REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

DELIBERAZIONE N. 26/6 DEL 24.05.2018

Oggetto: Indirizzi in materia di continuità territoriale marittima ai sensi dell'art. 8 della legge regionale n. 31 del 1998 e s.m.i..

L'Assessore dei Trasporti richiama l'attenzione della Giunta sulla continuità territoriale marittima.

Al riguardo, ricorda, in primis, l'articolo 1, comma 837, della legge n. 296 del 27.12.2006 con cui il legislatore nazionale ha previsto il trasferimento in capo alla Regione Sardegna, tra le altre, delle funzioni relative alla continuità territoriale; la legge citata, nel successivo comma 840, prevede, inoltre, che la copertura finanziaria sia a carico del bilancio dello Stato per le sole annualità 2007, 2008 e 2009. Pur non disponendo nulla riguardo allo strumento normativo attuativo di tale devoluzione di funzioni, la scelta delle norme di attuazione, come più diffusamente di seguito rappresentato, trova il suo principale fondamento nella disposizione di cui all'articolo 56 dello Statuto speciale per la Sardegna, a mente del quale "Una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall'Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente Statuto. Tali norme saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo".

A conforto di quanto appena asserito, l'Assessore fa presente che è già stato adottato 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" per attuare il trasferimento delle funzioni amministrative in materia di trasporto pubblico locale ferroviario, parimenti disposto dal suddetto articolo 1, comma 837.

Inoltre, l'articolo 19-ter, comma 7, del D.L. n. 135/2009, con specifico riferimento alla continuità territoriale marittima infraregionale, ha previsto che "A decorrere dal 1 gennaio 2010, le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione relativi ai servizi di cabotaggio marittimo di servizio pubblico che si svolgono all'interno di una regione sono esercitati dalla stessa regione. Per le regioni a statuto speciale il conferimento delle funzioni e dei compiti avviene nel rispetto dei relativi statuti." Al comma 24 del medesimo articolo è stato precisato che "Per le regioni a statuto speciale l'efficacia delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 22 è subordinata all'emanazione, ove occorrente, di apposite norme di attuazione".

In merito, è opportuno precisare che la regione Sardegna è titolare di competenza legislativa concorrente, in virtù dell'articolo 4 dello Statuto, nella materia di “linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione” e, pertanto, può esercitare le relative funzioni amministrative per effetto del principio del parallelismo sancito dall'articolo 6 del medesimo Statuto.

L'Assessore ritiene necessario, al fine di una compiuta disamina della tematica della continuità territoriale, ripercorrere, seppur brevemente, l'excursus relativo alla regolamentazione della materia e alla sua copertura finanziaria.

Nell'illustrare la situazione che riguarda il trasporto marittimo, ritiene opportuno fare un distinguo fra il collegamento extraregionale e quello infraregionale.

In generale, il trasporto marittimo è governato dal principio della liberalizzazione della prestazione dei servizi, sancito nel Regolamento (CEE) 3577/1992 a cui il legislatore nazionale si è adeguato solo con l'articolo 19-ter del D.L. n. 135/2009, convertito con la legge n. 166 del 2009 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee). Tale disposizione, per quel che interessa specificatamente la nostra Regione, ha previsto la privatizzazione delle società di trasporto marittimo, tra cui Tirrenia Navigazione SpA e le sue controllate, tra cui Saremar-Sardegna regionale Marittima S.p.A.

I servizi di collegamento tra la Sardegna e il territorio extra regionale, spiega l'Assessore, sono stati esercitati per lungo tempo da Tirrenia Navigazione SpA, il cui richiamato processo di privatizzazione si è concretizzato con la stipula, il 18.7.2012, della convenzione tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la compagnia di navigazione CIN, che disciplina l'esercizio dei servizi di collegamento marittimo, tra i quali diverse rotte fra Sardegna e il continente, fino al 18 luglio 2020. Gli oneri derivanti da tale convenzione sono interamente a carico dello Stato.

L'Assessore evidenzia, in proposito, che solo per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 230/2013, secondo cui il procedimento avente ad oggetto le convenzioni con i soggetti che gestiscono il rapporto di trasporto tra la Sardegna e il continente deve assicurare un effettivo coinvolgimento della medesima Regione, che trova espressione nell'intesa, la Regione Sardegna viene chiamata ad esprimerla in occasione della adozione delle convenzioni medesime e della loro revisione.

La citata pronuncia della Corte Costituzionale conclude il giudizio avviato da un ricorso presentato, in via principale, dalla regione Sardegna in relazione ad alcune disposizioni (articolo 6, comma 19, del D.L. n. 95/2012) concernenti il processo di privatizzazione di Tirrenia, ritenute lesive delle prerogative dello Statuto speciale in riferimento, tra gli altri, anche all'articolo 53.

Al riguardo, ciò che rileva è il riconoscimento da parte della Suprema Corte del principio in ordine alla disposizioni statutaria di cui all'articolo 53 secondo cui “La Regione è rappresentata nella elaborazione delle tariffe ferroviarie e della regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei che possano direttamente interessarla”. La Corte afferma che, attesa l'incidenza diretta del servizio di collegamento marittimo avente ad oggetto in particolare la Regione autonoma Sardegna su un interesse differenziato della medesima regione, il legislatore nazionale avrebbe dovuto predisporre adeguate modalità di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze. Per quanto concerne la Sardegna, tali modalità sono nella specie delineate dall'articolo 53 dello statuto speciale, che richiede una reale e significativa partecipazione della Regione alla elaborazione delle tariffe e alla regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione con l'isola.

È evidente, sottolinea l'Assessore, come tale ultima prerogativa, al di là dell'effettivo trasferimento delle funzioni, dovrebbe essere rivendicata in tutti i processi e le disposizioni normative che afferiscono alla regolamentazione dei servizi di trasporto e di determinazione delle tariffe.

L'intesa, peraltro, si è dimostrata essere uno strumento troppo blando e non idoneo a tutelare il diritto alla mobilità del popolo sardo e delle merci prodotte in Sardegna o provenienti dal continente in termini di tariffazione, capacità e regolarità.

La Regione, infatti, perlomeno per quanto attiene il collegamento marittimo nazionale, è stata spesso una mera spettatrice nella definizione degli oneri di servizio pubblico.

Per quel che riguarda, invece, i collegamenti di trasporto con le isole minori, cosiddetto infraregionale, l'Assessore ricorda che gli stessi sono stati gestiti dalla società Saremar, il cui processo di privatizzazione è stato avviato dal citato articolo 19-ter del D.L. n. 135/2009. La società, le cui vicende sono ormai note, nel frattempo ammessa a concordato preventivo, è stata in quella sede autorizzata a gestire i collegamenti con le isole minori fino a marzo 2016, termine entro il quale si sarebbero dovute completare le procedure ad evidenza pubblica, come di fatto completate, avviate a novembre 2015, per il servizio di trasporto con le isole minori.

Gli oneri relativi ai collegamenti con le isole minori, La Maddalena e San Pietro, per quanto concerne il servizio diurno, sono a carico dello Stato fino al 2022, mentre quelli afferenti al servizio notturno sono a carico del bilancio regionale.

L'Assessore, esaurita la rappresentazione dell'attuale disciplina delle funzioni amministrative relative alla continuità territoriale marittima, rileva come emerga la necessità di provvedere alla loro articolata disciplina ed alla valorizzazione della competenza previste dal suddetto articolo 1, comma 837, della legge n. 296/2006, mediante l'adozione di apposite norme di attuazione al fine di una disciplina uniforme, anche in vista della prossima scadenza della convenzione CIN-Tirrenia S.p.A., contemperando la fissazione in via continuativa degli oneri ad esse connessi in capo allo Stato. La scelta di tale strumento normativo, spiega l'Assessore, è dettata anche dalla necessità di assicurare una particolare efficacia e resistenza passiva alle disposizioni normative in esse contenute.

Infatti, l'Assessore ricorda che le norme di attuazione, pur essendo inquadrabili nella gerarchia delle fonti fra quelle di rango primario, in considerazione del procedimento rinforzato con cui vengono adottate, hanno sia una particolare resistenza passiva nei confronti delle altre leggi successive sia una particolare efficacia derogatoria rispetto alle leggi e altri atti aventi forza di legge preesistenti.

L'Assessore sottolinea, inoltre, come l'esigenza di adottare tali norme nasca dal preminente interesse di garantire la continuità territoriale espressione del diritto fondamentale alla circolazione del cittadino, in quanto assicura che soggetti appartenenti alla stessa collettività possano beneficiare di condizioni tendenzialmente omogenee di circolazione su tutto il territorio nazionale.

Siffatta libertà trova la sua consacrazione nella Costituzione, principalmente all'articolo 16, ma anche all'articolo 3, in quanto espressione del diritto di uguaglianza, e prima ancora nell'articolo 21 (ex articolo 18 TCE), primo comma, del Trattato FUE, che riconosce il diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri e nell'articolo 26 (ex articolo 14 TCE) che concerne la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali.

L'Assessore, pertanto, ritiene necessario che la Commissione paritetica istituita ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto speciale, inserisca rapidamente nella programmazione dei propri lavori, la trattazione della tematica della continuità territoriale e l'elaborazione dei contenuti di uno schema di decreto legislativo recante le norme di attuazione in materia di continuità marittima.

A tale scopo, indica i principi e, seppur sommariamente, i contenuti imprescindibili che dovranno essere enucleati nello schema di decreto legislativo recante le norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il trasferimento delle funzioni in materia di continuità territoriale marittima.

Preliminarmente, l'Assessore precisa che l'elaborazione del predetto schema di norme di attuazione dovrà tener conto della interazione ricorrente tra la materia della concorrenza, riservata alla competenza esclusiva dello Stato e quella afferente agli Aiuti di Stato, che trova la propria regolamentazione fondamentale a livello europeo, per quanto concerne l'imposizione degli oneri di servizio pubblico (OSP); inoltre, le norme in parola potranno dare, altresì, concreta attuazione, rendendola di fatto operativa, alla disposizione statutaria di cui all'articolo 53 secondo cui “La Regione è rappresentata nella elaborazione delle tariffe ferroviarie e nella regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei che possano direttamente interessarla”, alla luce di quanto sopra rappresentato.

L'Assessore passa ad illustrare, per punti, i principi e i contenuti fondamentali da introdurre nella discussione della Commissione paritetica e ne propone l'approvazione alla Giunta quale indirizzo alla rappresentanza della Regione nella Commissione medesima:

1. la prima questione fondamentale è predisporre uno schema di decreto legislativo recante le norme di attuazione che valorizzi e disciplini puntualmente la competenza della Regione Sardegna relativamente alla continuità territoriale marittima, ai sensi dell'articolo 1 comma 837 della legge n. 296 del 27.12.2006;
2. come rappresentato in premessa, il servizio di trasporto marittimo si distingue in extraregionale e infraregionale. Relativamente a quest'ultimo, sebbene, come esplicitato, la Regione già possa esercitare le funzioni amministrative in virtù del principio del parallelismo di cui all'articolo 6 dello Statuto speciale, è nondimeno opportuno prevederne l'inserimento nel corpo delle norme di attuazione ai fini della definizione certa del suo finanziamento;
3. la disciplina delle funzioni, che dovrà prevedere, con sufficiente determinatezza ed esaustività, il procedimento di definizione degli oneri di servizio pubblico, mutuando quello relativo all'individuazione e all'imposizione dei medesimi oneri nel trasporto aereo, attualmente regolamentato dall'articolo 36 della legge 17 maggio 1999, n. 144 e da un protocollo d'intesa stipulato dalla Regione Sardegna, il Ministero delle infrastrutture e l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC). Tale procedura potrebbe attribuire al Presidente della Regione il

potere di:

a) convocare una Conferenza di servizi, a cui partecipino tutte le amministrazioni pubbliche interessate e coinvolte, quali, fra le altre, il Ministero delle Infrastrutture, le Authorities competenti in materia di trasporti, nonché le Amministrazioni regionali interessate dai collegamenti marittimi con la Sardegna. La Conferenza ha il compito di precisare i contenuti dell'onere di servizio pubblico, con particolare riferimento ai porti che devono essere collegati in regime di continuità territoriale, alle tariffe, ai soggetti beneficiari e alle condizioni e modalità del servizio, con particolare riguardo all'abbattimento delle emissioni nei trasporti marittimi ed all'uso del GNL quale combustibile della flotta impiegata;

b) adottare il decreto di imposizione degli oneri di servizio pubblico, come determinati dalla Conferenza di servizi;

c) indire la gara pubblica europea per l'assegnazione delle rotte, in caso di mancata imposizione di oneri di servizio pubblico da parte degli armatori.

La finalità di tali disposizioni si rinviene, da un lato, nella garanzia, per il trasporto marittimo, di un'effettiva partecipazione della Regione nella determinazione degli oneri, attraverso la standardizzazione del procedimento; dall'altro nella volontà di assicurare, riconoscendo all'Amministrazione regionale la gestione dell'intero procedimento, maggiore efficacia e celerità nella sua definizione;

4. la disciplina dovrà prevedere un rinvio al rispetto, nella definizione degli oneri di servizio pubblico e dei contratti di servizio, della normativa europea, nazionale e regionale in materia di concorrenza, Aiuti di Stato e di contrattualistica pubblica;
5. in materia di oneri finanziari, prevedere che gli stessi siano posti a carico dello Stato, come peraltro già avviene, di fatto, anche in forza dell'articolo 19-ter del citato D.L. n. 135/2009. A tale considerazione, si collega quanto anticipato al punto 2 in merito all'inclusione delle funzioni relative alla continuità territoriale infraregionale, che la Regione può esercitare in virtù del richiamato principio del parallelismo. L'esigenza nasce, infatti, dalla volontà di consacrare, in una norma dotata di efficacia rinforzata, per il futuro, la contribuzione statale agli oneri relativi ai collegamenti interni come di fatto avviene ora, come detto, fatte salve le spese del servizio di trasporto notturno che sono in capo alla Regione;
6. la disciplina dovrà contenere un riferimento e un raccordo anche con l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo delle Autorità nazionali nonché degli organismi operanti nelle altre

Regioni con le quali si stabiliscono i collegamenti di trasporto;

7. infine, appare auspicabile una valutazione sull'opportunità di estendere l'ambito di applicazione delle norme anche alla disciplina della continuità territoriale aerea, seppure risulti ad oggi regolamentata in via amministrativa.

Tutto ciò premesso, l'Assessore dei Trasporti propone, altresì, alla Giunta regionale di:

- trasmettere, per il tramite dei suoi rappresentanti di espressione regionale, alla Commissione paritetica una richiesta formale al fine di inserire all'ordine del giorno della riunione della medesima la trattazione dei precedenti principi e contenuti enucleati nella presente deliberazione;
- dare mandato alla Direzione generale dei Trasporti di predisporre un apposito schema di decreto legislativo recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il trasferimento delle funzioni in materia di continuità territoriale marittima”;
- supportare la rappresentanza regionale nella Commissione Paritetica, sia mediante la partecipazione ad eventuali tavoli tecnici che la Commissione intenda istituire, e sia, alla luce dell'andamento del negoziato con lo Stato, nella elaborazione dello schema di decreto legislativo.

La Giunta regionale, condividendo quanto rappresentato e proposto dall'Assessore dei Trasporti

DELIBERA

- di approvare i seguenti principi e i contenuti fondamentali da sottoporre alla discussione in sede di Commissione paritetica:

1. la prima questione fondamentale è predisporre uno schema di decreto legislativo recante le norme di attuazione che valorizzi e disciplini puntualmente la competenza della Regione Sardegna relativamente alla continuità territoriale marittima, ai sensi dell'articolo 1 comma 837 della legge n. 296 del 27.12.2006;
2. come rappresentato in premessa, il servizio di trasporto marittimo si distingue in extraregionale e infraregionale. Relativamente a quest'ultimo, sebbene, come esplicitato, la Regione già possa esercitare le funzioni amministrative in virtù del principio del parallelismo di cui all'articolo 6 dello Statuto speciale, è nondimeno opportuno prevederne l'inserimento nel corpo delle norme di attuazione ai fini della definizione certa del suo finanziamento;

3. la disciplina delle funzioni, che potrà essere meglio dettagliata con un rinvio alla normazione regionale successiva, dovrà prevedere, con sufficiente determinatezza ed esaustività, il procedimento di definizione degli oneri di servizio pubblico, mutuando quello relativo all'individuazione e all'imposizione dei medesimi oneri nel trasporto aereo, attualmente regolamentato dall'articolo 36 della legge 17 maggio 1999, n. 144 e da un protocollo d'intesa stipulato dalla Regione Sardegna, il Ministero delle infrastrutture e l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC). Tale procedura potrebbe attribuire al Presidente della Regione il potere di:

   a) convocare una Conferenza di servizi, a cui partecipino tutte le amministrazioni pubbliche interessate e coinvolte, quali, fra le altre, il Ministero delle Infrastrutture, le Authorities competenti in materia di trasporti, nonché le Amministrazioni regionali interessate dai collegamenti marittimi con la Sardegna. La Conferenza ha il compito di precisare i contenuti dell'onere di servizio pubblico, con particolare riferimento ai porti che devono essere collegati in regime di continuità territoriale, alle tariffe, ai soggetti beneficiari e alle condizioni e modalità del servizio, con particolare riguardo all'abbattimento delle emissioni nei trasporti marittimi ed all'uso del GNL quale combustibile della flotta impiegata;

   b) adottare il decreto di imposizione degli oneri di servizio pubblico, come determinati dalla Conferenza di servizi;

   c) indire la gara pubblica europea per l'assegnazione delle rotte, in caso di mancata imposizione di oneri di servizio pubblico da parte degli armatori.

   La finalità di tali disposizioni si rinviene, da un lato, nella garanzia, per il trasporto marittimo, di una effettiva partecipazione della Regione nella determinazione degli oneri, attraverso la standardizzazione del procedimento; dall'altro nella volontà di assicurare, riconoscendo all'Amministrazione regionale la gestione dell'intero procedimento, maggiore efficacia e celerità nella sua definizione;

4. la disciplina dovrà prevedere un rinvio al rispetto, nella definizione degli oneri di servizio pubblico e dei contratti di servizio, della normativa europea, nazionale e regionale in materia di concorrenza, Aiuti di Stato e di contrattualistica pubblica;

5. in materia di oneri finanziari, sarebbe auspicabile prevedere che gli stessi siano posti a carico dello Stato, come peraltro già avviene, di fatto, anche in forza dell'articolo 19-ter del citato D.L. n. 135/2009. A tale considerazione, si collega quanto anticipato al punto 2 in merito

all'inclusione delle funzioni relative alla continuità territoriale infraregionale, che la Regione può esercitare in virtù del richiamato principio del parallelismo. L'esigenza nasce, infatti, dalla volontà di consacrare, in una norma dotata di efficacia rinforzata, per il futuro, la contribuzione statale agli oneri relativi ai collegamenti interni come di fatto avviene ora, come detto, fatte salve le spese del servizio di trasporto notturno che sono in capo alla Regione;

6. la disciplina dovrà contenere un riferimento e un raccordo anche con l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo delle Autorità nazionali nonché degli organismi operanti nelle altre Regioni con le quali si stabiliscono i collegamenti di trasporto;
7. infine, sarebbe auspicabile una valutazione sull'opportunità di estendere l'ambito di applicazione delle norme anche alla disciplina della continuità territoriale aerea, seppure risulti ad oggi regolamentata in via amministrativa;

- di trasmettere, per il tramite dei suoi rappresentanti di espressione regionale, alla Commissione paritetica una richiesta formale al fine di inserire all'ordine del giorno della riunione della medesima la trattazione dei precedenti principi e contenuti enucleati nella presente deliberazione;
- di dare mandato alla Direzione generale dei Trasporti di predisporre un apposito schema di decreto legislativo recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il trasferimento delle funzioni in materia di continuità territoriale marittima”;
- di supportare la rappresentanza regionale della Commissione Paritetica, sia mediante la partecipazione ad eventuali tavoli tecnici che la Commissione intenda istituire, e sia, alla luce dell'andamento del negoziato con la Stato, nella rielaborazione dello schema di decreto legislativo.

Letto, confermato e sottoscritto.

Il Direttore Generale	Il Presidente
Alessandro De Martini	Francesco Pigliaru