

SILVIO BUSTI

LA NUOVA DISCIPLINA COMUNITARIA DEI SERVIZI AEREI

SOMMARIO. 1. La problematica ereditata. — 2. I Confini della nuova normativa. — 3. L'abilitazione comunitaria all'attività di trasporto aereo. — 4. L'accesso del vettore alle rotte. — 5. Le tariffe. — 6. L'applicazione delle regole di concorrenza ai servizi aerei nazionali. — 7. Le questioni da risolvere.

1. *La problematica ereditata*

Grazie all'encomiabile solerzia della Commissione e del Consiglio, rispettivamente nel proporre ed emanare il c.d. Terzo Pacchetto⁽¹⁾ di provvedimenti su ammissione ed accesso all'attività, nonché su tariffe e concorrenza nel trasporto aereo interessante la Comunità europea, le prospettive di realizzazione di un mercato comune aeronautico hanno sicuramente ricevuto una cospicua conferma, dovendosi peraltro discutere dell'eshaustività delle risposte così date alla domanda di piena liberalizzazione del settore.

Anche dopo il considerevole passo avanti rappresentato dal Secondo Pacchetto⁽²⁾, la corsa verso un unico spazio aereo comuni-

(¹) Le Proposte della Commissione, pur recando tutte la data del 25 luglio 1991 (COM 91/275 def.), sono state pubblicate in due parti: in GUCE C 225 del 30 agosto 1991 quelle in tema di concorrenza, accordi e pratiche concordate, ed in GUCE C 258 del 4 ottobre 1991 le altre su abilitazione, accesso alle rotte e tariffe. L'approvazione, sia pur con modifiche, del Parlamento europeo è intervenuta l'8 aprile 1992 (GUCE C 125 dl 18 maggio 1992), seguita a ruota dal complesso dei provvedimenti del Consiglio (Regolamenti nn. 2407, 2408, 2409, 2410 e 2411 del 23 luglio 1992, in GUCE L 240 del 24 agosto 1992).

(²) Regolamenti nn. 2342, 2343 e 2344 adottati dal Consiglio (CEE) il 24 luglio 1990, rispettivamente su tariffe dei servizi aerei di linea, accesso dei vettori alle rotte intracomunitarie di linea e ripartizione delle corrispondenti capacità, prolungamento nel tempo dell'esenzione dal divieto di cui all'art. 85.1

tario – soprattutto in relazione ai criteri della concorrenza totale e delle pari opportunità per tutti, in un'aperta economia di mercato, rilanciati dal Trattato sull'Unione Europea⁽³⁾ – appariva invero irta di ostacoli. Si trattava innanzitutto di eliminare le barriere intracomunitarie al libero svolgimento dell'attività di vettore aereo, e cioè non soltanto di facultizzare il cabotaggio domestico (traffico commerciale meramente interno ad un singolo Stato) od i servizi tra i diversi Paesi membri, ma soprattutto di garantire la possibilità di espletare tale attività ad ogni soggetto tecnicamente ed economicamente in grado di svolgerla con sicurezza ed efficienza.

Restavano altresì da risolvere le limitazioni «di fatto» all'esercizio dei servizi, costituite dalle difformità e dalle insufficienze dei diversi sistemi e centri di controllo del traffico aereo in Europa e, principalmente, dalla congestione aeroportuale. In pratica gli scali delle principali città hanno già da tempo toccato l'apice della loro ricettività e difficilmente accettano nuovi voli, cosicché i vettori aerei, che iniziano ad operare in un certo bacino d'utenza, si trovano costretti (quanto meno sino ad oggi) a servirsi di aeroporti limitrofi e di collegamenti accessori di superficie, con palese svantaggio rispetto alle Compagnie già operanti nello scalo divenuto incapiente.

Ancora da definire era poi l'idea di una bandiera aerea comunitaria, in sostituzione di (od in unione con) quella dei singoli Stati membri, in relazione alla responsabilità internazionale per il volo dell'aeromobile immatricolato nei diversi registri nazionali. La stessa infatti continuava (e continua) ad essere addossata ai singoli Stati membri, essendo l'integrazione comunitaria ancora limitata ad una unione economica, ben lontana da una fusione politico-

Trattato istitutivo, per categorie di intese nel ramo del trasporto aereo tra diversi Paesi comunitari (GUCE L 217 dell'11 agosto 1990). Per l'*air cargo* una più ampia liberalizzazione era stata poi realizzata col Regolamento Consiglio (CEE) n. 294 del 4 febbraio 1991 (GUCE L 36 dell'8 febbraio 1991).

⁽³⁾ Art. 3 a del Trattato istitutivo della CEE nel testo risultante dalle modifiche previste nel Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 (testo consolidato in GUCE C 224 del 31 agosto 1992).

istituzionale che dia luogo ad una nuova, unitaria entità assorbente i vari Paesi della Comunità. La coesione economica e sociale non significa, infatti, rinuncia di questi ultimi alla loro individualità internazionale, talché gli aeromobili del vettore comunitario hanno ancora la nazionalità dello Stato (membro) in cui si trovino a venir registrati (art. 17 Conv. Chicago)⁽⁴⁾.

Combinando questo principio con quelli comunitari della libertà di insediamento e della (quantomeno auspicata) libertà di effettuare servizi (artt. 52 e 59 ss. Trattato istitutivo), ne potrebbe derivare la responsabilità internazionale dello Stato (membro) di immatricolazione del mezzo per un volo che non ha alcun aggancio operativo (partenza, destinazione, semplice scalo) con tale Paese. Ne conseguirebbe altresì la necessità di riscrivere gli attuali Accordi bilaterali di traffico aereo, stipulati fra gli Stati da esso interessati per le loro Compagnie di bandiera, in duplice modo: *a*) denuncia, anche *per facta concludentia*, di tali Accordi, nelle relazioni aeronautiche tra Paesi membri, non avendo, per effetto della piena liberalizzazione delle stesse, più alcuna giustificazione il protezionismo di uno Stato comunitario nei confronti del proprio vettore nazionale, «eclissato» dalla nascita del vettore comunitario, abilitato ad operare con la massima ampiezza nell'ambito della Comunità per il semplice fatto di avere insediato in un qualsiasi Paese membro il proprio centro di attività e di essere controllato, anche per il capitale, da soggetti comunitari; *b*) affermazione, nelle relazioni esterne, di una bandiera comunitaria in sostituzione di quelle nazionali, attese appunto le libertà di insediarsi in un qualsiasi centro della Comunità e di farne un polo di servizi aerei, e considerato il divieto di discriminazioni in rapporto alle Compagnie già operanti *in loco*. Ciò però comporterebbe l'acquiescenza dello Stato terzo ad essere servito da qualsiasi vettore comunitario, nei limiti ovviamente della quota di traffico non riservata dall'Accordo al Paese extracomunitario collegato.

La risoluzione del nodo cruciale delle relazioni con i Paesi ter-

(4) Tale Convenzione, cui aderisce praticamente l'intera platea mondiale, è stata approvata dall'Italia con D.L. 6 marzo 1948 n. 616, avendovi conseguentemente piena esecuzione a partire dall'8 giugno 1948.

zi, su cui il Secondo Pacchetto non s'era pronunciato⁽⁵⁾, presupponeva quindi una doppia opzione: quella da parte della Comunità di presentarsi come unità geopolitica (quanto meno) nel settore del trasporto aereo, in sostituzione dei singoli Stati membri, e la successiva, da parte dei Paesi terzi, di accettare tale scelta, dal momento che proprio il Trattato istitutivo (art. 234) postula siffatto assenso in relazione a preesistenti Accordi, come quelli di traffico, tra Stati partecipanti od estranei alla Comunità. Ora, poiché nemmeno il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea (TUE) ha la pretesa di istituire (con soluzione alla radice del suddetto problema) un mega-Stato in sostituzione dei Paesi membri, dei quali anzi si riafferma l'identità nazionale (art. F), l'azione della Comunità non può che concretarsi in scelte di settore, assunte con modi e provvedimenti in grado di imporsi agli Stati partecipanti, e poi con Accordi tra la medesima e gli Stati terzi ovvero un'organizzazione internazionale (come l'Organizzazione per l'Aviazione Civile Internazionale - ICAO), nelle forme e colle procedure previste nell'art. 228 Trattato istitutivo (anche nelle modifiche contemplate dal TUE), così da vincolare le stesse istituzioni comunitarie ed i Paesi membri.

In tal modo, la decisione dell'autorità comunitaria di creare un'area di cabotaggio riservata ai vettori comunitari, in contrapposizione, ad es., alla riserva di cui godono quelli statunitensi nel loro Paese, avrebbe effetti dirompenti in rapporto alla quinta libertà di cui questi ultimi, e parimenti le Compagnie di bandiera di ogni Stato terzo, eventualmente beneficiassero in rapporto a diversi Stati della CEE, grazie alla previsione in tal senso contenuta negli Accordi di traffico conclusi da ciascun Paese membro con quello extracomunitario⁽⁶⁾. Infatti, se si affermasse una siffatta esclusiva in favore delle Compagnie aeree comunitarie, quelle degli Stati terzi dovrebbero limitarsi a servire aeroporti comuni-

⁽⁵⁾ Per brevità si rimanda a BUSTI, *Verso un mercato comune aeronautico*, in *Trasporti*, nn. 53-54-55/1991, pp. 49 ss., segnatamente pp. 74-77.

⁽⁶⁾ Cfr. sul tema J.R. PLATT, *The Creation of a Community Cabotage Area in the European Community and its Implications for the US Bilateral Aviation System* in *Air & Space Law*, 1992, pp. 183 ss., in particolare nota n. 47.

tari solo in partenza oppure (alternativamente) in arrivo (3^a e 4^a libertà), senza più alcuna possibilità di effettuare traffico commerciale tra gli stessi (in 5^a libertà). Facilmente prevedibile sarebbe una denuncia a carico di ogni Paese della CEE dinnanzi all'Organizzazione per l'Aviazione Civile Internazionale, per violazione del divieto di discriminazioni ovvero del principio dell'uguaglianza fra tutti gli Stati, sancito dalla Convenzione di Chicago (art. 44) per una paritaria opportunità di esercitare linee aeree internazionali. Una zona comunitaria di cabotaggio impedirebbe, infatti, al vettore extracomunitario di svolgere, come (per ipotesi) in precedenza, il traffico tra Paesi diversi, quali sono appunto quelli della CEE: una siffatta censura non potrebbe viceversa essere mossa in relazione ai servizi aerei riservati alle proprie Compagnie nazionali ed entro il proprio cielo dagli USA, i quali, a livello internazionale ed anche nel settore del trasporto aereo, costituiscono (come noto) un unico Stato (infatti hanno un solo voto nell'Assemblea dell'ICAO). Ben potrebbero, ai sensi della Conv. Chicago (art. 77), gli Stati comunitari costituire tra loro un organismo internazionale per l'esercizio in comune del trasporto aereo, ma tale idea, quando anche ricevesse il consenso delle Autorità comunitarie, non potrebbe comunque essere ragione di discriminazioni a danno degli altri Paesi aderenti alla predetta Convenzione, né far diventare zona di cabotaggio l'area geografica dell'Organizzazione comunitaria che operasse nel settore, ostandovi espressamente una soluzione del Consiglio ICAO del 14 dicembre 1967⁽⁷⁾. Il cabotaggio in questione, proprio perché a servizio di diversi Paesi della CEE, potrebbe essere definito «europeo» per una sua opportuna distinzione da quello strettamente domestico, cioè interno ad un unico Stato, riservato dalla normativa internazionale ai vettori aerei di quest'ultimo, al quale è fatto divieto di concludere Accordi che specificamente concedessero tale servizio solo ad uno o a determinati altri Stati (art. 7 Conv. Chicago). La seconda fase della re-

(7) Su tale risoluzione v. BALLARINO e BUSTI, *Diritto aeronautico e spaziale*, Milano, 1988, pp. 262 ss. e DE JUGLART, *Traité de droit aérien*, Tome I, 2^a édition par DU PONTAVICE et DUTHEIL DE LA ROCHÈRE et MILLER, Paris, 1989, pp. 326 s. nota 170 e p. 332 nota 192.

golamentazione comunitaria del trasporto aereo aveva lasciato praticamente inalterato il regime internazionale dei voli da e verso il territorio della CEE, limitandosi la liberazione alle rotte (anche in 5ª libertà) intracomunitarie e restando così le relazioni aeronautiche esterne alla comunità sempre rimesse agli Accordi bilaterali di traffico tra lo Stato membro e quello terzo, senza alcun intervento della Comunità sulle stesse.

2. I confini della nuova normativa

La terza fase, salvo che per l'aspetto della standardizzazione nella Comunità dei requisiti professionali per l'espletamento di servizi aerei, congela tale situazione, attraverso la ripetitiva autolimitazione della nuova normativa al mercato aereo interno. Così è precisato che: *a)* l'eliminazione delle restrizioni all'attività di vettore aereo, costituite dalle designazioni delle Compagnie di bandiera come le sole beneficiarie dei diritti di traffico contemplati negli Accordi bilaterali, vale solo per le rotte intracomunitarie⁽⁸⁾; *b)* criteri e procedure tariffari sono posti esclusivamente per i trasporti effettuati interamente all'interno della Comunità europea⁽⁹⁾; *c)* le regole sulla salvaguardia della concorrenza e l'ammissibilità di particolari categorie di intese nel settore aeronautico sono rigorosamente circoscritte al controllo dell'impatto di tali comportamenti sull'assetto comunitario, anche all'interno di un unico Stato membro⁽¹⁰⁾, ma senza alcun riguardo al trasporto interessante Paesi terzi.

Le relazioni aeronautiche con questi ultimi continuano pertanto ad essere disciplinate dai vari Accordi di traffico sin qui stipulati tra gli stessi ed i singoli Paesi della CEE, rimanendo accantonata, e così implicitamente rinviata a un'ulteriore fase normativa, ogni soluzione comunitaria, i cui contorni sono appena accen-

⁽⁸⁾ Art. 1.1 e 2 *f* del Regol. Consiglio CEE n. 2408/92, del resto significativamente intitolato proprio «sull'accesso... alle rotte intracomunitarie».

⁽⁹⁾ Art. 1.1 Regol. Consiglio n. 2409/92.

⁽¹⁰⁾ Cfr. i «considerando» nn. 1 e 3 e l'art. 1 dei Regolamenti del Consiglio nn. 2410 e 2411/92.

nati da alcune proposte della Commissione. Al riguardo, la stessa continua a vagheggiare la sostituzione di un'Autorità comunitaria a quella dei diversi Stati membri, auspicando la conclusione di Accordi tra la Comunità ed i Paesi terzi per l'esercizio da parte dei loro vettori aerei di diritti di traffico tra aeroporti della CEE (quindi non in 3^a o 4^a libertà, rispetto appunto al Paese terzo) e per le particolari tariffe dei servizi così offerti dall'impresa extracomunitaria⁽¹¹⁾. Peraltro, manca ogni accenno al procedimento per giungere a tali intese (ad es., la relativa richiesta dovrà partire dagli Stati membri collegati, le Compagnie comunitarie potranno opporsi, dovranno intervenire particolari consultazioni, e così via) e soprattutto su quale organo comunitario sottoscriverà le stesse.

Il suggerimento della Commissione di affermare la competenza esclusiva della Comunità nella materia aeronautica anche esterna, quale componente della politica commerciale di riserva comunitaria⁽¹²⁾, era già stato lasciato cadere dal Consiglio in occasione del suo precedente intervento nel settore⁽¹³⁾. Analoga sorte tocca al nuovo spunto della Commissione, senza neppure che il Consiglio si preoccupi di rimandare espressamente a tempi futuri un proprio intervento in materia, come se i rapporti aeronautici tra i Paesi membri e quelli terzi non rientrassero nell'ambito delle competenze comunitarie, pur nell'ampiezza dell'investitura al riguardo del Consiglio, prevista nell'art. 84.2 Trattato.

(11) Così il penultimo «considerando» della Proposta (supra, nota 1) presentata dalla Commissione sull'accesso alle rotte e l'art. 9 di quella sulle tariffe aeree.

(12) In tal senso si esprimeva la Commissione nella sua relazione sui «Rapporti della Comunità con Paesi terzi nel settore dell'aviazione commerciale» - COM (90) 17 finale del 23 febbraio 1990 -, sulla base degli artt. 111 e 113 Trattato istitutivo, che investono proprio la Commissione di rilevanti funzioni per una politica commerciale internazionalmente uniforme riservata alla Comunità in sostituzione degli Stati membri, anche per i profili esterni a quest'ultima.

(13) Verosimilmente per la considerazione che la politica dei trasporti ha ricevuto dal Trattato istitutivo per una peculiare disciplina (contenuta nel titolo IV della parte II), ben distinta da quella dettata per gli indirizzi commerciali in generale (parte III, titolo I, capo III). Sull'argomento si rinvia, per brevità, ancora a BUSTI, *op. cit.*, pp. 68 s., ed ivi ulteriori indicazioni di dottrina.

Un indubbio effetto esterno ha invece il Regolamento sul rilascio delle licenze ai vettori, pur nei ripetuti suoi riferimenti al mercato interno comunitario con riguardo alla proclamata libertà di prestare servizi⁽¹⁴⁾ nel settore aereo, come se tale provvedimento volesse contenere geograficamente i propri effetti. Invero la licenza d'esercizio è dichiarata requisito per lo svolgimento da parte delle imprese stabilite nella Comunità di attività di trasporto aereo sul territorio della stessa (art. 3.3 Regol. n. 2407/92) e non tra Stati membri, come solitamente si designa il traffico strettamente circoscritto all'ambito comunitario. Tale atto amministrativo ha quindi una valenza anche esterna, essendo necessario alla Compagnia comunitaria per l'esercizio di qualsiasi aerolinea, ivi inclusa quella tra Paese membro e terzo, come risulta chiaramente dalla norma che prevede la notifica, all'Autorità comunitaria abilitante, dell'intendimento di attivare nuovi servizi verso «un continente» (chiaramente diverso dall'Europa) non precedentemente servito (art. 5.3).

3. L'abilitazione comunitaria all'attività di vettore aereo

Con il primo atto del Pacchetto in questione, il Consiglio ha posto le basi per una disciplina uniforme di carattere pubblicitico sull'ammissione di un soggetto comunitario alla professione di vettore aereo. Ne rimangono escluse solo attività marginali, quali il trasporto effettuato con ultraleggeri⁽¹⁵⁾, i voli locali, cioè con rientro nell'aeroporto di partenza e senza scalo in altri, ed i trasporti a titolo gratuito o di mera cortesia, che possono pertanto essere eseguiti anche senza aver previamente conseguito la licenza d'esercizio comunitaria, fatti salvi comunque le eventuali disposizioni nazionali al riguardo e gli standards interni e comunitari

⁽¹⁴⁾ Cfr. i «considerando» da 1 a 4 del Regol. 2407/92.

⁽¹⁵⁾ Cioè apparecchi di modesto peso e bassa velocità, nel nostro ordinamento sottratti (legge 25 maggio 1985 n. 106 ed annesso sulle caratteristiche di tali apparecchi, nel testo di cui al D.M. Trasporti del 19 novembre 1991) all'oneroso regime di ammissione alla navigazione previsto per gli aeromobili in generale (artt. 749 ss. cod. nav.).

sulle capacità tecniche e finanziarie per il sicuro svolgimento delle attività in questione (artt. 1.2 e 3.3 Regol. 2407/92).

Si elimina così ogni pericolo di discriminazioni sia dirette che a rovescio (cioè da parte di uno Stato in detrimento delle imprese in esso insediate rispetto a quelle di un altro Paese), nell'ambito comunitario, sancendosi il principio che chi soddisfa le prescrizioni del Regolamento in questione ha, nei confronti dello Stato in cui ha la sede principale, un vero e proprio diritto soggettivo ad ottenere la licenza d'esercizio, da intendersi come generale abilitazione allo svolgimento professionale di attività di trasporto aereo, senza peraltro alcun riconoscimento della pretesa di operare su mercati specifici (art. 3.2), tema così rimandato all'immediatamente successivo Regolamento del Consiglio (n. 2408/92) per le rotte intracomunitarie, senza alcun accenno a quelle esterne.

La normativa comunitaria dettaglia i fattori di solidità finanziaria che l'impresa insediata in uno Stato membro deve presentare per ottenere da quello (e conservare) la licenza d'esercizio, tra i quali preme notare il requisito dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità del vettore non solo per danni a persone o cose trasportate ma anche «a terzi» (art. 7 Regol. 2407), cioè a soggetti tipicamente estranei al contratto di trasporto. L'assicurazione in questione appare pertanto connessa all'esercizio dell'aeromobile⁽¹⁶⁾ e non solo all'operazione di trasporto, colla conseguenza che, qualora il vettore utilizzi l'altrui esercizio nautico per la propria attività, dovrà allora assicurare una responsabilità che di norma grava su altro soggetto, cioè sull' esercente in quanto tale (come ad es. prevedono gli artt. 965 ss. del nostro cod. nav. per i danni a terzi sulla superficie). In altri termini, chi adempie all'obbligazione di trasporto, avvalendosi della circolazione dell'aeromobile curata da un diverso soggetto, dovrà assicurare una responsabilità tipica di quest'ultimo, come se fosse propria.

Lo Stato abilitante può richiedere la disponibilità da parte del vettore di uno o più aeromobili, attraverso qualsiasi tipo di con-

⁽¹⁶⁾ Su tale tema cfr., per tutti, M. GRIGOLI, *L'esercizio dell'aeromobile*, Milano, 1988.

tratto di utilizzazione (art. 8), incluso quindi il noleggio⁽¹⁷⁾, ma non pretendere che il vettore ne sia anche l'esercente. Non è peraltro certo che il Consiglio abbia tenuto presente la distinzione tra esercizio dell'aeromobile ed attività di vettore, perché da un lato precisa che quest'ultimo soggetto è legittimato ad impiegare aeromobili sulla base di qualsiasi contratto di utilizzazione, inclusi quelli di noleggio con equipaggio (artt. 8.1 e 10.2), e dall'altro gli richiede il possesso di un valido certificato di operatore aereo - COA, definito come un attestato della capacità tecnica ad assicurare l'esercizio in condizioni di sicurezza degli aeromobili impiegati nelle attività aeronautiche specificate nel documento stesso. La circostanza che il Consiglio abbia rinviato ad un suo futuro Regolamento ogni precisazione su contenuti e modalità di ottenimento del predetto certificato non consente di dissipare il dubbio se, secondo l'ordinamento comunitario, l'impresa di trasporto aereo debba essere *anche* un'impresa di navigazione⁽¹⁸⁾, e cioè esercente degli aeromobili concretamente utilizzati per lo svolgimento dell'attività di vettore. Nella Proposta di Regolamento, la Commissione dapprima ha qualificato il COA come strettamente finalizzato all'esercizio del mezzo nautico (art. 2 *d*), subordinando al suo possesso l'ottenimento dell'abilitazione a compiere operazioni di trasporto aereo a titolo oneroso (artt. 3.1 e 2); successivamente (art. 11.1) ha però ammesso la possibilità che un'impresa fornisca ad un vettore aereo (cioè ad un altro soggetto) un aeromobile con equipaggio, conservando le funzioni e le responsabilità connesse al suo esercizio, destinato a consentire ad altri il compimento di operazioni di trasporto. Appare quindi auspicabile che l'emanando Regolamento sul COA fughi ogni dubbio sull'argomento, precisando se la qualifica di operatore aereo possa, o meno, spettare anche al vettore che non attui direttamente l'esercizio dell'aeromobile, ma si avvalga per la propria attività di trasporto dell'altrui esercizio nautico, avendo comunque ricevuto a tale

(17) Per brevità si rinvia a BALLARINO e BUSTI, *op. cit.*, pp. 560 ss. e dottrina ivi citata.

(18) La distinzione è messa in evidenza da F.A. QUERCI, *Diritto della navigazione*, Padova, 1989, p. 313.

scopo la preventiva approvazione dello Stato responsabile dell'abilitazione (art. 10.1 sempre della Proposta).

Il Consiglio detta criteri che, proprio perché posti con disposizioni aventi efficacia immediata presso i vari ordinamenti degli Stati membri, hanno valenza di uniformità, sostituendosi automaticamente alle diverse normative di tali Paesi in materia di abilitazione al trasporto aereo.

Vettore nazionale diventa quello per cui uno Stato della Comunità rilascia, sotto la propria responsabilità internazionale, la licenza d'esercizio, quando in tale Stato si trovi il principale centro dell'attività di trasporto, ovvero la sede sociale della stessa impresa, la cui titolarità dev'essere, quanto meno per una quota maggioritaria, di soggetti comunitari, in grado di avere costantemente il *controllo effettivo* dell'impresa in questione. Su questo requisito potrebbe nuovamente entrare in gioco quella discrezionalità amministrativa dello Stato abilitante che proprio il Regolamento sul rilascio delle licenze mira ad eliminare. Atteso il vasto ed altrettanto tremolante spettro della composizione di questo fattore decisivo della qualità di vettore comunitario (art. 2 g Regol. 2407/92), l'Autorità chiamata a decidere avrebbe facile gioco nel negare la presenza del requisito della determinante influenza comunitaria sull'aspirante vettore aereo, soprattutto nelle ipotesi di alleanze o partecipazioni incrociate tra società insediate nella Comunità ed altre di Paesi terzi⁽¹⁹⁾, con buona pace della trasparenza ed unitarietà delle procedure di rilascio delle licenze in questione⁽²⁰⁾, cui nemmeno giova il rimando al criterio dell'adeguato convincimento delle Autorità dello Stato membro in ordine alla dimostrazione dell'idoneità finanziaria del richiedente. Indubbiamente il rinviare la bontà della prova della solidità economica della Com-

⁽¹⁹⁾ Così B. CRANS, *E C Aviation Scene*, in *Air & Space Law*, 1992, pp. 217 ss., segnatamente p. 218. Al riguardo si deve aggiungere che è rimessa al Paese membro abilitante la decisione di procedere, o meno, ad un riesame dell'assetto finanziario dell'impresa di trasporto, nelle ipotesi di fusione o nuove acquisizioni all'interno della stessa.

⁽²⁰⁾ Auspiccate invece dall'ultimo «considerando» del Regolamento n. 2407/92.

pagnia aerea al sufficiente convincimento o, come nel testo inglese del Regolamento, alla *reasonable satisfaction* della competente amministrazione (art. 5.1 Regol. 2407/92) significa per lo Stato membro, investito della domanda di rilascio della licenza, un residuo margine di soggettività nella relativa decisione, che agevolmente potrebbe essere speso per proteggere i già esistenti vettori nazionali da una piena concorrenza.

Analoga discrezionalità soccorre gli Stati membri nel sospendere o ritirare la precedentemente concessa abilitazione, attesa la riconosciuta facoltà di «valutare» le prestazioni del vettore «dal punto di vista finanziario», in relazione ai suoi «impegni effettivi e potenziali per un periodo di dodici mesi» (art. 5.5), cioè in rapporto ad un considerevole lasso di tempo ed a fattori variabili, come ad es. l'imposizione di nuovi collegamenti aerei, in prospettiva scarsamente redditizi.

Sfuggono ad ogni rischio di discrezionalità, nel procedimento di rilascio o conferma della abilitazione, le imprese che svolgono servizi non di linea, o con un basso volume d'affari, a condizione di impiegare esclusivamente aeromobili con meno di 20 posti – passeggero (art. 5.7), in ragione della marginalità di tali posizioni nell'imponente mercato comunitario del traffico aereo.

Contro il diniego, comunque da motivarsi (art. 13.2), del rilascio e (si può intendere) della conferma della licenza d'esercizio, l'impresa richiedente può formulare ricorso alla Commissione. Peraltro, non sono previsti né i termini di tale impugnazione, né chiarite le funzioni della Commissione al riguardo, se cioè la stessa possa decidere nel merito o debba limitarsi ad enunciare principi di diritto, e pronunciarsi così solo sulla corretta interpretazione del Regolamento, come sembra indicare la norma dell'art. 13.3, rinviando poi la questione concreta allo Stato già investito della domanda di abilitazione, con conseguente rischio di una nuova decisione non ispirata a criteri oggettivi di stretto controllo dei requisiti operativi e finanziari dell'aspirante vettore (discrezionalità tecnica). L'impatto innovativo di una potenziale moltiplicazione delle imprese di trasporto aereo in territorio comunitario rischia, quindi, di essere quanto meno ridotto dal contrario atteggiamento degli Stati membri, nell'ipotesi che prevalga una generalizzata tendenza alla conservazione dello *status quo*. Quel Paese, che si dimostrasse più

generoso nella valutazione dei requisiti di affidabilità tecnica e finanziaria del vettore, assisterebbe, verosimilmente, ad un cospicuo insediamento in esso di imprese di trasporto aereo, che si avvarrebbero della loro libertà di stabilirsi in tale Stato per chiedere poi alle Autorità dello stesso il rilascio dell'abilitazione all'esercizio di attività aeronautiche.

Anche il criterio della nazionalità degli aeromobili, impiegati dall'impresa comunitaria, potrebbe essere utilizzato, dal Paese chiamato a rilasciare le licenze d'esercizio, per scoraggiare richieste in tal senso. È rimessa infatti a tale Stato la scelta di richiedere o meno l'immatricolazione nel proprio registro nazionale degli aeromobili appartenenti all'aspirante vettore comunitario, non solo nell'ipotesi in cui gli stessi fossero già iscritti in un Paese terzo, ma addirittura quando lo fossero in uno Stato membro od in quello stesso chiamato a decidere sull'abilitazione. Chiara in tal senso è la norma (art. 8.2 *a*) per cui gli aeromobili dell'impresa autorizzata sono immatricolati, a scelta dello Stato abilitante, nel suo registro aeronautico nazionale o nella (*non*, si badi bene, *della*) Comunità, così che il vettore può essere obbligato ad iscrivere i propri aeromobili presso un Paese membro diverso da quello in cui ha insediato la propria attività o, all'opposto, a trasferire l'iscrizione da quest'ultimo ad altro Stato della CEE. Ora, o si ritiene opportuno che il Paese abilitante sia, salve giustificate eccezioni⁽²¹⁾, quello stesso in cui poi saranno immatricolati gli aeromobili impiegati dal vettore, così che vi sia un unico Stato responsabile internazionalmente, soprattutto nelle relazioni esterne alla Comunità, per l'attività di volo e trasporto; oppure si rinuncia, come si è fatto col Regolamento in questione, a tale idea, rimettendosi però allora al vettore di immatricolare presso un qualsiasi Paese membro gli apparecchi impiegati, soprattutto in considerazione dell'ormai avviata uniformità comunitaria in tema di accertamento

(21) L'utilizzazione di aeromobili immatricolati in registri extracomunitari è contemplata solo come eccezione a breve termine al principio della nazionalità comunitaria dei mezzi impiegati dal vettore abilitato da uno Stato membro (penultimo «considerando» ed art. 8.3 Regol. 2407/92).

e controllo della navigabilità dell'aeromobile in condizioni di piena sicurezza⁽²²⁾.

4. *L'accesso del vettore alle rotte*

Come accennato, il riconoscimento, per certi aspetti ancora improntato a discrezionalità amministrativa, della capacità di un soggetto comunitario ad effettuare trasporto aereo non equivale all'ammissione a tale attività. Il diritto al concreto svolgimento della stessa è oggetto di riconoscimento distinto da quello della generalizzata idoneità ad operare sul mercato aeronautico, anche se si tratta di aspetti reciprocamente complementari, la cui disciplina deve essere armonizzata, riguardando in ogni caso l'espletamento di servizi aerei.

L'emanazione di Regolamenti separati appare così motivata dal più circoscritto ambito del secondo, concernente solo il traffico intracomunitario, mentre, come detto, il primo contempla i criteri che ogni Stato membro deve osservare nell'abilitare un'impresa all'attività di trasporto aereo, indipendentemente dalle sue proiezioni geografiche.

Una volta ottenuta la licenza, l'operatore è libero, in via di massima, di istituire, all'interno della Comunità, servizi di trasporto aereo a sua discrezione, sia di linea⁽²³⁾ che non di linea, sulle rotte da tale soggetto determinate e per la capacità da lui ritenuta più conveniente (artt. 1.1 e 3.1 Regol. 2408/92). Il principio è destinato ad avere effetti dirompenti sul sistema degli Accordi bilaterali di traffico aereo vigenti tra gli Stati membri, poiché viene meno l'idea che i diritti di traffico intracomunitario siano qualco-

⁽²²⁾ I codici comuni di progettazione, costruzione, manutenzione ed esercizio dell'aeromobile (JAR - *Joint Aviation Requirements*), elaborati dal Comitato delle *Joint Aviation Authorities* nella sua veste di organismo associato della Commissione europea dell'aviazione civile (CEAC), vengono recepiti dal Regolamento del Consiglio (CEE) n. 3922 del 16 dicembre 1991 (in GUCE L 31 del 23 aprile 1992) come vincolanti per ogni operatore aereo comunitario e per i singoli Stati membri.

⁽²³⁾ La cui definizione ricalca quella data dal Consiglio dell'Organizzazione dell'Aviazione Civile Internazionale (ICAO Doc. 7278 C/841 del 10 maggio 1952).

sa di riservato a tali Stati ed oggetto di pattuizioni tra gli stessi. Le libertà commerciali dell'aria⁽²⁴⁾ nell'ambito e per il vettore comunitari diventano così un'immediata realtà, di cui l'impresa può appropriarsi senza più bisogno della mediazione di uno Stato (cd. della bandiera) che contratti per essa con un altro Paese i servizi aerei dalla medesima espletabili.

La liberalizzazione non è peraltro senza freni e controlli, sul piano sia sostanziale che temporale, né scevra da balzelli.

Ogni discriminazione tra i vettori abilitati nella Comunità è bandita, ma sono fatte salve, per tre anni dall'entrata in vigore del Pacchetto (1° gennaio 1993), le esistenti concessioni esclusive di esercizio su rotte nazionali, le quali, diversamente, sarebbero accessibili ad ogni altro vettore avente la nazionalità dello Stato membro interessato; viceversa, per l'impresa abilitata da un altro Paese comunitario l'accesso a tale traffico potrà essere interdetto sino al 1° aprile 1997, salvo che lo stesso sia strettamente funzionale ad un servizio internazionale da o verso il predetto Stato di abilitazione (cd. cabotaggio consecutivo) ed assorba non più della metà della capacità stagionale dei vettori impegnati in tale servizio, scoraggiandosi così l'istituzione di un servizio internazionale puramente fittizio perché finalizzato al trasporto aereo meramente interno ad uno Stato membro diverso da quello di appartenenza del vettore (art. 3.2). È quindi liberalizzato, sia pur con una limitazione quantitativa, il *feederaggio* (traffico di raccolta o smistamento di merci e passeggeri all'interno di un certo Stato come semplice frazione di un più ampio ed unitariamente inteso trasporto internazionale) geograficamente e soggettivamente comunitario, cioè svolto da un'impresa abilitata da un Paese membro sul territorio di un diverso Stato della Comunità, ma non il cabotaggio

(24) Com'è noto, le stesse sono rappresentate dalla facoltà di svolgere trasporto aereo commerciale in partenza da o diretto verso lo Stato di cui l'aeromobile ha la nazionalità, od addirittura tra due Paesi diversi da quest'ultimo. Semplici variazioni di queste integrano la 6^a e la 7^a libertà, mentre l'ottava è quella di cabotaggio, cioè di trasporto tra un punto e l'altro di uno stesso Stato diverso da quello della bandiera (cfr. BIN CHENG, *The Law of international Air Transport*, London, 1962, pp. 15 ss.).

da punto a punto, cioè strettamente domestico. Attese la persistente discrezionalità dei Paesi membri nella liberalizzazione di quest'ultimo e la facile previsione che tale traffico continuerà, sino alla predetta data, ad essere riservato ai vettori nazionali per le loro esigenze di bilancio, appare rinviato il contemperamento della generale previsione del diritto di svolgere cabotaggio commerciale, in uno Stato membro per le imprese di trasporto aereo immatricolate in altro Stato comunitario, col divieto (art. 7 Conv. Chicago) di riservare tale traffico a soggetti diversi dal vettore nazionale. Lo spazio aereo sovrastante il complessivo territorio dei Dodici non è (quanto meno fino alla piena realizzazione dell'Unione Europea) il cielo di un unico Stato contraente ai sensi della Conv. Chicago, così che sarebbe allora possibile riservare al vettore comunitario il traffico interno a tale area, in quanto trasporto nazionale ai sensi ed agli effetti della stessa convenzione. Conseguentemente, un Paese membro che aprisse, volontariamente prima dell'aprile 1997, o perché obbligato, successivamente a tale data, il proprio mercato del cabotaggio aereo (domestico) ai vari vettori della Comunità, verrebbe meno ai propri obblighi internazionali verso i Paesi extracomunitari partecipanti alla Conv. Chicago⁽²⁵⁾.

Il timore di un'esasperata conflittualità tra Compagnie nell'aumento dell'offerta di capacità sui collegamenti più remunerativi è sostanzialmente fugato dalla necessità per esse di rispettare la normativa di qualsiasi livello, anche meramente locale (ad es. ordinanze comunali o del direttore di aeroporto) in tema di sicurezza, tutela dell'ambiente, assegnazione delle bande orarie e ripartizione dei flussi di traffico sui diversi scali appartenenti al medesimo sistema aeroportuale, non potendo il traffico andare oltre i limiti di ricettività delle infrastrutture e, soprattutto, dei sistemi di controllo. La persistente mancanza di un'Autorità comunitaria, che assuma unitariamente i compiti sino ad oggi svolti dalle varie organizzazioni nazionali del volo⁽²⁶⁾, potrebbe offrire l'occasione

(25) In tal senso anche E.C. DE GROOT, *Cabotage liberalization in the E.E.C. and art. 7 of the Chicago Convention*, in *Annals of Air and Space Law*, 1989, pp. 139-190, segnatamente 176, 186 e 188.

(26) L'EUROCONTROL - Organizzazione europea per la sicurezza del-

ad uno Stato membro per perpetuare occulte discriminazioni verso vettori comunitari non aventi la sua nazionalità. Tale possibilità è stata di recente limitata dall'entrata in vigore di una disciplina comunitaria sull'assegnazione di bande orarie (tempi programmati di partenza od arrivo od altri movimenti dell'aeromobile) negli aeroporti della Comunità, così da garantire, a tutti i vettori comunitari ed a quelli di Paesi terzi su base di reciprocità, condizioni trasparenti ed imparziali per operare in uno scalo congestionato⁽²⁷⁾.

la navigazione aerea, nata dalla Convenzione firmata a Bruxelles il 13 dicembre 1960 (testo in *Revue Générale de l'Air*, 1960, pp. 332 ss.), non sostituisce certo i servizi di controllo sullo spazio «superiore» degli Stati contraenti, ma mira a promuoverne la cooperazione e la messa in comune delle risorse operative.

⁽²⁷⁾ La disciplina prevista dal Regolamento del Consiglio (CEE) n. 95 del 18 gennaio 1993 (GUCE L 14 del 22 gennaio 1993) su proposta della Commissione (COM 90 - 576 def. del 18 dicembre 1990 in GUCE C 43 del 19 febbraio 1991) si ispira largamente alle preesistenti procedure IATA (*International Air Transport Association*, raggruppante numerosissime Compagnie aeree, soprattutto di linea), aventi natura di semplici raccomandazioni, peraltro comunemente accettate nel settore (ccr. al riguardo A. GIARDINA, *La concorrenza nel trasporto aereo ed il problema della ripartizione delle bande orarie negli aeroporti*, in *Dir. Comm. internaz.*, 1991, pp. 513 ss.).

Il Regolamento mira a garantire a tutti i vettori, compresi possibilmente quelli di Paesi terzi, l'accesso ad un dato aeroporto o sistema aeroportuale a servizio di un medesimo agglomerato urbano (in Italia: Roma-Fiumicino / Ciampino, Milano-Linate / Malpensa / Orio al Serio, Venezia-Tessera / Treviso).

Il fulcro del procedimento di assegnazione di bande orarie è rappresentato dal Coordinatore (art. 4), soggetto nominato ed investito di tale responsabilità dallo Stato in cui si trova l'aeroporto coordinato o pienamente coordinato, così definito (art. 2) a seconda che l'attività di coordinamento del movimento aeronavale sia semplicemente opportuna od invece necessaria per risolvere i problemi di capacità dello scambio. Con funzioni meramente consultive è istituito (necessariamente negli aeroporti pienamente coordinati e facoltativamente in quelli solo coordinati) un Comitato di coordinamento (art. 5).

I criteri delle *slot allocations* sono sostanzialmente: *a*) rispetto dei diritti acquisiti, nel senso che il vettore può conservare le bande orarie già utilizzate nella stagione antecedente; *b*) precedenza ai servizi commerciali, di linea o meno purché programmati (i falsi *charters*); *c*) ripiego sulla banda oraria più vicina; *d*) scambio delle bande tra le Compagnie, o spostamento della banda disponibile da una ad altra rotta esercitata dallo stesso vettore, purché quest'ultimo non sia un «nuovo arrivato» (art. 2 *b*), cioè operante da meno di due anni

Misure oggettive di salvaguardia sono previste per quelle Compagnie che attivino nuovi collegamenti tra aeroporti regionali costituenti un limitato bacino d'utenza (non più di 30.000 passeggeri all'anno): per due anni infatti la concorrenza potrà subire limitazioni della capacità sulla stessa rotta, consistenti nel divieto di vendere più di 80 posti per ogni volo tra gli aeroporti in questione (art. 6). La previsione di una totale esclusione della concorrenza mira poi a proteggere, per un periodo non superiore a tre anni, il vettore aereo che si sia accollato oneri di servizio pubblico, e cioè di garantire l'esercizio di una linea con criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione pur se contrastanti col proprio interesse commerciale. Una complessa regola di trasparenza è posta per prevenire ogni tentativo di contrabbandare per onere l'interesse ad un'esclusiva su di una determinata rotta. Innanzitutto dovrà essere resa nota⁽²⁸⁾ la stessa previsione, da parte del o degli Stati membri interessati⁽²⁹⁾, dell'esigenza di garantire il collegamento aereo tra determinate regioni, tenuto conto, a tal riguardo, dell'eventuale possibilità di tutelare il diritto della collettività

nell'aeroporto in questione (art. 8); *e*) riserva di alcune bande orarie per rotte costituenti un onere di servizio pubblico, od operate da un solo vettore aereo verso regioni in via di sviluppo (art. 9); *f*) ritiro delle bande inutilizzate senza gravi motivi e riflusso delle stesse, insieme a quelle di nuova creazione o comunque divenute disponibili, in un fondo comune (*pool*) di bande orarie, da ridistribuirsi tra i vettori che ne facciano richiesta, con preferenza per i nuovi arrivati (art. 10); *g*) reciprocità nei confronti dei vettori aerei di Paesi terzi (art. 12); *h*) perseguimento, in ogni caso, di un accordo tra i vettori aerei interessati, senza falsare la concorrenza tra gli stessi (art. 11.2).

⁽²⁸⁾ Attraverso opportuna informazione alla Commissione, pubblicata da quest'ultima sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee (art. 4.1 *a* Regol. 2408/92).

⁽²⁹⁾ Si può trattare di un servizio aereo sia tra diversi Paesi membri che meramente domestico. La normativa comunitaria riferisce ad «uno Stato membro», e cioè a quello in cui si trova la zona da sviluppare economicamente, la decisione di limitare ad un unico vettore l'accesso alla rotta oggetto dell'onere di servizio pubblico, pur non potendosi però escludere che entrambe le regioni oggetto del collegamento siano in via di sviluppo. In tal caso ciascun Paese interessato è legittimato a prospettare la predetta riserva di traffico.

ad una rapida e sicura mobilità⁽³⁰⁾ anche attraverso altri modi di trasporto (cioè di superficie, per via marittima o per acque interne). Successivamente, dopo una gara tra i vettori abilitati, si procederà all'affidamento del servizio tramite appalto pubblico con contestuale legittimazione di eventuali aiuti statali all'impresa selezionata, sotto forma di rimborsi a piè di lista (art. 4.1 *d* ed *b* Regol. 2408, in questione).

In tutte le ipotesi di compressione od addirittura negazione delle libertà di traffico intracomunitario, è previsto il ricorso da parte di qualsiasi Stato membro alla Commissione e, in secondo grado, al Consiglio, che decide a maggioranza qualificata⁽³¹⁾. Non è previsto alcun ricorso, alla Commissione od al Consiglio, da parte del vettore aereo che dovrà quindi chiedere al proprio Stato di immatricolazione di farsi portavoce della relativa istanza, con pericolo peraltro di un congelamento della stessa ad opera della stessa Autorità che ha abilitato tale vettore.

Identico rischio si configura nell'ipotesi in cui un vettore, abilitato al trasporto di linea, si trovi a subire gravi danni finanziari per la sopravvenuta liberalizzazione delle capacità di traffico, potendo allora la Commissione, su richiesta ancora dello Stato abilitante, stabilizzare temporaneamente la misura dei servizi aerei regolari da e verso quest'ultimo, con decisione impugnabile da uno Stato membro (e non dai vettori) dinnanzi al Consiglio (art. 10.2 e 3). In altri termini si prospetta la possibilità per ogni Stato membro di riappropriarsi di una quota della domanda di trasporto aereo che lo interessa, per garantirla ai propri vettori in misura pari alla percentuale di traffico dagli stessi assorbita al tempo dell'intervento stabilizzante della Commissione. Dal momento che que-

⁽³⁰⁾ Sul tema cfr., da ultimo, G. RINALDI BACCELLI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità Economica Europea*, in *Dir. e prat. dell'aviaz. civ.*, 1991, pp. 237 ss.).

⁽³¹⁾ Si prevede che il Consiglio possa modificare la decisione della Commissione solo «in circostanze eccezionali» (artt. 8.4, 9.6 e 10.3 Regol. 2408/92). Pur se il dettato regolamentare lascia spazi nell'apprezzamento dell'eccezionalità di una determinata circostanza, è comunque scontato che la riforma apportata dal Consiglio dovrà essere particolarmente motivata.

st'ultimo è previsto a tutela delle Compagnie aeree già operanti la linea economica deficitaria, è esclusa l'eventualità di una nuova ripartizione interna del traffico in questione, cioè con accesso di nuovi vettori dello Stato interessato, in aggiunta o addirittura in sostituzione dei precedenti. Qualora poi questi rinunciassero (potendolo in ipotesi fare) al servizio, si ripristinerebbero le condizioni per il libero accesso di ogni vettore comunitario alla rotta stessa. Non rientra in gioco, pertanto, quel sistema delle designazioni dei vettori da parte dello Stato collegato, la cui eliminazione è uno degli obiettivi del nuovo Pacchetto di misure sul trasporto aereo intracomunitario. Essendo l'accesso a tale mercato libero per ogni Compagnia abilitata in un qualsiasi Paese membro, non si farà più questione della designazione di uno od altro vettore da parte dei Paesi interessati dal servizio.

La generalizzata cristallizzazione delle capacità, in un'ipotesi sia pur singolare, preclude a tutti i vettori di incrementare l'offerta di trasporto ed è quindi non discriminatoria, al pari degli altri, ugualmente particolari e (in via di principio) temporanei, vincoli quantitativi alla libertà di traffico aereo interno alla Comunità, ovviamente nel presupposto della effettiva sussistenza delle condizioni per l'applicazione di tali restrizioni. Contro l'arbitrario comportamento di un Paese membro, o contro gli illegittimi provvedimenti definitivi della Commissione o del Consiglio, peraltro, il singolo vettore che si ritenga da essi danneggiato potrà, secondo i principi generali del contenzioso nella Comunità e quelli giudiziari nazionali per l'applicazione del diritto comunitario, agire a livello statale contro il predetto Stato, per la sanzione delle violazioni da parte di quest'ultimo del Regolamento (*self executing*) in questione, oppure ricorrere alla Corte di giustizia (art. 173 Trattato Istitutivo) per l'annullamento delle decisioni definitivamente assunte dagli organi comunitari nella fase «amministrativa» della liberalizzazione dell'accesso alle rotte⁽³²⁾.

(32) Sul tema si rinvia, brevemente, a T. BALLARINO, *Lineamenti del diritto comunitario*, Padova, 1991, p. 119 ed A. GIARDINA, *op. cit.*, pp. 524 s.

5. Le tariffe

È quello delle tariffe l'aspetto su cui più marcata appare la liberalizzazione del mercato aeronautico comunitario.

In materia il Consiglio è persino andato oltre le proposte della Commissione, la quale, riaffermando il principio che il prezzo del servizio è liberamente fissato dai contraenti nel trasporto di merci⁽³³⁾, aveva suggerito una piena legittimazione delle tariffe aeree-passeggeri offerte dai vettori comunitari agli operatori turistici od al pubblico in combinazione con l'alloggio ovvero per gruppi di più di 6 persone (art. 4.1 della Proposta per i voli noleggiati e *charters*), e aveva condizionato invece alla mancata doppia disapprovazione degli Stati interessati (silenzio-assenso) l'applicabilità della tariffa proposta dalle Compagnie per il solo posto (cioè senza altre prestazioni abbinata) nei servizi di linea (art. 6 della Proposta).

Il Consiglio estende a quest'ultimo tipo di traffico il principio della libera tariffazione, che peraltro viene poi assoggettato all'applicabilità di correttivi qualora si tratti di trasporto di linea, sia di persone che di merci. Il Regolamento distingue infatti (artt. 3 e 4) le tariffe *charter*, posto e merci – lasciate senz'altro alla libera determinazione delle parti del contratto, trattandosi di attività tipicamente alla domanda, quantificate caso per caso dalla Compagnia aerea col noleggiatore – dalle tariffe aeree passeggeri e merci normali, da quelle cioè che il vettore pratica normalmente, per servizi effettuati in maniera regolare, ovverossia «sistematicamente» e con indifferenziata possibilità di acquisto individuale da parte del pubblico. Solo per queste ultime è appropriato l'impiego del termine «tariffe», ad indicare un prezzo della prestazione del vettore applicato uniformemente alla clientela, mentre nel trasporto alla domanda il compenso è determinato di volta in volta, appunto mediante accordo tra i contraenti⁽³⁴⁾.

⁽³³⁾ Chiaro in tal senso era già il Regol. n. 294/91 (cit. *supra*, nota 2) del Consiglio sull'esercizio dell'*air cargo* tra Stati CEE.

⁽³⁴⁾ Com'è chiaro soprattutto per le tariffe-posto e *charter*, definite come il prezzo che i noleggiatori devono pagare ai vettori per il trasporto del noleggiatore e dei suoi clienti, e che questi ultimi devono poi versare allo stesso noleggiatore per il trasporto proprio e dei propri bagagli sui servizi curati dai sud-

Il deposito preventivo delle tariffe aeree, che ogni Stato interessato dal collegamento può esigere⁽³⁵⁾, è quindi un obbligo del vettore cd. di linea secondo la definizione comunitaria incentrata sulla sistematicità del servizio e la sua offerta indifferenziata al pubblico, sulla base quindi di prezzi uniformemente applicati, anche per quanto concerne eventuali agevolazioni contemplate anch'esse in una forma ancora generalizzata, sia pure per categorie di utenti.

Una macchinosa procedura è prevista per bloccare tariffe troppo alte in rapporto al costo dell'attività maggiorato di un margine di ragionevole profitto per le Compagnie aeree, o troppo basse in relazione ai medesimi criteri. Si mira così ad esorcizzare lo sfruttamento a danno dell'utenza di una situazione mono-oligopolistica creatasi su di una rotta, ed a prevenire ogni tentativo di *dumping* nei servizi di linea intracomunitari da parte di una Compagnia nei confronti di altra economicamente più debole, che rischierebbe di dover uscire dal mercato.

Ogni intervento dello Stato interessato sulle tariffe dev'essere preceduto da una comunicazione di intenti alla Commissione, al (i) vettore (i) interessato (i) ed agli altri Paesi membri «coinvolti», cioè abilitati o collegati dal servizio in questione. Qualora non pervengano motivate proteste entro 14 giorni dalla predetta comunicazione, lo Stato che l'ha formulata può ordinare il ritiro della tariffa elevata od il blocco di quella eccessivamente concorrenziale (art. 6 Regol. 2409/92).

Su istanza di uno Stato membro coinvolto o di «una parte che abbia un interesse legittimo» la Commissione apre, necessariamente nell'un caso o discrezionalmente nell'altro, un'indagine sulla con-

detti vettori (art. 2 *b* e *c* Regol. 2409/92), inclusi quelli di linea, come nell'ipotesi di un *part-charter*, essendo prassi normale che i clienti di un *tour operator* vengano imbarcati su di un volo regolare insieme ai passeggeri che corrispondono il «normale» prezzo del viaggio aereo al vettore od ai suoi agenti.

⁽³⁵⁾ Il termine è di 24 ore (che devono ricomprendere un giorno lavorativo) prima del momento in cui la Compagnia intende cominciare ad applicare la propria tariffa; tale termine è elevabile dallo Stato interessato sino ad un mese, con riguardo alle rotte nazionali esercite dai vettori da lui abilitati e non oltre il 1° aprile 1997 (art. 5 Regol. 2409/92).

gruità, rispetto al mercato, della tariffa controversa, la quale può essere oggetto di una decisione provvisoria di congelamento, qualora il vettore non dia, nel termine assegnatogli, le richieste informazioni, verosimilmente sui parametri di determinazione della stessa tariffa. Il provvedimento definitivo dovrà essere preso al più presto, e comunque nei 20 giorni lavorativi successivi al ricevimento dei predetti dati: il lasso di tempo concesso alla Commissione per la decisione non appare certo eccessivo, anche se può essere sufficiente alla tariffa contestata per cominciare a produrre i propri effetti distorsivi. Avverso il provvedimento della Commissione solo lo Stato membro interessato può, nel termine di un mese, proporre ricorso al Consiglio, il quale ha tempo un altro mese per adottare una decisione diversa, restando altrimenti convalidata quella impugnata (art. 7 Regol. 2409/92).

La circostanza che al Consiglio può ricorrere unicamente lo Stato collegato, e non chiunque abbia un pur giustificato interesse a contrastare la tariffa, conferma la estrema marginalità della posizione di tale soggetto nell'intero procedimento in questione. L'utente del servizio, le organizzazioni degli utenti e gli stessi vettori in concorrenza sulla rotta, oggetto della tariffazione contestata, non hanno un potere di azione nella fase propriamente amministrativa del controllo comunitario delle tariffe, dal momento che il «ricorso» degli stessi alla Commissione non obbliga quest'ultima ad esaminare la situazione prospettata. Il «ricorso» è quindi propriamente una semplice informazione, che, come non vincola, altrettanto non è indispensabile all'esercizio della giurisdizione della Commissione, la quale ben può di propria iniziativa⁽³⁶⁾ aprire il procedimento volto ad acclarare se una certa tariffa sia eccessiva o slealmente concorrenziale, in forza della funzione, attribuita a tale organo, di permanente tutela del rispetto della normativa comunitaria (art. 155 Trattato CEE), con conseguente facoltà di proporre i mezzi atti a far cessare le violazioni (art. 89 Trattato) dei principi di libera concorrenza e di divieto di abuso di posizione dominante. Peraltro, come già accennato in tema di accesso alle

⁽³⁶⁾ Come del resto prevedeva la Proposta formulata al Consiglio (art. 7.5).

rotte, secondo le regole generali del contenzioso comunitario, l'operatore che ha proposto la tariffa respinta od i concorrenti, nonché gli utenti o loro associazioni, nell'ipotesi di convalida di una tariffa predatoria o troppo elevata, ritenendosi danneggiati, a seconda dei casi, dalla decisione del Consiglio, potranno (art. 173 Trattato) ricorrere per il suo annullamento alla Corte di giustizia al pari della Commissione o di qualsiasi Stato membro. Analoga facoltà compete ai Paesi della Comunità e ad ogni soggetto direttamente interessato, avverso il provvedimento della Commissione qualora sia quest'ultimo a divenire decisivo, in mancanza di pronuncia su di esso da parte del Consiglio entro il termine prefissato (un mese dal deferimento della questione, *ex art.* 7.8 Regol. 2409/92). Ovviamente poi ogni soggetto pregiudicato dal provvedimento (ritenuto illegittimo) dello Stato membro, di blocco o ritiro della tariffa, potrà ricorrere all'Autorità giudiziaria nazionale, invocando la violazione della direttamente esecutiva normativa comunitaria. In tale contesto, il giudice adito potrà (art. 177 Trattato) esperire un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, per ottenere dalla stessa l'interpretazione delle norme del Regolamento in questione.

È opportuno evidenziare come il Consiglio abbia, in tale atto, ridotto l'ampiezza della potestà di intervento che la Commissione aveva, nella Proposta, ventilato di attribuirsi sino all'infrazione di ammende al vettore aereo per un importo equivalente al 10% di quanto fatturato annualmente dal medesimo per l'attività svolta in violazione delle regole comunitarie (art. 10 della Proposta). Queste demandano invece agli Stati interessati, cioè collegati dal servizio della cui tariffa si tratta, il compito di assicurare la decisione esecutiva della Commissione o del Consiglio⁽³⁷⁾. Non sono peral-

⁽³⁷⁾ Nonostante l'infelice formulazione del Regolamento in questione, che sembra circoscrivere (art. 7.9) l'intervento degli Stati interessati all'ipotesi in cui a decidere sia la Commissione, si deve ritenere che lo stesso valga per la decisione presa dal Consiglio in riforma di quella dell'organo esecutivo della Comunità. Ciò non solo perché il giudicato del Consiglio è comunque menzionato nella norma stessa, ma soprattutto perché, altrimenti, si dovrebbe concludere che a farlo osservare è chiamata la Commissione, non si sa quanto convinta nel far valere una decisione magari diametralmente opposta alla propria.

tro indicati gli strumenti a disposizione di tali Paesi per convincere il vettore a rinunciare alla tariffa contestata, essendo ormai venuta meno la riserva statale del traffico aereo intracomunitario. È così verosimile che i predetti Stati dovranno, se del caso, attraverso la giustizia comunitaria, richiedere l'intervento del Paese membro responsabile per aver rilasciato la licenza d'esercizio, il quale, nel silenzio al riguardo del Terzo Pacchetto, deve ritenersi investito di ampia discrezionalità nelle comminatorie a carico della Compagnia aerea da lui abilitata, sino alla revoca della licenza stessa.

Non si deve peraltro dimenticare che alla Commissione è attribuito il potere di infliggere, all'impresa di trasporto aereo ammessa per la violazione della normativa sulla concorrenza (art. 12.2 Regol. Consiglio n. 3975 del 14 dicembre 1987). Tale potrebbe essere considerata la tendenza abnormemente ribassista di un certo vettore in ordine al prezzo del servizio da lui offerto su una data rotta, con riflessi fortemente negativi per le altre Compagnie operanti sullo stesso mercato, destinate ad adeguare verso il basso le loro tariffe od a perdere altrimenti la clientela, richiamata chiaramente dai prezzi (troppo) bassi praticati da un'impresa concorrente. Non si può quindi escludere un intervento sanzionatorio della Commissione, allo scopo di indurre tale vettore a riallineare le proprie tariffe alla realtà del mercato, nell'ottica di una competizione che deve restare «sana», cioè aliena da esasperazioni che potrebbero condurre a pesanti squilibri di gestione ed alla conseguente sparizione della concorrenza, col rischio, successivamente, di eccessivi rialzi del prezzo del servizio, resi allora possibili (in violazione dell'art. 86 Trattato istitutivo) proprio dalla nuova situazione mono-oligopolistica del settore.

L'imperatività delle regole comunitarie in tema di tariffe del trasporto aereo è esclusa solo in presenza di un onere di servizio pubblico, poiché nell'imposizione di esso lo Stato membro interessato deve avere facoltà di controllo su di un suo aspetto fondamentale, qual è, appunto, il costo per l'utenza, il quale dev'essere programmato in modo da aumentare la densità del traffico da e verso la regione il cui sviluppo si vuol promuovere (art. 1.2 Regol. 2409 in relazione all'art. 4 Regol. 2408/92).

Viceversa, è solo apparente la conclamata non soggezione al Re-

golamento in esame delle tariffe dei vettori aerei di Paesi terzi, ovviamente per le tratte su territorio comunitario. Infatti, unicamente alle Compagnie abilitate da uno Stato membro è riservata la *price leadership* con riguardo al traffico intracomunitario (art. 1.3 Regol. 2409), così che il vettore extracomunitario si trova obbligato, per le tratte coperte all'interno della Comunità, ad adeguarsi ai prodotti ed alle relative tariffe delle Compagnie aeree dei Paesi membri. Contrariamente agli auspici della Commissione⁽³⁸⁾, non sono stati ritenuti maturi i tempi per Accordi tra la Comunità e gli Stati terzi, intesi a consentire ai vettori di questi ultimi di perseguire autonome strategie tariffarie sulle rotte o loro frazioni intracomunitarie.

È opportuno altresì evidenziare che il Regolamento in questione si applica anche alle tariffe «domestiche», non essendo in esso formulata una norma di salvaguardia dello Stato interessato analoga a quella dettata, pur con effetti temporalmente limitati⁽³⁹⁾, in tema di accesso alle rotte meramente interne. Ciò significa che il vettore «nazionale» e quello di un altro Stato comunitario, se ammesso al cabotaggio anche soltanto in funzione ad un territorialmente più esteso servizio aereo, potranno liberamente fissare le loro tariffe per i voli e tratte domestici, alla sola condizione di rispettare i principi di un'equilibrata concorrenza e senza più la necessità di avere l'approvazione del Paese entro i cui confini si svolge il traffico in questione.

6. *L'applicazione delle regole di concorrenza ai servizi aerei nazionali*

Nell'ottica di un unico mercato comunitario del trasporto aereo, i cui confini non siano più quelli dei singoli Paesi membri, e della conseguente sostituzione di questi ultimi da parte degli organi della Comunità, per il controllo del settore, si muove la normativa contenuta negli ultimi Regolamenti del Terzo Pacchetto. ◀

~ Il primo gruppo di provvedimenti sul tema, qualche anno ad-

⁽³⁸⁾ Cfr. il penultimo «considerando» e l'art. 9 della Proposta della Commissione in tema di tariffe.

⁽³⁹⁾ Come già accennato, sino al 1° aprile 1997 (art. 3 Regol. 2408/92).

dietro, aveva stabilito le modalità di applicazione delle regole del Trattato CEE sulla concorrenza alle imprese operanti nel settore, direttamente od in forma ausiliaria, con riguardo però al profilo *internazionale* intracomunitario, restandone esclusi i servizi e gli effetti strettamente interni ad un solo Paese membro⁽⁴⁰⁾.

La prospettiva di un unico e libero cielo comunitario comporta però l'opportunità di eliminare, nei limiti del possibile, ogni riserva di potere dei singoli Stati membri sul mercato del trasporto aereo, per conferirla agli organi della Comunità. Si allarga così la sfera di influenza dei Regolamenti esplicativi dell'applicabilità al mercato aeronautico delle regole istituzionali in tema di concorrenza, così da ricomprendervi anche i servizi limitati ad aeroporti di un solo Stato membro.

Conseguentemente, la Commissione si trova investita della possibilità di intervento per reprimere gli abusi di posizione dominante con ripercussioni limitate ai traffici aerei di cabotaggio domestico, e di adottare anche per questi ultimi esenzioni, individuali e per categoria, dal divieto di intese limitative della concorrenza, posto nell'art. 85 del Trattato CEE.

La facoltà di stipulare Accordi tra loro consente alle Compagnie di contenere i costi di certe operazioni essenziali al servizio, quali, ad es., l'utilizzazione in comune dell'informatica per la coordinata fissazione di orari (così da distribuire l'attività nei periodi meno pieni), le prenotazioni ed il rilascio di biglietti. Tali esenzioni erano peraltro previste come temporalmente limitate, cioè per un ristretto periodo, ritenuto sufficiente alle imprese per porsi nella condizione di sopportare gli eventuali oneri di una concorrenza piena.

Il Comitato economico e sociale (artt. 193 ss. Trattato CEE), chiamato a dare il proprio parere al Consiglio in vista dell'adozione dell'ultimo Pacchetto, evidenziava l'opportunità per le Com-

⁽⁴⁰⁾ Chiare in tal senso sono le norme dell'art. 1 dei Regolamenti nn. 3975 e 3976 del 14 dicembre 1987 del Consiglio CEE (in GUCE L 374 del 31 dicembre 1987: sul tema si rinvia, per brevità, a BUSTI, *La nuova disciplina della concorrenza nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. Comunitario e degli Scambi internaz.*, 1989, pp. 685 ss.).

ma aggiunto nell'art. 751 cod. nav. potrebbe essere contemplata la possibilità, per i soggetti aventi la nazionalità di un qualsiasi Paese membro, di iscrivere gli aeromobili, di cui abbiano la proprietà od almeno la totale disponibilità, nel nostro registro aeronautico, tanto più se si considera l'ormai cogente principio dell'uniformità comunitaria sui requisiti di navigabilità dell'aeromobile⁽⁴⁶⁾. Viceversa, meno agevole appare il coordinamento, ai (in ogni caso *self-executing*) principi comunitari, della nostra attuale normativa pubblicistica strettamente interna sul trasporto aereo. Quest'ultima prescrive, infatti, un provvedimento amministrativo di istituzione e gestione della linea e la sottoposizione del concessionario al potere impositivo della Pubblica Amministrazione per quanto concerne le relazioni coll'utenza, soprattutto in ordine a tempi e corrispettivi dell'attività. Per i servizi non di linea, poi, è sì vero che la legge 11 dicembre 1980 n. 862 ed il relativo regime di attuazione (D.M. Trasporti 18 giugno 1981) prevedono come obbligatorio il rilascio della licenza a chi si dimostri in possesso dei prescritti requisiti finanziari ed operativi, ma tale obbligatorietà riacquista i toni della discrezionalità, poiché le modalità di esercizio dell'attività sono oggetto (art. 16 del D.M.) di una convenzione (disciplinare) tra esercente ed Amministrazione, la quale potrà per tale via imporre prescrizioni aggiuntive a quelle già contemplate in leggi e regolamenti, col pretesto di una maggiore garanzia dello svolgimento del servizio. Inoltre, il nostro ordinamento conosce il principio di limitazione della quantità dell'attività espletabile dalla Compagnia titolare della licenza, in contrasto così colla natura di quest'ultimo provvedimento, che dovrebbe automaticamente consentire di determinare liberamente le frequenze del servizio non di linea⁽⁴⁷⁾.

(46) Regol. Consiglio (CEE) n. 3992/91, cit. *supra*, nota n. 22.

I problemi di armonizzazione della normativa interna con quella comunitaria non toccano solo l'Italia: a questo riguardo v. A.D. CHRONAS, *Certain Recent Developments in Greek Aviation Law under a Community Law Perspective*, in *Air and Space Law*, 1992, pp. 297 ss.

(47) G. SILINGARDI, *Attività di trasporto aereo e controlli pubblici*, Padova, 1984, pp. 286 s. giustamente avverte che la permanente delega, al nostro

Rimane altresì la necessità di «rivedere» i vari Accordi di traffico aereo conclusi tra Paesi membri, resi ormai obsoleti dal succedersi di provvedimenti normativi, a livello comunitario, sempre più liberalizzatori del mercato di trasporto aereo⁽⁴⁸⁾.

A loro volta, i competenti organi comunitari dovrebbero affrettarsi a colmare gli ancora irrisolti nodi dei rapporti con i Paesi terzi, dell'istituzione di un'Autorità sovranazionale di assistenza e controllo del traffico aereo e della garanzia di un uniforme trattamento nell'ambito della Comunità per i vettori aerei in essa abilitati, con riguardo non solo all'accesso al mercato ma anche al costo dell'attività nelle sue varie componenti (oneri fiscali e sociali, retribuzioni del personale, tariffe per l'assistenza a terra ed in volo, ecc.), al fine di garantire a tutti uguali opportunità attraverso l'armonizzazione delle condizioni operative dell'impresa di trasporto.

Un considerevole passo verso la soluzione di tale problematica è additato dalla Commissione nella creazione di un'Autorità comunitaria per l'aviazione civile e di un registro *comunitario* dei vettori aerei⁽⁴⁹⁾. Sostituendosi quest'ultimo ai diversi registri aeronautici nazionali (tra l'altro sino ad oggi impostati sulla registrazione dell'aeromobile e non dell'esercente), si arriverebbe final-

Ministro dei trasporti, ad emanare norme regolamentari (in attuazione della legge 11 dicembre 1980 n. 862) per determinare l'ambito di svolgimento dell'attività del titolare della licenza, rischia di ridurre gli spazi della stessa sino ad incidere sulla sua stabilità. Si può aggiungere che per i voli interregionali e regionali il contingente svolgimento del servizio è soggetto a preventivo assenso ministeriale (art. 45 cpv. D.M. Trasporti 18 giugno 1981), pur se la licenza dovrebbe automaticamente legittimare il suo titolare allo svolgimento della corrispondente attività; inoltre anche in materia di tariffe la libertà del vettore aereo non di linea appare ridotta dalla specificazione di quali riduzioni (art. 42 D.M. cit.) sono ammesse.

⁽⁴⁸⁾ Sulla problematica della revisione degli Accordi bilaterali di traffico aereo, alla luce dell'art. 234 Trattato CEE, J. BALFOUR, *Factortame: the beginning of the end for nationalism in air transport*, in *Air Law*, 1991, pp. 251 ss.

⁽⁴⁹⁾ V. l'emendamento n. 19 della «Modifica della proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativa a un regolamento sull'abilitazione dei vettori aerei», COM (92) 274 def. presentata dalla Commissione il 19 giugno 1992 (GUCE C 206 del 13 agosto 1992, pp. 41 ss.).

mente a contrapporre ai vettori dei Paesi terzi le Compagnie di bandiera «comunitarie», per le quali la suddetta Autorità dovrebbe stipulare gli Accordi bilaterali di traffico tra il territorio della Comunità e lo Stato terzo. A questo riguardo, il Comitato economico e sociale individua, nei negoziati attualmente condotti dalla Commissione, su mandato del Consiglio, con i Paesi membri dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) per costituire uno spazio economico europeo (SEE), uno schema operativo generale per giungere ad Accordi di traffico aereo con altri Stati terzi⁽⁵⁰⁾. Si dovrà allora garantire ad ogni vettore abilitato nella Comunità una paritetica opportunità di accesso a tale mercato aeronautico esterno, non sembrando ammissibile una ripartizione *ex imperio* dello stesso, a favore soltanto di alcune Compagnie, con esclusione di altre per fattori diversi da una corretta concorrenza⁽⁵¹⁾.

I suggerimenti del Comitato economico e sociale non prevedono alcun intervento dei Paesi membri nelle trattative con quelli terzi⁽⁵²⁾, che condurrebbe allora alla conclusione di Accordi «misti». La competenza della Comunità è invece postulata come «esclusiva», perpetuandosi così la difficoltà di approccio alla stessa da parte di Paesi terzi, abituati ad avere come *partners* negli Ac-

⁽⁵⁰⁾ V. il punto 2.6 del Parere formulato il 29 aprile 1992 dal Comitato economico e sociale sulla Proposta di regolamenti in tema di abilitazione dei vettori aerei, accesso alle rotte intracomunitarie e tariffe (cit. *supra*, nota n. 41).

⁽⁵¹⁾ Una siffatta ripartizione suonerebbe in netto contrasto, tra l'altro, con gli orientamenti della Corte di giustizia delle Comunità Europee in tema di trasporti marittimi, per i quali è stata ribadita la necessità di garantire a *tutti* gli armatori comunitari il libero accesso al traffico contemplato in un Accordo bilaterale tra un Paese terzo ed uno membro (Corte di Giustizia CEE, 30 maggio 1989 nella causa 355/87, Commissione c. Consiglio e Repubblica italiana, in *Dir. dei Trasporti*, II/1991, pp. 177 ss., con nota di D. GENNARI, *Accordi bilaterali di ripartizione del traffico marittimo di linea e libera prestazione dei servizi nella disciplina comunitaria*).

⁽⁵²⁾ Il Comitato economico e sociale omette ogni riferimento al meccanismo di consultazioni e cooperazione previsto, già da diversi anni, dal Consiglio (decisione n. 50 del 20 dicembre 1979, in GUCE L 18 del 24 gennaio 1980 pp. 24 s.), confermando così il sostanziale insuccesso di tale provvedimento (in tal senso si esprime anche R. ESPÉROU, *L'Europe du transport aérien au seuil de 1992*, in *Rev. Fr. Dr. Aér.*, 1992, pp. 119 ss., in specie p. 129).

cordi di traffico aereo i singoli Stati membri e non la Comunità. Quest'ultima è peraltro destinata ad avere una posizione sempre più di rilievo, nei rapporti con i Paesi terzi, coll'entrata in vigore del Trattato di Maastricht sull'Unione europea, il quale attribuisce alla Comunità specifiche competenze e coperture finanziarie per l'istituzione di reti di comunicazione (comprese linee aeree) transeuropee (art. 129 *b* del Trattato istitutivo, come aggiunto da quello di Maastricht).

L'altro risvolto, parimenti irrisolto, del dilemma delle relazioni esterne è se i Paesi membri, soprattutto quelli aventi una rilevante partecipazione nel capitale sociale di una certa Compagnia aerea, si rassegneranno a perdere le loro residue facoltà di controllo sull'attività delle stesse⁽³³⁾.

Tuttavia, quanto dovrebbero maggiormente paventare le imprese di trasporto aereo e gli stessi utenti è che al dirigismo statale, ormai devitalizzato dalla liberalizzazione in atto, si possa a lungo termine sostituire un autoritarismo comunitario, magari col pretesto di prevenire l'eventuale tentativo dei vari Paesi membri di riappropriarsi il controllo, sotto il profilo economico, del traffico aereo. Una *deregulation* «vigilata» non deve tradursi, per il mercato aeronautico europeo, in una nuova gabbia, sia pure di dimensioni ampliate, dai confini dei singoli Stati membri a quelli della Comunità⁽³⁴⁾.

(33) Così, sostanzialmente, J. GOH, *Regulating the Skies of Europe: Air Transport Competition*, in *European Transport Law*, 1992, pp. 295 ss., segnatamente p. 310.

(34) Lo scongiurare tale pericolo (avvertito anche da R. SCHMID, *Air Transport within the European Single Market - how will it look after 1992?*, in *Air & Space Law*, 1992, pp. 199 ss., in specie p. 204) dovrebbe rientrare nel ruolo del Parlamento europeo, «diretta espressione», all'interno della Comunità, «della sovranità dei popoli» (così, incisivamente, G. RINALDI BACCELLI, *op. cit.*, p. 252).