

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 3 marzo 2005

**relativa all'apertura dell'indagine di cui all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 2408/92
del Consiglio sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie**

[notificata con il numero C(2005) 577]

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2005/247/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

visto il regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio⁽¹⁾, in particolare l'articolo 4, paragrafo 3,

considerando quanto segue:

I. Contesto

(1) Il 10 dicembre 2004, a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CEE) n. 2408/92, la Repubblica italiana ha chiesto alla Commissione di pubblicare nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* l'imposizione di oneri di servizio pubblico (OSP) riguardo a diciotto rotte fra gli scali aeroportuali della Sardegna e i principali aeroporti nazionali italiani⁽²⁾.

(2) Le caratteristiche principali dell'imposizione sono le seguenti:

— L'imposizione riguarda le diciotto rotte aeree elencate in appresso:

— Alghero–Roma e viceversa

— Alghero–Milano e viceversa

— Alghero–Bologna e viceversa

— Alghero–Torino e viceversa

— Alghero–Pisa e viceversa

— Cagliari–Roma e viceversa

— Cagliari–Milano e viceversa

— Cagliari–Bologna e viceversa

— Cagliari–Torino e viceversa

— Cagliari–Pisa e viceversa

— Cagliari–Verona e viceversa

— Cagliari–Napoli e viceversa

— Cagliari–Palermo e viceversa

— Olbia–Roma e viceversa

— Olbia–Milano e viceversa

— Olbia–Bologna e viceversa

— Olbia–Torino e viceversa

— Olbia–Verona e viceversa.

— Le diciotto rotte individuate e gli oneri di servizio pubblico imposti su di esse costituiscono un unico pacchetto, che deve essere accettato interamente e integralmente dai vettori interessati senza compensazioni di qualsivoglia natura o provenienza.

— Ciascun vettore singolo (o vettore capofila) che accetta gli oneri deve fornire una cauzione di esercizio volta a garantire la corretta esecuzione e prosecuzione del servizio. Tale cauzione dovrà ammontare ad almeno 15 milioni di EUR e verrà prestata mediante fideiussione bancaria a prima richiesta per almeno 5 milioni di EUR e fideiussione assicurativa per la restante somma.

— Le frequenze minime, gli orari e la capacità offerta per ciascuna rotta sono indicati al titolo «2. ARTICO-LAZIONE DEGLI ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO» dell'imposizione pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 306 del 10 dicembre 2004, cui si fa espresso riferimento ai fini della presente decisione.

⁽¹⁾ GU L 240 del 24.8.1992, pag. 8. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 284 del 31.10.2003, pag. 1).

⁽²⁾ GU C 306 del 10.12.2004, pag. 6.

— Le capacità minime degli aeromobili utilizzati sono indicate al titolo «3. AEROMOBILI UTILIZZABILI» dell'imposizione pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 306 del 10 dicembre 2004, cui si fa espresso riferimento ai fini della presente decisione.

— La struttura tariffaria per tutte le rotte interessate è descritta al titolo «4. TARIFFE» dell'imposizione pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 306 del 10 dicembre 2004, cui si fa espresso riferimento ai fini della presente decisione.

— Per quanto riguarda, in particolare, l'esistenza di tariffe agevolate, il punto 4.8 dell'imposizione specifica che i vettori operanti sulle rotte in questione sono giuridicamente tenuti ad applicare tariffe agevolate (specificate al titolo «4. TARIFFE») almeno alle categorie di passeggeri seguenti:

— i nati in Sardegna, anche se residenti fuori Sardegna,

— il coniuge e i figli dei nati in Sardegna.

— Gli oneri di servizio pubblico sono validi dal 1º gennaio 2005 al 31 dicembre 2007.

— I vettori che intendono accettare gli oneri di servizio pubblico devono presentare formale accettazione all'autorità italiana competente entro 15 giorni dalla data di pubblicazione dell'imposizione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

(3) Va osservato che, anteriormente all'imposizione degli oneri di servizio pubblico oggetto della presente decisione, la Repubblica italiana aveva imposto oneri di servizio pubblico, pubblicati inizialmente nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 284 del 7 ottobre 2000⁽¹⁾ su sei rotte che collegano gli aeroporti della Sardegna con Roma e Milano. A norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (CEE) n. 2408/92, era stato pubblicato un bando di gara⁽²⁾ per selezionare i vettori autorizzati a operare in esclusiva su queste rotte con una compensazione finanziaria.

(4) I vettori autorizzati all'epoca a sfruttare gli oneri di servizio pubblico erano i seguenti:

— Alitalia sulla rotta Cagliari–Roma

⁽¹⁾ GU C 284 del 7.10.2000, pag. 16. Modifica: GU C 49 del 15.2.2001, pag. 2. Rettifica: GU C 63 del 28.2.2001, pag. 12.

⁽²⁾ GU C 51 del 16.2.2001, pag. 22.

— Air One sulle rotte Cagliari–Milano, Alghero–Milano e Alghero–Roma

— Meridiana sulle rotte Olbia–Roma e Olbia–Milano.

(5) Questo regime è stato sostituito dall'imposizione oggetto della presente decisione.

II. Elementi fondamentali del regime giuridico degli oneri di servizio pubblico

(6) Il regime giuridico degli oneri di servizio pubblico è definito dal regolamento (CEE) n. 2408/92, che stabilisce le condizioni di applicazione del principio di libera prestazione dei servizi nel settore del trasporto aereo.

(7) Gli oneri di servizio pubblico sono definiti come una deroga al principio contenuto nel regolamento, secondo il quale «[a]i sensi del presente regolamento, lo (gli) Stato(i) membro(i) interessato(i) permette (permettono) ai vettori aerei comunitari di esercitare diritti di traffico su rotte all'interno della Comunità.»⁽³⁾.

(8) Le condizioni d'imposizione degli oneri, definite all'articolo 4, vanno interpretate rigorosamente nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità. Tali condizioni devono inoltre essere adeguatamente motivate in base ai criteri enunciati nell'articolo suddetto.

(9) Più specificatamente, il regime giuridico degli oneri di servizio pubblico ne autorizza l'imposizione da parte di uno Stato membro 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, a condizione che 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, regolarità, capacità e tariffazione cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale.

(10) Nel valutare l'adeguatezza dei servizi aerei di linea, gli Stati membri tengono conto, in particolare, del pubblico interesse, della possibilità di ricorrere ad altre forme di trasporto, dell'idoneità di queste ultime a soddisfare il concreto fabbisogno di trasporto e dell'effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulla rotta di cui trattasi.

⁽³⁾ Articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 2408/92.

(11) L'articolo 4 instaura un meccanismo articolato in due fasi: nella prima fase [articolo 4, paragrafo 1, lettera a)], lo Stato membro in questione impone oneri di servizio pubblico su una o più rotte, che rimangono aperte a tutti i vettori comunitari, con l'unico vincolo del rispetto di tali oneri. Qualora non si presenti nessun vettore per operare sulla rotta soggetta a oneri di servizio pubblico, lo Stato membro può passare alla seconda fase [articolo 4, paragrafo 1, lettera d)], che consiste nel limitare l'accesso alla rotta ad un unico vettore aereo per un periodo massimo di tre anni, rinnovabile. Il vettore scelto previa gara d'appalto comunitaria può ricevere una compensazione finanziaria per l'esercizio degli oneri di servizio pubblico.

(12) A norma dell'articolo 4, paragrafo 3, la Commissione è competente a decidere, dopo un'indagine svolta a richiesta di uno Stato membro o di propria iniziativa, se l'imposizione di oneri di servizio pubblico pubblicata debba continuare ad applicarsi. La decisione della Commissione viene comunicata al Consiglio e agli Stati membri. Qualora uno Stato membro deferisca la decisione al Consiglio, quest'ultimo può prendere una decisione diversa deliberando a maggioranza qualificata.

III. Esistenza di elementi tali da far nascere seri dubbi sulla conformità degli oneri di servizio pubblico imposti fra gli scali aeroportuali della Sardegna e i principali aeroporti nazionali italiani con l'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 2408/92

(13) L'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento elenca un certo numero di criteri cumulativi cui devono conformarsi gli oneri di servizio pubblico:

- Sono ammissibili le rotte 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.
- Deve essere accertato il carattere essenziale di ciascuna rotta per lo sviluppo economico della regione in cui si trova l'aeroporto stesso.
- Deve essere rispettato il principio dell'adeguatezza che viene valutata, in particolare, rispetto all'esistenza di altre forme di trasporto o di possibili rotte sostitutive.

(14) Gli oneri di servizio pubblico devono inoltre rispettare i principi fondamentali di proporzionalità e non discriminazione [cfr. ad esempio la sentenza della Corte di giustizia del 20 febbraio 2001 nella causa C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Re-

gulares (Analir) e altre/Administración General del Estado, Racc. 2001, pag. I-01271].

(15) Nella fattispecie, l'imposizione degli oneri di servizio pubblico pubblicata nella Gazzetta ufficiale a richiesta della Repubblica italiana contiene diverse disposizioni tali da far nascere seri dubbi sulla loro conformità con l'articolo 4 del regolamento, da cui potrebbe quindi derivare un'indebita restrizione allo sviluppo delle rotte in questione. Si rileva in particolare che:

- a) non è stata fornita alcuna spiegazione dettagliata, basata su un'analisi economica del mercato dei trasporti aerei tra la Sardegna e il resto dell'Italia, per dimostrare la necessità della nuova imposizione, la sua adeguatezza e il suo carattere proporzionale rispetto all'obiettivo perseguito;
- b) non si è fatto alcun bilancio delle sei rotte già assoggettate alla precedente imposizione e riprese in quella nuova;
- c) non è affatto dimostrato che le dodici rotte supplementari su cui sono stati imposti oneri di servizio pubblico dal 1º gennaio 2005 siano essenziali per lo sviluppo economico delle zone della Sardegna in cui si trovano gli aeroporti interessati, specie se si considera:
 - la natura di tali rotte,
 - il fatto che non sia stato dimostrato che tali rotte sono essenziali per lo sviluppo economico delle zone della Sardegna in cui si trovano gli aeroporti interessati,
 - l'esistenza di rotte aeree sostitutive che garantiscono un servizio adeguato e ininterrotto con gli aeroporti in questione attraverso i principali hub italiani collegati in modo soddisfacente con la Sardegna;
- d) l'obbligo imposto ai vettori interessati di gestire come un tutto unico le diciotto rotte soggette a imposizione costituisce una notevole restrizione al principio di libera prestazione dei servizi. Tale obbligo viene giudicato contrario ai principi di proporzionalità e di non discriminazione, specie se si considerano:
 - il fatto che non sia stata dimostrata la vitale importanza del raggruppamento di tutte le rotte per lo sviluppo economico delle zone della Sardegna in cui si trovano gli aeroporti interessati,

- il rischio di una discriminazione non giustificata tra vettori, poiché solo quelli più grandi dispongono dei mezzi necessari per operare in queste condizioni,
- il fatto che tale obbligo risulti contrario alla necessità, per lo Stato membro che impone oneri di servizio pubblico, di tenere conto nella sua valutazione dell'effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulle rotte di cui trattasi (¹⁾).

Di fatto, le autorità italiane hanno imposto la gestione cumulata delle diciotto rotte onde finanziare il deficit operativo delle rotte a bassa densità di traffico mediante gli introiti che dovrebbe procurare l'esercizio delle rotte più importanti. Questo sistema di sovvenzioni incrociate esula dall'oggetto dell'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 2408/92;

- e) l'obbligo di fornire una cauzione particolarmente elevata è anch'esso tale da creare una discriminazione non giustificata tra i vettori interessati, poiché solo quelli più grandi dispongono dei mezzi necessari per farlo;
- f) i termini estremamente brevi entro i quali i vettori interessati devono impegnarsi a rispettare gli oneri di servizio pubblico (quindici giorni dalla pubblicazione dell'imposizione nella Gazzetta ufficiale) e attivare il servizio (ventidue giorni, ovvero il 1^o gennaio 2005) possono dar luogo a discriminazioni ingiustificate tra di essi. Di fatto, per un vettore che non opera già sulle rotte con la Sardegna è praticamente impossibile espletare le formalità giuridiche e amministrative entro i termini fissati e procurarsi le risorse necessarie per l'attivazione del servizio;
- g) l'obbligo di cui al punto 4.8 dell'imposizione, che consiste nell'offrire tariffe agevolate ai passeggeri basandosi unicamente sul luogo di nascita (nella fattispecie la Sardegna) o sull'esistenza dei legami familiari di queste persone può essere considerato una discriminazione illecita fondata sulla nazionalità (cfr. ad esempio la causa C-338/01, Commissione/Italia, Racc. 2003, pag. I-00721).

IV. Procedura

- (16) Sebbene i servizi della Commissione si siano rivolti a più riprese alle autorità italiane per richiamare la loro attenzione su tutti questi elementi problematici ed esprimere perplessità circa la conformità dell'imposizione degli

⁽¹⁾ Articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto iv), del regolamento (CEE) n. 2408/92.

oneri di servizio pubblico con il regolamento (CEE) n. 2408/92, la Repubblica italiana ha deciso comunque di farla pubblicare.

- (17) Dopo la pubblicazione, diverse parti interessate hanno espresso informalmente alla Commissione le loro preoccupazioni in merito al carattere sproporzionato e discriminatorio degli oneri di servizio pubblico. La Commissione ha inoltre ricevuto una denuncia, il cui autore ha chiesto di restare anonimo, volta a contestare la legalità degli oneri.
- (18) In considerazione di quanto precede e in virtù dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 2408/92, la Commissione può svolgere un'indagine per stabilire se lo sviluppo di una o più rotte venga indebitamente limitato dall'imposizione di oneri di servizio pubblico e per poter decidere se l'imposizione di tali oneri debba continuare ad applicarsi alle rotte in questione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La Commissione decide di svolgere l'indagine di cui all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 2408/92 per stabilire se l'imposizione degli oneri di servizio pubblico fra gli scali aeroportuali della Sardegna e i principali aeroporti nazionali italiani, pubblicata a richiesta della Repubblica italiana nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 306 del 10 dicembre 2004, debba continuare ad applicarsi a queste rotte.

Articolo 2

1. La Repubblica italiana deve trasmettere alla Commissione, entro un mese dalla notifica della presente decisione, tutte le informazioni necessarie per valutare la conformità degli oneri di servizio pubblico di cui all'articolo 1 con l'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 2408/92.

2. Devono essere trasmessi in particolare:

- un'analisi giuridica relativa alle ripercussioni sull'esercizio, ad opera di tutti i vettori aerei europei, dei diritti di traffico per le rotte soggette agli oneri di servizio pubblico pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 306 del 10 dicembre 2004, qualora tali oneri siano effettivamente rispettati,

- si dovrà precisare, fra l'altro, se le autorità italiane abbiano voluto creare un diritto esclusivo di esercizio per le diciotto rotte a favore del vettore o dei vettori che hanno accettato formalmente gli oneri,

- un'analisi giuridica, basata sul diritto comunitario, che giustifichi le diverse condizioni contenute nell'imposizione degli oneri di servizio pubblico pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 306 del 10 dicembre 2004,
- i motivi dell'imposizione di tariffe agevolate riservate «ai nati in Sardegna, anche se residenti fuori Sardegna, nonché al coniuge e ai figli dei nati in Sardegna»,
- un bilancio particolareggiato dell'applicazione degli oneri di servizio pubblico pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 284 del 7 ottobre 2000,
- un'analisi particolareggiata delle relazioni economiche tra le zone della Sardegna e le altre zone dell'Italia in cui si trovano gli aeroporti soggetti agli oneri di servizio pubblico pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 306 del 10 dicembre 2004,
- un'analisi particolareggiata dell'offerta attuale di trasporto aereo fra gli scali aeroportuali della Sardegna e gli altri aeroporti italiani soggetti agli oneri di servizio pubblico pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 306 del 10 dicembre 2004, comprese le offerte di voli indiretti,
- un'analisi particolareggiata della possibilità di ricorrere ad altre forme di trasporto e dell'idoneità di queste ultime a soddisfare il fabbisogno,
- un'analisi della domanda attuale di trasporto aereo per ciascuna delle rotte soggette agli oneri,
- un'indicazione esatta del tempo di percorrenza e delle condizioni di frequenza necessari per i collegamenti stradali fra i vari aeroporti della Sardegna soggetti agli oneri,
- una descrizione, aggiornata alla data di notifica della presente decisione, della situazione relativa all'esercizio degli oneri in questione e l'indicazione dell'identità del o dei vettori che operano i servizi,
- le previsioni di esercizio (traffico passeggeri, trasporto merci, previsioni finanziarie, ecc.) comunicate dal o dai vettori,
- l'esistenza, alla data di notifica della presente decisione, di eventuali ricorsi dinanzi ai tribunali nazionali e la situazione giuridica dell'imposizione degli oneri di servizio pubblico.

Articolo 3

1. La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.
2. Il dispositivo della presente decisione sarà pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il 3 marzo 2005.

Per la Commissione

Jacques BARROT

Vicepresidente