

**ATTI PARLAMENTARI**

**XIV LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. XVII**

**n. 14**

**DOCUMENTO APPROVATO  
DALLA IX COMMISSIONE PERMANENTE  
(TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)**

*nella seduta del 30 giugno 2005*

**A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

*deliberata nella seduta del 9 novembre 2004*

SULLA

**SITUAZIONE DEI COLLEGAMENTI AEREI  
PER ASSICURARE LA CONTINUITÀ TERRITORIALE  
CON LA SARDEGNA E LA SICILIA**

*(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)*

### 1. Premessa.

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni), ha convenuto sull'opportunità di svolgere un'indagine conoscitiva sulla situazione dei collegamenti aerei per assicurare la continuità territoriale con la Sardegna e la Sicilia, sulla quale è stata acquisita, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del regolamento, l'intesa con il Presidente della Camera. L'indagine conoscitiva è stata quindi deliberata dalla Commissione nella seduta del 9 novembre 2004 ed il relativo termine di conclusione è stato fissato, dopo la deliberazione di talune proroghe, al 15 giugno 2005.

L'indagine conoscitiva si è concretamente avviata il 17 novembre 2004 con l'audizione di rappresentanti dei vettori aerei (Alitalia, Meridiana ed Air One) ed è quindi proseguita, nella seduta del 23 novembre 2004, con l'audizione di rappresentanti dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC). Sono state quindi svolte le audizioni di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, nella seduta del 25 novembre 2004, e di rappresentanti dell'Unione province italiane (UPI) e dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) (seduta del 15 febbraio 2005).

Infine, nella seduta del 15 giugno 2005, ha avuto luogo l'audizione del Viceministro delle infrastrutture e dei trasporti, Mario Tassone, delegato a tale fine del Ministro Lunardi.

La IX Commissione ha promosso lo svolgimento dell'indagine conoscitiva per approfondire in particolar modo, insieme ai soggetti ed operatori più direttamente competenti e tenuto conto del relativo contesto normativo e comunitario, le maggiori e più urgenti questioni attinenti alle misure da adottare per assicurare la continuità territoriale con la Sardegna e la Sicilia, anche alla luce della scadenza del 31 dicembre 2004 della disciplina dettata dal decreto ministeriale 1° agosto 2000 avente ad oggetto la « determinazione del contenuto degli oneri di servizio pubblico per i servizi aerei di linea da e per la Sardegna ».

Giova infatti ricordare il particolare rilievo di tale problematica che riguarda il delicato tema della continuità territoriale, intesa come « la possibilità per i cittadini di un determinato territorio di spostarsi da e per qualunque parte del territorio nazionale (e comunitario) con pari opportunità », senza che il proprio spostamento dipenda da terzi e con certezza di spostamento e di tariffa. Come evidenziato in

particolare nel corso dell'audizione di rappresentanti dell'ENAC, dunque, le pari opportunità sono compromesse — e, quindi, la continuità territoriale risulta mancata o incompleta — per quei territori che, come le isole, presentano oggettive difficoltà di collegamento che possono essere colmate solo attraverso il ricorso a modalità di trasporto in generale più costose (ad esempio, l'aereo rispetto alla nave). Le pari opportunità — e, di conseguenza, la continuità territoriale — possono essere compromesse dal fatto che il bacino di domanda potenziale di un territorio può essere talmente limitato da escludere la possibilità di ingresso nel mercato da parte di una o più aziende di trasporto.

## **2. Il contesto normativo a partire dall'articolo 36 della legge 17 maggio 1999, n. 144.**

In Italia, il ricorso all'imposizione di oneri di servizio pubblico al fine di assicurare i collegamenti aerei tra le diverse parti del territorio nazionale — e anzitutto con le isole — è avvenuto con forte ritardo rispetto ad altre nazioni europee, quali Francia, Spagna e Portogallo.

Lo strumento è previsto per la prima volta dalla legge 17 maggio 1999, n. 144. L'articolo 36 della legge n. 144 del 1999 introduce infatti nell'ordinamento nazionale una specifica disciplina per assicurare la « continuità territoriale » con la Sardegna e con le isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali, cui segue poco dopo, con la legge 23 dicembre 2000, n. 388 (articolo 135), la previsione di misure analoghe per realizzare la continuità territoriale con la Sicilia.

L'articolo 36, in particolare, al fine di assicurare la continuità territoriale tra l'Italia continentale, da una parte, e, dall'altra, la Sardegna e le isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali, dispone che, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, i presidenti delle due regioni interessate (Sardegna e Sicilia), su delega del Ministro dei trasporti e della navigazione (oggi Ministro delle infrastrutture e dei trasporti), indicano e presiedono (ciascuno nella rispettiva regione) conferenze dei servizi con la partecipazione delle pubbliche amministrazioni competenti.

Alle conferenze dei servizi è attribuito il compito di precisare i contenuti dell'onere di servizio pubblico.

In particolare, la conferenza di servizi deve individuare i principali aeroporti nazionali, ai fini della identificazione delle rotte onerate, nonché indicare le tipologie e i livelli delle tariffe; i soggetti aventi diritto a sconti particolari (rispetto alle tariffe onerate); il numero e gli orari dei voli; i tipi di aeromobili da impiegarsi e la capacità di offerta da assicurare.

È quindi previsto che, con decreto del medesimo Ministro, siano disposti, in conformità con le conclusioni delle conferenze dei servizi, gli oneri di servizio pubblico relativi alle rotte individuate. Nell'ipotesi che nessun vettore aereo accetti di fornire servizi di linea alle condizioni stabilite dal decreto ministeriale, e quindi nessun vettore assuma gli oneri di servizio pubblico, il Ministro, d'intesa con il

presidente della regione, bandisce una gara d'appalto europea per l'assegnazione delle rotte di continuità, secondo le procedure di cui all'articolo 4, comma 1, lettere *d*), *e*), *f*), *g*) e *h*) del regolamento (CEE) n. 2408 del 1992.

Misure sostanzialmente analoghe sono state quindi adottate negli anni successivi per assicurare la continuità territoriale con diverse altre parti del territorio italiano: la Sicilia e le regioni rientranti nell'obiettivo 1 di cui al regolamento (CE) n. 1260 del 1999 (legge 23 dicembre 2000, n. 388, finanziaria per il 2001, articoli 135 e 136); Crotone (legge 28 dicembre 2001, n. 448, finanziaria per il 2002, articolo 52, commi 35 e 36); Albenga, Cuneo, Taranto, Trapani, Crotone, Bolzano, Aosta, Pantelleria e Lampedusa, (legge 27 dicembre 2002, n. 289, finanziaria per il 2003, articolo 82).

La legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005) aggiunge, poi, all'articolo 4, comma 206, i « servizi aerei di linea effettuati tra gli scali aeroportuali di Reggio Calabria e Messina e di Foggia ed i principali aeroporti nazionali » ed interviene – all'articolo 1, comma 235 – introducendo il comma 5-*bis* nell'ambito dell'articolo 36 della legge n. 144 del 1999, in materia di riduzione compensata di pedaggi autostradali. In particolare, il nuovo comma 5-*bis* prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, limitatamente alle imprese di autotrasporto con sede legale e stabilimento operativo nelle aree interessate dalla continuità territoriale, modifichi le direttive ivi previste tenendo conto dei costi marittimi gravanti sulle imprese di autotrasporto, nonché delle distanze chilometriche percorse in mare e per raggiungere i punti d'imbarco, provvedendo nel contempo ad introdurre il rimborso parziale dei costi marittimi, secondo criteri che garantiscano la parità di condizioni di esercizio tra tutte le imprese del settore.

La stessa legge finanziaria per il 2005 prevede poi all'articolo 1, comma 269, l'assegnazione di 10 milioni di euro annui per il triennio 2005-2007, al fine di garantire la prosecuzione degli interventi per la continuità territoriale per Trapani, Pantelleria e Lampedusa, già previsti dalla legge finanziaria per il 2003 (con riguardo ad un quadro di località più ampio).

Infine, nell'ambito della manovra di finanza pubblica per il 2005, sono stati previsti stanziamenti pari a 68.112 migliaia di euro nel capitolo 2161 recante « Somme da trasferire all'ENAC ».

Giova poi ricordare che il decreto legislativo di riforma della parte aeronautica del codice della navigazione, recentemente adottato dal Governo tenendo conto dei pareri espressi dalle competenti Commissioni parlamentari, introduce nel citato codice, all'articolo 782, una nuova disciplina in materia di oneri di servizio pubblico prevedendo che « nel caso in cui l'offerta dei servizi aerei non garantisca il diritto alla mobilità previsto dall'articolo 16 della Costituzione, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può imporre oneri di servizio pubblico, con procedure trasparenti e non discriminatorie, riguardo a servizi aerei di linea effettuati verso un aeroporto situato sul territorio nazionale che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del territorio nazionale o riguardo a una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto regionale nel territorio

nazionale, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico della regione in cui si trova l'aeroporto stesso ».

Per quanto attiene ai profili comunitari della materia, va ricordato come lo strumento dell'imposizione di oneri di servizio pubblico sia espressamente previsto dal regolamento (CEE) n. 2408 del 23 luglio 1992 il quale — avente per oggetto l'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte interne alla Comunità stessa per lo svolgimento di servizi aerei di linea e non di linea — consente a ciascuno Stato membro di imporre oneri di servizio pubblico sui servizi aerei di linea interni al suo territorio, effettuati verso l'aeroporto di una regione periferica o in via di sviluppo ovvero su una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto regionale, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico della regione.

L'imposizione deve peraltro limitarsi a garantire che su tale rotta siano prestati adeguati servizi aerei di linea, rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione, che i vettori aerei non soddisferebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale, e quindi in assenza dell'imposizione degli oneri.

Il regolamento prevede altresì che la Commissione renda nota l'esistenza di tali oneri di servizio pubblico mediante la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee.

In base a tale disciplina è previsto che gli Stati membri, nel valutare l'adeguatezza dei servizi aerei di linea, al fine dell'eventuale imposizione di oneri di servizio pubblico, tengano conto di diversi fattori e, in particolare: del pubblico interesse; della possibilità, in particolare per le regioni insulari, di ricorrere ad altre forme di trasporto e dell'idoneità di queste ultime a soddisfare il concreto fabbisogno di trasporto; delle tariffe aeree e delle condizioni proposte agli utenti; e dell'effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulla rotta di cui trattasi. Se altre forme di trasporto non possono garantire servizi adeguati e ininterrotti, gli Stati membri interessati hanno facoltà di prescrivere, nell'ambito degli oneri di servizio pubblico, che i vettori aerei che intendono operare sulla rotta garantiscano tale prestazione per un periodo da precisare, conformemente alle altre condizioni degli oneri di servizio pubblico. Qualora nessun vettore aereo istituisca servizi aerei di linea conformi all'onere di servizio pubblico imposto su una rotta, lo Stato membro può limitare l'accesso a tale rotta ad un unico vettore aereo, per un periodo non superiore a tre anni, al termine del quale si procederà ad un riesame della situazione. Tale diritto di esercizio dei servizi sarà concesso, tramite appalto pubblico, per rotte singole o serie di rotte, a qualsiasi vettore aereo comunitario abilitato a effettuare tali servizi. Il bando di gara viene quindi pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee e le offerte presentate dai vettori aerei sono immediatamente comunicate agli altri Stati membri interessati e alla Commissione. Tali disposizioni non si applicano, però, qualora un altro Stato membro interessato proponga un soddisfacente mezzo alternativo per l'adempimento del medesimo onere di servizio pubblico né si applica alle rotte su cui altre forme di trasporto possano garantire un servizio adeguato e ininterrotto, laddove la capacità

offerta superi i 30.000 posti l'anno. Si ricorda, infine, che il bando di gara ed il successivo contratto devono contemplare tra l'altro i seguenti punti: le norme prescritte dall'onere di servizio pubblico; le norme relative alla modifica e alla scadenza del contratto, in particolare per tener conto di cambiamenti imprevedibili; l'indicazione del periodo di validità del contratto; le sanzioni in caso di inadempienza del contratto.

La selezione tra le offerte presentate viene effettuata il più presto possibile, tenendo conto della qualità del servizio offerto e in particolare delle tariffe aeree e delle condizioni proposte agli utenti, nonché del costo dell'eventuale compenso richiesto allo Stato o agli Stati membri interessati. Dal giorno della presentazione delle offerte deve, in ogni caso, trascorrere un periodo di due mesi prima che si proceda alla selezione, affinché gli altri Stati membri possano presentare eventuali osservazioni. Si prevede infine che uno Stato membro possa rimborsare un vettore aereo selezionato in conformità della procedura appena esposta; il rimborso tiene conto dei costi e dei ricavi derivanti dal servizio in questione.

### **3. I collegamenti aerei con la Sardegna: la scadenza del 31 dicembre 2004 e le evoluzioni successive alla conferenza dei servizi svoltasi nel mese di ottobre 2004.**

Come previsto dalla normativa in materia di continuità territoriale (*si veda al riguardo il punto 2*) il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha conferito al presidente della regione — per quanto attiene ai collegamenti aerei con la Sardegna — la delega ad indire la conferenza dei servizi, ai sensi della legge n. 144 del 1999, una prima volta il 15 febbraio 2000.

In esito alla conferenza, il contenuto degli oneri di servizio pubblico è stato determinato con il decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 1° agosto 2000. Le rotte interessate erano quelle tra gli aeroporti di Cagliari, Olbia e Alghero e gli aeroporti di Roma e Milano.

Il decreto prevedeva altresì che, qualora nessun vettore avesse accettato l'imposizione degli oneri di servizio pubblico entro trenta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee della comunicazione della Commissione relativa all'imposizione degli oneri stessi, l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) procedesse ad esperire una gara europea, ai sensi della norma precedentemente richiamata (articolo 36, comma 4, della legge n. 144 del 1999).

L'imposizione degli oneri fu accettata dai vettori Alitalia, Air One e Meridiana, che, nel biennio 2002-2003, hanno goduto di una compensazione finanziaria, non più prevista nel 2004. Le convenzioni a suo tempo sottoscritte tra i vettori Alitalia, Air One e Meridiana, che hanno esercitato tali collegamenti a seguito di procedura di gara e l'ENAC, infatti, prevedevano una compensazione massima annuale a carico dello Stato pari a 24.232.157 euro per gli anni 2002 e 2003 (nonostante, peraltro, lo stanziamento iniziale fosse di 35 milioni di

euro). Allo scadere di tali convenzioni, è stata sottoscritta con i medesimi vettori una nuova convenzione, della durata di un anno e con scadenza 31 dicembre 2004, sulla base della quale i precitati collegamenti venivano assicurati alle medesime condizioni, sia di servizio sia tariffarie, senza tuttavia richiedere compensazioni da parte dello Stato, per esplicita rinuncia dei vettori stessi.

Il 31 dicembre 2004, peraltro, era previsto il termine della precedente disciplina. Nell'approssimarsi della scadenza, pertanto, una nuova delega è stata conferita dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti al presidente della regione Sardegna il 5 ottobre 2004, su richiesta avanzata da quest'ultimo il 28 settembre 2004, che ha poi proceduto ai sensi della normativa vigente ad indire e svolgere la conferenza dei servizi (che ha avuto luogo nel corso del mese di ottobre 2004).

Come rappresentato, in particolare, nel corso dell'audizione del Viceministro Tassone, nell'ambito della citata conferenza di servizi sono stati preliminarmente ricercati i parametri su cui costruire la nuova imposizione di oneri di servizio pubblico, parametri individuati nella compensazione finanziaria disponibile, nei principali aeroporti della penisola da collegare con la Sardegna e nelle categorie di passeggeri per le quali prevedere la tariffa agevolata.

Al momento in cui si sono svolte le predette conferenze di servizi non esisteva alcuna certezza sulla somma che la legge finanziaria per il 2005 avrebbe stanziato sul capitolo 2161 recante « Somme da trasferire all'ENAC » (oggi risultanti pari a 68.112 migliaia di euro). Considerata l'urgenza di avviare la procedura di imposizione degli oneri, è stato ritenuto opportuno optare per gli oneri di servizio pubblico senza compensazione da parte dello Stato.

In tale ambito, sono state individuate un totale di diciannove rotte, poi ridotte a diciotto, fra i tre aeroporti della Sardegna e i principali scali italiani. In particolare, tali rotte sono le seguenti: Alghero – Roma, Alghero – Milano, Alghero – Bologna, Alghero – Torino, Alghero – Pisa, Cagliari – Roma, Cagliari – Milano, Cagliari – Bologna, Cagliari – Torino, Cagliari – Pisa, Cagliari – Verona, Cagliari – Napoli, Cagliari – Palermo, Olbia – Roma, Olbia – Milano, Olbia – Bologna, Olbia – Torino, Olbia – Verona.

Per poter assicurare il servizio su tutti i collegamenti sopra individuati, le diciotto rotte sono state raggruppate in un unico pacchetto, in modo che i vettori fossero indotti a valutare il pacchetto stesso nella sua globalità, compensando le maggiori diseconomie generate dall'esercizio delle rotte meno redditizie con i vantaggi prodotti dall'esercizio delle rotte a più alto rendimento.

Le tariffe previste su tali collegamenti ricalcavano in linea di massima, per i passeggeri protetti, quelle determinate con decreto 21 dicembre 2000, attualmente in vigore, mentre le tariffe per le altre categorie di passeggeri sono state soggette ad un aumento medio di circa il 15-20 per cento.

È stata inoltre ampliata la fascia dei passeggeri aventi diritto alla tariffa agevolata, che comprendeva i nati in Sardegna, i residenti in tale regione, il coniuge e i figli dei nati nella stessa, i disabili, i giovani

dai 2 ai 21 anni, gli anziani sopra i 70 anni e gli studenti universitari fino al compimento del ventisettesimo anno di età.

Al fine di eliminare gran parte delle rigidità che caratterizzavano il precedente regime, era stato previsto un numero di voli variabile tra il periodo estivo e quello invernale ed è stata lasciata al vettore la facoltà di aumentare il numero dei voli nei periodi di maggior traffico.

Il Viceministro Tassone ha quindi sottolineato come sia stato definito un nuovo quadro di riferimento che si fonda sulla necessità di assicurare la continuità territoriale tra la Sardegna ed i principali scali nazionali attraverso la sola imposizione di oneri di servizio pubblico senza esclusiva (nella prima fase) e senza oneri finanziari a carico dello Stato, garantendo la massima opportunità alla mobilità.

Come evidenziato nel corso dell'audizione dal Presidente della regione Sardegna, Renato Soru, nella fase di definizione del nuovo regime, si è quindi cercato di comprendere quale fosse effettivamente la situazione e le difficoltà emerse. È stato ricordato come, a seguito di tale disamina, ci si è mossi considerando principalmente tre aspetti: l'opportunità di superare il riferimento alle sole rotte per Roma e Milano visto che queste soddisfano solo una parte dei viaggiatori (*al riguardo si veda anche il punto 5*); affrontare il fatto che, soprattutto con la prima proroga concessa dopo i due anni, la qualità del servizio è andata peggiorando e, in particolare, sono diminuiti fortemente i controlli e le sanzioni; superare il fatto che con la precedente disciplina non venivano imposti oneri sull'intera tratta ma soltanto su un certo numero di posti.

Si è quindi partiti dal fatto che la normativa europea non prevede in alcuna disposizione una contrarietà alla previsione degli oneri di servizio pubblico imposti per blocchi di tratte anziché tratta per tratta e si è cercato di risolvere le difficoltà connesse ad alcune tratte che sono aperte di norma solo alcune stagioni o alcuni giorni alla settimana o, comunque, che hanno costi e, quindi, prezzi molto onerosi. Come evidenziato dal Presidente della regione Sardegna, quindi, vi era la consapevolezza che se fossero stati definiti dei pacchetti alcune tratte sarebbero risultate interessanti e vi sarebbero stati dei partecipanti mentre per le altre non vi sarebbero state offerte e si sarebbe continuato a non fornire servizi ai cittadini sardi. Si trattava quindi di un pacchetto di diciotto rotte, accettabili da chiunque ne avesse interesse — anche più di un soggetto — potendosi prevedere l'esclusività solo nel passaggio successivo (cosiddetta « fase due »), qualora la prima imposizione di oneri fosse andata deserta e si fosse dovuti procedere con la gara. Al tempo stesso, non era esclusa la possibilità che si mettessero d'accordo un'associazione temporanea di imprese o un consorzio, chiedendo insieme l'imposizione degli oneri. Altro profilo positivo evidenziato dal Presidente Soru in ordine al percorso definito nell'ambito della conferenza dei servizi era costituito dal fatto che viene richiesto che chi accetterà gli oneri dovrà rispettare la carta dei diritti del passeggero, approvata in sede europea e che prevede una maggiore severità sui tempi e sulla qualità del servizio, come ad esempio la previsione di un rimborso se si superano i 20 minuti di ritardo.



Il 4 marzo 2005, peraltro, la Commissione europea ha avviato un procedimento formale di indagine — ai sensi dell'articolo 4 del precitato regolamento (CEE) n. 2408/92 — sugli oneri di servizio pubblico previsti dall'Italia, il 10 dicembre 2004, sulle diciotto rotte aeree in questione, al fine di accertare se essi sono conformi alla disciplina comunitaria relativa al mercato interno.

Al riguardo, va tuttavia ricordato — come illustrato anche dal Viceministro Tassone nel corso dell'audizione — che, considerato il numero rilevante di collegamenti su cui erano stati imposti gli oneri, il direttore della direzione generale per la navigazione aerea, il Presidente della regione Sardegna, l'assessore ai trasporti della regione stessa, alcuni dirigenti dell'ENAC ed altri componenti della conferenza di servizi si erano recati a Bruxelles per prendere contatto con i rappresentanti della competente direzione generale della Commissione europea e valutare insieme le problematiche che il provvedimento avrebbe potuto ingenerare.

Tenuto conto che in Europa non esistono precedenti di imposizione degli oneri di servizio pubblico senza compensazione da parte dello Stato, la Commissione europea si è vista costretta ad affrontare una problematica nuova, atipica, seppure non vietata dal regolamento comunitario n. 2408 del 1992, in cui si parla esplicitamente della concessione del diritto di effettuare il servizio « per rotte singole o serie di rotte ». Ne deriverebbe, pertanto, che se è possibile bandire una gara per l'affidamento di una serie di rotte dovrebbe essere *a fortiori* possibile imporre anche gli oneri su tale serie di rotte, costituendo questi il *prius* logico, oltreché giuridico, della gara stessa.

È stato in ogni caso messo in risalto da parte della Commissione europea il notevole numero di rotte interessate dal provvedimento. A tale riguardo, però, è stata prodotta una documentazione da cui risultava che sia la Francia sia il Portogallo hanno in precedenza imposto gli oneri su gruppi di rotte anche più numerosi di quelli proposti per la Sardegna. In particolare, la Francia ha onerato ben 113 rotte e di queste oltre 60 riguardano relazioni interne alla Francia continentale che, come è noto, è un territorio certamente vasto, ma anche sufficientemente infrastrutturato in termini di strade, autostrade e linee ferroviarie. Al riguardo, peraltro, non possono non ricordarsi le maggiori differenze rilevabili tra le linee onerate in Francia e Portogallo e quelle della Sardegna con particolare riguardo al fatto che in tal caso si tratta, nella quasi totalità, di rotte onerate con aiuti sociali e non esistono linee onerate senza compensazione monetaria. Al contempo, le linee fra il Portogallo e le Azorre (sette) sono state assegnate ad un unico vettore ma con una compensazione di 87 euro per ciascun viaggio A/R (GUCE 2004/C n. 248/06 del 7 ottobre 2004); le linee del Portogallo interessano inoltre solo 650.000 passeggeri all'anno, con durata media di volo di due ore e dieci minuti, e molte di esse hanno frequenze bi/tri-settimanali con 50.000 passeggeri all'anno; infine, i collegamenti Francia/Corsica hanno circa 900.000 passeggeri all'anno con aiuti sociali.

Il Viceministro Tassone — nel corso dell'audizione — ha evidenziato come sarebbe opportuno, prima di esprimere perplessità sul numero di rotte onerate da e per la Sardegna, considerare che tali

rotte riguardano sempre e comunque relazioni da e per un'isola sprovvista di valide e comparabili alternative di mobilità e che l'imposizione, così come proposta, andava ad incidere su un mercato che vale meno del 4 per cento dell'intero mercato nazionale e quindi, secondo i parametri adottati dall'Unione, non avrebbe potuto essere considerato mercato rilevante.

I funzionari della Commissione europea, preso atto che la procedura di imposizione si ferma di fatto alla prima fase (senza, quindi, l'espletamento della gara), hanno raccomandato in particolare che le condizioni per l'accettazione degli oneri di servizio pubblico non debbano consentire di agevolare l'uno o l'altro vettore attraverso la richiesta di specifici ed identificativi parametri.

Sulla base delle risultanze dei predetti contatti e in considerazione che, in assenza di certezze sulla compensazione finanziaria, non erano ipotizzabili alternative, è stata inviata a Bruxelles la prevista comunicazione di imposizione, provvedendo, poi, a predisporre il decreto ministeriale 8 novembre 2004, di imposizione degli oneri, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 20 novembre 2004.

Contemporaneamente, è stata inviata alla Commissione europea la comunicazione di imposizione prevista dal regolamento n. 2408 del 1992, il cui allegato è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea C 306 del 10 dicembre 2004. Su tale base, i vettori interessati ad effettuare i collegamenti sopra individuati, singoli o associati (ATI), potevano presentare formale accettazione dell'intero contenuto degli oneri entro 15 giorni dalla data di pubblicazione della comunicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

Va quindi ricordato come la questione sia stata di recente affrontata anche in sede giurisdizionale — da parte degli organi di giustizia amministrativa — a seguito dei ricorsi presentati dall'Alitalia, prima, e da Air One, successivamente. In particolare, nel corso dell'udienza del 17 marzo 2005 il TAR Lazio ha riconosciuto la fondatezza di due delle argomentazioni contenute nei ricorsi presentati, rigettando tutte le altre, ed ha chiesto all'amministrazione la parziale modifica del decreto.

In particolare, il TAR ha ritenuto fondate le argomentazioni inerenti: la sovracapacità che verrebbe a crearsi in caso di adesione di più vettori agli oneri proposti (in altre parole, nel caso vi fossero più vettori ad accettare la medesima rotta, sarebbe stato necessario prevedere un criterio oggettivo di ripartizione delle bande orarie allo scopo di evitare una nociva sovrabbondanza dell'offerta); il traboccamento degli oneri sul mercato generale (la sentenza richiede cioè di prevedere nel decreto ministeriale uno strumento che eviti che i clienti del vettore concessionario, trasportati con le tariffe ed i voli onerati, continuino a fruire i servizi anche sulle rotte ordinarie e nel mercato non agevolato).

Nel contempo è pervenuta da parte della Commissione europea la già richiamata formale richiesta di chiarimenti sulle modalità applicative dell'imposizione in argomento. In tale missiva, la Commissione ha richiesto all'Italia di trasmettere entro 30 giorni una serie di approfondite informazioni necessarie per valutare la conformità

dell'atto di imposizione degli oneri di servizio pubblico. Tra queste è opportuno richiamare le seguenti: un'analisi giuridica relativa alle ripercussioni sull'esercizio, ad opera di tutti i vettori aerei europei, dei diritti di traffico per le rotte soggette agli oneri di servizio pubblico; un'analisi giuridica, basata sul diritto comunitario, che giustifichi le diverse condizioni contenute nell'imposizione di oneri di servizio pubblico; un bilancio particolareggiato dell'applicazione degli oneri di servizio pubblico; un'analisi particolareggiata delle relazioni economiche tra le zone della Sardegna e gli altri aeroporti italiani soggetti agli oneri di servizio pubblico, comprese le offerte di voli indiretti.

Al riguardo il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in considerazione della possibilità che uno dei vettori presenti appello al Consiglio di Stato, ha ritenuto congruo comunicare alla Commissione europea la decisione di ritirare il decreto di imposizione degli oneri di servizio pubblico sulle rotte citate, riservandosi di presentare un nuovo provvedimento di imposizione.

È opportuno precisare che fino ad ora i vettori Alitalia, Air One e Meridiana hanno operato le rotte con la Sardegna nel rispetto delle condizioni fissate nel precedente decreto di imposizione, sia tariffaria che di frequenza, senza soluzione di continuità. Occorre inoltre aggiungere che in molti casi le frequenze sono aumentate, sia per l'inserimento del vettore Ryan Air su alcune rotte, sia perché il vettore Meridiana ed il vettore Air One hanno iniziato ad operare collegamenti precedentemente non effettuati.

A far data dal 9 giugno 2005 i tre vettori Alitalia, Air One e Meridiana hanno trovato un accordo su un operativo che comprende l'intero pacchetto di collegamenti previsti dal decreto ministeriale del 21 dicembre 2000, evitando al contempo l'eccesso di capacità ed il traboccamento degli oneri sul mercato generale, criticato dal TAR del Lazio nella sentenza del 17 marzo 2005, che ha sospeso gli effetti del decreto ministeriale dell'8 novembre 2004.

Tale operativo avrà la durata prevista di due stagioni IATA (12 mesi).

Nel frattempo è stata rilasciata al Presidente della regione Sardegna la delega ad indire una nuova conferenza di servizio per determinare il contenuto di un ulteriore provvedimento di imposizione degli oneri di servizio pubblico sugli aeroporti della Sardegna.

#### **4. La situazione dei collegamenti aerei con la Sicilia nell'ambito degli interventi per assicurare la continuità territoriale.**

Per quel che riguarda la regione Sicilia, si ricorda che a seguito della conferenza di servizi, indetta ai sensi della legge n. 388 del 2000 dal Presidente della regione, su delega del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono state individuate una serie di rotte su cui, con decreto ministeriale dell'11 gennaio 2002, sono stati imposti gli oneri di servizio pubblico (Trapani – Pantelleria, Trapani – Lampedusa, Trapani – Roma – Milano, Trapani – Bari – Venezia, Trapani – Catania, Pantelleria – Palermo, Lampedusa – Palermo, Lampedusa – Catania).

Per i predetti collegamenti aventi per origine o per destinazione l'aeroporto di Trapani, è stata stipulata tra il vettore Air One e l'ENAC una convenzione che prevede una compensazione massima annuale di euro 24.847.408,33, di cui i due terzi a carico dello Stato e un terzo a carico della regione. Detta convenzione ha avuto la sua scadenza naturale il 1° giugno 2005.

Come ricordato dal Viceministro Tassone nel corso dell'audizione del 15 giugno 2005, in prossimità della scadenza, le convenzioni sottoscritte sono state prorogate dall'ENAC per un ulteriore anno, apportando all'operativo talune correzioni per tener conto della bassa affluenza di passeggeri che si era registrata sulla tratta Trapani – Catania, così come era stato evidenziato da uno studio effettuato dalla competente direzione generale per la navigazione aerea del Ministero delle infrastrutture e trasporti. Su tale base, l'operativo sottratto alla predetta rotta Trapani – Catania è stato spostato sui collegamenti alle isole minori della Sicilia.

In ordine a tali aspetti, peraltro, si segnala l'esigenza che il Governo intervenga quanto prima al fine di evitare la soppressione di tali collegamenti con la città di Trapani, assicurando, al contempo, la convocazione di un apposito tavolo concertativo con la regione per dare attuazione a tale indirizzo.

È stata inoltre sottoscritta tra la società Meridiana e l'ENAC una ulteriore convenzione per l'affidamento dei servizi onerati tra gli aeroporti di Palermo e Catania con le isole minori della Sicilia per la quale è prevista una compensazione annuale massima di 7.857.555 euro, di cui i due terzi a carico dello Stato e un terzo a carico della regione. Detta convenzione avrà la sua scadenza naturale il 26 marzo 2006, con possibilità di proroga per un ulteriore anno.

Il Presidente della regione Sicilia ha, inoltre, richiesto una ulteriore delega per indire una nuova conferenza di servizi, per attuare quanto previsto dall'articolo 1, comma 269, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005), il quale prevede che « per garantire la prosecuzione degli interventi per la continuità territoriale di cui all'articolo 82 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per il triennio 2005-2007, per Trapani, Pantelleria e Lampedusa sono assegnate risorse finanziarie per complessivi 10 milioni di euro annui ». Detta delega è stata conferita dal ministro in data 9 giugno 2005.

Come emerso nel corso dell'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, quindi, l'attuale disciplina della continuità territoriale con la Sicilia prevede, allo stato, una compartecipazione finanziaria alquanto rilevante della regione Sicilia e ha consentito in primo luogo di assicurare i collegamenti con le isole minori della Sicilia, così superando le difficoltà connesse anche alle avverse condizioni meteo-marine che spesso non consentono di assicurare i collegamenti via mare, con evidenti disagi e rischi anche da un punto di vista dei beni e servizi di prima necessità.

L'attuale disciplina è stata quindi « vistata » in sede comunitaria sulla base del principio che ha consentito di realizzare un unico pacchetto di gara, essendo allo stato un'unica compagnia che garantisce la tratta. Attualmente, inoltre, le tratte onerate poste in essere

non riguardano solo i residenti o le categorie protette ma si applicano a chiunque effettui tali collegamenti. Non vi è peraltro certezza di poter mantenere tale impostazione anche per il futuro proprio in ragione degli evidenti oneri finanziari che questo comporta e vi sarà la necessità di svolgere ulteriori approfondimenti e attente valutazioni. Occorre altresì prendere atto, come emerso anche nel corso della citata audizione, degli effetti positivi dal punto di vista tariffario — che hanno portato ad una evidente calmierazione dei prezzi — connessi al regime di libera concorrenza ivi operante tra diverse compagnie, incluse quelle cosiddette *low cost*; al tempo stesso, peraltro, va rilevata l'esigenza di procedere all'affidamento di tutti gli *slot* disponibili nei collegamenti aerei con la Sicilia in modo da assicurare il pieno diritto alla mobilità da e per tale regione.

Di tutti i suddetti elementi occorrerà tenere conto in sede di definizione del prossimo quadro di riferimento.

## **5. I principali elementi conoscitivi emersi e le prospettive future.**

Atteso il rilievo del problema, oltre che l'urgenza, la IX Commissione ha ritenuto necessario prevedere lo svolgimento dell'indagine conoscitiva in questione, valutando in particolare la qualità e le modalità del servizio fornito agli utenti e gli eventuali interventi, anche di carattere normativo, che potrà essere necessario assumere.

I maggiori spunti di riflessione ed elementi di più marcato rilievo ed urgenza emersi nel corso delle audizioni hanno riguardato principalmente: le esigenze connesse al *timing* della pianificazione e della definizione dei nuovi regimi di continuità; gli aspetti connessi al nuovo quadro definito per i collegamenti con la regione Sardegna a seguito della conferenza dei servizi che si è tenuta nel mese di ottobre 2004, con particolare riguardo ai profili emersi in sede comunitaria ed in sede giurisdizionale; gli aspetti connessi al modello più congruo da adottare per assicurare effettivamente ed efficacemente la continuità territoriale e la relativa previsione di una compensazione economica e di oneri a carico del bilancio dello Stato; l'esigenza di un sempre maggiore coinvolgimento degli enti locali nella definizione di tali percorsi, anche attraverso la previsione di tavoli concertativi e l'opportunità di un sempre più ampio riferimento a tutti i maggiori aeroporti nazionali nell'ambito di tale disciplina.

Altri aspetti richiamati nel corso dell'audizione hanno riguardato, tra l'altro, la criticità connessa alla predeterminazione delle tariffe, evidenziata dall'ENAC, che non ha consentito, ad esempio, di tenere conto di quelle che sono definite *crisis surcharge*, connesse ai tragici eventi dell'11 settembre 2001.

Come già evidenziato, sono stati quindi richiamati da più parti i profili connessi alla necessità di prevedere un *timing* più rigoroso nella definizione dei nuovi regimi, che tenga conto delle esigenze di pianificazione e turnazione del personale delle compagnie aeree e che eviti in particolare continui rinvii e situazioni indefinite.

Quanto agli aspetti connessi al nuovo quadro definito per i collegamenti con la regione Sardegna a seguito della conferenza dei

servizi che si è tenuta nel mese di ottobre 2004, con particolare riguardo ai profili emersi in sede comunitaria ed in sede giurisdizionale va ribadito come, in tale ambito, l'esclusività del vettore era stata prevista per la « fase due », ovvero dopo la gara europea, a fronte del fatto che per tale rotta non vi sono state in precedenza offerte a livello di libero mercato. In ordine ai profili della compensazione finanziaria è stato richiamato il regime « a costo zero » che si è avuto per il 2004 (a seguito della disponibilità offerta dalle compagnie aeree) ed i dati relativi alla prima fase applicativa del regime di continuità, che hanno visto l'assegnazione dell'onere di servizio a fronte di una compensazione che è variata dai 27 miliardi 500 milioni di lire all'anno per la rotta Cagliari-Roma ai 40 milioni di lire annue per la rotta Alghero-Milano. È inoltre in corso, in tale ambito, un contenzioso in sede giurisdizionale con la società Air One, per quanto attiene la Sardegna, relativamente alla determinazione dei totali da compensare.

In merito ai profili connessi al modello più congruo da adottare per assicurare effettivamente ed efficacemente la continuità territoriale, come evidenziato dal Viceministro Tassone nel corso di una seduta di sindacato ispettivo della IX Commissione, erano — e sembrano tuttora — percorribili, in ipotesi, tre opzioni: l'affidamento del servizio in convenzione per un ulteriore triennio, con relativa imposizione degli oneri di servizio pubblico, eventualmente apportando alla convenzione correttivi volti ad eliminare le rigidità e le distorsioni generate dall'attuale regime; l'introduzione di aiuti sociali a determinate categorie di passeggeri in condizioni di oggettivo svantaggio (cosiddetto « modello Corsica ») o il puro e semplice affidamento del servizio al libero mercato, senza oneri di servizio pubblico.

La prima strada è stata quella seguita finora con la definizione del nuovo quadro di riferimento.

In ordine invece al cosiddetto « modello corso » sono state espresse articolate riflessioni nel corso dell'indagine conoscitiva, che inducono ad evidenziare al Governo l'opportunità di valutarne l'effettiva percorribilità, svolgendo specifiche simulazioni e comparando costi e benefici rispetto al primo modello seguito e riferendone quanto prima alla IX Commissione.

Come evidenziato dallo stesso Viceministro Tassone, infatti, al momento dello svolgimento della conferenza dei servizi non vi era alcuna certezza in ordine all'effettiva disponibilità di risorse finanziarie da utilizzare per la valorizzazione della continuità territoriale ed il secondo modello non era pertanto al momento neanche ipotizzabile.

Nel corso dell'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, il Presidente della regione Sardegna ha peraltro evidenziato l'opportunità di valutare attentamente caso per caso il migliore modello da applicare, ricordando la necessità di tenere conto di fondamentali parametri — quali, in particolare, il numero delle persone che percorrono le tratte ed il numero delle città che si vogliono raggiungere — che differenziano oggettivamente la Sardegna dalla Corsica o dalla Sicilia. Il Presidente

Soru ha inoltre ricordato il forte disavanzo registrato nell'ultimo anno dalla regione che non consente quindi di ipotizzare una compartecipazione regionale negli oneri finanziari per coprire gli interventi per la continuità territoriale (come avviene, invece, per la Sicilia).

Nell'ambito dell'audizione di rappresentanti dell'ENAC, è stato al riguardo evidenziato come il « modello corso » non è, pertanto, interessato al numero dei vettori — consentendo la presenza di più compagnie — in quanto è un compensativo basato sul numero di persone che viaggiano che vanno definiti nel dettaglio in via preventiva.

I benefici dell'adozione di tale modello sono stati quindi evidenziati da parte dei rappresentanti di Alitalia nel corso dell'audizione del 17 novembre 2004 richiamando in particolare il fatto che il regime di aiuti sociali consente, da un lato, di contribuire all'onerosità a beneficio delle categorie di passeggeri che si ritiene di dover tutelare e, dall'altro lato, il mantenimento di condizioni di concorrenza sulle rotte ed una garanzia di redditività minima per i vettori (visti, in particolare, i forti disagi per le compagnie connessi alla compensazione « a costo zero » avutasi per la Sardegna nel corso del 2004): ciò consentirebbe quindi di superare le rigidità e le discrasie del sistema di continuità finora adottato.

Per lo svolgimento di tali approfondimenti, occorrerà quindi tenere presente l'insieme dei fattori coinvolti, con particolare riguardo al flusso dei passeggeri (che risulta pari a circa 3 milioni 900 mila all'anno per la Sardegna rispetto ai 650 mila circa della Corsica), al numero delle città che si vogliono collegare ed ai conseguenti oneri a carico del bilancio statale (ed, eventualmente, regionale), ivi incluso il calcolo del differenziale tra quanto è stato stanziato in bilancio e quello che è verosimilmente ipotizzabile come prezzo di mercato, nell'obiettivo principale che è quello della tutela del pieno diritto alla mobilità dei cittadini sardi e della salvaguardia dei livelli di qualità e sicurezza del servizio.

Naturalmente si rende necessario uno studio approfondito su tutto il sistema del trasporto aereo fra Sardegna e Continente in chiave di rete e non di linea.

Appare al contempo prioritario — prima di assumere decisioni specifiche nell'ambito della nuova Conferenza dei servizi — effettuare uno studio puntuale sull'assegnazione della domanda su tutte le rotte da onerare per evitare disequilibri che porterebbero a diseconomie sulle rotte « meno cariche », esaminando altresì con particolare attenzione i dati che riguardano il numero dei passeggeri con specifico riferimento alle rotte dai tre aeroporti sardi per Roma e Milano (per i quali i numeri sembrano discordanti), che sembrano rappresentare il 72 per cento del traffico totale nazionale di linea, pari a circa 3.900.000 passeggeri.

Può essere, quindi, approfondita la possibilità di prevedere una « funzione obiettivo » su tutta la rete e quindi su ogni linea che massimizzi la mobilità con le disponibilità di bilancio. Le somme stanziate possono cioè essere ripartite tra diverse rotte che si intende mettere « in protezione » — in funzione dell'interesse sociale ed economico attribuito a ciascuna di esse — con il vincolo che non si

superi lo stanziamento per ogni rotta e di conseguenza lo stanziamento totale. Un eventuale contributo sociale per singolo passeggero verrebbe elargito solo fino all'esaurimento dello stanziamento disponibile: il vettore si impegnerebbe a trasportare l'esubero di utenza alle tariffe concordate senza ulteriori oneri per lo Stato.

È stato al tempo stesso evidenziato il rischio connesso all'affidamento ad un'unica compagnia delle tratte, vista il ruolo fondamentale svolto dai collegamenti aerei per le isole soprattutto nel periodo invernale: le agitazioni sindacali e del personale, per quanto legittime, così come le vicende finanziarie della compagnia (si ricordi il caso di Volare) possono avere come conseguenza il blocco a tempo indefinito del trasporto passeggeri per l'intera isola, con ricadute pesantissime. È inoltre assolutamente necessario superare l'attuale incertezza tariffaria.

È quindi emersa con particolare enfasi e condivisione, nel corso dell'indagine conoscitiva, l'esigenza di un sempre maggiore coinvolgimento degli enti locali nella definizione di tali percorsi — anche attraverso la tempestiva previsione di tavoli concertativi di tutti i soggetti coinvolti — e di una copertura più « baricentrica » delle diverse aree del paese nei collegamenti con la Sardegna e la Sicilia, proprio alla luce dei dati relativi al flusso del traffico dalle isole ed alle città di destinazione.

Come evidenziato anche dal Viceministro Tassone nel corso dell'audizione svolta il 15 giugno 2005 e come pienamente condiviso dalla IX Commissione, occorre una sistemazione organica della materia — attraverso un'azione sinergica e costante tra Governo, Parlamento, regioni, enti locali, ENAC e compagnie aeree — al fine di assicurare una normativa certa, nella quale prevalgano le esigenze di servizio pubblico e di garanzia del pieno diritto alla mobilità per i cittadini delle isole.