



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA**  
**REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**  
ASSESSORADU DE SOS TRASPORTOS  
ASSESSORATO DEI TRASPORTI

L'Assessore

**Oggetto:       Analisi proposte di legge A.C. 535 e A.C. 1525 in materia di disciplina della  
                  continuità territoriale marittima tra la Sardegna e il continente.**

Con riferimento alle due proposte di legge in oggetto, presentate, l'A.C. 535 il 18 aprile 2018, dall'On. Mura e l'A.C. 1525, dall'On. Marino, il 23 gennaio 2019, si rappresentano, di seguito alcune osservazioni.

In proposito, per quanto note, si ritiene utile esporre una breve sintesi dell'attuale disciplina e regolamentazione della continuità territoriale, operando un distinguo tra quella marittima e quella aerea, allo scopo di argomentare meglio le disposizioni delle due proposte di legge in parola che richiamano, in particolare, la procedura di determinazione degli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo.

➤ **Continuità territoriale da e per la Sardegna**

L'articolo 4, lettera f), dello Statuto Speciale attribuisce alla Regione Sardegna la **competenza legislativa concorrente** "sulle linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione", mentre il successivo articolo 6 dispone che la regione "Esercita le funzioni amministrative nelle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli artt. 3 e 4, salvo quelle attribuite agli enti locali dalle leggi della repubblica. Essa esercita, altresì, le funzioni amministrative che le siano delegate dallo Stato".

L'articolo 1, comma 837, della legge 296/2006 (Legge finanziaria 2007) ha previsto il trasferimento delle funzioni relative alla continuità territoriale, generalmente intesa, alla Regione (Alla regione Sardegna sono trasferite le funzioni relative..... alla continuità territoriale), precisando, al comma 840, che, per gli anni 2007, 2008 e 2009, gli oneri relativi alle funzioni trasferite di cui al comma 837 sarebbero rimasti a carico dello Stato.

Tale trasferimento di funzioni, tuttavia, non è stato mai attuato. Al riguardo, la Commissione paritetica di cui all'art. 56 dello Statuto speciale della Sardegna, in seno ai suoi lavori, già dal 2007, ha ritenuto che lo strumento più idoneo per effettuare siffatto trasferimento fossero le norme di attuazione. A conforto, si ricorda che proprio con le norme di attuazione - il D. Lgs. n. 46/2008 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna concernenti il conferimento di funzioni e compiti di programmazione e amministrazione in materia di trasporto pubblico locale" e in considerazione, altresì, del conferimento disposto con D. Lgs. n. 422/1997) - è



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

stato effettuato il trasferimento delle funzioni amministrative previste dal medesimo articolo 1, comma 837 della legge n. 296/2006, in materia di trasporto pubblico locale.

Per quanto riguarda la continuità territoriale aerea, la Giunta regionale, con la deliberazione n. 38/26 del 19.09.2013, aveva approvato lo schema di decreto legislativo recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il trasferimento delle funzioni in materia di continuità territoriale aerea", che non è però mai stato discusso dalla Commissione paritetica.

Successivamente, con deliberazione n. 26/6 del 24.5.2018, la Giunta regionale ha approvato alcuni principi da sottoporre all'attenzione della Commissione. In attuazione a tale delibera, è stato poi elaborato uno schema di decreto legislativo, anch'esso mai discusso dalla Commissione paritetica.

La continuità territoriale è stata, nondimeno, regolamentata, in modo differente riguardo al trasporto aereo e al trasporto marittimo.

### 1. Trasporto aereo

L'**articolo 36 della Legge n. 144/1999** ha previsto che il Ministro dei trasporti e della navigazione, al fine di conseguire l'obiettivo della continuità territoriale per la Sardegna e le isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali, in conformità alle disposizioni di cui al **regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992**, disponesse con proprio decreto: a) gli oneri di servizio pubblico relativamente ai servizi aerei di linea effettuati tra gli scali aeroportuali della Sardegna e delle isole minori della Sicilia e i principali aeroporti nazionali individuati dalla stessa conferenza; b) d'intesa con i presidenti delle regioni autonome della Sardegna e della Sicilia, una gara di appalto europea per l'assegnazione delle rotte tra gli scali aeroportuali della Sardegna e delle isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali e gli aeroporti nazionali, qualora nessun vettore avesse istituito servizi di linea con assunzione di oneri di servizio pubblico.

Il **Regolamento CE 1008/2008** recante "*Norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità*", interpretato con **Comunicazione (2017/C194/01)**, ha ridefinito la disciplina per l'istituzione di oneri di servizio pubblico (OSP), imponendo una procedura in due fasi successive che prevede l'accettazione senza compensazione finanziaria e la gara europea per l'assegnazione della rotta in esclusiva con compensazione economica.

In sostanza, in una prima fase si dà la possibilità ai vettori aerei di accettare la rotta oggetto di OSP senza compensazione finanziaria, qualora nessun vettore accetti la rotta, questa è assegnata in esclusiva tramite gara europea.

Per quanto riguarda gli oneri relativi alla continuità territoriale, in virtù del citato comma 840 della L. 296/20067, sono stati posti a carico dello Stato per gli anni 2007, 2008 e 2009, mentre a partire dall'annualità 2010 le risorse sono a carico della Regione.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Il Governo nazionale ha previsto di contribuire a tali oneri stanziando 120 MLN di euro a favore della continuità territoriale aerea della Sardegna, di cui 30 MLN con legge 22 gennaio 2016, n. 9 e 90 MLN di euro, che non sono stati ancora erogati, nel Patto per lo sviluppo della Regione Sardegna.

Il **7 settembre 2010**, è stato stipulato un "Protocollo di Intesa per la continuità aerea da e per la Sardegna tra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e Regione Autonoma della Sardegna" al fine di stabilire le procedure per il passaggio delle funzioni in materia di continuità territoriale aerea. Il Protocollo ha stabilito l'indizione della Conferenza di servizi, ai sensi dell'articolo 36 della citata L. n.144/1999, nella quale definire i contenuti degli oneri di servizio pubblico sulle rotte da e per la Sardegna nonché l'indizione di apposita gara d'appalto europea per l'assegnazione dei servizi onerati, in assenza di assunzione da parte dei vettori dell'onere di servizio pubblico, con conseguente:

- sottoscrizione e gestione delle convenzioni con i vettori assegnatari delle rotte onerate;
- retribuzione delle somme pattuite quale controprestazione economica per il servizio effettuato;
- applicazione delle penali previste nelle convenzioni.

Il Ministro dispone con proprio decreto gli oneri di servizio pubblico in conformità agli esiti della Conferenza e provvede con decreto alla concessione in esclusiva delle rotte al vettore vincitore della gara d'appalto.

**Pertanto, per quanto concerne la continuità territoriale, in assenza di un'autonoma disciplina, la regolamentazione del collegamento aereo è stata attuata, per così dire in via amministrativa, mediante il citato Protocollo d'intesa.**

## **2. Trasporto marittimo**

Per quanto riguarda il trasporto marittimo, la liberalizzazione della prestazione dei servizi è stata consacrata nel **Regolamento (CEE) 3577/1992**, in relazione a cui è stata emanata dalla Commissione la **Comunicazione (COM 2014) 232 final** sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo).

Il legislatore nazionale ha avviato il processo di adeguamento ai suddetti principi europei e alla conseguente liberalizzazione delle rotte, solo con l'articolo 19-ter del D.L. 135/2009, convertito con la legge 166 del 2009 che ha previsto la privatizzazione delle società di trasporto marittimo e delle loro controllate e Tirrenia Navigazione SpA ha esercitato per lungo tempo i collegamenti marittimi della Sardegna con il territorio continentale.

### **➤ Proposte di legge A.C. 535 e A.C. 1525**



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Le due proposte di legge presentano una struttura simile.

Entrambe constano di 8 articoli che disciplinano essenzialmente: l'oggetto e le finalità (art. 1), le definizioni (art. 2), l'imposizione degli oneri di servizio pubblico (art. 3), i contratti di servizio pubblico (art. 4) deficienze, inadempienze, sanzioni e, nella proposta di legge A.C. 1525, controlli, inadempienze e penali (art. 5), la Relazione economico-finanziaria, nonché la disciplina del bilancio di esercizio e del piano industriale a cura degli armatori onerati (art. 6), la vigilanza tecnica ed amministrativa (art. 7) e la copertura finanziaria (art. 8).

Innanzitutto, affidare il trasferimento delle funzioni in materia di continuità territoriale a una legge ordinaria in luogo delle norme di attuazione dello Statuto sarebbe un *minus*, considerata la diversa valenza delle due fonti nell'ordine gerarchico. Sul punto e in tal senso, si ribadisce che c'è sempre stata una larga condivisione in seno alla Commissione paritetica nel corso delle diverse legislature che si sono susseguite.

Ad ogni modo, qualora si opti per l'adozione di una legge ordinaria, giova fornire qualche spunto di riflessione sulle formulazione delle norme proposte.

Per quanto riguarda la previsione, nell'**art. 3, della disciplina dell'imposizione degli oneri di servizio pubblico**, si osserva che entrambe le proposte attribuiscono alla Conferenza di servizi il compito di individuare il contenuto dell'imposizione degli OSP sulle tratte marittime di cabotaggio, in conformità alle disposizioni del regolamento (CEE) n. 3577/92 e ai criteri indicati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) nella delibera n. 111/2007 del 9 novembre 2007. Si richiama, pur con qualche distinguo, nei contenuti, la citata legge 144 del 1999 e il procedimento sopra ricordato.

Le due proposte prevedono, tuttavia, **disposizioni di estremo dettaglio** per quanto concerne, ad esempio, "la continuità e la frequenza" (in realtà queste superate nell'A.C. 1525), la capacità degli armatori, i requisiti e la struttura tariffaria. A questo proposito, infatti, si evidenzia che trattasi di disposizioni che afferiscono a requisiti di norma disciplinati dalla *lex specialis* o, comunque, ad aspetti meramente amministrativo/gestionali, che implicherebbero la necessità di dover reintervenire con lo strumento legislativo al variare delle disposizioni normative europee e/o nazionali o regolamentari sulla materia. A ciò si aggiunga che la legge, per sua espressa natura, non può che dettare norme di carattere generale.

Per quanto concerne l'**art. 4 (relativo alla determinazione degli OSP)**, si osserva che la proposta di legge A.C. 1525 sembra superare alcune discrasie contenute nella proposta A.C. 535 (nella quale pare si voglia far riferimento ad un affidamento in esclusiva delle rotte onerate a favore di un unico armatore. A tale riguardo, si evidenzia che, diversamente da quanto previsto dal Regolamento 1008/2008 per la continuità aerea, la normativa vigente in materia di continuità marittima (Reg. 3577/1992 e Comunicazione interpretativa della Commissione del 2014) consente



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

l'attribuzione di (blandi) oneri anche ad altri operatori attivi sulla rotta già gravata da OSP a favore di un armatore, mentre la esclusività si connota per la sua residualità.

Anche in questo articolo, in entrambe le proposte di legge, si ravvisa una definizione di estremo dettaglio nella disciplina di aspetti che sarebbero financo attribuibili alla regolamentazione contrattuale (clausole di salvaguardia, caratteristiche delle navi, divieto di apportare modifiche societarie, misura delle cauzione e delle penali). Mentre, potrebbe essere condivisibile l'inserimento delle previsioni che riguardano la compensazione, in quanto in linea con le disposizioni europee in materia.

Le medesime considerazioni possono essere espresse anche con riferimento alla formulazione, di entrambe le proposte, dell'**art. 5 che riguarda i controlli, le inadempienze e le penali**, recando una disposizione prettamente contrattuale che svislisce e priva le parti di qualsivoglia potere decisionale in ordine alla regolamentazione di aspetti sulla gestione ed esecuzione di un servizio che non possono essere cristallizzati in una legge.

Nelle proposte di legge, la definizione puntuale del contenuto degli oneri di servizio e del contratto di servizio potrebbe sortire l'effetto contrario a quello verosimilmente voluto della certezza e garanzia nell'esercizio delle funzioni in argomento.

Infine, per quanto riguarda gli **oneri finanziari**, l'**articolo 7** prevede che lo Stato corrisponda alla Regione, a partire dal 2020, un contributo pari a 72 MLN di euro circa, ma la formulazione utilizzata dall'A.C. n. 1525 parrebbe equivoca, nella parte in cui all'inizio è previsto che "*Gli oneri derivanti dall'applicazione del CSP sono posti a carico della regione Sardegna...*" e poi che "*Al fine di garantire la continuità territoriale marittima della Sardegna ..... è altresì concesso alla regione Sardegna un contributo dello Stato nella misura di 72.685.642 euro annui a decorrere dall'anno 2020*".

In conclusione, ribadendo l'opportunità di valutare l'adozione di apposite norme di attuazione per effettuare il trasferimento delle funzioni in argomento, qualora si opti per la legge ordinaria, si potrebbe individuare il nucleo essenziale delle funzioni amministrative da trasferire, evitando, per le ragioni sopra evidenziate, la previsione di norme eccessivamente dettagliate.

L'Assessore  
Giorgio Todde



Firmato digitalmente da:

TODDE GIORGIO

Firmato il 29/07/2021 13:59

Seriali Certifiato:  
152838655776186654062521349942156457899

Valido dal 04/10/2019 al 03/10/2022

ArubaPEC S.p.A. NG CA 3