

Profili generali in tema di liberalizzazione del trasporto aereo

di MASSIMO PELLINGRA CONTINO

1. Premessa.

L'ampliamento progressivo della disciplina del trasporto aereo e dei connessi servizi è stato oggetto di una puntuale disciplina dettagliata al fine della garanzia e tutela del mercato unico e concorrenziale quale base economica dell'Unione europea.

L'assetto attuale dei trasporti aerei è volto alla tutela del complessivo mercato dell'Unione. I costi di trasporto aereo incidono sugli scambi di beni e di servizi e sono oggetto indubbiamente di una analisi sul corretto funzionamento dei mercati al fine di non creare effetti distorsivi sul mercato di beni e servizi che garantiscono una effettiva ed efficace prestazione dei servizi aeroportuali.

Il Libro bianco della Commissione su "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte", Com (2001), 370, del 12 settembre 2001¹ rileva che "fra i modi di trasporto, il trasporto aereo ha indubbiamente registrato negli ultimi trent'anni la crescita maggiore. Il volume di traffico aereo espresso in termini di passeggero/Km è aumentato in media del 7,4 % all'anno a partire dal 1980, il traffico negli aeroporti dell'Unione si è invece quintuplicato rispetto al 1970".

L'aumento delle dimensioni del traffico aereo si fonda, oggi, sulla opportunità di un miglioramento delle infrastrutture aeroportuali e contestualmente dei meccanismi di gestione² delle stesse nonché dei servizi annessi: ciò ha comportato e comporta

¹ L. DE PALACIO, *Presentation du Livre Blanc sur la politique européenne des transports*, in *Atti della Commissione europea, La politique européenne des transports à l'horizon 2010*, 27 novembre 2001, p. 21 ss

² G. CAMARDA, *La responsabilità del gestore aeroportuale*, p. 65 ss., in *Le gestioni aeroportuali Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, a cura di M. Comenale Pinto, F. Morandi e L. Masala, Giuffrè, 2005. Le dotte considerazioni dell'insigne A. sono incentrate soprattutto sull'iter normativo che ha condotto all'attuale regime delle gestioni aeroportuali in Italia. L'Autore si sofferma sulla forma privatistica delle gestioni, rilevando la necessità dell'imposizione di *un termine, poi prorogato, per la costituzione di società di capitali, finalizzate non solo a svolgere i servizi ma anche a realizzare le infrastrutture. Il rinvio alla normativa generale di cui alla legge 23 dicembre 1992, n. 498 è ora superato dall'art. 116 del d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267 con particolare riferimento alla cessazione del vincolo della partecipazione maggioritaria della parte pubblica...* (p. 66). Dalle puntuali ed acute osservazioni dell'A. in materia si rileva che il quadro normativo nell'ambito della disciplina delle gestioni aeroportuali è arricchito di regolamenti ministeriali tra cui il r. m. n. 521 del 1995 e successivi atti amministrativi di indirizzo; si scorgono "numerose disposizioni che si potrebbero rilevare utili ed obiettivi punti di riferimento non solo al fine di accertare eventuali

tuttora la necessità di una disciplina comune tale da orientare il sistema verso obiettivi da raggiungere nel breve-medio periodo.

Il rapido sviluppo del trasporto aereo ha messo in luce la necessità di una regolazione del fenomeno che ha assunto una portata rilevante che va dal controllo sull'accesso ai vettori al mercato all'assegnazione delle rotte, alla gestione delle infrastrutture aeroportuali, alla regolamentazione dei servizi, alla tutela del passeggero, alla sicurezza, alla concorrenza³, alla assegnazione dei diritti di atterraggio nonché alla disciplina degli aiuti di stato in materia⁴.

2. Per un breve excursus della disciplina dei trasporti aerei.

Ai fini di un breve inquadramento storico della materia, è bene ricordare che il Trattato di Roma non si occupava specificamente della materia dei trasporti aerei e dei connessi profili, che era uniformata ai principi generali in tema di concorrenza e di libera circolazione di beni, servizi e persone tra gli Stati membri.

Sul punto si ricordi che per espressa previsione dell'art. 84 (oggi art. 80), par. 1, il Titolo IV, ora V, del Trattato, dedicato ai trasporti – il quale all'art. 74 (ora 70) fa riferimento all'obbligo degli Stati membri di perseguire gli obiettivi nel quadro di una politica comune dei trasporti – si applica soltanto ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili, mentre il par. 2 rimette al Consiglio il potere di decidere se e con quali modalità potranno essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima ed aerea.

La mancanza di fonti derivate faceva sì che i trasporti aerei fossero privi di disciplina europea. Quindi i primi interventi della Corte di Giustizia in materia furono diretti a chiarire che la materia dei trasporti aerei non era sottratta ai principi generali del Trattato - come si era sostenuto da parte dei Governi di alcuni

*responsabilità del gestore aeroportuale ma anche ...per le responsabilità del soggetto pubblico (ENAC) cui è affidata l'istruttoria per affidamento delle gestioni totali aeroportuali... e dell'organo ministeriale cui ex art. 11 del d.m. n. 521/1997 è affidata la vigilanza" (p. 66); più diffusamente vedasi G. CAMARDA, *Il regime giuridico delle infrastrutture aeronautiche*, Palermo, 1972; G. GAETA, *Il regime giuridico degli aerodromi*, in *Trasp.* 1974, n. 2, 5; M. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, Padova, 1984. Trattasi di tematiche e connessi profili problematici che saranno in particolare affrontati successivamente, nell'ambito appunto dell'attuale disciplina della gestione dei servizi aeroportuali.*

³ Le regole europee di carattere generale in ambito di trasporti necessitano di essere rapportate alle peculiari caratteristiche giuridico- economiche dei servizi aerei.

⁴ Si pensi alla disciplina del Cielo Unico Europeo, che è teso a preservare la sicurezza e il coordinamento dell'uso dello spazio fisico dei cieli comunitari, sia ai fini civili sia militari, ponendosi come uno degli obiettivi più importanti dell'integrazione europea.

Stati Membri⁵ – superando l'indirizzo di quanti ne riconoscevano senza dubbio l'applicabilità ma ne rinviavano l'operatività all'esercizio del potere normativo derivato da parte del Consiglio.

Fino alla prima metà degli anni ottanta, la disciplina dei trasporti aerei è stata rimessa alla sovranità degli stati membri, con riguardo alla gestione dei servizi e delle infrastrutture di trasporto, che subiva limitazioni soltanto in riferimento ad alcuni profili di competenza di specifiche organizzazioni internazionali (IATA, ICAO⁶), senza che fossero definiti per il momento le modalità di svolgimento dei servizi attraverso norme interne od accordi di natura bilaterale con gli altri Stati.

Fonte principale sopranazionale della materia è la Convenzione stipulata dalla Conferenza Aeronautica Internazionale riunitasi a Chicago alla fine del 1944 (dal 25 novembre al 7 dicembre) per regolare e consentire un sicuro esercizio dell'aviazione civile, affidando all'ICAO il ruolo di garante dei principi enunciati dalla Conferenza stessa (le c. d. 5 libertà fondamentali dell'aria)⁷.

La Convenzione di Chicago sostituì quella stipulata a Parigi il 13 ottobre 1919 e rappresenta ancora oggi il principale accordo multilaterale sull'aviazione civile, essendo stata ratificata dalla maggior parte degli Stati del mondo, ivi compresa l'Italia. L'*incipit* della Convenzione stessa dispone l'esclusiva sovranità degli Stati sullo spazio aereo sovrastante il loro territorio, comprendente lo spazio terrestre e le acque territoriali e distingue tra servizi aerei internazionali registrati e non registrati, categorie non definite in modo puntuale ma che corrispondono all'incirca alla distinzione tra voli di linea e voli *charter*.

Al di là di esemplificazioni generali è opportuno menzionare che nel 1944 veniva

⁵ Cfr. F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996; C. GUELFÌ, *La comunità economica europea e i trasporti aerei*, in *Riv. Dir. Int.*, 1965, p. 585 ss. soprattutto relativamente alle problematiche connesse all'applicabilità o meno del Trattato al settore del trasporto aereo.

⁶ International Civil Aviation Organisation, istituita il 4 aprile 1947 in attuazione dell'art. 81 della Convenzione di Chicago, al fine di garantire un assetto effettivo dell'aviazione civile nel mondo. Cfr. F. LATTANTI, *Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO)*, in *Enc. Dir.*, XXXI, 1981, p. 228 ss.

⁷ In particolare le 5 libertà sono: diritto di sorvolare il territorio di una nazione contraente senza atterrare; diritto di atterrare in una nazione contraente senza raccogliere né far sbarcare passeggeri e merci (scalo tecnico); diritto di far sbarcare nel territorio della nazione di destinazione passeggeri, posta e merci imbarcati sul territorio dello Stato di cui il vettore ha la nazionalità; diritto di imbarcare i passeggeri, posta e merci da una nazione straniera con destinazione nel territorio dello Stato di cui il vettore ha la nazionalità; diritto di imbarcare passeggeri, posta e merci a destinazione del territorio di ogni altro Stato firmatario e diritto di sbarcare passeggeri, posta e merci provenienti dal territorio di ogni altro Stato firmatario. Sul punto vedasi M. DUPONT-ELLERAY, *La politique communautaire de l'aviazione civile, da la liberalisation du transport aérien au ciel unique européen*, in *Rev. Franc. Droit aér.*, 2002, p. 353 ss.; A. C. PELLICELLI, *Le compagnie aeree. Economia e gestione del traffico aereo*, Milano, 1996, p. 177 ss.

concluso un “Accordo sul transito nei servizi aerei internazionali”, che riconosceva le prime due libertà menzionate in nota a favore degli aeromobili esercenti servizi di linea.

Dello stesso anno è l’“Accordo sui trasporti aerei internazionali” che riconosce per i suddetti servizi anche le libertà commerciali, ma, mentre il primo fu siglato da tutti gli Stati contraenti della Convenzione, questo non raggiunse un numero di ratifiche sufficienti per entrare in vigore⁸ in modo che, per i servizi di linea, l’esercizio di siffatte libertà era subordinato all’ottenimento di un previo atto autorizzatorio.

La Convenzione prendeva atto dello strumento degli accordi bilaterali, certamente idonei a superare le difficoltà di regolare la molteplicità delle posizioni assunte dai singoli Stati, che imponeva di registrare presso l’ICAO, spingendo gli Stati Membri all’abrogazione degli accordi incompatibili con le disposizioni della stessa (art. 82)⁹.

A tal proposito, seppur la Convenzione abbia ammesso la c.d. riserva di cabotaggio – cioè riserva ai vettori nazionali dei traffici aerei tra aeroporti ubicati sul proprio territorio (traffico “interno”) – essa ha disposto il divieto di concludere accordi diretti a riservare a specifici Stati il diritto di cabotaggio¹⁰ sul territorio di un altro Stato. Evidentemente si era ancora lontani dal progetto dei “cieli aperti” mentre gli accordi bilaterali conclusi tra i singoli Stati si incentravano sul principio della reciprocità cioè di un sistema garantistico dei servizi di trasporto aereo basato su interessi monopolistici delle compagnie di bandiera¹¹.

⁸ M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei Trasporti*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 252 ss.

⁹ M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, p. 255 ss;

¹⁰ Con riferimento agli Stati Uniti, A. ANTONINI, *I pubblici servizi di trasporto tra protezionismo e deregulation: l’esperienza statunitense e la realtà dell’ordinamento interno*, in Atti del Convegno di Modena del 4 aprile 1997, *L’attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, Milano, 1998, p. 129-131; F. MUNARI, *La liberalizzazione del trasporto aereo nell’Unione Europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, p. 207; A. PIZZINO, *Verso la seconda fase di liberalizzazione del trasporto aereo comunitario: le proposte della Commissione CEE*, in *Dir. commi Int.*, 1989, p. 703 ss..

¹¹ Più approfonditamente vedi P. DI PALMA, *Il diritto degli aeroporti nel processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo*, Roma, Procom, 2006, p. 10 ss.; A. GIARDINA, *Attuali prospettive della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa*, in *Dir. prat. civ.*, 1989, p. 19 ss.; A. GIARDINA, *La fase 2 della liberalizzazione comunitaria del trasporto aereo*, in *Dir. comm. Int.*, 1990, p. 779 ss; P. GIRARDI, *La liberalizzazione dei traffici aerei in vista del completamento del mercato unico europeo e suoi riflessi sul trasporto aereo nell’area del Mediterraneo*, in *Trasp.*, 1993, n. 59, p. 62 ss. Cfr. Convegno su “La gestione del traffico aereo: Profili di diritto internazionale, comunitario ed interno”, 5-6 ottobre 2007, (nell’ambito del programma di ricerca scientifica di rilevante interesse nazionale PRIN 2005) su “L’organizzazione dell’assistenza la volo in Italia”, in particolare vedasi il pregevole contributo di A. Antonini, che si sofferma sul contenuto dei Regolamenti n. 449,450 e 451 del 2004, in materia rispettivamente di principi generali del cielo unico europeo, di fornitura di servizi di navigazione aerea nel cielo unico europeo e di organizzazione ed uso dello spazio del cielo unico europeo. A differenza della Convenzione di Chicago che statuisce una divisione in zone di

È opportuno rilevare che l'esigenza di promuovere un processo di liberalizzazione dei servizi di navigazione aerea e aeroportuale è stata avvertita dagli Stati Uniti, che, con l'*Airline Deregulation Act* del 1978, imposero la cessazione di ogni restrizione su rotte e tariffe in ambito nazionale al fine di consentire l'ingresso nel mercato di nuovi vettori, con l'offerta di tariffe più competitive, attraverso l'imposizione agli operatori, già esistenti, di un abbattimento dei prezzi sino ad allora applicati. Si voleva cioè raggiungere un risultato attraverso la riduzione dei costi, che si caratterizzava per la concentrazione dei voli su un numero limitato di scali maggiori, operanti, secondo una certa logica geografica ed economica, come centri collettori di traffico (*hub*) e atti a consentire alle compagnie aeree che li presidiano di servire più aree e di assicurare quindi ai propri utenti maggiori collegamenti.

Ciò era il risultato della risposta alle difficoltà finanziarie in cui erano venute a trovarsi le compagnie aeree statunitensi per cui erano state adottate politiche dirigistiche e protezionistiche che, a loro volta, trovarono espressione nel Civil Aeronautic Board, autorità aeronautica con penetranti poteri di regolamentazione e controllo sul traffico aereo, in particolare nell'ambito dell'accesso al mercato e all'approvazione delle tariffe, poi soppressa nel 1985¹².

3. *La disciplina dei servizi aerei secondo i principi della libera concorrenza e della libera prestazione dei servizi.*

Nella seconda metà degli anni ottanta¹³, il Consiglio assume l'impegno di realizzare un mercato comune unico dell'aviazione commerciale, che si concretizza nell'adozione delle misure del secondo e terzo pacchetto, nella graduale applicazione dei principi in materia di concorrenza e di libera prestazione di servizi all'interno della Comunità e nell'accento posto dal Trattato sugli obiettivi da perseguire per una efficace politica dei trasporti¹⁴. Gli organi europei – secondo la

navigazione aerea, la recente regolamentazione comunitaria del cielo unico europeo del 2004 prevede una unica regione europea aerea, comprendendovi anche gli Stati terzi.

¹² M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *op. cit.* p. 257 ss. per quanto riguarda l'iter di *deregulation* dei servizi aerei statunitensi.

¹³ R. DOGANIS, *The bilateral regime for air transport. Current position and future prospects in international air transport: the challenges ahead*, Parigi, OECD, 1993.

¹⁴ D. SCICOLONE, *La politica europea dei trasporti*, in *Riv. amm.*, fasc. 5, 2005, p. 537 ss. in cui, nonostante l'analisi sia rivolta soprattutto ai trasporti per rotaie, si considera la politica dei trasporti come strumento per l'obiettivo di conseguire il mercato comune. Essa trova un referente normativo non soltanto nelle previsioni di cui agli artt. 2 e 3 del Trattato anche nel disposto di cui all'art. 79 del Trattato che contempla un'azione comune comunitaria volta ad abolire le discriminazioni derivanti dall'applicazione da parte dei vettori di prezzi e condizioni differenti a seconda del paese di origine o

corretta dizione a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona - così sono intervenuti nel settore attraverso la predisposizione di una politica comune dei trasporti aerei, che certamente ha condiviso i principi di deregolamentazione e quindi di liberalizzazione ma al medesimo tempo tutela interessi rilevanti come l'ambiente e la sicurezza.

In realtà le prime pronunce della Corte di Giustizia hanno statuito la diretta applicabilità al settore del trasporto marittimo della normativa del Trattato in materia di libera circolazione¹⁵; nel 1985 il Consiglio è stato ritenuto inadempiente per la mancata previsione di disposizioni attuative dei principi di concorrenza, con riguardo al settore della navigazione aerea, sollecitandolo alla attuazione di una politica comune del trasporto aereo, secondo i principi del libero mercato.

Il processo di liberalizzazione compiuto sino ad oggi è stato attuato in modo graduale, tenendo conto delle indiscutibili peculiarità del settore aereo, che il Trattato aveva tenuto distinte dalla generalità dei servizi di trasporto; la gradualità del richiamato processo è connessa alle forti barriere economiche, alla scarsità delle infrastrutture, alle esigenze di interesse pubblico a garantire i collegamenti con le zone più arretrate, come si faceva riferimento nella prima parte del presente lavoro, senza sottacere le interrelazioni con la rete ferroviaria ad alta velocità e la necessità di una armonizzazione tra tutela della concorrenza e politica di controllo pubblico del settore¹⁶.

Preliminarmente alla disamina dell'attuale normativa europea in materia di trasporto aereo sembra opportuno soffermarci sulla natura dei servizi di trasporto aereo nell'ordinamento italiano¹⁷. I servizi aerei si distinguono in servizi di linea e servizi non di linea. Tra i servizi aerei non di linea si rintracciano i voli per il

di destinazione, tali da comportare diseconomie per la concorrenza. Si tratta di conseguire una piena integrazione comunitaria tramite la garanzia della libertà di prestazione dei servizi, del diritto di stabilimento, della concorrenza e della parità di trattamento. Lo scopo principale sarebbe quello di istituire uno spazio giuridico sopranazionale integrato ed allargato. Nella Convenzione di Lisbona del 2001, infatti, è stato fissato l'obiettivo di rendere l'economia europea come quella "basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica più sostenibile..." (cfr. M. MONTI, *Più concorrenza favorisce la crescita europea, in 1985-2004 vent'anni di storia italiana*, in *Capitalia*, 2004, n. 1 gennaio-febbraio, 43).

¹⁵ Sent. 30 aprile 1986, n C-209-213/1984, Pubblico Ministero c. Asijes e aa, con nota di A. GIARDINA, *Attuali prospettive della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1989, p. 19 ss.; S. BUSTI, *Verso un mercato comune aeronautico*, in *Trasp.*, 1991, p. 53-55; G. SILINGARDI, *Trasporto aereo e deregulation nella prospettiva comunitaria*, in *Studi econ dir.* p. 603 ss.; G. SILINGARDI, *I servizi aerei*, in AA. VV., *Il cinquantenario del codice della navigazione*, Atti del Convegno svoltosi a Cagliari il 28-30 marzo 1992, Cagliari, 1993.

¹⁶ S. BUSTI, *op. cit.*

¹⁷ R. MANCUSO, *Istituzioni di diritto della navigazione*, Giappichelli, 2002, con particolare riferimento all'ordinamento dei servizi aerei, p. 187 ss. in Appendice di aggiornamento.

trasporto di passeggeri e merci nonché i voli regionali ed interregionali effettuati con aeromobili con capienza non superiori a cinquanta passeggeri o a cinquemila chilogrammi di merce¹⁸.

A seguito del primo tentativo di offrire una *regulation* del traffico commerciale avvenuto con la stipula dell'Accordo di Chicago del 7 dicembre 1944, la disciplina dei servizi aerei è stata affidata ad una copiosa serie di accordi bilaterali tra gli Stati membri interessati, al fine di raggiungere l'obiettivo della ripartizione dei traffici e rotte e della fissazione delle tariffe.

In particolare, i contributi normativi comunitari in tema di trasporto aereo sono riconducibili all'adozione di diversi "pacchetti" di misure. I primi interventi normativi comunitari, successivi alle richiamate decisioni della Corte di Giustizia, hanno riguardato i servizi di trasporto aereo propriamente detti e, in particolare, le tariffe per il trasporto aereo di passeggeri e merci (Dir. 87/601 del Consiglio), nonché l'accesso dei vettori alle rotte intracomunitarie di servizio aereo di linea e la ripartizione della capacità passeggeri fra vettori aerei nei servizi di linea tra Stati membri.

Nello stesso periodo, in applicazione degli art. 81 e 82 (ex art. 85 e 86) del Trattato, con i reg. n. 3975 e 3976 del 1987, il Consiglio stabiliva gli strumenti di applicazione delle regole della concorrenza alle imprese di trasporto aereo e le relative esenzioni¹⁹. I due citati regolamenti sono stati modificati all'inizio degli anni novanta (secondo "pacchetto") dai regolamenti nn. 2342 e 2343 del Consiglio, mentre il regolamento n. 1991/294 dettava le prime disposizioni in tema di trasporto aereo di merci tra Stati membri e la direttiva 91/670 dello stesso Consiglio disciplinava l'attuazione reciproca delle licenze per l'esercizio di funzioni nella materia dell'aviazione civile²⁰.

Si può parlare di una politica comune nel settore del trasporto aereo soltanto a partire dal 23 luglio 1992, quando, con un nuovo pacchetto di regolamenti, il Consiglio intervenne tra l'altro a ridisciplinare l'accesso dei vettori alle rotte intracomunitarie nonché a rivedere le regole di concorrenza per le imprese di trasporto aereo e le relative esenzioni.

¹⁸ Vedi il contributo dottrinale di R. MANCUSO, *op. cit.*, p. 189 ss.

¹⁹ G. RINALDI BACCELLI, *La liberalizzazione del trasporto aereo in Europa*, in *Trasp.*, 1987, n. 41, 42 e 43.

²⁰ P. GIRARDI, *La liberalizzazione dei traffici aerei in vista del completamento del mercato unico europeo e suoi riflessi sul trasporto aereo nell'area del Mediterraneo*, in *Trasp.*, 1993, n. 59, p. 62 ss.; P. GIRARDI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, in *Dir. trasp.*, 1993, p. 39; G. RINALDI BACCELLI, *op. cit.* p.35.; G. SILINGARDI, *L'incidenza sul codice della navigazione della normativa comunitaria sul trasporto aereo*, in *Dir. trasp.*, 1997, p. 343.

Il più importante dei regolamenti del c.d. terzo pacchetto è quello che ha istituito il “certificato di operatore aereo” che può essere attribuito soltanto a coloro i quali dimostrano di possedere l’attitudine professionale e la capacità professionale ai fini di un corretto esercizio degli aeromobili; a tal fine i possessori del predetto certificato devono provvedere a munirsi di licenza di esercizio che può essere rilasciata a seguito di istanza presentata innanzi allo Stato in cui l’impresa ha la propria sede principale²¹.

La Commissione, in generale, ha sottolineato la opportunità di favorire il sistema degli accordi bilaterali tra i vettori comunitari rendendoli più flessibili e concorrenziali, attraverso la predisposizione di un sistema di controllo sugli aiuti di stato, al fine di migliorare la qualità, la produttività e la redditività delle compagnie aeree comunitarie, di contribuire ad incrementare le imprese più produttive, di diminuire il prezzo dei servizi, di incrementare lo sviluppo del trasporto aereo, la sua espansione economica e l’occupazione nel settore.

La Comunità Europea ha adottato una modalità di intervento diretto in materia, soprattutto con riferimento alla liberalizzazione dei servizi aerei, alla libera circolazione dei passeggeri e merci, all’assistenza a terra, all’assegnazione degli *slot*.

Anche per quanto concerne i contributi statali agli aeroporti, la Comunità ha più volte richiamato ed eventualmente sanzionato gli Stati membri che finanziano le gestioni degli scali, segnalando violazioni del principio di libera concorrenza sancito dal Trattato.

Il regolamento n. 2408/92, che ha attuato il principio della libera circolazione dei servizi, nello specifico afferma un principio generale di libertà di accesso ai servizi di linea e non di linea sulle rotte intracomunitarie, e, dal 1 aprile 1997, anche nazionali- ad esempio i servizi di cabotaggio²² – da parte dei vettori in possesso

²¹ R. MANCUSO, *op. cit.*, p. 191; si leggano altresì le considerazioni di S. BUSTI, *Verso un mercato comune aeronautico*, in *Trasp.*, 1991, p. 49 ss.

²² Sul punto è stato sollevato in dottrina il problema della compatibilità di tale regolamento con l’art. 7 della Convenzione di Chicago del 1944, che, esclude la possibilità di riservare il diritto di cabotaggio a favore di alcuni Stati Membri. Vedi G. RINALDI BACCELLI, *op. cit.*, in *Trasp.*, 1993, n. 59, p. 22; R. MANCUSO, *op. cit.*, in particolare, *Il cabotaggio aereo*, p. 199 ss., il quale rileva che in seno alla Comunità europea, il processo di liberalizzazione dei servizi di trasporto aereo ha condotto all’ammissibilità, con riguardo ad aeroporti appartenenti allo stesso Stato, di tutti i vettori comunitari che siano titolari dei requisiti di cui al richiamato Reg. CE n. 2407/1992; leggansi altresì le acute osservazioni di LEFBRVE - D’OVIDIO- PESCATORE, *Manuale di diritto navigazione*, Giuffrè, 2004, X ed., p. 199 ss., in cui si rileva che l’art. 7 della Convenzione di Chicago riserva ad ogni Stato contraente il diritto di non concedere agli aeromobili di altri stati contraenti il permesso di imbarcare nel proprio territorio passeggeri, posta e merce trasportati dietro compenso o dietro noleggio e destinati ad altro punto del proprio territorio. La Convenzione inoltre si rivolge ad ogni

della licenza comunitaria, ai sensi del regolamento n. 2407 e sostitutiva, in ambito comunitario, di ogni altro provvedimento nazionale come condizione per l'accesso al suddetto mercato.

A far data dal 1 aprile 1997, dunque, è entrata in vigore la completa liberalizzazione del traffico aereo all'interno della Comunità europea. Ogni vettore in possesso di licenza per erogare servizi aerei ha un diritto assoluto di accedere alle rotte intracomunitarie senza alcun vincolo di capacità o frequenza, comprese le rotte di cabotaggio; per quanto riguarda il versante tariffario, non esistono più vincoli di prezzo costituiti da bande di oscillazione più o meno ampie che caratterizzavano gli accordi precedenti. Le istituzioni comunitarie hanno rafforzato il principio della totale libertà nella politica dei prezzi, a meno che non si tratti di prezzi troppo elevati e quindi configuranti abusi di posizione dominante, oppure troppo bassi, realizzandosi così il c.d. *dumping*.

4. *Da una rigida regolamentazione all'oligopolio al mercato unico secondo le regole della liberalizzazione.*

Nell'ultimo quindicennio il settore delle compagnie aeree europee è stato interessato da un graduale *iter* di passaggio da una rigida regolamentazione basata su accordi bilaterali a un oligopolio e infine ad un mercato unico. Sono aumentate le possibilità per i vettori aerei di autodeterminarsi nella scelta di nuove rotte in un contesto normativo comune a livello europeo.

La liberalizzazione in senso proprio è iniziata nel 1996 e certamente non si è riflettuta soltanto tecnicamente sulla determinazione delle rotte intracomunitarie, sulla predisposizione di nuove tariffe, sulla tutela della concorrenza e del mercato, ma soprattutto si è incentrata sulla garanzia del servizio aereo ed aeroportuale, sulla tutela dei consumatori, evidenziando tuttavia numerose lacune soprattutto con riferimento all'accesso alle infrastrutture aeroportuali, al cabotaggio all'interno degli Stati Membri ed alla qualità dei servizi a terra (*handling*).

L'apertura del mercato, in primo luogo, ha comportato e comporta l'estensione del numero dei partecipanti, di nuove compagnie aeree e di nuovi operatori, per poi in secondo luogo lasciare spazio ad una fase di assestamento, ove il numero di imprese si riduce mentre si accrescono le dimensioni di ciascuna di esse.

Le citate considerazioni si possono facilmente riferire al caso delle compagnie aeree del Nord America, anche esse prima interessate da una apertura al mercato dei servizi e investite da un processo di "deregulation"; successivamente è iniziato un

stato contraente a che esso non stipuli accordi che concedano, in via esclusiva, tale privilegio ad un altro Stato.

periodo di assestamento, laddove i maggiori vettori hanno iniziato ad acquisire anche le piccole compagnie regionali per ampliare la propria flotta aerea.

La liberalizzazione in Europa è iniziata oltre un decennio dopo gli Stati Uniti e pertanto detto processo può ritenersi ancora in una fase di non perfetto consolidamento. I vettori si sono associati attraverso alleanze; la sussistenza delle compagnie di bandiera, sovvenzionate dallo Stato, ha reso la situazione in Europa certamente più fragile rispetto a quella di altri paesi, sebbene negli ultimi anni la privatizzazione, anche in Italia, è intervenuta non poco nel settore del trasporto e dei connessi servizi aerei.

Ad ogni modo a partire dal 1° gennaio 1993, data di entrata in vigore del regolamento n. 2408, il settore aereo e i connessi diritti di traffico tra gli Stati Membri non sono più disciplinati da accordi bilaterali ma dalla normativa comunitaria che, come sottolineato dalla Commissione, deve essere interpretata sulla base dei principi generali di cui agli artt. 59 e 62, ora 49 ss., del Trattato.

Con riferimento alla normativa interna in materia di diritti aeroportuali, i principi che regolano la prestazione dei servizi implicano che *“anche quando le misure nazionali restrittive della libera prestazione dei servizi si applicano indistintamente a prestatori di servizi nazionali o a prestatori di altri Stati Membri, esse sono comunque inammissibili se non sono giustificate da esigenze imperative di tutela dell’interesse pubblico oppure se è possibile ottenere lo stesso risultato con norme restrittive”*.

Si tratta di un rilevante profilo normativo soprattutto in relazione alla nuova disciplina dell’assetto dei diritti aeroportuali di cui alla legge n. 248 del 2005, atta a compensare le perdite di esercizio con le entrate derivanti dalle attività commerciali e con la riduzione del canone dovuto all’ENAC da parte dei gestori aeroportuali, con onere a carico del bilancio dello Stato²³.

La Commissione²⁴ ha asserito che *“il livello dei diritti che vengono riscossi assume particolare rilevanza nella misura in cui l’aiuto pubblico ad un determinato aeroporto venga utilizzato per mantenere bassi i diritti riscossi dall’aeroporto, in modo da attirare traffico, falsando in modo significativo la concorrenza”*.

La nuova regolamentazione ha contribuito in modo rilevante alla definizione a livello

²³ Si tratta di una normativa che è stata oggetto di reclamo da parte dei principali aeroporti italiani e dall’Associazione Italiana dei gestori aeroporti. Con riguardo alla infondatezza, seppur non manifesta, delle eccezioni di incompatibilità comunitaria sollevate nei confronti della nuova normativa, cfr. TAR Lombardia, Sez. Brescia, ord. 21 marzo 2006, n. 577.

²⁴ Vedi gli *“Orientamenti comunitari sul finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici per l’avvio dell’attività delle compagnie aeree operanti dagli aeroporti regionali”* 2005/C e 312/01 (in GUCE 9/12/2005).

“europeo” di aeroporto, riconducendo alla categoria “*qualsiasi zona di uno Stato membro accessibile ai trasporti aerei commerciali*” e distinguendo, all’interno della suddetta nozione generale, la specie dello “aeroporto regionale”, e cioè “*qualsiasi aeroporto non compreso nell’elenco degli aeroporti di categoria 1 di cui all’allegato I*”.

Indubbiamente la distinzione tra le varie tipologie aeroportuali è molto rilevante sia al fine di una corretta configurabilità della concorrenza tra gli scali e delle esternalità che possono derivare da eventuali aiuti di Stato²⁵, sia, nel nostro diritto interno, al fine della attribuzione delle competenze allo Stato ed alle regioni in materia di aeroporti civili a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e delle recenti modifiche introdotte alla parte aeronautica del Codice della Navigazione dal D.lgs. n. 96 del 2005, emanato in attuazione della delega di cui all’art. 2 della Legge 9 novembre 2004, n. 265, come modificato dal d. lgs. n. 151 del 2006²⁶.

La fissazione di regole comuni di esercizio del diritto di accesso ai servizi aerei intracomunitari, con riferimento alla politica di liberalizzazione dei cieli europei perseguita dal terzo pacchetto di misure attuative dei principi del Trattato in materia, ha determinato precise deroghe e limitazioni sulla base delle particolari esigenze territoriali e degli obiettivi ai fini anche della protezione dell’ambiente e della tutela della sicurezza.

Si tratta pertanto di problematiche connesse, in via esemplificativa, agli “oneri di servizio pubblico”, per l’assunzione dei quali in relazione alle rotte di minore valore commerciale, un vettore può avvalersi di una disciplina più favorevole rispetto alla generale normativa concorrenziale.

L’attuazione della disciplina pone alcune problematiche in tema di oneri di pubblico servizio concernenti la necessità di compensare le perdite derivanti dall’espletamento del servizio e dal rispetto del divieto di aiuti di stato.

5. *Gli indirizzi della giurisprudenza europea in materia.*

²⁵ Vedi la Comunicazione della Commissione sugli “orientamenti comunitari sul finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici per l’avvio dell’attività delle compagnie aeree operanti dagli aeroporti regionali”. Sul punto A. DI MARIO, *Aeroporti e aiuti di Stato: problemi di carattere normativo relativi alla nuova configurazione del mercato del trasporto aereo (in margine al Tribunale di primo grado della CE, Sez. IV, 10 maggio 2006)*, in www.giustamm.it

²⁶ S. ZUNARELLI - A. ROMAGNOLI- A. CLARONI, *Casi e materiali di diritto pubblico dei trasporti*, Bonomo, 2006, Cap. II (Gli aeroporti e i servizi aeroportuali) p. 62 ss.; G. CAMARDA, *Il regime giuridico delle infrastrutture aeronautiche*, Palermo, 1972; G. ROMANELLI – M. RIGUZZI, (voce) *Aerodromo*, in *Dig. Disc.priv., sez. comm.*,1987; A. LEFEBRVE D’OVIDIO- G. PESCATORE- L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2004; S. ZUNARELLI, *Lezioni di diritto della navigazione*, 2002, p. 15 ss..

La posizione della giurisprudenza europea sul punto è stata espressa nella decisione in causa Altmark²⁷ del 2000, nella quale la Corte ha affermato che le compensazioni di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 (ex art. 92) del Trattato CE quando si realizzino i presupposti seguenti: i) l'impresa destinataria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti chiaramente; ii) i criteri tramite i quali è calcolata la compensazione devono essere definiti in modo obiettivo e trasparente; iii) la compensazione non deve oltrepassare quanto occorre per coprire interamente o meno i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico; iiii) la scelta dell'impresa²⁸ atta all'adempimento di obblighi di servizio pubblico ha luogo a seguito di procedura ad evidenza pubblica che permetta di selezionare l'operatore più idoneo a garantire la fornitura di tali servizi al costo minore per gli utenti; il grado della compensazione si raggiunge sulla base di un'analisi dei costi benefici cioè della capacità di soddisfare le esigenze di servizio pubblico.

Trattasi di un' analisi che non può non tenere conto dei "limiti di compatibilità rispetto alla disciplina statale e comunitaria delle imprese²⁹" nell'ambito della concorrenza e che rilevano proprio in forza dell'attribuzione di *public utility*, di *essential service* al servizio aereo ed aeroportuale. Ciò ha comportato in dottrina l'opzione per l'attribuzione alle imprese di trasporto aereo di "regime di concorrenza controllata³⁰".

Gli orientamenti della Corte sono stati condivisi dalla richiamata Comunicazione del 6 settembre 2005 della Commissione³¹ che non soltanto ha sottolineato la compatibilità comunitaria di compensazioni disposte dagli Stati Membri a favore dei gestori (con riguardo ai costi aggiuntivi derivanti dall' assoggettamento agli oneri di

²⁷ Vedi Decisione CE in causa C. 280/00 *Altmark* Trans and Regierungsprasidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark.

²⁸ Si vedano sul punto le acute osservazioni e le dotte argomentazioni di G. CAMARDA, *Le imprese di trasporto aereo nell'ordinamento dei servizi aerei*, p. 3 ss.. L'Autore rileva che le imprese di trasporto aereo svolgono, quasi nell'interezza dei casi, un pubblico servizio che "giustifica alcuni adattamenti ed "eccezioni" alla pura regola della libera concorrenza; eccezioni che richiamano il principio di cooperazione (on una certa coincidenza di interessi commerciali e pubblici) e che derivano direttamente dalle norme comunitarie o sono rese possibili da tali norme attraverso l'intervento della Commissione.

²⁹ G. CAMARDA, *op. cit.* p. 3 in www.giureta.unipa.it, 2007

³⁰ G. CAMARDA, *op. cit.* p. 3; G. SILINGARDI, *I servizi aerei in Il cinquantenario del codice della navigazione*, Atti del Convegno di Cagliari del 28-30 marzo 1992, a cura di L. Tullio e M. Deiana, Cagliari, 1993, p. 198, che si sofferma sulla natura giuridica delle imprese aeroportuali come "imprese a rilevante controllo pubblico".

³¹ Pubblicata in GUCE, 09.12.2005.

pubblico servizio), ma si è orientata favorevolmente allo sviluppo degli aeroporti regionali.

Tra l'altro, la Corte ha ribadito la necessità del rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione, di efficacia, efficienza ed economicità³² – previsti dalla stessa normativa italiana di cui alla L. 241/90 – al fine di evitare diseconomie all'interno della concorrenza attraverso la corresponsione di aiuti pubblici nei confronti delle compagnie aeree e dei gestori aeroportuali e di facilitare l'armonizzazione in seno alle politiche di liberalizzazione in particolare del trasporto aereo.

Ciò premesso, è da rilevare che, successivamente alla riforma della seconda parte del codice della navigazione, l'impianto codicistico ha subito una certa evoluzione in quanto si è percepita l'esigenza di operare un collegamento di natura sistematica³³, incentrato sul richiamo della normativa comunitaria ed internazionale; ciò ha comportato la risoluzione di problematiche relative alla natura della normativa speciale codicistica, che, come sottolineato in dottrina, nel caso in cui il rinvio non sia puro e semplice, è interpretabile soltanto in senso integrativo, e quindi vincolata alle fonti gerarchicamente superiori.

In via esemplificativa, è di notevole rilievo la proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio da parte della Commissione europea "Norme comuni per la presentazione di servizi di trasporto aereo della Comunità" che offre una rivisitazione ed una integrazione dei contenuti del "Terzo pacchetto"; trattasi di una normativa che incide anche sugli oneri di servizio pubblico (art. 782 cod. nav.)³⁴ e che invece non concerne i diversi profili di tutela della concorrenza, del mercato e dei consumatori.

La citata Comunicazione della Commissione non esclude che la gestione di un aeroporto possa essere ritenuta nel suo insieme un servizio economico di interesse generale, ad esempio nel caso in cui l'aeroporto sia sito in una regione isolata o arretrata; la gestione globale di un aeroporto come servizio di interesse economico generale non dovrebbe scalfire le attività non direttamente collegate a quelle principali, che consistono nella creazione di infrastrutture e di impianti aeroportuali - piste, aree di stazionamento, torri di controllo aereo – o di impianti e strumenti per la sicurezza della navigazione aerea. Tra le predette attività rientrano quelle di gestione e di manutenzione dei beni e la fornitura di servizi di assistenza a terra e l'utilizzazione delle infrastrutture connesse.

³² Cfr. E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2010, con particolare riferimento all'organizzazione dell'attività amministrativa, cap.II *passim*; F. Caringella – L. Tarantino, *Lezioni e sentenze Diritto Amministrativo*, Dike Giuridica srl, pp. 355-361.

³³ G. CAMARDA, *op. cit.* p. 3.

³⁴ G. CAMARDA, *op. cit.* p. 4

Rimane estraneo, invece, “lo svolgimento di attività commerciali non direttamente connesse alle attività di base dell’aeroporto” in cui rientrerebbero quelle volte alla costruzione, all’utilizzazione e alla locazione di spazi e di beni immobili, non soltanto per uso ufficio e magazzini, ma anche per gli alberghi, le imprese industriali che svolgono servizi aeroportuali, i negozi, i ristoranti e i parcheggi: si tratterebbe infatti di attività che non possono essere assimilate all’attività di trasporto propriamente detta.

Per quanto concerne i piccoli aeroporti regionali con traffico inferiore ad un milione di passeggeri, che svolgono un servizio economico di interesse generale, la Comunicazione ha sancito la compatibilità, a determinate condizioni, dei criteri di compensazione degli oneri di servizio pubblico che costituiscono aiuti di stato concessi ai medesimi soggetti³⁵.

Il Regolamento del 1992 ha disposto ulteriori deroghe al libero esercizio dei diritti di traffico sulle rotte infracomunitarie, ammesse sulle rotte nazionali che erano oggetto di concessione esclusiva e per mete per le quali non esistevano forme adeguate alternative di trasporto.

Agli Stati membri è stato riconosciuto il diritto di disciplinare la suddivisione del volume di traffico sui diversi scali che appartengono al medesimo sistema aeroportuale.

6. Conclusioni.

Nel corso delle ultime legislature, il Parlamento ha adottato alcune norme finalizzate alla liberalizzazione del settore del trasporto aereo, nell’ambito del progressivo adeguamento del diritto nazionale alla normativa europea. In proposito si ricordano le disposizioni in materia di liberalizzazione tariffaria contenute nel secondo e terzo pacchetto Bersani (D.L. 7/2007 e A.S. 1644), il disegno di legge A.S. 1366 che prevede, tra l’altro, l’istituzione di un’Autorità indipendente dei trasporti e le due procedure, ad oggi senza esito, avviate dal Governo per la privatizzazione di Alitalia s.p.a.

Nel quadro della più ampia politica di liberalizzazione, sono state introdotte alcune disposizioni in materia di tariffe relative al trasporto aereo. Il D.L. 7/2007, intervenendo a tutela del cittadino, ha vietato e sanzionato, quali forme di pubblicità ingannevole, offerte e messaggi pubblicitari recanti l’indicazione del prezzo del volo al netto di spese, tasse ed altri oneri aggiuntivi ovvero riferiti a

³⁵ Vedi i punti 41 e 63 degli orientamenti della Commissione del 2005, relativamente all’applicazione dell’art. 86 del Trattato agli aiuti di Stato erogati sotto forma di compensazione alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale.

single tratte di andata o ritorno. Il decreto ha parimenti sanzionato messaggi ed offerte nel caso in cui, essendo riferiti ad un numero limitato di titoli di viaggio o a periodi delimitati o a modalità di prenotazione, non lo indichino espressamente (articolo 3).

Il provvedimento si inserisce nel quadro normativo concernente le modalità di definizione delle tariffe aeree tracciato dal regolamento (CEE) n. 2409/92 e si muove nella direzione indicata dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che, nell’ambito dell’indagine conoscitiva conclusa nell’aprile 2005, ha evidenziato come il processo di scomposizione del prezzo ha compromesso la trasparenza tariffaria, ostacolando la precisa ed immediata percezione del prezzo finale e fuorviando il consumatore, nel momento in cui molte compagnie aeree hanno iniziato a sottrarre dalla tariffa netta, quali “tasse aeroportuali”, alcune voci – il sovrapprezzo carburante introdotto nel giugno 2000, ovvero i supplementi connessi alle misure adottate in seguito agli attentati dell’11 settembre 2001 – malgrado si trattasse di importi autonomamente determinati e percepiti dai vettori. L’Autorità ha quindi ribadito la necessità che le condizioni tariffarie siano chiaramente ed immediatamente leggibili, in virtù dell’esplicitazione contestuale e con pari evidenza grafica di tutte le componenti del prezzo finale ovvero mediante l’inclusione, nella tariffa, di ogni onere economico, determinabile *ex ante*.

Si ricorda, infine, che, ai sensi del D.Lgs. 206/2005, la competenza sui casi di pubblicità ingannevole è attribuita all’Autorità Garante delle Comunicazioni la quale ha, in questa materia, poteri di accertamento e di sanzione (articolo 26) e che si considera ingannevole qualsiasi forma di pubblicità idonea ad indurre in errore le persone fisiche o giuridiche alle quali è rivolta e pregiudizievole del loro comportamento economico ovvero lesiva di un concorrente (articolo 20).

La disposizione ha comunque incontrato il favore del Parlamento europeo, il quale, nel corso dell’esame della proposta di regolamento COM(2006)396, ha presentato numerosi emendamenti finalizzati a rendere più espliciti i doveri di informazione degli utenti in materia di tariffe aeree.

Si richiamano infine, per completezza, gli articoli 11 e 12 dell’A.S. 1644 concernenti rispettivamente *Modifiche all’articolo 3 del decreto-legge n. 7/2007, in materia di trasparenza delle tariffe nel settore dei trasporti e di vendita di biglietti aerei nelle aree aeroportuali* e *Introduzione dell’articolo 25-bis del codice del consumo, in materia di tutela dei consumatori contro la pubblicità ingannevole delle compagnie aeree*.

Il Parlamento, in tempi recenti, ha esaminato un disegno di legge di iniziativa governativa – AS 1366, *Disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle Autorità indipendenti preposte ai medesimi* - che

prevede, all'articolo 5, l'istituzione di un'Autorità indipendente dei trasporti, l'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto, regolatrice di tariffe, prezzi, *standard* qualitativi e condizioni di accesso alle infrastrutture. Le competenze dell'Autorità dei trasporti sono estese ai settori aereo, autostradale, ferroviario e marittimo e non incidono sui poteri spettanti al Ministro dei trasporti e al Ministro delle infrastrutture (indirizzo e programmazione, scelte in materia di investimenti delle risorse pubbliche, stipula di convenzioni e di contratti, tutela della sicurezza).

Il disegno di legge è intervenuto all'interno di un sistema di regolazione considerato incompleto e debole. Il sistema di regolazione è definito, dal medesimo disegno di legge, incompleto, nel campo dei servizi a rete (comunicazioni elettroniche, energia elettrica e gas) ivi mancando specifiche Autorità nel settore dei trasporti, dei servizi idrici e dei servizi postali, con un'evidente disparità dei livelli di tutela garantiti ai cittadini, ai consumatori e agli utenti.

Il sistema di regolazione è invece giudicato ridondante nell'ambito del settore finanziario nel quale si esercitano e si sovrappongono le funzioni della Banca d'Italia, della CONSOB, della COVIP e dell'ISVAP; infine, è qualificato infine debole, dal momento che sono state ritrasferite, ad organismi governativi, prerogative originariamente attribuite alle Autorità indipendenti, sono state ammesse ingerenze che ne minacciano l'indipendenza e sono risultati poco efficaci, per insufficienza di risorse o di strumenti sanzionatori, alcuni dei loro poteri.

Il disegno di legge non ha riguardato le due Autorità di garanzia operanti nel settore della protezione dei dati personali e dello sciopero nei servizi pubblici, che sembravano richiedere una riflessione più meditata e di carattere costituzionale.

Esistono ad oggi in Italia soltanto due sistemi aeroportuali, quello di Milano (aeroporti di Milano, Malpensa e Orio al Serio³⁶) e quello di Roma (Fiumicino e Ciampino). Il Supremo Consesso, infatti, si è pronunciato negativamente riguardo alla possibilità di istituire un sistema aeroportuale campano, in forza della opportunità di un fattivo intervento legislativo nonché della opzione che la gestione non sia affidata ad un unico soggetto³⁷.

³⁶ Si tratta di evitare di incorrere nella violazione del principio di non discriminazione. Al riguardo cfr. C. NASCIMBENE, *Concorrenza e libera prestazione di servizi nella regolamentazione dei sistemi aeroportuali e nella ripartizione del traffico aereo*, in *Giur. Comm.*, 2003, 2, p. 197

³⁷ In effetti la Commissione europea è intervenuta sul punto in svariate circostanze in materia, ad esempio con riferimento alla ripartizione del traffico tra gli aeroporti di Orly e Charles De Gaulle, puntualizzando l'opportunità del rispetto delle regole di trasparenza e non discriminazione. Un intervento rilevante della Comunità si è esplicato con riguardo alla ripartizione del traffico nel sistema aeroportuale milanese. Con Decisione 98/710 del 16 settembre 1998 la Commissione ha

L'attuale procedura³⁸, scissa in due fasi e cioè nella creazione di un sistema aeroportuale e nella definizione delle norme di ripartizione del traffico, è sostituita da una fase unica in cui il concetto di "sistema aeroportuale" è superato.

Gli Stati Membri possono dettare norme di ripartizione del traffico per gli aeroporti che servono la stessa città o la stessa conurbazione, ma con la preventiva autorizzazione della Commissione, previa consultazione del comitato competente. E' parimenti precisato che gli aeroporti interessati devono essere dotati di una struttura di trasporto adeguata e che gli aeroporti della città/ conurbazione che essi servono devono essere collegati da servizi di trasporto pubblico frequenti, affidabili ed efficienti.

Dalla proposta inoltre si deduce che le norme di ripartizione del traffico devono rispettare i principi di proporzionalità e di trasparenza e devono basarsi su parametri di natura certa, tant'è che si è posto il divieto di utilizzare abusivamente le regole di ripartizione del traffico al fine di raggiungere obiettivi discriminatori tra le compagnie aeree, in grado di falsare le regole della concorrenza.

riscontrato la violazione del principio di non discriminazione e di proporzionalità relativamente a quei provvedimenti che lasciavano a Linate esclusivamente la rotta Roma Milano. In seguito l'orientamento della Commissione si è mosso verso una nuova ripartizione dei voli tra i due scali, incentrata sui volumi di traffico (Dec. 2001/163 del 21/12/2000).

³⁸ Cfr. G. CAMARDA, *op. cit.*, p. 28