



T2.1.1 - Rapporto sugli effetti del quadro giuridico e regolamentare speciico per la messa in opera del GECT

01/2018

Regione Liguria



Indice: 1. Il rapporto tra il GECT e i vincoli in materia marittima e portuale – 2. Il rapporto tra GECT e i vincoli in materia aerea e aeroportuale – 3. Il rapporto tra GECT e i vincoli in materia di continuità territoriale – 4. Il rapporto tra GECT e i vincoli in materia di sistemi di finanziamento (aiuti di stato) – 5. Il rapporto tra GECT e i vincoli in materia di partenariati pubblico privati

Premessa

La discontinuità dei servizi di collegamento marittimi tra Sardegna e Corsica e l'impossibilità di garantire una continuità ultra-stagionale per mancanza di redditività economica, colpiscono notevolmente gli scambi commerciali ed il trasporto passeggeri (turistico e dei lavoratori transfrontalieri) tra i territori. Il GEECCTT-ÎLES mira a garantire maggior continuità agli scambi, sviluppando anche il contesto regolatorio necessario a garantire collegamenti marittimi transfrontalieri regolari, a vantaggio del traffico commerciale e della libera circolazione delle persone¹.

I trasporti all'interno dell'area di cooperazione sono garantiti dal trasporto marittimo e da quello aereo, mentre sul versante continentale i collegamenti stradali e ferroviari consentono il collegamento multimodale alla rete centrale. Si comprende, dunque, la necessità di garantire all'interno dell'area di cooperazione servizi di trasporto marittimo e aereo che rispondano alle esigenze del Programma, in grado di connettere i territori a costi sostenibili per la popolazione.

1 Sulla libera circolazione delle merci: art. 26 e artt. da 28 a 37 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Sulla libera circolazione delle persone: Art. 3, par. 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE); art. 21 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE); Titoli IV e V TFUE; Art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Il GEECCTT-ÎLES, istituito nell'ambito della zona di cooperazione del Programma Italia-Francia MARITTIMO, mette a sistema tutti gli attori coinvolti nel Programma (Sardegna, Liguria, le cinque province della costa Toscana, la Corsica, i dipartimenti francesi delle Alpi-Marittime e del Var) al fine di implementare le connessioni delle isole e, in generale, dell'aera di cooperazione. Tale cooperazione, ad ogni modo, pone la questione giuridica del quadro regolatorio applicabile, in relazione alla struttura del GECT e delle funzioni cui è chiamato ad assolvere.

Il GECT, ai sensi dell'art. 1, par. 3 e 4 del regolamento (CE) 1082/2006, è un ente dotato di personalità giuridica di diritto comunitario², e a seconda dei casi può assumere una personalità giuridica di diritto pubblico o privato nell'ambito dell'ordinamento interno degli Stati membri. Il GECT, infatti, gode della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale. In sostanza, esso è dotato della capacità di acquistare o alienare beni immobili o mobili, assumere personale e stare in giudizio.

Al GECT si applicano:

- 1) i Regolamenti (UE) 1082/2006 e 1302/2013 sui GECT;
- 2) ove espressamente autorizzato dai regolamenti, dalle disposizioni della Convenzione e dello Statuti del GECT;
- 3) nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dai Regolamenti, dal diritto dello Stato membro in cui il GECT ha sede sociale.

In tale contesto, lo Stato membro rappresenta la persona giuridica dello Stato e non l'insieme delle sue componenti. Si intende dunque lo Stato nel suo insieme, rappresentato dalle autorità competenti che esso designa, e non lo Stato che esercita funzioni territoriali tramite amministrazioni decentrate.³ L'art. 3 del Regolamento 1082/2006 considera lo Stato membro nei limiti delle sue

² Sulla nozione di personalità giuridica di diritto comunitario cfr. conclusioni dell'AG Christine Stix-Hackl in causa C-436/04 Parlamento europeo contro Commissione delle Comunità europee sulla Società Cooperativa Europea.

³ Cfr. a riguardo sentenza della Corte del 21 marzo 1997 nella causa C-95/97, Regione Vallonia contro Commissione europea, Raccolta I-1787); sentenza della Corte del 2 maggio 2006 nella causa C-417/04 P Regione Sicilia contro

competenze interne, così come stabilite a livello nazionale. La partecipazione di uno Stato ad un GECT è dunque soggetta alle norme del diritto interno in materia di attribuzione delle competenze.

La questione del quadro giuridico applicabile al GECT e ai suoi atti è una delle questioni cruciali legate alle questioni transfrontaliere. Buona parte degli sviluppi giuridici è orientata a risolvere tali questioni nel quadro multilaterale del Consiglio d'Europa, mediante accordi giuridici bilaterali, che presentano il vantaggio di consentire un'articolazione più precisa delle istituzioni all'interno degli ordinamenti giuridici interessati.

Di seguito, il quadro giuridico e regolatorio nazionale nel cui contesto il GETC sarà chiamato ad operare.

1. Il rapporto tra il GECT e i vincoli in materia marittima e portuale

Sotto il profilo dei collegamenti marittimi, il GEECCTT- ÎLES è chiamato a rispondere a due esigenze, entrambe volte ad assicurare una complessiva rete di collegamenti tra le isole e il continente:

- la prima, di carattere “interno”, volta ad assicurare adeguati collegamenti inter-insulari e con il continente a livello nazionale;
- la seconda, di carattere “esterno”, volta ad assicurare un regime adeguato di continuità territoriale transfrontaliera e di collegamento con la rete TEN-T.

I porti inclusi nell'area di cooperazione sono diversi e numerosi, alcuni inclusi nell'elenco dei porti “core” (Genova, La Spezia, Livorno, Cagliari, appartenenti alla rete centrale), altri “comprehensive” (Savona-Vado, Golfo Aranci, La Maddalena, Olbia, Porto Torres, Ajaccio, Bastia inclusi nella rete globale).

Commissione europea



1.1 Il quadro normativo di riferimento

Considerando l'area "interna", la normativa comunitaria di riferimento per i collegamenti tra la Sardegna, le isole minori ed il continente si basa:

- I. Sul Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio del 7 dicembre 1992, il quale prevede:
- a) la libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo, (art. 1, par. 1);
 - b) l'elencazione dei servizi di cabotaggio marittimo cui è applicabile (art. 2, par. 1), ovvero:
 - il cabotaggio continentale, inteso come trasporto via mare di passeggeri o merci fra i porti situati sul continente o sul territorio principale di un solo Stato membro, senza scali su isole;
 - i servizi di approvvigionamento "off-shore", inteso come trasporto via mare di passeggeri o merci fra i porti di uno Stato membro nonché di attrezzature o strutture situate sulla piattaforma continentale di tale Stato membro;
 - il cabotaggio con le isole, inteso come trasporto via mare di passeggeri e merci fra porti situati sul continente e su una o più isole di un solo e medesimo Stato membro e porti situati sulle isole di un solo e medesimo Stato membro
 - c) la possibilità per gli Stati membri di concludere contratti di servizio pubblico o imporre obblighi di servizio pubblico, su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari, come condizione per la fornitura di servizi di cabotaggio volti a garantire trasporti adeguati da, tra e verso le isole (art. 4, par. 1);
 - d) nell'imporre obblighi di servizio pubblico, gli Stati membri si limitano alle esigenze relative ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequen-

za, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste e all'equipaggio della nave (art. 4, par. 2)

- II. Sul Regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti. Nell'ambito del Regolamento, che per espressa previsione si applica a tutti i porti marittimi della rete TEN-T, sono ricompresi: il rifornimento di carburante; la movimentazione di merci; l'ormeggio; i servizi passeggeri; la raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico; il pilotaggio; i servizi di rimorchio; il dragaggio.

A norma del Regolamento porti, sono previste per l'ente di gestione del porto:

- a) la facoltà di imporre al prestatore dei servizi portuali requisiti minimi in materia di qualifiche professionali, capacità finanziaria, attrezzature e reputazione;
- b) la facoltà di limitare il numero di prestatori di servizi portuali in ragione di carenze di spazi portuali, qualora l'assenza di tale limitazione possa ostacolare l'esecuzione degli obblighi di servizio pubblico o collidere con l'esigenza di garantire la sicurezza o la sostenibilità ambientale, ovvero qualora le caratteristiche dell'infrastruttura portuale o del suo traffico non permettano la presenza di più prestatori. In tale ultima ipotesi è previsto l'esperimento di una procedura di gara su base aperta, trasparente e non discriminatoria.

Tali disposizioni, a norma del Regolamento, non si applicano ai servizi di movimentazione merci, servizi passeggeri e pilotaggio.

Vanno considerate, invece, a livello nazionale:

1. la legge n. 84 del 28 gennaio 1994, sul riordino della legislazione in materia portuale, che disciplina l'ordinamento e le attività portuali al fine di adeguarli agli obiettivi del

piano generale dei trasporti, dettando principi direttivi anche per l'adozione e modifica dei piani regionali dei trasporti.

2. La delibera CIPE n. 111 del 9 novembre 2007, recante i criteri per la determinazione degli oneri di servizio pubblico e delle dinamiche tariffarie nel settore dei servizi di cabotaggio marittimo di pubblico interesse.
3. Il decreto legislativo n. 169 del 4 agosto 2016, che ha aggiornato la sopracitata legge 84, semplificando i compiti e le funzionalità delle Autorità di sistema portuale (AdSP), degli uffici territoriali portuali e dell'autorità marittima, fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale.
4. Il decreto legislativo n. 422 del 19 novembre 1997, che ha trasferito alle regioni le competenze in materia di trasporto pubblico locale, introducendo la differenza tra servizi di interesse nazionale (di competenza statale) e servizi di interesse regionale o infra-regionale. Ai sensi dell'art. 3 del decreto, i servizi di trasporto marittimo sono considerati "servizi pubblici di trasporto di interesse nazionale", eccezion fatta per i servizi di cabotaggio che si svolgono prevalentemente nell'ambito di una sola regione. I collegamenti marittimi tra Sardegna e Corsica, storicamente, sono considerati linee di interesse nazionale.

Considerando, invece, il quadro giuridico dell'area "esterna", ovvero dei collegamenti marittimi tra Sardegna e Corsica, la normativa comunitaria di riferimento si basa sul Regolamento (CEE) n. 4055/86 del Consiglio del 22 dicembre 1986, che prevede il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e Paesi terzi.

Ai sensi di detto Regolamento, sono considerati "servizi di trasporto marittimo tra Stati membri", se regolarmente assicurati dietro compenso, i trasporti intracomunitari, e cioè il trasporto



marittimo di passeggeri o merci tra un porto di uno Stato membro e un porto o impianti in mare aperto di un altro Stato membro (art. 1, par. 4).

Sul versante francese, le linee tra la Corsica e la Sardegna sono considerate di interesse internazionale, e come tali assoggettabili ai principi comunitari di libera circolazione. A livello nazionale, le regole in materia di continuità territoriale sono definite all'interno del *Code Général des Collectivités Territoriale (CGCT)*, il quale affida alle collettività territoriali corse la gestione e l'organizzazione dei collegamenti con il continente.⁴

Tale previsione riflette lo schema comunitario disposto dal Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio del 7 dicembre 1992 sul cabotaggio marittimo, consentendo alla Corsica di imporre oneri di servizio pubblico su determinate rotte (a seconda della modalità di trasporto considerata), al fine di assicurare la continuità territoriale con il continente.⁵

La collettività della Corsica, ai sensi del CGCT, è incaricata della gestione del trasporto pubblico locale e si è sostituita allo Stato francese in qualità di autorità concedente obblighi di servizio pubblico. Inoltre, con riferimento a determinate rotte marittime o aeree, la collettività territoriale della Corsica può stabilire un regime di aiuti individuali a carattere sociale, con riferimento a determinate categorie di passeggeri (Art. L4424-16).

In tal senso, l'ampiezza dei compiti e dei poteri delegati alla Corsica e l'autonomia di cui essa gode la rendono sotto diversi aspetti indipendente rispetto al governo centrale, consentendole di porsi come diretto interlocutore nell'ambito della definizione dei regimi di continuità territoriale.

⁴ Article L. 4424-18 “La collectivité territoriale de Corse définit, sur la base du principe de continuité territoriale destiné à atténuer les contraintes de l'insularité (...), les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale, en particulier en matière de desserte et de tarifs”

⁵ Article L. 4424-19 “des obligations de service public sont imposées par la collectivité territoriale de Corse sur certaines liaisons (...) maritimes pour assurer le principe de continuité territoriale. Ces obligations ont pour objet, dans le cadre adapté à chaque mode de transport, de fournir des services passagers ou fret suffisants en termes de continuité, régularité, fréquence, qualité et prix et, le cas échéant, de capacité, pour atténuer les contraintes liées à l'insularité et faciliter ainsi le développement économique de l'île, l'aménagement équilibré du territoire insulaire et le développement des échanges économiques et humains entre l'île et la France continentale”

Analogamente, nel rispetto dei principi comunitari fin qui illustrati, la regione è in grado di disporre autonomamente e assicurare, nei modi che ritiene più opportuni, la continuità territoriale con la Sardegna, così come stabilito dalle delibere n. 15/275 e 15/276, 29 ottobre 2015, dell'Assemblea della Corsica.

1.2 Inquadramento del GEECCTT- ÎLES

Nell'ambito del quadro regolatorio appena esaminato, la particolare struttura del GETC così come individuata dal Regolamento 1302/2013 del Parlamento e del Consiglio, che ha modificato il Regolamento 1082/2006,⁶ consente al gruppo di cooperazione di poter definire, se espressamente stabilito in sede di convenzione, i termini e le condizioni dell'utilizzo di un'infrastruttura gestita dal GETC stesso, o i termini e le condizioni sulla base dei quali può essere fornito un servizio di interesse economico generale, comprese le tariffe applicate e gli oneri a carico degli utilizzatori.

Tale capacità risulta particolarmente rilevante nell'ambito della definizione delle condizioni di operabilità delle rotte interessate dall'accordo di cooperazione. Considerata l'ampiezza dell'area di cooperazione e la normativa nel cui contesto il GETC è chiamato ad operare, l'ipotesi di una cooperazione inter-amministrativa transfrontaliera consentirebbe alla struttura di gestire in modo efficiente i collegamenti marittimi sia in senso "interno", che in senso "esterno", previa approvazione delle Amministrazioni coinvolte.

2. Il rapporto tra GECT e i vincoli in materia aerea e aeroportuale

⁶ Cfr. Mascali, Laura - ["Il gruppo europeo di cooperazione territoriale – Introduzione al Regolamento 1082/2006"](#), Firenze, 2010

Sotto il profilo dei collegamenti aerei, ugualmente interessati da problematiche legate alla scarsa continuità, concentrata prevalentemente nel periodo turistico estivo, il GEECCTT- ÎLES è chiamato a rispondere alle medesime esigenze di continuità “interna” ed “esterna” già considerate per i collegamenti marittimi.

2.1 Il quadro normativo di riferimento

A livello regolatorio, il “terzo pacchetto” liberalizzazioni del 1992⁷, costituito dai regolamenti (CE) 2407/92, 2408/92 e 2409/92, oggi sostituiti dal Regolamento (CE) 1008/2008, ha dettato le odierne politiche in materia di trasporto aereo sul mercato interno, rimuovendo le restrizioni commerciali applicabili alle compagnie aeree operanti all’interno dell’Unione, istituendo il mercato unico europeo dell’aviazione.⁸

Il Regolamento (CE) 2408/92 sull’accesso dei vettori aerei alle rotte intracomunitarie per lo svolgimento di servizi aerei di linea e non di linea, all’art. 4, par. 1, lett. b) consente agli Stati membri, nel valutare l’adeguatezza dei servizi aerei di linea, di tenere conto:

- del pubblico interesse;
- della possibilità per le regioni insulari di ricorrere ad altre forme di trasporto e dell’idoneità di queste a soddisfare il fabbisogno concreto;
- delle tariffe aeree e delle condizioni proposte agli utenti;
- dell’effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulla rotta considerata.

⁷ Che segue i precedenti del 1987 e del 1990

⁸ Sulla liberalizzazione del trasporto aereo: Carbone S.M. – Munari F., “L’attuazione nell’ordinamento comunitario della direttiva sul libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali”, in Dir. Comm. Int., 2000, p. 95, ff., Frenke K. – Van Terwisgam S. – Verburg T. – Burghouwt G., “Airline competition at european airports”, in Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 2004, p. 233 ff., Munari F., “La liberalizzazione del trasporto aereo nell’Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali”, in Dir. Un. Eur., 1999, p. 207 ff.

L'art. 8 dello stesso regolamento ha conferito agli Stati membri il potere di regolamentare, senza discriminazioni basate sulla nazionalità o sull'identità del vettore aereo, la ripartizione del traffico tra aeroporti appartenenti ad uno stesso sistema aeroportuale, affidandone la supervisione alla Commissione europea, al fine di evitare discriminazioni basate sulla nazionalità degli operatori.

La liberalizzazione del sistema di trasporto aereo ha cambiato drasticamente il modo in cui le rotte e i servizi vengono forniti sul mercato interno, sostituendo l'approccio "city-to-city" con un sistema più articolato, caratterizzato da un insieme di connessioni da/per aeroporti regionali dotati di *hub* a loro volta collegati con altri aeroporti regionali.⁹

Tale impostazione ha cambiato anche il modo in cui i servizi aerei vengono strutturati e forniti, condizionando anche le logiche di traffico, che tendono oggi a seguire il mercato dei "passeggeri in transito". Al fine di rendere un aeroporto o una rotta maggiormente appetibile, si tende a garantire maggiore continuità ed efficienza alle operazioni di transito (imbarco e sbarco), a vantaggio di un generale aumento dei collegamenti.¹⁰

Il Regolamento (CE) 1008/2008, aggiornando il regolamento 2408/92, in deroga ai principi comunitari di divieto di aiuti di Stato, ha previsto, in capo ai singoli Stati ed al fine di garantire il servizio di trasporto nei territori geograficamente svantaggiati, la possibilità di emanare interventi finanziari nei confronti delle compagnie che accettino di entrare in un mercato ritenuto ad alta rilevanza sociale, alle condizioni individuate dagli Stati stessi.

Nel caso in cui altre modalità di trasporto non riescano a garantire servizi ininterrotti con almeno due frequenze giornaliere, lo Stato identifica i servizi aerei di linea per i quali possono essere imposti oneri di servizio pubblico. Tali servizi devono essere destinati in primis ad aeroporti

⁹ Vedasi Baldwin R. – Cave, "Understanding regulation: Theory, strategy and practice", Oxford, 1999, Bain J.S., "Barriers to new competition", Cambridge, 1956, and Barrett S., "Airport competition in the deregulated European aviation market", in Journal of Air Transport Management, 2000, p. 12 ff.

¹⁰ Sul tema Maresca D., "Regulation of Infrastructure Markets – Legal cases and materials on seaports, railways and airports", 2013

situati in regioni periferiche o in via di sviluppo, oppure interessare rotte a bassa densità di traffico verso qualsiasi aeroporto regionale ritenuto essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione.

2.2 Inquadramento del GEECCTT- ÎLES

Come analizzato prendendo in considerazione i collegamenti marittimi, il GETC dovrebbe poter definire i termini e le condizioni dell'utilizzo di un'infrastruttura o i termini e le condizioni sulla base dei quali può essere fornito un servizio di interesse economico generale, comprese le tariffe applicate e gli oneri a carico degli utilizzatori.

Nel contesto considerato, il potenziamento delle tratte "interne" ed "esterne" potrebbe essere gestito mediante l'istituzione di un vettore comune a tutta l'area di cooperazione, ipotesi da considerarsi, tuttavia, marginale, data la presenza di diversi operatori già operanti sulle tratte considerate, o attraverso meccanismi di cooperazione inter-amministrativa transfrontaliera.

3. Il rapporto tra GECT e i vincoli in materia di continuità territoriale

Anche sotto il profilo della continuità territoriale è necessario distinguere tra:

- continuità territoriale "interna", verso le isole e il continente;
- continuità territoriale "esterna", transfrontaliera.

(i) La continuità territoriale "interna" risponde a diversi principi costituzionali, tra cui:



- l'art. 3 Cost., il quale prevede la rimozione degli ostacoli di carattere economico e sociale che limitando la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese;
- l'art. 16 Cost., relativo al diritto alla mobilità.

La continuità territoriale nella sua accezione “interna” ha lo scopo di agevolare i collegamenti alle zone periferiche di uno Stato membro. L'esigenza di garantire determinati collegamenti, tuttavia, potrebbe scontrarsi con gli interessi economici delle compagnie aeree o marittime, che potrebbero essere portate ad abbandonare le rotte meno remunerative o a servirle solo nei periodi in cui è maggiore la domanda di trasporto o comunque ad imporre prezzi di trasporto particolarmente elevati per evitare perdite.

A livello nazionale, nonostante la mancanza di una disciplina organica, sono state emanate una serie di disposizioni volte ad assicurare la continuità territoriale tra i principali aeroporti nazionali e le isole maggiori, alcune isole minori e alcuni territori svantaggiati per dislocazione o tipologia della domanda.

L'art 36 della legge 17 maggio 1999, n. 144, sulla base del sopracitato regolamento 2408/92 (come aggiornato e sostituito dal regolamento 1008/2008), prevede, a garanzia della continuità territoriale della Regione Sardegna e delle isole minori della Sicilia con scali aeroportuali, le modalità ed i contenuti degli oneri di servizio pubblico inerenti i servizi aerei di linea relativi alle zone oggetto della norma. Le rotte previste dalla citata normativa sono solo quelle di linea che collegano un aeroporto comunitario ad un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo o le rotte a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto dello Stato stesso.

Per garantire la continuità territoriale sono previste due fasi:



- a) la prima consiste nell'imposizione di oneri di servizio pubblico alle compagnie aeree che intendono operare su una determinata rotta;
- b) la seconda nella stipulazione, da parte dell'autorità competente dello Stato membro, di un contratto di servizio pubblico con una sola compagnia aerea vincitrice di una gara pubblica.

Uno Stato membro, dopo aver consultato gli altri Stati interessati, gli aeroporti coinvolti, i vettori aerei operanti sulla rotta in questione e dopo aver informato la Commissione del proprio intento, può imporre oneri di servizio pubblico alle compagnie aeree, in modo trasparente e non discriminatorio, in modo che su una determinata rotta siano prestati servizi minimi in termini di continuità, regolarità, tariffazione e capacità.

È sempre lo Stato membro che si cura di valutare la necessità e l'adeguatezza degli oneri di servizio pubblico, imponendo ai vettori che desiderano svolgere una determinata rotta oneri capaci di consentire la continuità e la regolarità del servizio aereo. Il legislatore europeo ha previsto che lo svolgimento dei servizi di linea su una determinata rotta possa essere riservato ad un unico vettore, determinato, per garantire un'effettiva concorrenza, sulla base di una gara pubblica europea.

Sulla base del regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nell'Unione Europea, la Commissione ha approvato il regime di oneri di servizio pubblico sulle rotte che collegano la Sardegna con le principali destinazioni nazionali. La continuità territoriale aerea in Sardegna è stata regolata attraverso alcuni decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti:

- il decreto 5 agosto 2008, n. 103, che ha imposto oneri di servizio pubblico sui collegamenti tra i tre principali aeroporti sardi, Roma e Milano, in vigore sino al 26 ottobre 2013;
- il decreto 29 dicembre 2005, n. 36, che ha imposto oneri di servizio pubblico sulle rotte minori, in vigore sino al 26 ottobre 2013;
- il decreto 21 febbraio 2013, n. 61, che impone oneri di servizio pubblico sui collegamenti tra i tre principali aeroporti sardi, Roma e Milano, in vigore a partire dal 27 ottobre 2013.

Sul versante francese, come si è avuto modo di osservare nell'ambito dei vincoli in materia marittima e portuale, la Corsica si è sostituita allo Stato francese in qualità di autorità concedente obblighi di servizio pubblico. In tal senso, l'ampiezza dei compiti e dei poteri delegati alla Corsica e l'autonomia di cui essa gode la rendono sotto diversi aspetti indipendente rispetto al governo centrale, consentendole di porsi come diretto interlocutore nell'ambito della definizione dei regimi di continuità territoriale.

Come evidenziato in occasione del caso di aiuti a favore della Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée (SNMCM), i servizi di collegamento marittimo tra il territorio della Corsica ed il continente sono garantiti mediante obblighi di servizio pubblico¹¹ attribuiti direttamente dalla Corsica in virtù di una legge dello stato francese del 30 luglio 1982 che ha trasferito all'Assemblea Corsa la gestione della continuità territoriale nell'ambito di un quadro contrattuale con lo Stato francese. In particolare, la legge 91-428 del 13 marzo 1991, recante statuto della collettività territoriale della Corsica, ha conferito all'Assemblea la piena competenza a gestire i collegamenti marittimi e aerei dell'isola.

Appare, pertanto, ragionevole ritenere che una tale autonomia possa replicarsi analogicamente con riferimento alla continuità territoriale e agli obblighi di servizio pubblico transfrontalieri, la cui pianificazione ed il cui sviluppo dovrebbero restare in capo all'Amministrazione Corsa, previa intesa con lo Stato francese.

(ii) Il profilo della continuità territoriale "esterna" transfrontaliera, così come considerato nell'ambito del progetto GEECCTT-ÎLES, pone la questione della continuità territoriale in un'ottica integrata innovativa, mirando a collegare in modo duraturo e sostenibile le isole della Sardegna e della Corsica tra loro e con i nodi continentali europei delle reti TEN-T.

¹¹ Par. 31, Decisione della Commissione del 9 luglio 2003, C (2003) 2153

L'ottica integrata impone di mettere a sistema i collegamenti interni all'area dell'alto Tirreno, con effetti su Sardegna, Liguria e Toscana, per le quali sarà essenziale guardare al regime di continuità territoriale sopra considerato, e sui collegamenti tra Sardegna e Corsica, per i quali sarà indispensabile mettere a dialogo compagnie, attori economici e pubblici nel quadro del servizio pubblico transfrontaliero internazionale.

Il Regolamento 1302/2013 del Parlamento e del Consiglio sui GECT ha definitivamente chiarito che la Convenzione, alla base dell'accordo di cooperazione, costituisce il quadro legale del gruppo di cooperazione. In tal senso, è ragionevole ritenere che l'estensione della continuità territoriale ricada nell'ambito di competenze di gestione del GEECCTT- ÎLES nella misura in cui gli Stati membri lo prevedano all'interno della Convenzione.

4. Il rapporto tra GECT e i vincoli in materia di sistemi di finanziamento (aiuti di stato)

Al fine di stabilire un servizio pubblico transfrontaliero internazionale, è essenziale richiamare l'ampia libertà giuridica riconosciuta all'ente GETC, il quale essendo dotato di capacità giuridica e di agire propria è in grado di stipulare contratti per l'acquisto di beni e servizi, nonché di aggiudicare appalti pubblici ai sensi della direttiva 2014/24/UE, che ne prevede la possibilità all'art. 39, paragrafi 4 e 5.

È necessario inoltre fare riferimento al riparto di competenze interno, così come stabilito all'interno dell'art. 117 della Costituzione e così come interpretato dall'art. 3 del Regolamento (UE) GECT n. 1082/2006, che considera lo Stato membro nei limiti delle sue competenze interne, così come stabilite a livello nazionale.

In tale contesto rileva la disciplina relativa agli aiuti di Stato, applicabile ai sensi dell'art. 107, par. 2, TFUE, nella misura in cui l'aiuto consenta la realizzazione di obiettivi di comune interesse (servizi di interesse economico generale, coesione sociale e territoriale, ricerca e sviluppo, ecc.) che non sarebbe possibile realizzare secondo le regole di mercato¹².

Al GETC è rimessa la scelta della legge nazionale applicabile, tra la legge dello Stato membro in cui il GETC ha sede o lo Stato membro in cui il GETC esplica la propria attività.¹³ Con riferimento agli appalti transfrontalieri, si fa riferimento a situazioni in cui (i) diverse autorità appartenenti a diversi Stati membri, aggiudicano un appalto, concludono un accordo quadro o operano un sistema dinamico di acquisizione, (ii) l'autorità di uno Stato membro utilizzi il sistema di acquisto centralizzato di un altro Stato membro. Rispetto a tale impostazione, al GETC si applicano le relative disposizioni nazionali, così come stabilito in sede di Convenzione¹⁴

Di seguito si considera la nozione di servizio di interesse economico generale (SIEG) ovvero di attività economica i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale, che non sarebbe svolta dal mercato senza un intervento statale (o sarebbe svolta a condizioni differenti).

L'individuazione dei servizi di interesse generale è nella sovranità dei singoli Stati Membri, o di gruppi di essi, come nel caso del GETC. La Commissione Europea, dunque, è legittimata ad intervenire solo a fronte di un errore manifesto da parte dello Stato (o degli Stati) nel definire un servizio come SIEG o per valutare eventuali aiuti di Stato connessi alla compensazione.¹⁵

12 Cfr. Comitato delle Regioni, "The European Groupings of Territorial Cooperation and the Single Market", 2014

13 Art. 38, par. 5, direttiva 2014/24/UE

14 Cfr. Comitato delle Regioni, "The European Groupings of Territorial Cooperation and the Single Market", 2014, p. 19

15 Ad affermarlo è il Tribunale dell'Unione Europea nella sentenza BUPA – T- 289/03 del 12 febbraio 2008



Ad eccezione delle imprese individuate dalla Corte di Giustizia, nei settori armonizzati o in fase di armonizzazione, come esercenti SIEG¹⁶, la qualifica di servizio di interesse economico generale può essere utilizzata in relazione ad attività diverse e tra loro eterogenee. Un tanto viene confermato anche dal Libro Verde sui servizi di interesse generale del 2003¹⁷ e dal secondo punto dell'articolo 1 del Protocollo 26 allegato al TFUE, secondo cui la varietà delle tipologie di servizi che possono essere offerti su un dato mercato è destinata ad ampliarsi nel tempo, rispecchiando la continua evoluzione tecnologica, economica e sociale.

Le soluzioni adottate, pertanto, possono essere diverse anche in presenza di servizi analoghi, poiché le circostanze variano spesso da uno Stato ad un altro. Si spiega così l'assenza di un'elaborazione unitaria e completa della nozione di servizi d'interesse economico generale a livello comunitario.

Affinché la qualifica di SIEG sia attribuita legittimamente, devono sussistere le quattro condizioni cristallizzate dalla Corte di giustizia in occasione della nota sentenza *Altmark*, C-280/00, ai sensi della quale:

- 1) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- 2) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;

¹⁶ A titolo esemplificativo: il servizio postale di base (cfr. la sentenza *Corbeau* del 19 maggio 1993, causa C-320/91), il servizio di approvvigionamento dell'energia elettrica, la distribuzione di prodotti farmaceutici (cfr. la sentenza *Ferring SA c. ACCOSS* del 22 novembre 2001, causa C-53/00), l'organizzazione di una rete telefonica pubblica, la fornitura di servizi di linea su autobus urbani, extraurbani e regionali (cfr. la sentenza *Altmark* del 23 luglio 2003, causa C-280/00).

¹⁷ COM(2003) 270 definitivo.



- 3) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole;
- 4) quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non viene effettuata nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media gestita in modo efficiente avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.

Il Tribunale dell'Unione Europea – causa T-219/14 del 6 aprile 2017 – ha recentemente ribadito che: *“le condizioni Altmark, che devono essere soddisfatte affinché un intervento statale sotto forma di compensazione di servizio pubblico possa sottrarsi alla qualificazione come aiuto di Stato, hanno carattere cumulativo.”*

Al fine di rispettare la prima condizione della sentenza *Altmark*, occorre una concessione di servizio pubblico che definisca gli obblighi delle imprese in questione e dell'Autorità. Ai sensi della Comunicazione della Commissione (2012/C 8/02) e della Decisione della Commissione 2012/21/UE, la missione di servizio pubblico deve essere conferita mediante un atto che, a seconda della legislazione degli Stati membri, può assumere la forma di un atto legislativo o regolamentare o di un contratto. In base alla prassi della Commissione tali atti devono precisare:

- a) l'oggetto e la durata degli obblighi di servizio pubblico;
- b) l'impresa e il territorio interessati;
- c) la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati all'impresa dall'autorità in questione;
- d) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;
- e) le modalità per evitare le sovra compensazioni e per il loro eventuale recupero.

I parametri utilizzati come base per il calcolo della compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di garantire che la compensazione non conferisca un vantaggio economico che potrebbe favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti.

Per quanto riguarda in particolare il “margine di utile ragionevole”, la Decisione della Commissione 2012/21/UE precisa che si intende il tasso di remunerazione del capitale che un'impresa media esigerebbe nel valutare se prestare o meno il servizio di interesse economico generale per l'intero periodo di incarico, tenendo conto del livello di rischio, dove per “tasso di remunerazione del capitale” s'intende il tasso di rendimento interno che l'impresa ottiene sul capitale investito nel periodo di incarico.

La terza condizione *Altmark* richiede che la compensazione non vada oltre quanto strettamente necessario per lo svolgimento del SIEG. Allo Stato Membro è, quindi, chiesto di assicurare il rispetto del principio di proporzionalità nella scelta della forma della compensazione.

Gli Stati Membri godono di un'ampia discrezionalità, in quanto il sostegno non esige una particolare forma di erogazione o di finanziamento. La compensazione, infatti, può essere posta in essere mediante meccanismi differenti, sulla base delle caratteristiche specifiche dei singoli servizi¹⁸. Il Libro Verde sui servizi di interesse generale del 2003 presenta un elenco dei diversi sistemi applicabili:

- un sostegno finanziario diretto erogato attraverso il bilancio statale (ad esempio, mediante sussidi o altri benefici finanziari soprattutto di natura fiscale);

¹⁸ Cfr, a titolo esemplificativo, GU C 320 del 15.11.2001 in materia di servizio pubblico di radiodiffusione, pag. 5 punti 44 e seguenti. In questa comunicazione, la Commissione riconosce il particolare ruolo degli Stati membri nella definizione e nella scelta delle modalità di finanziamento del servizio pubblico.

- la concessione di diritti speciali o esclusivi;
- contributi dei partecipanti al mercato (ad esempio, la previsione di un fondo per il servizio universale);
- calcolo della media delle tariffe (ad esempio, mediante l'individuazione di una tariffa nazionale uniforme, nonostante l'inevitabile esistenza di notevoli differenze di costo della fornitura sui diversi territori di riferimento);
- finanziamento basato su principi di solidarietà (ad esempio, contributi per la previdenza sociale).

Al fine di assicurare il rispetto del principio di proporzionalità e, quindi, di evitare eventuali sovra-compensazioni per la prestazione del servizio, l'art. 6 della Decisione della Commissione 2012/21/UE prevede che gli Stati membri verifichino periodicamente – almeno ogni tre anni nel corso del periodo di incarico e al termine di tale periodo – l'adeguatezza della compensazione.

Qualora le Autorità rilevassero che un'impresa ha ricevuto una compensazione eccedente rispetto all'importo determinato al momento dell'affidamento dell'incarico, devono richiedere all'impresa interessata di restituire le sovra compensazioni ricevute.

In base alla quarta condizione della sentenza *Altmark*, la compensazione offerta deve essere il risultato di una procedura di appalto pubblico che consente di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, oppure il risultato di un'operazione di analisi comparativa con un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari.

Nel caso in cui il prestatore del SIEG non sia stato selezionato attraverso una procedura di gara ad evidenza pubblica, la Comunicazione della Commissione (2012/C 8/02) chiarisce che la remunerazione di mercato generalmente accettata costituisce il miglior parametro di riferimento per

determinare la compensazione. Qualora questo dato non fosse disponibile, l'importo della compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari per soddisfare gli obblighi di servizio pubblico, avrebbe dovuto sostenere per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per il loro adempimento.

Lo Stato membro che non si è avvalso della gara per scegliere il prestatore del SIEG deve poter dimostrare che la struttura di costo dell'impresa incaricata corrisponde alla struttura di costo media di imprese efficienti e comparabili del settore di riferimento.

5. Il rapporto tra GECT e i vincoli in materia di partenariati pubblico privati

Le procedure di finanziamento mediante partenariati pubblico-privati sono ad oggi considerate un valido strumento per il sovvenzionamento di progetti considerati strategici nell'ottica di sviluppo e potenziamento delle infrastrutture e delle modalità di trasporto, in particolare con riferimento alle connessioni alle reti TEN-T.

Il partenariato pubblico privato, inteso quale forma di cooperazione tra poteri pubblici e soggetti privati, con lo scopo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico, consente agli investitori privati di partecipare al progetto e ridurre, contemporaneamente, il margine di rischio attraverso procedure di aggiudicazione ai privati che garantiscono loro la futura gestione dell'infrastruttura.

Il d.lgs. n. 50/2016 (codice degli appalti), recependo le novità introdotte dalle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE, disciplina all'art. 180 l'istituto del partenariato pubblico privato (PPP), dandone definizione all'art 3, comma 1, lett. eee), secondo cui per contratto di partenariato pubblico privato il contratto a titolo oneroso “*stipulato per iscritto con il quale una o*

più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore."

In questo modo, il nuovo codice enuclea una tipologia contrattuale aperta, nella quale rientrano figure contrattuali e societarie stipulabili tra soggetti pubblici e soggetti privati, modalità di affidamento e di finanziamento da parte di privati, nonché studi di progettazione relativi alla fattibilità tecnico ed economica e di progettazione definitiva delle opere o dei servizi connessi.

La recente disciplina specifica innanzitutto, che i ricavi di gestione dell'operatore economico possano provenire non solo dal canone riconosciuto dall'ente concedente ma anche da qualsiasi altra forma di contropartita economica, quale, ad esempio, l'introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna. Si distinguono così:

- (i) il PPP per la realizzazione delle c.d. "opere fredde", opere che non hanno una rilevanza imprenditoriale tale da produrre ritorni diretti o comunque in cui la funzione sociale è assolutamente predominante tanto da non consentire l'applicazione di tariffe;
- (ii) il PPP per la realizzazione delle c.d. "opere calde", ossia opere che hanno una rilevanza imprenditoriale, poiché suscettibili, nel breve-medio periodo, di produrre una redditività futura e i cui costi di investimento possono essere tendenzialmente ammortizzati con i flussi di cassa derivanti dalla gestione economica dell'infrastruttura.

Il codice degli appalti presta particolare attenzione alla distribuzione dei rischi tra privato e pubblico. In tal senso, viene riconosciuto che il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione in capo al partner privato, per l'intero periodo di gestione

dell'opera, del rischio di costruzione, del rischio di disponibilità o del rischio di domanda dei servizi resi.

Mirando a valorizzare il concetto di equilibrio economico finanziario dell'operazione economica nel suo complesso, inteso come contemporanea coesistenza di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, si prevede la possibilità che, in sede di gara, l'amministrazione aggiudicatrice possa stabilire anche il versamento di un contributo pubblico (precedentemente stabilito) o concedere, a scopo remunerativo, la cessione di beni immobili che non assolvono più funzioni di interesse pubblico.

La norma dispone, altresì, che l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di altri meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non possa essere superiore al 30% del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.

Al fine di assicurare il raggiungimento del closing finanziario e, quindi, il buon fine dell'operazione, la norma prevede che la sottoscrizione del contratto di partenariato pubblico privato avvenga contestualmente al perfezionamento del contratto di finanziamento e la risoluzione di diritto dello stesso, nell'ipotesi in cui il contratto di finanziamento non sia perfezionato entro dodici mesi dalla sottoscrizione del contratto di PPP.

L'ultimo comma dell'articolo in esame enuclea diverse tipologie di contratti che possono rientrare nella nozione di PPP:

- la finanza di progetto;
- la concessione di costruzione e gestione;
- la concessione di servizi;
- la locazione finanziaria di opere pubbliche;
- il contratto di disponibilità, e
- qualunque altra procedura di realizzazione di partenariato in materia opere o servizi che presentino le caratteristiche proprie dei contratti di PPP.

**Gestione Europea Congiunta delle
Conessioni e dei Trasporti Transfrontalieri
per le isole - GEECCTT-ÎLES**

Tuttavia, trattandosi di una tipologia contrattuale aperta, è opportuno precisare che l'elenco appena fornito rappresenta un mero elenco esemplificativo, non avente carattere di tassatività. Nel contesto qui considerato, l'impiego da parte del GETC dello strumento del PPP risulta particolarmente adatto alle finalità che il gruppo intende raggiungere, data l'assoggettività dell'ente alle direttive comunitarie (e alla relativa disciplina nazionale) in materia di concessioni e appalti, nonché la varietà di interventi realizzabili mediante forme di collaborazione pubblico private.



Bibliografia

Carbone S.M. – Munari F., “L’attuazione nell’ordinamento comunitario della direttiva sul libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali”, in Dir. Comm. Int., 2000

Frenke K. – Van Terwisgam S. – Verburg T. – Burghouwt G., “Airline competition at european airports”, in Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 2004

Munari F., “La liberalizzazione del trasporto aereo nell’Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali”, in Diritto dell’Unione Europea, 1999

Maresca D., “Regulation of Infrastructure Markets – Legal cases and materials on seaports, railways and airports”, 2013

Vellano, M., “La cooperazione regionale nell’Unione Europea”, Giappichelli, 2014

Mascali, Laura - "[Il gruppo europeo di cooperazione territoriale – Introduzione al Regolamento 1082/2006](#)", Firenze, 2010

Comitato delle Regioni, “The European Groupings of Territorial Cooperation and the Single Market”, 2014

EGTC Platform, <https://portal.cor.europa.eu/egtc/about/Pages/platform.aspx>

Studio GECT <https://cor.europa.eu/en/documentation/studies>

