



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

DELIBERAZIONE N. 38/14 DEL 28.6.2016

Oggetto: Atto di indirizzo strategico in materia di trasporto aereo in Sardegna.

L'Assessore dei Trasporti richiama preliminarmente la condizione di insularità della Sardegna, isola europea geograficamente più isolata rispetto al continente, con un mercato interno molto ridotto e disperso, sottolineando che tali caratteristiche generano un incremento dei costi di trasporto e diseconomie di scala, creando discontinuità, aleatorietà, ritardi e debolezza nelle connessioni.

L'Assessore ricorda che non esistono mezzi di trasporto alternativi rispetto a nave ed aereo, modalità di trasporto a loro volta profondamente differenti: in tale contesto il trasporto aereo assume una primaria importanza strategica per la Sardegna, rivestendo un ruolo fondamentale e privo di valide alternative comparabili, indispensabile per assicurare il diritto alla mobilità delle persone, essenziale per lo sviluppo economico e sociale dell'Isola.

Al riguardo l'Assessore ritiene che la Regione Sardegna debba necessariamente confermare il proprio intendimento ad intervenire per sostenere e garantire l'operatività di collegamenti aerei attraverso strumenti compatibili con la normativa comunitaria che regola il settore del trasporto aereo e che si dimostrino i più efficaci per il raggiungimento dei suddetti obiettivi.

In particolare, in ordine ai collegamenti principali tra la Sardegna con Roma/Fiumicino e Milano/Linate (la cd. CT1), l'Assessore ricorda che in esito alle risultanze della Conferenza di servizi svoltasi sotto la Presidenza della Regione Autonoma della Sardegna in data 27 luglio 2012 e 23 ottobre 2012, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha emanato il 21 febbraio 2013 il decreto n. 61 che ha imposto oneri di servizio pubblico, ai sensi del Regolamento CE n. 1008/2008, sulle rotte Cagliari - Milano/Linate e viceversa, Cagliari - Roma/Fiumicino e viceversa, Olbia - Milano/Linate e viceversa, Olbia - Roma/Fiumicino e viceversa, Alghero - Milano/Linate e viceversa, Alghero - Roma/Fiumicino e viceversa.

In seguito alla mancata accettazione dei suddetti oneri da parte dei vettori potenzialmente interessati, le rotte sono state aggiudicate in esclusiva a valle di procedure ad evidenza pubblica nel corso dell'anno 2013.

I servizi sui sopra citati collegamenti onerati sono stati attivati il 27 ottobre 2013 e termineranno il 29 ottobre 2017 con la scadenza delle convenzioni stipulate con i vettori operanti le rotte.



In considerazione dell'approssimarsi della scadenza delle suddette convenzioni, l'Assessore ricorda che è necessario provvedere alla ridefinizione degli oneri di servizio pubblico delle rotte in argomento tenendo particolarmente conto delle forti criticità riscontrate nell'applicazione del vigente regime impositivo.

In particolare si è riscontrata l'inadeguatezza dell'offerta di posti così come prevista dal citato D.M. n. 61/2013 rispetto a nuovi e più dinamici livelli domanda, nonché la necessità di un miglioramento dei meccanismi di adeguamento dell'offerta.

Nello specifico è stato rilevato un incremento del volume di passeggeri riferibile all'introduzione del modello con tariffa unica per 9 mesi, pari a un +10% nel primo anno di applicazione (2014) e ad un altro +10% nel secondo anno di applicazione (2015).

Nel primo semestre 2016 si è registrata una sostanziale riconferma di tale trend di crescita con previsione di ulteriore percentuale di incremento nel secondo semestre. Si è riscontrata anche la necessità di intervenire sui meccanismi di prenotazione al fine di prevenire abusi o utilizzo improprio della regolamentazione di servizio vigente.

Complessivamente l'Assessore ribadisce la necessità di mantenere un sistema di oneri di servizio pubblico da e per la Sardegna, così come disciplinati dal citato Regolamento CE n. 1008/2008, che consenta di garantire servizi aerei di linea minimi nel rispetto di determinati criteri di continuità, regolarità, tariffazione e capacità minima che altrimenti il libero mercato non sarebbe in grado di assicurare.

Con riferimento ai collegamenti aerei minori (la cd. CT2), l'Assessore dei Trasporti rammenta che i relativi oneri di servizio pubblico erano disciplinati dal Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 36 del 29 dicembre 2005, il quale ha ormai cessato i propri effetti dal 27 ottobre 2015.

L'Assessore ricorda che il citato decreto imponeva specifiche condizioni per lo svolgimento del servizio di trasporto aereo sulle rotte dall'aeroporto di Cagliari verso gli aeroporti di Bologna, Torino, Verona, Firenze, Napoli e Palermo, dall'aeroporto di Olbia verso gli aeroporti di Bologna e Verona e dall'aeroporto di Alghero verso gli aeroporti di Bologna e Torino.

L'Assessore evidenzia che i predetti collegamenti aerei sono oggi ampiamente esercitati da compagnie aeree che operano in regime di libero mercato, ma non su tutte le rotte è garantita l'operatività annuale e/o una frequenza adeguata. L'Assessore evidenzia che la pur ampia offerta attualmente presente sul mercato dai principali aeroporti sardi verso le destinazioni cd. minori non è comunque in grado di soddisfare in modo compiuto le esigenze di mobilità dei cittadini residenti in Sardegna, soprattutto per quanto riguarda alcune peculiari necessità di spostamento legate a motivi di istruzione, salute e lavoro. Per tali collegamenti non è sempre garantita una frequenza adeguata, non è assicurato il viaggio di andata e di ritorno in giornata tale da garantire una congrua



permanenza nella città di destinazione, le tariffe risultano variabili e con forte tendenza al rialzo in prossimità del giorno del volo, non sono sempre previste specifiche modalità di esecuzione della prestazione quali l'accompagnamento per il trasporto dei passeggeri minorenni, il trasporto dei passeggeri che necessitano di particolari assistenze connesse allo stato di salute in cui versano.

Al fine di dare una soluzione positiva alla situazione descritta, l'Assessore ritiene di dover provvedere alla definizione di un innovativo regime di oneri di servizio pubblico per i collegamenti dalla Sardegna verso gli aeroporti minori. A tale scopo è stato elaborato un nuovo modello di continuità territoriale che, nel rispetto del libero mercato, consenta comunque di integrare, migliorandole, le condizioni di trasporto dei residenti sardi.

Tale nuovo modello di CT2 non prevede l'attribuzione della rotta onerata in regime di monopolio in quanto gli operatori che non volessero accettare gli oneri di servizio pubblico (proposti e non più imposti) continuerebbero ad avere titolo ad operare, sulle medesime rotte, in regime di libero mercato. Infatti, il nuovo modello di continuità "minore" si caratterizza per la previsione di minimi oneri di servizio pubblico, rimessi alla libera accettazione dei vettori che operano o intendono operare sulla rotta individuata.

Quanto alle modalità di definizione degli oneri, prosegue l'Assessore, si prevede l'applicazione della medesima disciplina dettata dal Reg. CE n. 1008/2008, negli artt. 16 e seguenti. In particolare, laddove non vi fosse l'accettazione degli oneri senza compensazione economica, si procederà alla gara pubblica, la quale peraltro non prevede comunque l'attribuzione in esclusiva della rotta. In tal modo non viene compromesso il principio della libera prestazione dei servizi aerei e nel contempo sono garantite quelle peculiari modalità di servizio attagliate alle esigenze dei residenti della comunità insulare, che il libero mercato non è in grado di assicurare.

L'intervento sopra delineato si palesa di gran lunga meno impattante di quello ordinariamente applicato ai sensi del Reg. CE n. 1008/2008, ma necessita di un riscontro e preventivo assenso da parte della Commissione europea poiché non esplicitamente contemplato nell'attuale quadro normativo comunitario di riferimento del trasporto aereo.

L'elaborazione del nuovo modello ha tenuto doverosamente conto dell'estrema cautela suggerita da quanto dispongono gli Orientamenti sugli aiuti di stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/3), in particolare al punto 70 ove si prevede che l'obbligo di servizio può essere previsto per singole rotte o gruppi di rotte, solamente per "soddisfare esigenze di trasporto che non possono essere soddisfatte in modo adeguato da una rotta aerea già esistente".

Al riguardo l'Assessore ricorda che la Commissione ritiene che sarebbe difficile giustificare OSP su una rotta per un determinato aeroporto se "esistono già servizi analoghi - in particolare per quanto riguarda tempi di percorrenza, frequenze, livello e qualità del servizio - verso un altro aeroporto che serve lo stesso bacino di utenza".



L'onere, quindi, in linea con il citato Regolamento n. 1008, dovrà essere previsto esclusivamente nella misura necessaria a garantire che sulla rotta (o gruppo di rotte) considerata, siano prestati servizi aerei di linea minimi rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima, "cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale".

Infine, con riferimento ai collegamenti aerei internazionali, l'Assessore ricorda che la L.R. del 13 aprile 2010, n. 10, recante "Misure per lo sviluppo del trasporto aereo" aveva previsto l'erogazione di incentivi alla destagionalizzazione dei collegamenti aerei isolani per ciascuno degli anni dal 2010 al 2013 per il tramite degli aeroporti sardi.

L'Assessore ricorda come le politiche di incentivazione siano in grado di determinare effetti largamente positivi sia dal punto di vista delle opportunità di mobilità dei cittadini sardi, sia dal punto di vista del ritorno economico nel generale contesto produttivo regionale, ed in quello turistico recettivo in particolare. Rimane quindi ferma la volontà della Regione di sostenere forme di incentivazione dei collegamenti aerei internazionali stabili da/verso la Sardegna. Tuttavia la L.R. del 13 aprile 2010, n. 10 (e le sue modalità di attuazione) è tutt'ora oggetto di un procedimento di indagine formale da parte della Commissione europea avviato il 23 gennaio 2013, di cui ancora oggi non si conoscono gli esiti.

L'Assessore ritiene pertanto di dover uniformare l'azione amministrativa nel settore alle risultanze della decisione della Commissione europea in merito al procedimento di indagine formale sopra citato, di cui tener conto per procedere all'elaborazione di concrete misure di intervento a favore del traffico internazionale, in armonia con le linee guida europee attualmente vigenti, ossia la Comunicazione della Commissione del 4 aprile 2014 "Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree", e con le interpretazioni applicative delle medesime, fornite dalle pronunzie della Commissione, nonché con le Linee guida del governo italiano in materia.

Tutto ciò considerato nelle premesse l'Assessore ritiene di dover proporre l'adozione delle seguenti linee strategiche di indirizzo in materia di trasporto aereo.

Continuità territoriale aerea principale della Sardegna - CT1.

I collegamenti aerei nazionali oggetto del regime di imposizione principale, da effettuarsi con voli diretti e non via punto intermedio, sono:

- Alghero - Roma/Fiumicino e viceversa;
- Alghero - Milano/Linate e viceversa;
- Cagliari - Roma/Fiumicino e viceversa;
- Cagliari - Milano/Linate e viceversa;



- Olbia - Roma/Fiumicino e viceversa;
 - Olbia - Milano/Linate e viceversa.
1. dovrà essere applicata, per tutto l'anno, una tariffa agevolata massima (TAM) unica per tutti i passeggeri, senza alcuna discriminazione basata sulla residenza e/o nazionalità la cui misura dovrà attestarsi sugli attuali livelli;
 2. potranno tuttavia essere previste tariffe diversificate in base alla fascia oraria al fine di distribuire al meglio la domanda sull'offerta disponibile, nonché rivisitate alcune regole tariffarie che si prestano ad abusi o male pratiche;
 3. la tipologia di aeromobile, la frequenza e quindi l'offerta di posti giornaliera richiesta e il conseguente coefficiente di riempimento, dovrà essere compatibile con le risultanze della domanda storica e con le proiezioni delle prospettive di crescita futura della stessa.

L'Assessore ritiene, inoltre, che il nuovo modello di CT1 debba garantire la massima apertura al mercato e, pertanto, evidenzia la necessità di eliminare alcuni requisiti di partecipazione e particolari prescrizioni di svolgimento del servizio attualmente previsti che possano limitare la concorrenza e/o generare discriminazioni tra i vettori comunitari interessati a fornire i servizi onerati in argomento.

Talune prestazioni accessorie rispetto all'attuale servizio svolto potranno, eventualmente, essere oggetto di valutazione premiale dell'offerta per l'assegnazione delle rotte. La definizione dei dettagli relativamente a tipologie, livelli tariffari e relative modalità di vendita, eventuali soggetti che usufruiranno di sconti particolari, il numero e gli orari dei voli, le tipologie di aeromobili, la capacità di offerta, le sanzioni per disservizi ed inadempienze ecc. verranno precisati in uno "schema di imposizione degli OSP" nell'ambito della Conferenza di Servizi, così come prevista dall'art. 36, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144. Gli esiti della Conferenza saranno successivamente trasmessi al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per l'adozione del decreto di imposizione dell'onere di servizio pubblico e per le conseguenti comunicazioni ed informazioni alla Commissione europea. L'inizio del nuovo regime onerato è previsto a partire dalla stagione invernale 2017/2018 (fine ottobre 2017) con una durata di quattro anni (fine ottobre 2021).

La Continuità territoriale minore - CT2.

Con riferimento al nuovo modello di continuità territoriale con gli scali minori l'Assessore propone l'adozione delle seguenti linee di indirizzo:

1. individuazione di un numero di collegamenti tali da garantire una sufficiente copertura delle destinazioni nelle quali maggiormente si concentra la domanda per motivi di studio, lavoro e sanità. A tal fine si dovranno individuare le principali relazioni sulle quali intervenire, e per le



quali è in corso una approfondita analisi della domanda e dell'offerta e dei relativi dati di traffico;

2. la rotta sulla quale sono proposti gli OSP non dovrà essere assegnata in regime di monopolio;
3. ciascun collegamento aereo dovrà consentire di effettuare il volo di andata e di ritorno in giornata garantendo un'adeguata permanenza nella città di destinazione;
4. ciascun collegamento aereo dovrà essere garantito con almeno cinque frequenze settimanali per tutto l'anno;
5. la tipologia di aeromobile e l'offerta di posti giornaliera richiesta dovrà essere compatibile con le risultanze della domanda storica e con le proiezioni delle prospettive di crescita futura della stessa;
6. l'applicazione, per tutto l'anno, di una tariffa agevolata massima (TAM) per i passeggeri residenti in Sardegna per tratta, comprensiva di IVA e al netto delle tasse ed oneri aeroportuali;
7. Il modello elaborato dovrà ricevere il preventivo assenso da parte della Commissione europea.

La definizione dei dettagli relativamente a rotte, tipologie e livelli tariffari e relative modalità di vendita, eventuali soggetti che usufruiranno di sconti particolari, il numero e gli orari dei voli, le tipologie di aeromobili, la capacità di offerta, le sanzioni per disservizi e inadempienze ecc., verranno precisati in uno "schema di imposizione degli OSP" nell'ambito della Conferenza di Servizi, così come prevista dall'art. 36, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144.

Gli esiti della Conferenza saranno successivamente trasmessi al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per l'adozione del decreto di imposizione dell'onere di servizio pubblico e per le conseguenti comunicazioni ed informazioni alla Commissione europea.

L'inizio del nuovo regime onerato è previsto a partire dalla stagione invernale 2017 con durata di 4 anni.

I collegamenti internazionali.

Con riferimento agli interventi di sostegno al traffico aereo internazionale l'Assessore propone l'adozione delle seguenti linee di indirizzo, se e nella misura in cui risultino compatibili con l'emananda decisione della Commissione Europea sopra richiamata:

- attribuzione ai tre aeroporti sardi di risorse ripartite in maniera inversamente proporzionale ai volumi di traffico internazionale registrato da ciascuno di essi nel biennio inverno 2014 - inverno 2016, quali interventi di aiuto al funzionamento per il finanziamento dell'attività dell'aeroporto;



- utilizzo da parte degli aeroporti sardi delle risorse trasferite mediante accordi commerciali con le compagnie aeree, ispirati al principio dell'investitore in economia di mercato, mediante procedure aperte trasparenti e non discriminatorie, finalizzati a promuovere e sostenere traffico aereo internazionale annuale con i principali mercati obiettivo individuati dalla Regione Sardegna.

Il quadro finanziario.

Con riferimento alle risorse necessarie all'implementazione degli interventi sopra esposti, l'Assessore rammenta che la legge regionale 2 dicembre 2011, n. 25, recante "Norme per la copertura finanziaria della continuità territoriale aerea", autorizza una spesa annua di euro 57.500.000 finalizzata all'adozione di idonei programmi e/o interventi per favorire la continuità territoriale da e per la Sardegna.

Il Governo nazionale, con il decreto legge 25 novembre 2015, n. 185, convertito con modificazioni nella legge 22 gennaio 2016, n. 9, ha attribuito alla Regione Sardegna per una sola annualità un finanziamento di euro 30.000.000 al fine di garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei che consenta la riduzione dei disagi derivanti dalla condizione di insularità e assicuri la continuità del diritto alla mobilità anche ai passeggeri non residenti.

L'Assessore sottolinea che al riguardo sono in corso, tra la Presidenza della Regione e il Governo nazionale, le trattative volte a rendere stabile per un quadriennio il finanziamento di cui sopra, in modo tale da consentire una programmazione adeguata degli interventi in argomento.

Conseguentemente l'Assessore, nell'ipotesi di una positiva conclusione e formalizzazione delle trattative della Regione con il Governo statale, propone di ripartire, per il quadriennio ottobre 2017 - ottobre 2021, l'utilizzo delle risorse come di seguito indicato:

- stanziamento annuo per la Continuità territoriale CT1 € 66.000.000, di cui € 46.000.000 con copertura a valere sui fondi di bilancio della Regione, e € 20.000.000 con copertura a valere sui fondi di provenienza statale;
- stanziamento annuo per la Continuità territoriale CT2 € 11.500.000, con copertura a valere sui fondi di bilancio della Regione;
- stanziamento annuo per i Collegamenti internazionali € 10.000.000, con copertura a valere sui fondi di provenienza statale.

La Giunta regionale, udita e condivisa la proposta dell'Assessore dei Trasporti

DELIBERA

- di approvare le linee strategiche di indirizzo in materia di trasporto aereo esposte in premessa;
- di approvare la ripartizione delle risorse finanziarie tra gli interventi delineati;



- di dare mandato all'Assessorato dei Trasporti di porre in essere le attività necessarie alla definizione dei suddetti interventi e, in particolare:
 - a) per la continuità territoriale principale (cd. CT1), la predisposizione del nuovo progetto di Oneri di Servizio Pubblico e l'attivazione delle correlate conferenze di servizio;
 - b) per la continuità minore (cd. CT2), il completamento dell'analisi della domanda e dell'offerta e dei relativi dati di traffico individuata in premessa e la successiva predisposizione del Progetto di Oneri di Servizio Pubblico da sottoporre alla approvazione della Unione europea;
 - c) per i collegamenti internazionali, la predisposizione di un disegno di legge per la determinazione delle modalità di utilizzo dei fondi statali, in armonia con la decisione europea sull'indagine formale tuttora aperta nei confronti della L.R. n. 10 del 2010.

p. Il Direttore Generale

Valeria Cau

Il Vicepresidente

Raffaele Paci