

GLI ONERI DI PUBBLICO SERVIZIO NEL TRASPORTO AEREO (\*)

SOMMARIO — 1. Introduzione — 2. La liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: un'occasione (parzialmente) perduta — 3. Gli interventi correttivi previsti nel reg. (CEE) n. 2408/92 — 4. La svolta operata dalla legge n. 144/1999 — 5. La procedura di imposizione degli oneri di servizio pubblico — 6. La determinazione degli oneri di servizio pubblico — 7. La gara d'appalto — 8. Brevi cenni sugli aiuti sociali — Appendice: Tabella dei collegamenti aerei operati ai sensi dell'art. 4 del reg. (CEE) n. 2408/92.

1. *Introduzione* — La riflessione che segue verterà su un aspetto della disciplina dei traffici aerei che risulta poco studiato ed approfondito dalla dottrina giuridica aeronautica, se si escludono alcune recenti eccezioni <sup>(1)</sup>.

In linea con la Sua insaziabile curiosità scientifica e la Sua inesauribile vocazione pionieristica verso gli aspetti nuovi del diritto aeronautico, è stato proprio Gabriele Silingardi ad affrontare specificamente per primo questo tema <sup>(2)</sup>, individuandone o talora solo intuendone le prospettive evolutive, non mancando tuttavia di evidenziarne le criticità.

Mi è quindi particolarmente caro dedicare alla Sua memoria questo studio, che ha l'immodesta ambizione di proseguire nel solco dell'indagine da Lui tracciato.

Venendo al tema di questa riflessione, la considerazione preliminare che occorre tenere a mente per tutto lo svolgimento della presente indagine è che con il meccanismo degli oneri di servizio pubblico il principio della cosiddetta neutralità del trasporto viene *de facto* sacrificato sull'altare delle finalità di pubblico interesse e del diritto alla mobilità; fra tali finalità di valenza sociale occupa un posto di rilievo la cosiddetta continuità territoriale intesa come garanzia di pari opportunità di mobilità per tutti i cittadini da e per qualunque parte del suolo nazionale <sup>(3)</sup>.

---

(\*) Questo saggio è destinato al volume *Il nuovo diritto aeronautico*, in ricordo di Gabriele Silingardi.

<sup>(1)</sup> La prima riflessione organica e corale sul punto va ascritta al convegno «Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo», organizzato dall'ateneo sassarese ad Alghero il 16 ottobre 1999. Gli atti del convegno sono in corso di pubblicazione.

<sup>(2)</sup> Vedi G. SILINGARDI, *Gli obblighi di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. trasp.* 2000, 45 ss.; G. SILINGARDI, *La liberalizzazione del trasporto aereo e gli oneri di pubblico servizio: normativa comunitaria ed esperienza italiana*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo* (atti del convegno di Marisipica, 29 agosto - 4 settembre 1999, a cura di Elio Fanara), Messina, 2000, 481 ss.

<sup>(3)</sup> Sul punto si veda l'esauritivo contributo di P. FOIS, *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, in *Dir. trasp.* 2000, 335 ss.

È parimenti opportuno ricordare che il perseguimento di tali finalità sociali sostanzia un intervento di aiuto in grado di sovvertire le normali dialettiche concorrenziali, che, come tale, è assoggettato alle limitazioni e restrizioni che tale tipologia di interventi ordinariamente subisce<sup>(4)</sup>.

Come evidenziato nelle linee guida della Commissione europea del 1994, sugli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione<sup>(5)</sup>, gli aiuti pubblici ammissibili in materia sono sostanzialmente riconducibili a due tipologie di intervento: quello ex art. 4 del reg. (CEE) n. 2408/92 e quello dei cosiddetti aiuti sociali<sup>(6)</sup>, sul quale ultimo mi soffermerò brevemente nella parte conclusiva della trattazione.

L'intervento pubblico nel comparto del trasporto viene ormai considerato strutturalmente necessario al fine di sopperire ad alcune fisiologiche carenze del sistema del libero mercato e tale considerazione riguarda ormai tutte le modalità di trasporto: in tal senso debbono leggersi le norme del reg. (CEE) n. 3577/92 sulla liberalizzazione del traffico marittimo di cabotaggio infracomunitario (cfr. l'art. 4 sulla determinazione degli obblighi e sui contratti di pubblico servizio)<sup>(7)</sup>, nonché le norme del d. lg. 422/1997, sul trasporto pubblico locale, ove si prevede l'individuazione di servizi minimi di trasporto da affidare con contratto di servizio<sup>(8)</sup> a vettori selezionati mediante gara, dietro erogazione di un corrispettivo.

Storicamente va ricordato infine come l'intervento pubblico nel settore del trasporto di persone (a salvaguardia di istanze sociali non garantite dalle stringenti logiche commerciali e di mercato) fosse operazione per certi versi fisiologica<sup>(9)</sup> in un sistema che vedeva protagoniste imprese di trasporto in mano pubblica e soprattutto

---

<sup>(4)</sup> Sulla complessa tematica degli aiuti di stato nel settore aereo si veda la riflessione di A. ANTONINI, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di stato nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.* 2000, 335 ss.

<sup>(5)</sup> Si tratta come è noto dell'orientamento ufficiale della Commissione europea sulla questione, e costituisce l'interpretazione autentica delle diverse norme emanate in materia di liberalizzazione dei traffici aerei. Più precisamente si tratta delle linee guida sull'applicazione degli art. 92 e 93 del Trattato CE (art. 87 e 88 nella odierna numerazione post-Amsterdam) e dell'art. 61 dell'Accordo SEE relativo agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione; esse sono pubblicate in GUCE 10 dicembre 1994, serie C, n. 94.

<sup>(6)</sup> Cfr. il § 24 delle linee guida.

<sup>(7)</sup> Cfr. il convegno «Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo», organizzato a Cagliari il 30 giugno - 1 luglio 2000, dall'ISDIT e dall'Università di Cagliari, i cui atti sono in corso di pubblicazione, per i tipi dell'ISDIT stesso.

<sup>(8)</sup> In merito si veda A. ROMANO TASSONE, *Il contratto di servizio*, in *Dir. trasp.* 1998, 613 ss. Più in generale sui contratti di servizio nel sistema dei trasporti si rinvia all'ampia ed approfondita analisi condotta da C. INGRATOCCI, *Trasporti e contratti di servizio*, Messina, 2000.

<sup>(9)</sup> «Il sostegno dello Stato alle imprese aeronautiche, e in ispecie alle compagnie di trasporto aereo, aveva rappresentato un fattore assolutamente costante dell'economia europea e di quella mondiale», così, testualmente A. ANTONINI, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di stato nel trasporto aereo*, cit., 337.

in un sistema che fino a poco meno di dieci anni fa si presentava assolutamente chiuso dal più assoluto protezionismo, nel quale in diverse modalità (ed in specie in quella aerea) vigeva un regime sostanzialmente concessorio, con ben note situazioni di monopolio di fatto.

Risulta pertanto palese come in tale contesto l'intervento correttivo pubblico, in qualunque forma venisse esplicitato, non ponesse sostanzialmente alcun problema di legittimità e quindi di ammissibilità.

2. *La liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: un'occasione (parzialmente) perduta* — Per meglio individuare i presupposti della riflessione che in questa sede intendo svolgere, ritengo opportuno richiamare l'attenzione sui due principi cardine che governano l'intero settore: la libera concorrenza e il libero accesso al traffico di cabotaggio.

Circa il primo principio vale la pena di ricordare che solo dopo un lungo e travagliato processo interpretativo <sup>(10)</sup> si è giunti definitivamente alla conclusione che i principi comunitari in materia di libertà d'impresa e di concorrenza recepiti nel Trattato istitutivo dell'Unione e nelle sue successive modificazioni ed integrazioni <sup>(11)</sup> debbano applicarsi anche all'attività di trasporto.

Da ciò discende in pratica che l'intervento pubblico nel settore del trasporto dovrà considerarsi ordinariamente vietato e solo eccezionalmente ammesso; la circostanza che poi esso sostanzia un limite alla libera concorrenza, alterando il mercato, giustifica l'estrema cautela profusa nel legittimare in deroga la normativa di favore degli aiuti di Stato <sup>(12)</sup>.

Circa il secondo principio (la libertà di accesso al traffico di cabotaggio) per economia espositiva mi permetto di dare come noto ed acquisito il quadro normativo comunitario di riferimento, nonché l'articolato processo che ad esso ha condotto <sup>(13)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> Si ricordi la decisione *Marittimi francesi* del 1974 per il trasporto marittimo e la decisione *Nouvelles Frontières* del 1986 per il trasporto aereo.

<sup>(11)</sup> Si veda l'art. 87 del Trattato CE (art. 92 nella numerazione antecedente al Trattato di Amsterdam) e, per quanto più specificamente riguarda il nostro Paese, dalla legge n. 287/1990 istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Cfr. in merito anche il reg. (CEE) n. 4055/86 sulla libera prestazione dei servizi infracomunitari.

<sup>(12)</sup> Come peraltro evidenziato in un recente e attento contributo, cfr. ancora A. ANTONINI, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di stato nel trasporto aereo*, cit., l'unica regola che può dirsi operante in materia di interventi di aiuto limitativi della concorrenza è il cosiddetto *case by case law*, che legittima l'aiuto pubblico per due sostanziali ordini di motivi: le esigenze economiche nazionali e le esigenze di sviluppo economico sociale.

<sup>(13)</sup> La riflessione della dottrina italiana ed europea in genere sul punto è piuttosto nutrita: oltre i fondamentali contributi del compianto G. SILINGARDI: *Attività di trasporto aereo e controlli pubblici*, Padova, 1984, 54 ss.; *Liberalizzazione del trasporto aereo charter e riflessi sullo sviluppo delle attività turistiche*, in *Riv. giur. circ.* 1995, 681 ss.; *Il completamento delle misure di liberalizzazione del*

Ritengo utile ricordare solo che l'intervento legislativo comunitario che assume rilevanza ai fini di questo studio è il reg. (CEE) n. 2408/92 relativo all'accesso al traffico dei vettori aerei comunitari su rotte infracomunitarie, in pieno vigore a far data dal 1° aprile 1997, il quale, com'è noto, liberalizza a favore di tutti i vettori comunitari (in possesso dei requisiti di cui al reg. CEE n. 2407/92) il traffico di cabotaggio infracomunitario.

Sulla scorta di quanto appena ricordato, lo scenario del comparto può correttamente venire tratteggiato sulla scorta dei due seguenti assunti:

— tutti i vettori aerei comunitari in possesso di licenza possono operare in tutte le rotte infracomunitarie;

— nessun vettore aereo comunitario può ricevere aiuti o sovvenzioni pubbliche in qualunque forma corrisposte, se non a seguito di specifica norma od autorizzazione in deroga, con sottoposizione ad una fitta serie di restrizioni e limitazioni ad opera della Commissione europea.

La coniugazione di tali principi sarebbe astrattamente potuta essere in grado di realizzare uno scenario di concorrenza perfetta, capace di innescare un circolo virtuoso con benefiche conseguenze per l'utenza in termini di qualità del servizio e di tariffe.

Così però non è stato, sia per quanto concerne il mercato internazionale che quello nazionale.

A distanza di oltre quattro anni dalla completa liberalizzazione del cabotaggio, un troppo esiguo numero di vettori aerei comunitari è infatti andato ad esercitare traffico di cabotaggio in casa d'altri, e, in virtù delle sempre più complesse e

---

*trasporto aereo*, in *Riv. giur. circ.* 1997, 512 ss.; debbono segnalarsi gli studi di G. RINALDI BACCELLI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, in *Dir. prat. av. civ.* 1991, 237; P. GIRARDI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, in *Dir. trasp.* 1993, 39; S. BUSTI, *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, in *Trasp.* 61/1993, 71; F.A. QUERCI, *La licenza ed i limiti al diritto di accesso*, in *Dir. prat. av. civ.* 1993, 29 ss.; G. VASELLI, *Cenni sul nuovo regime comunitario del trasporto aereo*, in *Foro pad.* 1993, II, 43; O. FERMEZZA, *La riserva di cabotaggio aereo e l'ordinamento comunitario*, in *Dir. prat. av. civ.* 1994, 79 ss. Relativamente alla riflessione da parte della dottrina straniera, si segnalano i contributi di PLATT, *The Creation of a Community Cabotage Area in The European Community and Its Implications for the US Bilateral System*, in *Air Law* 1992, 183 ss.; DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *L'accès des transporteurs aériens au marché communautaire. Le règlement 2408/92 et son interprétation*, in *Rev. fr. dr. aér.* 1993, 389; DOGANIS, *Effectiveness of the Competition Rules within the Single Market*, in *Air Law* 1994, 131 ss.; SCHMID, *Air Transport within the European Single Market - How Will It Look After 1992?*, in *Air Law* 1994, 199 ss. Per un'aggiornata e sistematica rassegna in materia ci permettiamo di rinviare ai recenti *Spunti di studio su: aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei (cd. terzo pacchetto)* (a cura di G. Romanelli e L. Tullio), Cagliari, 1999 e *La nuova disciplina del trasporto aereo*, cit.

frequenti alleanze strategiche ed accordi intervettoriali, ho maturato l'impressione che sarà sempre più difficile che ciò possa accadere in futuro.

Anche la concorrenza tra vettori italiani ha faticato prima di decollare compiutamente e diverse piccole compagnie *low cost* si sono affacciate sul mercato per poi scomparire nel corso di una stagione.

Lo scenario dell'industria vettoriale italiana ha comunque presentato diverse realtà interessanti che si stanno consolidando, acquisendo nicchie di mercato stabili, incrementando la flotta, aprendo nuovi collegamenti.

Gli effetti positivi di tale nuova situazione si sono in un primo momento evidenziati, con nuove opportunità di mobilità, tariffe più ragionevoli, servizi più attenti, salvo poi elidersi e *de facto* scomparire a seguito di pratiche tariffarie concertate, accordi di cartello, abusi collettivi di posizione dominante<sup>(14)</sup>.

A fronte di tali potenziali effetti positivi (che in concreto non si sono apprezzabilmente manifestati se non per un breve periodo), la *deregulation* presenta però anche delle criticità, per certi versi fisiologiche, come del resto ha insegnato l'esperienza americana dopo oltre quattro lustri di liberalizzazione (l'*Airline Deregulation Act* è del 1978).

Il ragionamento che spiega tale affermazione è abbastanza lineare: se libero mercato deve essere, aperto a tutti, senza rendite di posizione e prerogative monopolistiche, se l'unica logica che regola la competizione deve essere quella della redditività dell'attività, sarà allora ineluttabile che quei bacini di traffico non ritenuti sufficientemente remunerativi dal punto di vista commerciale vengano trascurati e/o abbandonati dai vettori.

Si badi bene che tale abbandono può non necessariamente sostanzarsi in termini assoluti, parimenti connotandosi in forma negativa anche quando si limiti a contrarre l'offerta di trasporto in particolari periodi dell'anno.

Il legislatore comunitario, consapevole di tale negativo corollario dei propri interventi liberalizzatori ha cercato di individuare un rimedio per evitare sia il totale abbandono che l'eccessiva discontinuità del servizio, prevedendo nel citato reg. (CEE) n. 2408/92 la possibilità di imporre «oneri di pubblico servizio».

3. *Gli interventi correttivi previsti nel reg. (CEE) n. 2408/92* — Il legislatore comunitario ha, in tale prospettiva, previsto che uno Stato membro possa, previa consultazione con gli altri Stati membri interessati e dopo aver informato la Commissione ed i vettori aerei operanti sulla rotta, «imporre oneri di servizio pubblico riguardo ai servizi aerei 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, nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati adeguati servizi aerei di linea rispondenti a determinati criteri di continuità,

---

<sup>(14)</sup> Cfr. da ultimo a titolo di esempio i due provvedimenti dell'AGCM n. 8411 (A291) *Assoviaggi/Alitalia*, in *Bollettino AGCM* 10 luglio 2000 n. 25, e n. 8458 (A306) *Verladi/Alitalia*, in *Bollettino AGCM* 17 luglio 2000 n. 26.

regolarità, capacità e tariffazione cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale. La Commissione renderà nota l'esistenza di questi oneri di servizio pubblico tramite la G.U.C.E.» (art. 4, 1, lett. *a*, reg. CEE n. 2408/92).

Il regolamento in epigrafe prevede inoltre una serie di valutazioni che debbono sovrintendere all'imposizione dei su descritti oneri di servizio pubblico. L'art. 4, 1, lett. *b*, testualmente infatti prescrive: «Nel valutare l'adeguatezza dei servizi aerei di linea gli Stati membri tengono conto: (i) del pubblico interesse; (ii) 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; (iii) delle tariffe aeree e delle condizioni proposte dagli utenti; (iv) dell'effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulla rotta di cui trattasi».

L'intervento viene articolato in due fasi successive: se (e solo se) nella prima non si ottiene alcun risultato (e quindi nessun vettore istituisce servizi di trasporto di linea conformi agli oneri di servizio pubblico di cui sopra), si potrà allora procedere alla fase 2, cioè ad appalto pubblico europeo al fine di individuare il vettore che alle condizioni più vantaggiose per l'utenza e per la pubblica amministrazione si impegni ad effettuare tali servizi.

Il vettore che dovesse risultare vincitore avrebbe in concessione esclusiva per massimo un triennio la rotta per la quale ha concorso e potrebbe ricevere sovvenzioni in deroga ai già evidenziati principi comunitari che vietano sia le posizioni di monopolio su una rotta, che l'erogazione di aiuti finanziari alle imprese di trasporto aereo.

In tal senso si esprime l'art. 4, 1, lett. *d*, del regolamento, che statuisce: «L'accesso ad una rotta sulla quale nessun vettore aereo abbia istituito o si appresti a istituire servizi aerei di linea conformemente all'onere di servizio pubblico imposto su tale rotta, può essere limitato dallo Stato membro ad un unico vettore aereo per un periodo non superiore a tre anni al termine del quale si procederà ad un riesame della situazione. Il diritto di effettuare siffatti servizi sarà concesso, tramite appalto pubblico, per rotte singole o serie di rotte a qualsiasi vettore aereo comunitario abilitato a effettuare tali servizi».

La dialettica tra la semplice imposizione di onere di servizio pubblico su una rotta e l'affidamento della rotta ad un singolo vettore mediante gara, si è dimostrata più apparente che reale, atteggiandosi più come l'articolazione in due fasi di un procedimento unico, che come la reale alternativa tra due strumenti differenti. A conferma di tale affermazione si osservi come, statisticamente, nelle oltre centosettanta ipotesi in cui si è applicato in Europa l'art. 4 del reg. (CEE) n. 2408/92, all'imposizione di oneri è pressoché invariabilmente succeduta la procedura di gara <sup>(15)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> Cfr. la tabella prodotta in appendice al presente studio, nella quale vengono evidenziate tutte le rotte infracomunitarie sulle quali sono stati imposti oneri di servizio pubblico e tutti i bandi per l'affidamento delle stesse.

Ciò può essere spiegato con la circostanza che l'accettazione degli oneri di servizio pubblico *sic et simpliciter* è estremamente antieconomica per qualsiasi vettore.

In primo luogo perché, per esplicita previsione normativa, l'onere è un insieme di modalità di esplicazione di un servizio di tale gravosità che i vettori «non vi si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale».

In secondo luogo perché con l'accettazione dell'onere non viene attribuita ai vettori alcuna compensazione finanziaria.

In terzo ed ultimo luogo perché l'onere non attribuisce alcun diritto di esclusiva sulla rotta onerata.

Stanti tali premesse sembrerebbe *prima facie* doversi concludere che l'accettazione pura e semplice degli oneri costituisca ipotesi meramente teorica, insuscettibile di alcuna applicabilità concreta.

Così però non è, in quanto è possibile rinvenire alcuni strumenti di salvaguardia per i vettori che eventualmente accettino di eseguire il servizio conformemente agli oneri imposti sulla rotta.

Si tratta in specie di un meccanismo di tutela diretta e di uno di tutela indiretta.

Il primo si sostanzia in un *favor* nell'assegnazione degli *slots* sulle rotte onerate. Il reg. (CEE) n. 95/93 del 18 gennaio 1993 sull'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti della comunità prevede infatti all'art. 9 che «uno Stato membro può riservare determinate bande orarie per servizi nazionali di linea [...] su rotte per le quali siano stati imposti oneri di servizio pubblico ai sensi del diritto comunitario». In altri termini, il vettore che accetti gli oneri e non abbia la disponibilità di bande orarie, potrà acquisire quelle necessarie all'esecuzione del servizio onerato a tal fine esplicitamente riservate.

Il secondo meccanismo di salvaguardia è rinvenibile nell'art. 4, 1, lett. c, del regolamento ove si afferma che «Laddove altre forme di trasporto non possano garantire servizi adeguati e ininterrotti, gli Stati membri interessati hanno la facoltà di prescrivere, nell'ambito degli oneri di servizio pubblico, che i vettori aerei che intendono operare sulla rotta garantiscano tali prestazioni per un periodo da precisare, conformemente alle altre condizioni degli oneri di servizio pubblico».

Con tale disposizione si tende ad evitare che le compagnie aeree possano accettare gli oneri per i soli periodi dell'anno in cui il servizio sia commercialmente remunerativo, sospendendo magari i collegamenti nei periodi commercialmente non appetibili, con effetti palesemente disastrosi per quanto concerne il conseguimento del sostanziale obiettivo della continuità territoriale.

In assenza di tale disposizione l'accettazione degli oneri, già fortemente gravosa per i motivi sopra esposti, potrebbe venire definitivamente disincentivata in quanto un vettore che volesse stabilmente farsi carico del collegamento onerato rischierebbe di operare in solitudine nei periodi di bassa stagione (nei quali volerebbe in perdita) e di avere una agguerrita concorrenza nei periodi caratterizzati da domanda forte (nei quali potrebbe riequilibrare la propria situazione economica).

Pur riconoscendo il dovuto rilievo a tali ultime considerazioni, è mia opinione che gli oneri di servizio pubblico assumano rilievo non tanto per la loro concreta possibilità di applicazione diretta ed immediata, quanto per la loro prodromicità alla

successiva gara d'appalto (della quale costituiscono il capitolato) <sup>(16)</sup>; normalmente la gara è infatti la soluzione preferita dai vettori in quanto (ricordiamolo ulteriormente) a seguito di essa si può ottenere la rotta bandita in affidamento esclusivo per un periodo di tempo ragionevole e, soprattutto, si può ottenere una compensazione finanziaria a fronte delle diseconomie derivanti dall'esecuzione del servizio onerato.

A riprova della stretta correlazione funzionale sussistente tra la procedura di imposizione d'oneri e la successiva procedura di gara d'appalto, si consideri che nella quasi totalità delle ipotesi verificate in ambito comunitario la comunicazione d'imposizione d'oneri ed il bando di gara sono stati pubblicati sulla medesima GUCE o su quella immediatamente successiva, in modo tale da consentire ai vettori di comparare quasi sinotticamente gli scenari scaturenti dall'applicazione delle due diverse misure, a tutto vantaggio della seconda.

Mentre le procedure di cui al reg. (CEE) n. 2408/92 hanno trovato dal 1994 in poi ampia applicazione in tutto il continente, anche con palesi forzature ed estensioni di difficile motivabilità, l'Italia è sostanzialmente stata alla finestra.

È da dire che tale immobilismo non è certo dipeso dalla mancanza di sollecitazioni da parte di alcune realtà geografiche svantaggiate, bensì dalle immaginabili resistenze della componente vettoriale e dalla scarsa propensione da parte del Governo ad attivare nuovi e non controllabili flussi di spesa.

Fra tali realtà geografiche svantaggiate la Sardegna ha certamente giocato un ruolo di primo piano e per certi versi d'avanguardia; fin dalla seconda metà degli anni '90 ha infatti tentato senza sostanziale successo di vedere riconosciute e risolte le proprie legittime istanze di continuità territoriale, mediante l'attivazione delle misure in esame <sup>(17)</sup>.

Per dare concretezza ed effettività a tali misure era comunque necessario un intervento legislativo con il quale disciplinare dal punto di vista procedimentale l'intero iter impositivo degli oneri e con il quale, soprattutto, finanziare l'eventuale successiva fase della gara d'appalto.

4. *La svolta operata dalla legge n. 144/1999* — Il 17 maggio 1999 veniva promulgata la legge n. 144, recante interventi sulla finanza pubblica (collegato ordinamentale alla finanziaria 1999), che conteneva una disposizione di estremo rilievo ai fini della nostra indagine: si trattava dell'art. 36 che, in conformità al regolamento CEE sopra citato, perseguiva l'obiettivo della continuità territoriale tra la Sardegna e la penisola, mediante l'imposizione di oneri di servizio pubblico

---

<sup>(16)</sup> Sulla procedura dell'art. 4 del reg. (CEE) n. 2408/92 cfr. A. ITALIANO e M.L. PANETTA, *La riserva di cabotaggio nei trasporti intracomunitari*, in *Spunti di studio su: aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei (cd. terzo pacchetto)*, cit., ed in specie il § 4, *Le deroghe all'esercizio del diritto di cabotaggio: gli oneri di servizio pubblico*.

<sup>(17)</sup> Con l'art. 13 del d.l. 21 ottobre 1996 n. 5353, convertito in l. 23 dicembre 1996 n. 647, furono autorizzati finanziamenti nella misura di 1 miliardo per l'anno 1996 e di 2 miliardi e 400 milioni a decorrere dall'anno 1997, a favore dell'imposizione di oneri di pubblico servizio ai sensi del citato art. 4.



relativamente ai servizi aerei di linea effettuati tra scali aeroportuali sardi ed aeroporti nazionali.

Per conseguire tale obiettivo la norma prevedeva la convocazione di una conferenza di servizi con il compito di precisare i contenuti dell'onere di servizio pubblico senza oneri di bilancio, indicando dettagliatamente i requisiti del servizio.

La norma in esame considerava ovviamente anche l'eventualità che nessun vettore accettasse gli oneri di servizio, disciplinando quindi la successiva fase della gara d'appalto, per la quale venivano stanziati 50 miliardi per l'anno 2000 e 70 miliardi a partire dal 2001 (l'uno per cento di tali somme veniva destinato a finanziare i collegamenti delle isole minori siciliane).

Tale intervento normativo può senza enfasi definirsi di portata storica in primo luogo perché, come sopra evidenziato, è la prima volta che l'Italia attiva questa procedura, mentre gli altri Paesi membri l'hanno (forse troppo) ampiamente sperimentata già da tempo e con un discreto successo, in secondo luogo perché nella procedura di determinazione ed imposizione degli oneri è stata coinvolta a pieno titolo la realtà locale periferica destinataria dell'intervento (nel caso di specie la regione Sardegna), in terzo ed ultimo luogo perché per la prima volta viene in esplicitato e definito in un testo normativo il concetto di continuità territoriale <sup>(18)</sup>, evidenziando le specifiche misure idonee in concreto a garantirla

Il legislatore comunitario ha indicato un facoltativo e potenziale strumento di garanzia della continuità territoriale delle zone periferiche svantaggiate (espresso con le formule «uno Stato Membro può imporre oneri di pubblico servizio, può limitare l'accesso ad una rotta») ed il legislatore nazionale con la disposizione in esame lo ha eletto strumento di intervento primario dopo aver effettuato tutti i riscontri del caso ed aver sottoposto la propria scelta al controllo degli organismi comunitari.

A proposito di tali riscontri giova ricordare che il reg. (CEE) n. 2408/92, art. 4, 1, lett. *b* e *c*, individua una serie di requisiti che debbono necessariamente sussistere al fine di giustificare l'imposizione degli oneri di servizio pubblico.

Il legislatore nazionale, nell'emanare la norma dell'art. 36 della legge n. 144/1999, ha quindi effettuato preliminarmente una valutazione circa

— l'inadeguatezza dei servizi offerti in raffronto all'interesse pubblico a realizzare una compiuta continuità territoriale,

— l'assenza e l'inidoneità di altre forme di trasporto che soddisfacessero la domanda nell'arco dell'anno,

— la sussistenza di un regime tariffario iniquo ed eccessivamente oneroso,

— l'assenza di una reale e strutturata concorrenza tra vettori sulle tratte considerate

e, pervenendo alla conclusione che «altre forme di trasporto non possano garantire servizi adeguati e ininterrotti» si è risolto ad attivare la procedura di

---

<sup>(18)</sup> Sulla scorta della considerazione del rango costituzionale del diritto fondamentale dell'individuo al libero movimento ed alla libera circolazione, sancito peraltro anche nel Trattato istitutivo dell'Unione europea: in tal senso P. FOIS, *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, cit.

imposizione di oneri di servizio pubblico «relativamente ai servizi aerei di linea effettuati tra scali aeroportuali sardi ed aeroporti nazionali» secondo le procedure e le modalità descritte dal più volte citato reg. (CEE) n. 2408/92 e quindi mediante la convocazione di una conferenza di servizi.

L'intervento normativo del legislatore italiano sembra tuttavia presentare alcuni profili di conflittualità (a dire il vero più apparenti che reali) con la disciplina dettata dal reg. (CEE) n. 2408/92.

Quest'ultimo prevede infatti la possibilità di imporre oneri e bandire gare per le rotte «verso un aeroporto che serve una regione periferica» e per le rotte «a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto regionale».

Il dettato normativo fornisce quindi un'indicazione alquanto ampia che consentirebbe di inserire nel novero di collegamenti onerabili:

- le relazioni infraregionali (traffico di terzo livello) tra aeroporti regionali;
- le relazioni interregionali con altre regioni comunitarie italiane e non;
- le relazioni nazionali con gli aeroporti regionali periferici a bassa densità di traffico;
- le relazioni internazionali che congiungano scali comunitari.

L'art. 36 della legge n. 144/1999 non sembra invece consentire una così ampia interpretazione, ammettendo l'imposizione di oneri e l'eventuale indizione di gare d'appalto solo per i «servizi aerei di linea effettuati tra gli scali aeroportuali della Sardegna e i principali aeroporti nazionali individuati dalla conferenza di servizi».

Viene quindi dalla norma nazionale considerato requisito necessario per l'applicazione dell'intervento non solo lo scalo regionale svantaggiato (come avviene nel regolamento comunitario), ma anche il suo necessario rapporto con i principali scali nazionali.

Cosa debba intendersi per «principali scali nazionali» è poi tutto da valutare in via interpretativa; se infatti ad esempio Roma e Milano possono pacificamente rientrare a pieno titolo in tale definizione, potrebbero sorgere dubbi per altri scali che potrebbero non venire unanimemente considerati tali.

Giusto il tenore letterale dell'art. 36 della legge n. 144/1999 sarebbe comunque velleitario far rientrare nel novero dei principali scali nazionali sia gli altri aeroporti (infra o inter) regionali sia gli aeroporti internazionali.

Sembra quindi palese il contrasto tra le due fonti normative, in quanto se è ben vero che rimane astrattamente possibile a livello comunitario intervenire sulle rotte di tutte le tipologie sopra evidenziate, è altrettanto vero che la legge n. 144/1999 vincola in modo decisivo la scelta, in quanto è la legge che prevede le risorse finanziarie che rendono possibile il procedimento di intervento nella sua interezza (imposizione di oneri e bando di gara).

In quest'ottica non sarebbe quindi legittimo finanziare gare per collegamenti di terzo livello infra o interregionale o internazionale ai sensi della legge n. 144/1999.

Sul punto è indicativa l'esperienza della Sicilia, che con il suo primo esperimento di conferenza di servizi propose senza fortuna di onerare e finanziare le

relazioni tra Lampedusa e Pantelleria non con gli scali nazionali (come previsto dalla legge n. 144/1999), ma con Palermo e Trapani Birgi <sup>(19)</sup>.

Rimane tuttavia la possibilità, correttamente sottolineata proprio da Gabriele Silingardi, di rimediare a tale limite.

Egli infatti acutamente osservava che «nulla vieta alle Regioni ovvero agli enti locali di finanziare sin d'ora, con propri fondi, linee ulteriori rispetto a quelle individuate dalle conferenze di servizi di cui al citato art. 36» <sup>(20)</sup>, purché ovviamente in ossequio ai principi posti dalla normativa comunitaria di riferimento.

5. *La procedura di imposizione degli oneri di servizio pubblico* — Nell'unica esperienza italiana in materia la procedura di imposizione degli oneri è stata attivata allorché il Ministro dei trasporti e della navigazione, ai sensi del comma 2 dell'art. 36 della legge n. 144/1999 ha delegato <sup>(21)</sup> al Presidente della Regione Sardegna il compito di indire e presiedere la conferenza di servizi per «determinare il contenuto degli oneri di servizio pubblico da imporre sui collegamenti tra scali aeroportuali sardi e ed aeroporti nazionali» <sup>(22)</sup>.

In adempimento a tale delega una prima conferenza di servizi fu convocata per il 27 agosto 1999, e da essa scaturì una prima proposta che gli organismi tecnici del Ministero dei trasporti non accolsero per difetto di istruttoria e per eccessiva approssimazione nella determinazione degli oneri di servizio.

Dopo un doveroso approfondimento ed una ponderata riconsiderazione venne riconvocata una nuova conferenza di servizi questa volta di concerto con il Ministero dei trasporti e l'ENAC, che nel mentre era stata ufficialmente delegata dal Ministro a seguire l'intera procedura.

---

<sup>(19)</sup> Cfr. il verbale della conferenza di servizi tenutasi il 21 giugno 1999.

<sup>(20)</sup> Così G. SILINGARDI, *Gli obblighi di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, cit., 59, il quale inoltre afferma che «Le contraddizioni oggettivamente esistenti fra le due discipline normative sono agevolmente superabili, laddove si valuti l'esatto criterio di graduazione in cui le stesse si pongono. L'una (art. 4 reg. CEE n. 2408/92) infatti è la legge che determina in assoluto i confini invalicabili nell'ottica comunitaria dell'imposizione di oneri di pubblico servizio. L'altra (legge n. 144/1999) è una mera legge di finanziamento delle gare per la selezione delle imprese aggiudicatrici dell'esercizio dei servizi di linea sovvenzionati. Solo le linee ricomprese nell'art. 36 della legge n. 144/1999 potranno essere finanziate con le somme ivi stanziare; ma tutte le linee riconducibili alla previsione dell'art. 4 reg. (CEE) n. 2408/92 potranno essere finanziate con somme diverse da quelle previste dalla legge n. 144/1999».

<sup>(21)</sup> Con nota 15 luglio 1999 n. 09057.

<sup>(22)</sup> La conferenza di servizi costituisce un valido strumento di razionalizzazione e di semplificazione dell'attività e della procedura amministrativa, che si inserisce a pieno titolo nel solco tracciato in tale direzione dalla legge n. 241/1990 e approfondito dalla legge n. 57/1997.

La nuova conferenza di servizi si tenne il 28 febbraio 2000 e le sue risultanze furono recepite nel decreto ministeriale di imposizione d'oneri del 1° agosto 2000 <sup>(23)</sup> con il quale venivano onerati i collegamenti tra gli scali di Cagliari, Olbia e Alghero, con quelli di Roma e Milano; il 7 ottobre 2000 veniva pubblicata infine anche sulla G.U.C.E. serie C/284 la comunicazione di imposizione d'oneri.

La vicenda era comunque ben lontana dal potersi considerare conclusa.

Diversi vettori infatti, sia in via principale che adesiva, presentavano ricorso contro il Ministero dei trasporti, l'ENAC e la Regione Sardegna, nanti il TAR del Lazio, impugnando il decreto di imposizione d'oneri e chiedendone la sospensione in via cautelare.

Il TAR del Lazio con ordinanza di sospensiva del 7 dicembre 2000, considerando che la determinazione dei costi globali di esercizio risultava effettuata sulla base di dati non corrispondenti ai valori attuali di mercato «per quanto attiene al prezzo del carburante e al rapporto di cambio lira italiana/dollaro USA», accoglieva parzialmente la domanda cautelare e sospendeva il decreto impugnato, «limitatamente al punto 3 Tariffe, ai fini del riesame del provvedimento» <sup>(24)</sup>.

Il 19 dicembre si riuniva nuovamente la conferenza di servizi di cui sopra, che, in ottemperanza alla decisione del TAR Lazio, modificava l'aspetto tariffario degli oneri, parametrandolo «al prezzo del carburante e al rapporto di cambio lira italiana/dollaro USA», introducendo anche una clausola di adeguamento per evitare che ulteriori ed eventuali future fluttuazioni di tali parametri potessero nuovamente inficiare l'imposizione d'oneri.

A seguito di tale iniziativa in data 21 dicembre 2000 veniva emanato un nuovo decreto ministeriale con le modificazioni al d.m. 1 agosto 2000; in data 15 febbraio 2001 veniva infine pubblicata sulla GUCE la comunicazione di «Modifica da parte

---

<sup>(23)</sup> In G.U. 21 agosto 2000 n. 194. Il d.m. 1 agosto 2000 venne emanato 150 giorni dopo la conferenza di servizi (28 febbraio 2000). Dopo la conferenza *de qua*, l'ENAC elaborò infatti la bozza di decreto che ne recepiva le risultanze, inviandola a tutti i vettori che esercitavano traffico da e per la Sardegna, richiedendo di formulare osservazioni sugli istituendi oneri. In tale circostanza l'ENAC ha ritenuto opportuno coinvolgere i vettori nel procedimento di formazione del provvedimento ministeriale, pur non essendo a ciò esplicitamente tenuta, in quanto il reg. (CEE) n. 2408/92, all'art. 4, comma 1, lett. *a*, richiede esclusivamente che lo Stato membro debba meramente comunicare l'intenzione di istituire gli oneri di servizio pubblico «ai vettori aerei operanti sulla rotta». I vettori hanno avuto incontri tecnici con l'ENAC e con l'amministrazione regionale ed hanno poi fatto pervenire all'ENAC le proprie osservazioni scritte sugli istituendi oneri. La bozza definitiva del decreto è stata infine inviata alla fine del mese di giugno 2000 a Bruxelles per il parere preliminare della Commissione europea che ha valutato positivamente la richiesta di imposizione d'oneri presentata dall'Italia, aprendo così la via all'emanazione del decreto in data 1 agosto 2000.

<sup>(24)</sup> La sospensiva riguardava anche gli oneri pubblicati sulla GUCE, nonché i bandi di gara (nel frattempo pubblicati sulla GUCE il 13 dicembre 2000) di cui tali oneri erano il presupposto.

dell'Italia degli oneri di servizio pubblico sui servizi aerei di linea tra Cagliari, Olbia e Alghero da una parte e Roma e Milano dall'altra».

6. *La determinazione degli oneri di servizio pubblico* — Il *leading case* delle rotte sarde insegna che la conferenza di servizi per l'imposizione degli oneri è un momento di sintesi estremamente delicato nella dialettica tra istanze sociali ed esigenze tecnico-commerciali e che tale sintesi può ottenersi solo operando scelte di politica dei trasporti che abbiano già in partenza obiettivi chiari e decisi.

In altri termini, una volta individuate le esigenze di mobilità (domanda) e monitorato lo stato dei servizi esistenti (offerta) si presenta un ventaglio di opzioni per adeguare la seconda alla prima, opzioni che possono sensibilmente divergere a seconda che si decida di privilegiare le esigenze dell'utenza (intervento cosiddetto pesante) ovvero quelle dell'industria vettoriale (intervento cosiddetto leggero) <sup>(25)</sup>.

È a mio avviso necessario tenere sempre presente che questa tipologia di interventi destinata a garantire l'interesse sociale alla mobilità è suscettibile di provocare significativa lesione all'altrettanto rilevante interesse al libero esercizio dell'attività economica.

Sarebbe pertanto preferibile individuare, ove possibile, soluzioni in grado di contemperare tali due interessi e quindi ottenere un servizio ottimale per le esigenze dell'utenza sacrificando il minimo possibile le esigenze vettoriali.

È in quest'ottica e con questo spirito che vanno considerate le considerazioni che seguono <sup>(26)</sup>.

Un primo tentativo di contemperamento potrebbe sostanziarsi nella imposizione degli oneri su singoli *slots*, gruppi di *slots* o porzioni orarie di rotta invece che su rotte intere.

La prassi europea di cui si da conto in appendice non palesa esperienze del genere, tuttavia potrebbe ritenersi che quando il legislatore comunitario afferma di voler garantire che su una rotta siano prestati adeguati servizi aerei di linea, di fatto non escluda la possibilità che si impongano oneri parziali su determinate fasce orarie (per esempio, i primi voli del mattino e della tarda serata).

Altra ipotesi di intervento limitato potrebbe ravvisarsi nell'imposizione di oneri su rotte per singoli e particolari periodi dell'anno, in maniera da eliminare il

---

<sup>(25)</sup> Considerata l'interpretazione estensiva dei presupposti di applicazione degli oneri che si è consolidata in tutta Europa vi sarebbe da domandarsi se sia opportuno intervenire sempre e dovunque (ove consentito) con l'imposizione degli oneri (ed eventualmente con la gara d'appalto europea), ovvero lasciare che la dialettica concorrenziale dispieghi i propri effetti, laddove le condizioni del mercato lo consentano. Il quesito non è di poco momento, considerato che sia il procedimento impositivo di oneri, che l'eventuale successiva fase di assegnazione di rotte in monopolio a seguito di appalto, sono da considerare a pieno titolo pratiche derogatorie della fisiologica dialettica concorrenziale del settore.

<sup>(26)</sup> Sul punto mi permetto di rinviare ad alcune considerazioni contenute nel mio intervento in *La nuova disciplina del trasporto aereo*, cit., 513-515.

fisiologico effetto negativo della liberalizzazione consistente nell'abbandono stagionale dei bacini di traffico commercialmente poco appetibili.

Si potrebbe in pratica intervenire con l'imposizione di oneri solo per il periodo di minor interesse commerciale, periodo in cui la continuità e la regolarità del servizio è abitualmente deficitaria e presenta livelli tariffari eccessivamente onerosi, consentendo invece per il periodo di maggiore appetibilità commerciale totale libertà d'azione all'iniziativa dei vettori, i quali, attratti da una domanda forte si confronterebbero sulla qualità e quantità dell'offerta di servizio, nonché sui livelli tariffari, creando un circolo virtuoso di grande interesse per l'utenza.

Altro elemento a favore di questa soluzione sarebbe rappresentato da un minore impiego di risorse finanziarie quando si dovesse pervenire ad una gara d'appalto con compensazione economica a favore delle imprese vettoriali.

È da dire che la gara costituirebbe in tal caso via pressoché obbligata, giusta la gravosità, oggettivamente insostenibile per i vettori, di questo tipo di oneri parziali; essi non consentirebbero infatti l'eventuale riequilibrio commerciale dei disavanzi maturati in bassa stagione con i maggiori introiti derivanti dall'esercizio in alta stagione, in quanto in tale periodo si dovrebbe fronteggiare l'agguerrita concorrenza di altre compagnie, senza alcuna primazia sulla rotta.

La percorribilità di tale ipotesi può inoltre presentare alcune difficoltà di compatibilità normativa, a mio avviso comunque superabili.

Deve considerarsi infatti che la lettera della legge, ed in specie l'art. 4, lett. *a*, del reg. (CEE) n. 2408/92, parla esplicitamente di imposizione di oneri di servizio pubblico su rotte a bassa densità di traffico, sembrando indicare che l'oggetto dell'imposizione debba essere la rotta nella sua interezza temporale e non in una sua qualche frazione.

In aderenza a tale linea interpretativa letterale la rotta in oggetto dovrebbe però essere realmente e completamente «a bassa densità di traffico»; laddove quindi, anche per una sola parte dell'anno, la densità di traffico fosse elevata (o comunque non bassa) l'imposizione degli oneri non troverebbe adeguata motivazione per mancanza di uno dei suoi presupposti fondamentali e dovrebbe considerarsi illegittima.

L'onerabilità parziale della rotta potrebbe a mio avviso risolvere tale contrasto; più che alla lettera della norma è infatti necessario attribuire rilevanza allo spirito complessivo della stessa ed alla sua *ratio* ispiratrice, preferendo la soluzione interpretativa che meno la distorce.

In tale prospettiva la norma stessa viene distorta in misura nettamente minore dalla parzializzazione temporale dell'imposizione d'oneri piuttosto che dall'applicazione degli oneri in assenza degli essenziali presupposti sostanziali e normativi.

Ulteriore soluzione di contemperamento potrebbe essere quella di prevedere un'imposizione di oneri unica per serie o gruppi di rotte piuttosto che singole imposizioni di oneri per singole rotte.

La prassi dominante nelle imposizioni di oneri effettuate in Europa sembra ispirata dalla regola «una rotta-una imposizione», ma non mancano rilevanti esempi in direzione opposta <sup>(27)</sup>.

Si potrebbe prevedere di imporre oneri su piccoli gruppi di collegamenti (anche solo di due o tre) caratterizzati da differenti coefficienti di occupazione e quindi da differente appetibilità commerciale.

In tal modo i vettori dovrebbero valutare il pacchetto di oneri nella sua globalità, compensando le maggiori diseconomie generate dall'esercizio delle rotte meno redditizie, con i vantaggi prodotti dall'esercizio delle rotte a più alto coefficiente di riempimento.

Al silenzio normativo per quanto concerne l'imposizione di oneri si contrappone il dettato della lett. *d* dell'art. 4 del reg. (CEE) n. 2408/92 che riguarda l'affidamento in esclusiva delle rotte a seguito di appalto pubblico.

In tale norma si parla esplicitamente della concessione del diritto di effettuare il servizio «per rotte singole o serie di rotte» ed a mio avviso si tratta di indicazione importante: se è infatti possibile bandire una gara per l'affidamento di una serie di rotte sarà *a fortiori* possibile imporre anche gli oneri su tale serie di rotte, costituendo questi il *prius* logico, oltretutto giuridico, della gara stessa.

Quale che sia l'opzione adottata e quindi il livello di onerosità dell'intervento occorre comunque ricordare che l'imposizione di oneri di servizio nella sua prima fase è caratterizzata da due condizioni minime comuni:

— deve essere effettuata «senza oneri di bilancio», nel senso che al vettore che accetta di esercitare un servizio secondo le modalità dell'onere non potrà essere corrisposta alcuna compensazione;

— deve essere effettuata in maniera tale che gli oneri imposti «nella misura necessaria a garantire che sulle rotte individuate siano prestati adeguati servizi aerei di linea rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione» siano gravosi per i vettori, stante l'esplicita affermazione normativa per cui non dovrebbero essere accettabili dai vettori che «tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale».

Si discute pertanto del *quantum*, ma non dell'*an* della gravosità degli oneri, che è intrinseco alla natura stessa dell'intervento; l'esperienza dimostra poi inoppugnabilmente che gli oneri vengono generalmente previsti in forma e misura talmente gravosa da non poter essere concretamente accettabili in quanto tali, potendo invece validamente costituire le condizioni di esercizio di un servizio sovvenzionato <sup>(28)</sup>.

---

<sup>(27)</sup> Cfr. i collegamenti tra il territorio metropolitano francese e Guadalupa, Guyana, Martinica, Riunione; i collegamenti norvegesi tra le zone periferiche e le isole: Vadso-Vardo-Batsfjord-Berlevag-Mehamn-Honingsvag-Hammersfest-Hasvik e Kirkenes-Alta-Tromso; i collegamenti del Regno Unito con Isole Shetland, Isole Foula, Fair isle, Out Skerries, Papa Stour, Isole Ebridi ed i collegamenti tra la Spagna e le Canarie.

<sup>(28)</sup> Gli oneri sostanziano il capitolato della successiva gara d'appalto e sono pertanto suscettibili di tramutarsi in costi; poiché le risorse messe a disposizione (nel

Tuttavia, pur acclarata l'inidoneità funzionale degli oneri come concreto strumento di garanzia della continuità territoriale, deve rilevarsi come la loro imposizione su una determinata rotta sia comunque suscettibile di creare una situazione nuova, in quanto sulla stessa rotta l'esercizio del traffico sarà condizionato all'accettazione degli oneri.

In altri termini potrà esercitare traffico su quella rotta solo chi accetterà le condizioni previste dagli oneri imposti e quindi, in mancanza di vettori che abbiano «istituito o si apprestino ad istituire servizi aerei di linea conformemente all'onere di servizio pubblico imposto su tale rotta» (art. 4, lett. *d*), reg. CEE n. 2408/92), nessuno potrebbe, in linea teorica, volare sulla tratta onerata.

Per evitare la conseguenza estrema di lasciare una rotta priva di collegamenti, nella prassi sono state adottate alcune cautele.

In primo luogo, contestualmente all'imposizione di oneri, si è proceduto all'indizione della gara d'appalto (della quale dirò più diffusamente in seguito) ed in secondo luogo nel decreto ministeriale di imposizione d'oneri del 1° agosto 2000 (punto 3 dell'articolo unico) si è utilizzato l'*escamotage* di prevedere un nuovo decreto per individuare la data dell'obbligatorietà degli oneri.

In pratica, quindi, con il decreto ministeriale gli oneri di servizio sono stati resi pubblici, ma non obbligatori; ciò comporta la conseguenza che, nell'ipotesi in cui nessuno dovesse accettare gli oneri e non venisse bandita la gara per l'assegnazione della rotta, ovvero nessuno si aggiudicasse la gara stessa, non sarebbe necessario un ulteriore provvedimento di revoca (o ritiro) degli oneri.

7. *La gara d'appalto* — Nell'ipotesi in cui la fase impositiva degli oneri di servizio non abbia prodotto gli effetti attesi (accettazione degli oneri da parte di uno o più vettori), l'art. 4, lett. *d*, del regolamento prevede la possibilità di selezionare tramite appalto pubblico il vettore al quale affidare in esclusiva la rotta.

Tale selezione avviene mediante una gara, il cui bando deve essere pubblicato sulla G.U.C.E.; alla gara possono partecipare tutti i vettori aerei comunitari in possesso della licenza di cui al reg. (CEE) n. 2407/92.

Ai vettori deve essere garantito il termine minimo di un mese per la presentazione delle offerte, offerte che dovranno venire comunicate alla Commissione Europea ed agli eventuali altri Stati membri interessati.

Nel caso della gara bandita dall'Italia per l'affidamento delle rotte da e per la Sardegna, pubblicata sulla G.U.C.E. in data 16 febbraio 2001, trattandosi di rotte interne, non dovendosi ravvisare alcun interesse da parte di altri Paesi membri dell'UE, si è proceduto a comunicare le offerte alla sola istituzione comunitaria.

La lett. *e* dell'art. 4 del regolamento fornisce alcune rilevanti seppur laconiche indicazioni circa il contenuto del bando di gara; secondo tali indirizzi dovrebbero essere esplicitate le condizioni di esecuzione del servizio, la disciplina del contratto di

---

caso di specie dall'art. 36 della legge n. 144/1999) per quanto ampie sono pur sempre limitate, è necessario ponderare con cautela le scelte da operare, mettendo a punto un intervento munito della sufficiente copertura finanziaria.



servizio, il periodo di validità dello stesso, nonché le sanzioni in caso di inadempienza.

Sulla scorta di tali indicazioni si rivela opportuno a mio avviso predisporre un capitolato di gara, che sostanzialmente riporti le modalità di esecuzione del servizio così come previste dal decreto di imposizione degli oneri, nonché una convenzione di affidamento che disciplini il rapporto contrattuale tra lo Stato ed il vettore selezionato.

Tale procedura è stata sostanzialmente seguita nel caso della gara italiana ed oltre al capitolato d'oneri ed al contratto di servizio, al fine di facilitare la selezione, è stato fornito ai vettori anche un formulario nel quale riportare tutti i dati e le notizie necessarie per una migliore e più rapida valutazione comparativa delle offerte <sup>(29)</sup>.

Nei documenti di gara, messi a disposizione dei concorrenti in tempo utile, deve essere indicato l'ammontare massimo della compensazione finanziaria che potrà riconoscersi, ai sensi della lett. *h* dell'art. 4, al vettore selezionato <sup>(30)</sup>.

La compensazione, per non correre il rischio di essere qualificata come sovvenzione all'impresa vettoriale nel suo complesso (e quindi come aiuto non ammesso), deve analiticamente rappresentare un intervento circoscritto alle sole tratte onerate, rivolto a pareggiare il disavanzo tra costi e ricavi patito dal vettore a seguito dell'esercizio della singola tratta onerata e bandita.

Alcune notazioni merita la terminologia utilizzata dalla lett. *f* dell'art. 4, ove si fa riferimento a «l'eventuale compenso richiesto».

Due sono le considerazioni suggerite da tale formulazione; in primo luogo la circostanza che l'erogazione finanziaria venga definita eventuale induce fondatamente a ritenere che per l'esecuzione del servizio potrebbe in astratto non essere richiesta alcuna provvidenza <sup>(31)</sup>: in tale ipotesi, squisitamente di scuola, il vettore che ritenga di non subire perdite dall'esercizio della rotta, e che quindi non richieda compensazione, potrà comunque trovare il proprio vantaggio nell'acquisizione della posizione di monopolista legale sulla rotta per un periodo massimo di tre anni.

---

<sup>(29)</sup> A seguito della pubblicazione dei bandi i vettori potevano richiedere alle competenti autorità (ENAC e Regione Sardegna) per ciascuna rotta bandita copia del formulario, del capitolato di gara e delle convenzioni di affidamento del servizio, predisposti dall'ENAC di concerto con la Regione Sardegna. In particolare la convenzione di affidamento conteneva tutte le condizioni contrattuali del servizio, indicava l'importo della compensazione finanziaria e le modalità di erogazione della stessa.

<sup>(30)</sup> L'importo massimo della compensazione finanziaria è stato così determinato per ciascuna rotta: Cagliari-Roma e vv.: 31.500.000.000; Cagliari-Milano e vv.: 13.300.000.000; Olbia-Roma e vv.: 415.000.000; Olbia-Milano e vv.: 12.300.000.000; Alghero-Roma e vv.: 11.700.000.000; Alghero-Milano e vv.: 450.000.000

<sup>(31)</sup> Deve inoltre considerarsi che la provvidenza, pur richiesta, potrebbe non essere erogata nell'ipotesi in cui non si riscontrino a consuntivo diseconomie derivanti dall'esecuzione del servizio stesso.

La seconda considerazione si riferisce all'utilizzazione del termine «compenso», invece del più corretto termine compensazione.

Mentre infatti il compenso rinvia al concetto di corrispettivo e quindi di retribuzione del servizio, la compensazione sostanzia, anche etimologicamente, un rimborso, o comunque un intervento limitato al ripianamento di eventuali disavanzi.

Ritengo di poter affermare che le somme erogate a favore dei vettori selezionati ai sensi del reg. (CEE) n. 2408/92 debbano univocamente essere considerate delle compensazioni per le perdite subite e non delle retribuzioni per il servizio reso, tant'è che in caso di disavanzi minori rispetto alla compensazione richiesta, o di servizio reso in pareggio o perfino in utile, la compensazione viene ridotta di conseguenza o completamente eliminata.

La terminologia utilizzata nell'art. 4, lett. *f*, va pertanto a mio parere considerata una infelice eccezione al tenore letterale omogeneo della normativa comunitaria di settore, agevolmente riconducibile ad un *lapsus calami* o ad una imprecisione nella traduzione.

A sostegno di questa affermazione soccorre in primo luogo la lett. *h* dell'art. 4 di cui sopra, che a tal proposito parla di «rimborso», specificando che esso dovrà tenere «conto dei costi e dei ricavi del servizio in questione» e non certo del compenso (o retribuzione) per lo svolgimento di tale servizio.

In tal senso del resto si esprime in generale la Commissione europea che parla di «compensazione» e di «compensazione finanziaria» nel suo documento denominato «I servizi di interesse generale in Europa», pubblicato in G.U.C.E., serie C, n. 281 del 26 settembre 1996 (cfr. in specie i n. 30 e 42 del documento).

Più specificamente sempre la Commissione europea, nelle citate «Linee guida sugli aiuti di stato nel settore dell'aviazione», si esprime sul punto in sede di interpretazione autentica della normativa comunitaria di settore.

Illuminante risulta in tal senso il capoverso del n. 16, nel quale viene esplicitamente affermato che il rimborso per il soddisfacimento dell'onere di servizio pubblico «deve tenere conto dei costi e dei ricavi (ossia del disavanzo) derivanti dal servizio in causa».

Sempre nel medesimo documento, al n. 17, si parla di «rimborso delle perdite sostenute dalle compagnie aeree per soddisfare oneri di servizio pubblico».

Decisivo appare inoltre il contenuto del n. 18 delle linee guida, ove esplicitamente si afferma che «un rimborso calcolato a norma dell'art. 4, § 1, lett. *h*, del regolamento, sulla base delle perdite di esercizio sostenute su una rotta, non può comportare una sovracompenso del vettore aereo».

La Commissione europea sostiene peraltro (sempre al n. 18 delle linee guida) che il sistema normativo in vigore «esclude che il rimborso per oneri di servizio pubblico possa includere elementi di aiuto» in quanto «l'essenza di un aiuto risiede nel beneficio del destinatario dell'aiuto; un rimborso limitato unicamente alle perdite sostenute a causa dell'attività su una rotta specifica non comporta alcun beneficio speciale per la compagnia aerea».

Il n. 18 ammette infine che «la compensazione delle pure perdite di esercizio sostenute su una rotta specifica» possa ricomprendere anche una «ragionevole remunerazione del capitale investito»; si tratta comunque a mio parere di entità

economiche di grandezza trascurabile e certamente non in grado di inficiare il senso del ragionamento sopra svolto.

La gara è della tipologia cosiddetta al ribasso; dovrebbe pertanto essere il vettore che richiede la compensazione minore ad ottenere la migliore valutazione per quanto concerne il profilo economico.

La valutazione delle offerte dovrà essere effettuata da una commissione di gara all'uopo nominata, che effettuerà le proprie scelte secondo alcuni criteri predefiniti legalmente.

La lett. *f* dell'art. 4 individua tali criteri nella qualità del servizio offerto, nelle tariffe e nelle condizioni offerte agli utenti, nonché nell'entità della compensazione richiesta.

Dal tenore della disposizione testé richiamata non sembra potersi desumere alcuna graduazione o gerarchia tra i criteri di valutazione; sul punto è però decisamente intervenuta la Commissione europea, la quale nelle già citate linee guida sugli aiuti di stato nel settore dell'aviazione, al n. 20, esplicita che l'entità della compensazione richiesta deve essere considerato il criterio di selezione principale, nel senso che sarà possibile «soltanto in casi eccezionali, debitamente motivati» selezionare un vettore diverso da quello che ha richiesto la compensazione più bassa.

Rimane da valutare se tale principalità del criterio di selezione debba considerarsi in termini assoluti o relativi.

Premesso che i criteri di selezione dovranno poi necessariamente tradursi in punteggi, nel caso di principalità assoluta, al criterio economico principale dovrà essere attribuito almeno un punto in più della somma dei punti attribuibili a tutti gli altri criteri; di converso nel caso di principalità relativa dovrà solamente attribuirsi al criterio principale un punteggio superiore rispetto a quello di ciascun altro criterio.

I corollari pratici dell'una e dell'altra opzione sono più che evidenti: nella prima ipotesi l'offerta economica più vantaggiosa sarebbe *de facto* risolutiva, risultando praticamente impossibile che il vettore che ottiene il 51% dei punti possa perdere la gara, a meno che non si palesino gravi carenze del vettore stesso dal punto di vista qualitativo o della sicurezza, che sarebbero però probabilmente causa di esclusione dalla gara stessa.

Nella seconda ipotesi, che personalmente mi persuade maggiormente, pur attribuendo la dovuta prevalenza al criterio economico, si consente sotto il profilo sostanziale una valutazione più organica e complessiva dell'offerta, nonché, sotto il profilo formale, si realizza una più corretta rispondenza con il dettato normativo, laddove questo ammette, seppur in via eccezionale, che la rotta possa essere aggiudicata anche al vettore che non ha richiesto la compensazione più bassa.

In conclusione merita una breve notazione la tempistica della procedura di gara.

Ai sensi della lett. *f* dell'art. 4 la selezione tra le offerte presentate dovrebbe avvenire «nel più breve tempo possibile», ma la lett. *g* del medesimo articolo subito dopo afferma che «in deroga a quanto disposto dalla lett. *f*, dal giorno della presentazione delle offerte deve trascorrere un periodo di due mesi prima che si proceda alla selezione, affinché gli altri Stati membri possano presentare eventuali osservazioni».

La risoluzione dell'apparente antinomia tra le due disposizioni passa necessariamente a mio avviso attraverso la corretta interpretazione del binomio «Stati membri».

Bisogna chiedersi in buona sostanza quali siano gli Stati membri legittimati a presentare quelle osservazioni in attesa delle quali la procedura di gara viene sostanzialmente paralizzata per due mesi.

Mentre infatti le lett. *a*, *c*, *d* ed *f* dell'art. 4 fanno esplicito riferimento a Stati membri interessati, la lett. *g* indica solo gli Stati membri, omettendo di ripetere l'aggettivo «interessati», laddove l'interesse dello Stato membro può agevolmente ricondursi al coinvolgimento diretto di un proprio scalo nei collegamenti oggetto di intervento.

Considerato il rilievo esplicitamente attribuito dalla norma alle esigenze di celerità della selezione è necessario che una eventuale deroga sia finalizzata alla salvaguardia di contrapposte esigenze perlomeno di equivalente rilevanza.

Tali non possono a mio avviso considerarsi quelle generiche provenienti da un qualunque Paese membro dell'Unione europea, ma solo quelle di un Paese interessato; in assenza quindi di altri Stati dell'Unione europea coinvolti nei collegamenti oggetto di intervento ai sensi del reg. (CEE) n. 2408/92, la disposizione della lett. *g* non dovrebbe operare e la procedura potrebbe più rapidamente continuare il proprio *iter* senza la penalizzante interruzione di due mesi.

La procedura di selezione deve ritenersi conclusa nel momento in cui la competente autorità (il Ministro dei trasporti, nel caso di specie) emana il provvedimento regolamentare di assegnazione delle singole rotte bandite ai rispettivi vincitori della gara.

8. *Brevi cenni sugli aiuti sociali* — Come anticipato in apertura, gli aiuti sociali costituiscono la seconda tipologia di intervento di aiuto ammesso, che pur non rientrando specificamente nell'oggetto di questa riflessione meritano alcune brevi riflessioni soprattutto per quanto concerne il loro rapporto con il sistema di interventi previsto dal reg. (CEE) n. 2408/92.

L'aiuto sociale è un intervento correttivo, previsto dall'art. 87, § 2, lett. *a*, del Trattato CEE (art. 92 nella vecchia numerazione), che si sostanzia in azioni a favore dei singoli consumatori, ritenute compatibili con i principi normativi sugli aiuti a patto che vengano poste in essere senza alcuna discriminazione fra i fornitori dei servizi.

Con gli aiuti sociali possono venire agevolate solo determinate categorie di passeggeri che viaggiano su una rotta; tuttavia, recitano le già citate linee guida (n. 24) della Comunità del 1994: «qualora si tratti di rotte che attuino un collegamento con regioni sfavorite, principalmente regioni insulari, l'aiuto potrebbe coprire l'intera popolazione della regione in causa».

L'intervento consiste sostanzialmente nell'erogazione di somme destinate a realizzare un determinato abbattimento tariffario a favore di una categoria agevolata di passeggeri. La differenza fra tariffa abbattuta (tariffa sociale) e tariffa di mercato viene rimborsata dallo Stato ai vettori a seguito della presentazione di un consuntivo nel quale si evidenzia il numero dei trasportati appartenenti a categorie agevolate.

Il vantaggio di tale tipo di intervento è fondamentalmente costituito dalla circostanza che al beneficio per l'utenza disagiata non fa da contraltare il rischio per i vettori di espulsione dal mercato; il contributo è infatti nominalmente erogato a favore del cittadino qualunque sia il vettore che lo trasporta.

Gli aiuti sociali presentano però alcune criticità di non poco momento.

In primo luogo esiste un limite oggettivo della misura di aiuto, poiché questa interviene solo sul versante tariffario, mentre nel contesto degli oneri di servizio pubblico si interviene sul servizio nel suo complesso (continuità, regolarità, frequenza, qualità ed anche tariffe).

In secondo luogo la soggettività dell'intervento (solo a favore di particolari categorie di cittadini) esclude che possano garantirsi vantaggi a favore dell'utenza nella sua globalità. Ciò costituisce a mio parere un grave limite e rivela una riduttiva interpretazione del concetto di continuità territoriale che non può né deve essere confinato all'interno degli angusti limiti del diritto alla mobilità di alcune categorie di cittadini (per esempio i residenti), ma deve essere riferito al diritto di collegamento di un determinato territorio, a condizioni eque, per tutti i cittadini, in entrata ed in uscita, residenti e non.

Relativamente ai rapporti tra gli aiuti sociali e l'intervento ex art. 4 reg. (CEE) n. 2408/92, la prassi riscontra un solo precedente abbastanza recente relativo alle rotte da e per la Corsica.

In tale ipotesi, con oneri di servizio già imposti e gara d'appalto già bandita, le competenti autorità hanno deciso di percorrere la via degli aiuti sociali con la benedizione della commissaria europea ai trasporti, signora Loyola De Palacio.

La commissaria, in una comunicazione al ministro dei trasporti francese, dichiarava tutta la propria simpatia per tale strumento di intervento rispetto al sistema delineato dal reg. (CEE) n. 2408/92, ritenuto sostanzialmente troppo limitativo della concorrenza, ventilando la possibilità di poter utilizzare il meglio di tale sistema (la definizione delle condizioni minime del servizio imposte come onere di servizio pubblico) coniugandolo con gli aiuti sociali.

Si tratterebbe insomma della quadratura del cerchio, poiché si godrebbe dei *commoda* di un servizio modulato sulle esigenze dell'utenza eliminando i rischiosi *incommoda* di una gara d'appalto (e quindi di una selezione *ad excludendum*) per erogare somme ai vettori.

Tale soluzione, pur costituendo un interessante ed avanzato esempio di temperamento tra esigenze sociali e commerciali, rimane a mio parere deficitaria, in quanto pur riuscendo a superare il sopra descritto limite oggettivo degli aiuti sociali, lascia del tutto irrisolta la questione del limite soggettivo degli stessi, limite che, come ho sopra evidenziato, è in grado di provocare la sostanziale negazione della continuità territoriale.

## APPENDICE

TABELLA DEI COLLEGAMENTI AEREI OPERATI AI SENSI DELL'ART. 4 DEL REG. (CEE) N. 2408/92 <sup>(32)</sup>

La tabella è articolata per Stato e per singole rotte, per ciascuna delle quali vengono indicate le date di pubblicazione sulla G.U.C.E. della comunicazione di imposizione d'oneri e del bando di gara per l'affidamento del servizio.

Nella tabella delle comunicazioni di imposizione degli oneri compaiono le seguenti abbreviazioni che dovranno così essere lette:

- mod. = modifica del contenuto degli oneri di servizio
- abr. = abrogazione degli oneri di servizio
- sosp. = sospensione degli oneri di servizio
- rev. = revisione degli oneri di servizio
- sopp. = soppressione della rotta gravata dagli oneri di servizio
- rett. = rettifica degli oneri di servizio

PAESE	ROTTA	COMUNICAZIONE	BANDO
FRANCIA	Lorient-Lann Bihoué/Lyon	28.06.1996	29.06.1996
			22.09.1999
	Agen (La Garenne)/Parigi	29.05.2001 mod.	09.12.1999
		26.04.1996	30.04.1996
	Bergerac (Roumanière)/Parigi	19.11.1999 mod.	20.11.1999
		26.04.1996	
	Castres/Lione	10.07.1998	11.07.1998
		01.12.1999 mod.	02.12.1999
	Rodez/Lione	02.12.1995	15.02.1996
		16.02.1999 mod.	17.02.1999
	Aubagne/Marsiglia	02.12.1995	15.02.1996
		16.02.1999 mod.	17.02.1999
	Paris/Montlucon - Gueret	30.12.1995	30.12.1996
		15.09.1995	26.01.1996
	Paris/Brive	25.01.1996 mod	05.03.1999
		28.10.1995 mod.	
	Paris/Epinal	27.02.1996 mod.	
		07.09.1996 mod.	
	Montpellier/Bordeaux	26.04.1996	19.12.1998
		18.12.1998 mod.	
Montpellier/Nantes	26.04.1996	30.04.1996	
Montpellier/Nizza	26.04.1996	30.04.1996	

<sup>(32)</sup> I dati riportati nella tabella sono aggiornati alla data del 31 maggio 2001 e sono stati elaborati sulla base dei dati, aggiornati fino al 30 settembre 1999, pubblicati da Gabriele Silingardi (in *Dir. trasp.* 2000, 62-66), con la collaborazione della dott.ssa Ivana Palandri del Centro di documentazione europea dell'Università di Modena e Reggio Emilia. Per la preziosa collaborazione prestata nell'opera di aggiornamento ed elaborazione desidero sinceramente ringraziare la signora Luisa Murino, segretaria del Centro di documentazione europea dell'Università di Cagliari.

Montpellier/Strasburgo	26.04.1996	30.04.1996
Perigueux/Paris	26.04.1996	19.12.1998
	18.12.1998 mod.	
Rennes/Tolosa	25.05.1996	31.05.1996
Rennes/Lilla	25.05.1996	31.05.1996
Biarriz/Pau	25.05.1996	31.05.1996
Lyon/Biarriz	25.05.1996	31.05.1996
Lyon/Pau	25.05.1996	31.05.1996
Reims/Bordeaux	23.12.1997	20.12.1997
Le Havre/Rouen / Strasburgo	01.09.1996	04.10.1996
Paris/Aurillac	01.09.1995	19.12.1998
	11.12.1998 mod.	
Paris/Saint Brieuc	30.12.1995	05.03.1996
	28.01.1999 mod.	29.01.1999
Nantes/ Saint Brieuc	09.02.1999	10.02.1999
	14.08.1999 rev.	
La Rochelle/Poitiers	01.09.1995	
Digione/Lilla	15.09.1995	05.03.1996
Digione/Londra	15.09.1995	05.03.1996
Pau/Clermont Ferrand	15.09.1995	15.02.1996
Pau/Madrid	15.09.1995	15.02.1996
Paris/Albi	28.10.1995	
Paris/Brive	28.10.1995	
Marsiglia/Pau	25.05.1996	31.05.1996
Marsiglia/Biarriz	25.05.1996	31.05.1996
Paris/Cherbourg	25.05.1996	31.05.1996
Brest/Ouessant	28.06.1996	29.06.1996
	08.08.1996 mod.	
Le Havre/Rouen	25.09.1996	17.04.1998
	16.04.1998 mod.	
Le Havre/Strasburgo	25.09.1996	17.04.1998
	16.04.1998 mod.	
Rouen/Strasburgo	25.09.1996	17.04.1998
	16.04.1998 mod.	
Paris/Castres	05.03.1997	27.01.1999
	31.05.1997 mod.	
Paris/Rochefort	18.03.1997	19.03.1997
Saint Etienne/Bordeaux	24.04.1997	25.04.1997
Paris/Rodez	31.05.1997	20.11.1998
Paris/Carcassonne	01.09.1995	
	29.12.1995 mod.	
	14.06.1997 mod.	
Strasburgo/Berlino	15.10.1994	16.12.1994
	19.12.1997 abr.	
Clermont Ferrant/Marsiglia	30.12.1995	15.02.1996
Clermont Ferrant/Lione	30.12.1995	15.02.1996
Clermont Ferrant/Nizza	30.12.1995	15.02.1996
Strasburgo/Bruxelles	15.10.1994	
	19.12.1997 abr.	
Strasburgo/Monaco	15.10.1994	16.12.1994
	19.12.1997 abr.	
Strasburgo/Amburgo	15.10.1994	16.12.1994

	19.12.1997 abr.	
Strasburgo/Rotterdam	15.10.1994	16.12.1994
	19.12.1997 abr.	
Strasburgo/Londra	15.10.1994	
	19.12.1997 abr.	
Cherbours/Paris	20.05.1996	22.05.1999
	21.05.1999 mod.	
Saint-Etienne (Bouthéon)/Tolosa (Blagnac)	28.01.2000	29.01.2000
Saint-Etienne (Bouthéon)/Lille	28.01.2000	29.01.2000
Pau (Pyrénées)/Nantes (Atlantique)	28.06.1996	29.06.1996
		29.01.2000
Saint-Etienne (Bouthéon)/Nantes	24.04.1997	25.04.1997
	02.02.2000 mod.	03.02.2000
Roanne (Renaissan)/Parigi	23.05.1997	24.05.1997
	30.03.2000 mod.	31.03.2000
Cayenne/Saint Georges-de- l'Oyapoek	30.07.1996	31.07.1996
	26.07.2000 mod.	29.07.2000
	21.12.2000 sosp.	
Cayenne/Maripasoula	30.07.1996	31.07.1996
	26.07.2000 mod.	29.07.2000
	21.12.2000 sosp.	
Cayenne/Saul	30.07.1996	31.07.1996
	26.07.2000 mod.	29.07.2000
	21.12.2000 sosp.	
Strasburgo/Copenaghen(Kastrup/ Rostelle)	15.10.1994	16.12.1994
	19.12.1997 mod.	20.12.1997
	05.12.2000 revis.	06.12.2000
Strasburgo/Lisbona	15.10.1994	16.12.1994
	19.12.1997	20.12.1997
	05.12.2000 revis.	06.12.2000
Strasburgo/Madrid	15.10.1994	16.12.1994
	19.12.1997 abrog.	
	05.12.2000	06.12.2000
Strasburgo/Milano	15.10.1994	16.12.1994
	19.12.1997 mod.	20.12.1997
	05.12.2000 revis.	06.12.2000
Strasburgo/Roma	15.10.1994	16.12.1994
	19.12.1997 abrog.	
	05.12.2000	06.12.2000
Strasburgo/Vienna	19.12.1997	20.12.1997
	05.12.2000 rev.	06.12.2000
Strasburgo/Dublino	15.10.1994	16.12.1994
	19.12.1997 mod.	20.12.1997
	15.09.1998 mod.	16.09.1998
	05.12.2000 sopp.	20.11.1998
Le Puy-en-Velay/Parigi	01.09.1995	02.04.1996
	16.04.1999	
	29.05.2001 mod.	31.05.2001
Rennes/Basilea-Mulhouse	25.05.1996	31.05.1996
	29.05.2001 mod.	
Tours (Val de Loire)/Lione	06.03.2001	07.03.2001



Montpellier/Lione	26.04.1996	30.04.1996
	06.03.2001 sopp.	
Tolone Hières/Bordeaux	06.03.2001	07.03.2001
Tolone Hières/Tolosa	06.03.2001	07.03.2001
Tolone Hières/Nantes	06.03.2001	07.03.2001
Reims/Clermont-Ferrand	06.03.2001	07.03.2001
Reims/Lione	01.09.1995	21.12.1997
	23.12.1997 mod.	
	09.03.2000 mod.	
Montpellier/Ajaccio	16.09.1998	
	19.01.1999 sopp.	
	30.06.2000 mod.	
	29.11.2000 rev.	
Montpellier/Bastia	16.09.1998	
	19.01.1999 sopp.	
	30.06.2000	
	29.11.2000 rev.	
Belle Ile/Nantes	10.06.1997	11.06.1997
	27.01.2000 sosp.	
Belle Ile/Lorient	10.06.1997	11.06.1997
	27.01.2000 sosp.	
Brest/Lione	25.05.1996	31.05.1996
	27.01.2000 sosp.	
Marsiglia/Bastia	03.08.1995	04.08.1995
	04.06.1997 mod.	
	16.09.1998 mod.	
	19.01.1999 sosp.	
	10.08.1999 mod.	
	13.01.2000 mod.	
	29.11.2000 rev.	
Parigi/Ajaccio	03.08.1995	04.08.1995
	04.06.1997 mod.	
	16.09.1998 mod.	
	19.01.1999 sosp.	
	10.08.1999 mod.	
	29.11.2000 rev.	
Parigi/Bastia	03.08.1995	04.08.1995
	04.06.1997 mod.	
	16.09.1998 mod.	
	19.01.1999 sosp.	
	10.08.1999 mod.	
	29.11.2000 rev.	
Parigi/Calvi	03.08.1995	04.08.1995
	04.06.1997 mod.	
	16.09.1998 mod.	
	19.01.1999 sosp.	
	10.08.1999 mod.	
	29.11.2000 rev.	
Parigi/Figari	03.08.1995	04.08.1995
	04.06.1997 mod.	
	16.09.1998 mod.	
	19.01.1999 sosp.	

	10.08.1999 mod. 29.11.2000 rev.	
Marsiglia/Calvi	03.08.1995 04.06.1997 mod. 16.09.1998 mod. 19.01.1999 sosp. 10.08.1999 mod. 13.01.2000 mod.	04.08.1995
	29.11.2000 rev.	
Marsiglia/Figari	03.08.1995 04.06.1997 mod. 16.09.1998 mod. 19.01.1999 sosp. 10.08.1999 mod. 13.01.2000 mod.	04.08.1995
	29.11.2000 rev.	
Marsiglia/Ajaccio	03.08.1995 04.06.1997 mod. 16.09.1998 mod. 19.01.1999 sosp. 10.08.1999 mod. 13.01.2000 mod.	04.08.1995
	29.11.2000 rev.	
Nizza/Ajaccio	03.08.1995 04.06.1997 mod. 16.09.1998 mod. 19.01.1999 sosp. 10.08.1999 mod. 13.01.2000 mod.	04.08.1995
	29.11.2000 rev.	
Nizza/Bastia	03.08.1995 04.06.1997 mod. 16.09.1998 mod. 19.01.1999 sosp. 10.08.1999 mod. 13.01.2000 mod.	04.08.1995
	29.11.2000 rev.	
Nizza/Calvi	03.08.1995 04.06.1997 mod. 16.09.1998 mod. 19.01.1999 sosp. 10.08.1999 mod. 13.01.2000 mod.	04.08.1995
	29.11.2000 rev.	
Nizza/Figari	03.08.1995 04.06.1997 mod. 16.09.1998 mod. 19.01.1999 sosp. 10.08.1999 mod. 13.01.2000 mod.	04.08.1995
	29.11.2000 rev.	
Lione/Ajaccio	19.10.2000	

	Lione/Bastia	19.10.2000	
	Lione/Calvi	19.10.2000	
	Lione/Figari	19.10.2000	
	Tolone/Ajaccio	03.08.1995	04.08.1995
		04.06.1997 mod.	
		16.09.1998 mod.	
		19.01.1999 sosp.	
		10.08.1999 mod.	
		19.10.2000 sopp.	
	Tolone/Bastia	03.08.1995	
		04.06.1997 mod.	
		16.09.1998 mod.	
		19.01.1999 sosp.	
		10.08.1999 mod.	
		19.10.2000 sopp.	
Territorio metropolitano francese con:	Guadalupa, Guyana, Martinica, Riunione	09.08.1997	
GERMANIA	Erfurt/Berlino(Tempelhof)	09.3.2000	20.04.2000
	Erfurt/Colonia	09.3.2000	20.04.2000
	Erfurt/Amburgo	09.3.2000	20.04.2000
	Erfurt/Monaco	09.03.2000	20.04.2000
	Hof Bayreuth/Francoforte	25.06.1998	26.06.1998
		05.12.2000 mod.	06.12.2000
		18.04.2001 mod.	19.04.2001
	Saarbrücken/Francoforte	22.05.2001	23.05.2001
ISLANDA	Gjogur/Reykjavik	30.10.1999	04.11.1999
	Grimsey/Akureyi	30.10.1999	04.11.1999
IRLANDA	Dublino/Kerry	05.01.1994	25.06.1994
		14.10.1997 mod.	15.10.1997
		17.03.2000 rev.	
		15.09.2000 mod.	16.09.2000
	Dublino/Sligo	05.01.1994	25.06.1994
		06.01.1996	27.01.1995
		14.10.1997	14.03.1996
		17.03.2000 rev.	
		15.09.2000 mod.	16.09.2000
	Dublino/Galway	05.01.1994	25.06.1994
		14.10.1997	15.10.1997
		17.03.2000 rev.	
		15.09.2000 mod.	16.09.2000
	Dublino/Donegal	05.01.1994	25.06.1994
		06.01.1996	27.01.1995
		27.08.1998	28.08.1998
		05.05.2000 rev.	
		15.09.2000 mod.	16.09.2000
	Dublino/Derry	15.09.2000	16.09.2000
	Dublino/Knock	15.09.2000	16.09.2000
	Dublino/Waterford/Dublino	05.01.1994	25.06.1994
	Dublino/Connaught/Dublino	05.01.1994	25.06.1994
	Waterford/Galway/Sligo	05.01.1994	25.06.1994
ITALIA	Cagliari/Roma	07.10.2000	13.12.2000

		15.02.2001 mod.	sostituito da
		28.02.2001 rett.	16.02.2001
	Cagliari/Milano	07.10.2000	13.12.2000
		15.02.2001 mod.	sostituito da
		28.02.2001 rett.	16.02.2001
	Olbia/Roma	07.10.2000	13.12.2000
		15.02.2001 mod.	sostituito da
		28.02.2001 rett.	16.02.2001
	Olbia/Milano	07.10.2000	13.12.2000
		15.02.2001 mod.	sostituito da
		28.02.2001 rett.	16.02.2001
	Alghero/Roma	07.10.2000	13.12.2000
		15.02.2001 mod.	sostituito da
		28.02.2001 rett.	16.02.2001
	Alghero/Milano	07.10.2000	13.12.2000
		15.02.2001 mod.	sostituito da
		28.02.2001 rett.	16.02.2001
NORVEGIA	Rost/Bodo	20.05.1999	20.05.1999
		27.11.1999	30.11.1999
	Fagernes/Oslo	01.02.1996	03.02.1996
		20.05.1999 mod.	30.11.1999
		27.11.1999 mod.	
	Roros/Oslo	05.04.2001 rett.	
		15.03.2001	15.03.2001
	Vaeroy/Bodo	01.02.1996	03.02.1996
		21.01.1999	23.01.1999
	Fagernes/Bergen	01.02.1996	03.02.1996
	Lakeselev/Tromso	01.05.1997	03.05.1997
		20.05.1999 sost.	20.05.1999
	Sorkjosen/Tromso	20.06.1996	
Collegamenti tra:	Vadso-Vardo-Batsfjord-	20.06.1996	
	Berlevag-Mehamn-Honingsvag-	20.05.1999 rev	
	Hammersfest-Hasvik e Kirkenes-		
	Alta-Tromso		
	Floro/Oslo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Folro/Bergen	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Andenes/Bodo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Andenes/Tromso	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Forde/Bergen	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Forde/Oslo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Svolvae/Bodo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Sogndal/Oslo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Leknes/Bodo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	

	Sogndal/Bergen	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Rost/Bodo	20.05.1999	20.05.1999
	Sandane/Oslo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Narvik/Bodo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Sandane/Bergen	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Bronnoysund/Bodo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Orsta/Volda/Oslo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Rorvik/Trondheim	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999	
	Bronnoysund/Trondheim	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Orsta-Volda/Bergen	20.05.1999	20.05.1999
	Sandnessjoen/Bodo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Sandnessjoen/Trondheim	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Mo i Rana/Bodo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Mo i Rana/Trondheim	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Mosjoen/Bodo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Mosjoen/Trondheim	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 sost.	
	Namsos/Trondheim	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 rev.	
	Stokmarkness/Bodo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 rev.	
	Mo i Rana/Oslo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 rev.	
	Mosjoen/Oslo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 rev.	
	Sandnessjoen/Oslo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 rev.	
	Bronnoyound/Oslo	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 rev.	
	Orsta-Volda/Alesund	20.06.1996	20.05.1999
		20.05.1999 rev.	
REGNO UNITO	Glasgow/Campbeltown	21.12.1996	24.12.1996
		08.12.1999 mod.	09.12.1999
	Glasgow/Tiree	21.12.1996	24.12.1996
		08.12.1999 mod.	09.12.1999
	Glasgow/Barra	21.12.1996	24.12.1996
		08.12.1999 mod.	09.12.1999
	Isole Shetland	30.12.1997	31.12.1997
	(Tingwall/Sumburg)/Isole Foula,	12.12.2000 mod.	13.12.2000

	Fair isle, Out Skerries, Papa Stour		
	Orkney (Kirkwall) Isole	30.12.1997	31.12.1997
	Orcadi/Papa Westray North	22.12.2000 mod.	23.12.2000
	Ronaldsay		
	Stornoway/Benbecula/	04.03.1995	09.05.1998
		08.05.1998 mod.	
		29.05.2001 mod.	31.05.2001
	Benbecula/Barra	04.03.1995	09.05.1998
		08.05.1998 mod.	
		29.05.2001 mod.	31.05.2001
	Nelle Isole Ebridi	04.03.1995	09.05.1998
		08.05.1998 mod.	
SVEZIA	Ostersund/Umea	02.03.1994	26.03.1994
			04.05.2000
			05.05.2000
			09.09.2000
SPAGNA	all'interno delle Isole Canarie	26.08.1998	
PORTOGALLO	Lisbona/Funchal/Lisbona	04.08.1995	29.08.1995
		26.08.1998 mod.	
	Lisbona/Porto Santo/Lisbona	04.08.1995	29.08.1995
		26.08.1998 mod.	
	Porto/Porto Santo/Porto	04.08.1995	29.08.1995
	Porto/Funchal/Porto	04.08.1995	29.08.1995
		26.08.1998 mod.	
	Porto/Ponta Delgada/Porto	04.08.1995	29.08.1995
		26.08.1998 mod.	
	Lisbona/Ponta Delgada/Lisbona	04.08.1995	29.08.1995
		26.08.1998 mod.	
	Lisbona/Terceira/Lisbona	04.08.1995	29.08.1995
		26.08.1995 mod.	
	Lisbona/Terceira/Horta/Lisbona	04.08.1995	29.08.1995
	Lisbona/Horta /Lisbona	04.08.1995	29.08.1995
		26.08.1998 mod.	
	Funchall/Ponta Delgada/Funchall	04.08.1995	06.03.1997
		26.08.1998 mod.	
	Lisbona/Vila Real Braganza	05.03.1997	06.03.1997
		12.06.1999 mod.	
	Funchal/Porto Santo/Funchal	04.08.1995	29.08.1995
		26.08.1998 mod.	