



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
QUINDICESIMA LEGISLATURA

Cagliari,

PROT. /S.C.

ONOREVOLE PRESIDENTE
DELLA QUARTA COMMISSIONE
S E D E

OGGETTO: Del. 46/2017/VSGF – Analisi sulla gestione degli interventi della Regione Sardegna in materia di continuità territoriale aerea (Rel. n. 51)

Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 32 del Regolamento interno del Consiglio regionale si trasmettono, con preghiera di sottoporli all'esame della Commissione presieduta dalla S.V. Onorevole, gli atti di cui all'oggetto.

Qualora codesta Onorevole Commissione ritenesse utile sentire sull'argomento il parere di altre Commissioni, può richiederlo direttamente.

IL PRESIDENTE

Gianfranco Ganau

Da "sardegna.controllo.supporto@corteconticert.it" <sardegna.controllo.supporto@corteconticert.it>
"presidenzaconsiglio@consregsardegna.it" <presidenzaconsiglio@consregsardegna.it>,
"Consiglio regionale sardegna pec" <consiglioregionale@pec.crsardegna.it>, "PIGLIARU
A Francesco " <presidente@regione.sardegna.it>, "tras.assessore@pec.regione.sardegna.it"
<tras.assessore@pec.regione.sardegna.it>, "trasporti@pec.regione.sardegna.it"
<trasporti@pec.regione.sardegna.it>, "programmazione@pec.regione.sardegna.it"
<programmazione@pec.regione.sardegna.it>

Data lunedì 10 aprile 2017 - 17:29

0003932-10/04/2017-SC_SAR-S10-P - Deliberazione n. 46-2017-VSGF Analisi sulla gestione degli interventi della Regione in materia di Continuità territoriale Aerea -- Regione SARDEGNA - Trasporti -

Al Presidente del Consiglio Regionale
Al Presidente della Regione Sardegna
All'Assessore dei Trasporti
Al Direttore Generale dell'Assessorato dei Trasporti
Al Direttore Generale dei Servizi Finanziari

REL. SI

0003932-10/04/2017-SC_SAR-S10-P - Deliberazione n. 46-2017-VSGF Analisi sulla gestione degli interventi della Regione in materia di Continuità territoriale Aerea --

Si trasmette in allegato la delibera di cui all'oggetto, adottata da questa Sezione di Controllo e depositata in data 10/04/2017.

La stessa potrà essere inoltre consultata presso il sito istituzionale nella banca dati controllo, sul quale è pubblicata, al seguente indirizzo:

http://www.corteconti.it/servizi_on_line/, banca dati del controllo, specificando nel menù a tendina l'Organo emittente: Sezione controllo regione Sardegna – numero e anno della delibera ed inviando la Ricerca.

Per ogni chiarimento è possibile contattare la scrivente.

MARINA SAVIANO
Area III F3/
Collaboratore
Amministrativo
SERV. SUPP. SEZIONE
REG. CONTR. SS. RR.
SARDEGNA

Indirizzo Via lo Frasso, 4- 09127 Cagliari
tel. 0706000227 e-mail: marina.saviano@corteconti.it

S.C.
N

5573

Registro: CRS , Prot.: 005814 del: 12/04/2017
10/4/2017 https://webmail.pec.it/layout/origin/html/printMsg.html?_v=v4r2b26.20161215_0800&contid=&folder=SU5CT1g=&msgid=13650&body=1.3



Allegato(i)

046-2017-VSGF-A1.pdf (1081 Kb)
046-2017-VSGF.pdf (87 Kb)
46-2017-VSGF-64165574.tiff.pdf (3420 Kb)

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. S10



DOC. INTERNO N. 64156968 del 10/04/2017

Deliberazione n. 4/2017/VSGF



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

dott. Francesco Petronio	Presidente
dott.ssa Maria Paola Marcia	Consigliere
dott.ssa Valeria Mistretta	Consigliere - relatore
dott.ssa Lucia d'Ambrosio	Consigliere
dott.ssa Valeria Motzo	Consigliere

nell'adunanza del 4 aprile 2017;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D.

12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21,

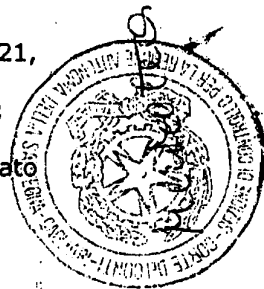
recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Visto il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74, che ha apportato
modifiche al predetto decreto;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento
dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la deliberazione n. 24/2016/INPR del 24 febbraio 2016 con la
quale la Sezione ha approvato il proprio programma di attività che
comprende l'indagine di controllo successivo "Analisi sulla gestione degli



interventi della Regione Sardegna in materia di continuità territoriale aerea”;

Vista la nota prot. n. 63771134 del 23 marzo 2017 con la quale il magistrato istruttore ha deferito la relazione istruttoria per la pronuncia definitiva da parte della Sezione del controllo;

Vista l’ordinanza n. 9/2017 del 23 marzo 2017 con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per l’adunanza odierna per deliberare sulla predetta relazione;

Viste le osservazioni scritte trasmesse dall’Assessorato dei Trasporti con la nota prot. n. 3647 del 29 marzo 2017;

Uditi il relatore, Consigliere Valeria Mistretta, l’Assessore dei Trasporti della Regione, prof. Massimo Deiana, il Direttore Generale dell’Assessorato dei Trasporti, dott.ssa Gabriella Massidda, e il Direttore Generale dei Servizi Finanziari, dott.ssa Marcella Marchioni;

D E L I B E R A

di approvare la relazione relativa all’indagine di controllo successivo “Analisi sulla gestione degli interventi della Regione Sardegna in materia di continuità territoriale aerea”.

Ai sensi dell’art. 3, comma 6 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 (come modificato dall’art. 1, comma 172 della legge 23 dicembre 2005, n. 266) l’Amministrazione regionale comunicherà alla Sezione del controllo le misure consequenziali adottate in ordine alle osservazioni formulate nella relazione, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione.

ORDINA

che copia della presente deliberazione e dell'allegata relazione siano trasmesse al Presidente del Consiglio Regionale, al Presidente della Regione, all'Assessore dei Trasporti, al Direttore Generale dell'Assessorato dei Trasporti e al Direttore Generale dei Servizi Finanziari della Regione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 4 aprile 2017.

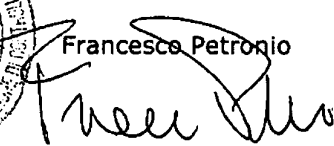
Il Relatore

Valeria Mistretta



Il Presidente

Francesco Petronio



Depositata in Segreteria il 10 APR. 2017

Il Dirigente

Dott. Paolo Carrus



CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. S10



DOC. INTERNO N.64156968 del 10/04/2017



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**Analisi sulla gestione degli interventi
della Regione Sardegna in materia di
continuità territoriale aerea**

Relazione

Magistrato relatore: Consigliere Valeria Mistretta

Per la revisione e l'analisi economico-finanziaria:

dott. Efisio Luigi Dentoni

dott.ssa Silvana Gaviano



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Analisi sulla gestione degli interventi della Regione Sardegna in materia di continuità territoriale aerea

PREMESSA.....	5
1. IL QUADRO NORMATIVO	8
1.1. Gli interventi normativi della Regione.....	12
2. LA CONTINUITÀ TERRITORIALE 1	14
2.1. Le tariffe	15
2.2. Le procedure di pagamento delle compensazioni.....	18
2.3. Il traffico sulle rotte della CT1.....	19
3. LA CONTINUITÀ TERRITORIALE 2	23
4. ANALISI FINANZIARIA.....	28
5. IL NUOVO MODELLO DI CONTINUITÀ TERRITORIALE 2017-2021	40
6. GLI INTERVENTI PER GLI AEROPORTI	51
7. GLI INTERVENTI PER L'AEROPORTO DI ALGHERO.....	61
OSSERVAZIONI.....	68
INDICE DELLE TABELLE	73
INDICE DEI GRAFICI.....	74

PREMESSA

Con la deliberazione n. 24/2016/INPR del 24 febbraio 2016¹, la Sezione del controllo per la Regione Autonoma della Sardegna ha programmato lo svolgimento della presente indagine con lo scopo di esaminare le iniziative adottate dalla Regione nell'ambito degli interventi per la continuità territoriale aerea nel periodo 2010/2016, verificando l'impiego delle risorse proprie e trasferite, in considerazione della efficienza operativa e della fluidità delle procedure di erogazione.

Da un diverso punto di osservazione è stata rilevata l'efficacia degli interventi posti in essere dalla Regione nell'ambito di un contesto ordinamentale complesso, nel quale assumono particolare rilievo gli aspetti connessi al rispetto delle regole stabilite dall'Unione Europea in tema di tutela del libero mercato, in relazione ai quali è emersa la presenza di aspetti critici che hanno dato luogo a procedimenti sanzionatori a carico della Regione, specie con riferimento agli interventi a favore del sistema aeroportuale.

Per lo svolgimento dell'analisi è stata fornita ampia collaborazione da parte dell'Assessorato dei Trasporti² che ha fornito ampia risposta alle richieste istruttorie formulate nel corso dell'indagine³.

¹ Approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2016

² La materia della continuità territoriale aerea rientra nelle competenze dell'Assessorato dei Trasporti. Dal Rapporto di Gestione elaborato dall'Ufficio del Controllo Interno di Gestione per l'anno 2015, approvato con la delibera di Giunta n. 49/3 del 13 settembre 2016, si evince l'attività svolta sulla base dei programmi.

³ - Incontro, in data 22 aprile 2016, tra il Magistrato istruttore e il Direttore Generale dell'Assessorato dei Trasporti.

- Relazione dell'Assessorato sulla Continuità territoriale aerea della Sardegna c.d. CT1 con gli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Linate e sulla c.d. CT2 con altri scali nazionali minori – Periodo 2010/2015, trasmessa con nota 4260 del 4 maggio 2016.

- Richiesta istruttoria, in data 30 maggio 2016, all'Assessorato dei trasporti, di fornire informazioni aggiornate sulle questioni ancora aperte con la Comunità europea.

- Risposta dell'Assessorato in data 9 giugno 2016, con l'invio di un prospetto riepilogativo riguardante le procedure in corso presso l'Unione europea.

- Invio, in data 4 ottobre 2016, di una nota istruttoria contenente un riepilogo schematico della documentazione e dei chiarimenti necessari per il completamento dell'istruttoria propedeutica al successivo incontro con l'Amministrazione regionale.

- Incontro, in data 7 ottobre 2016, tra il Magistrato istruttore e l'Assessore dei Trasporti e il Direttore Generale nel corso del quale è stata fornita la documentazione richiesta e sono state illustrate le motivazioni dell'operato dell'Amministrazione regionale nella materia della continuità territoriale.

Il diritto alla continuità territoriale è stato creato in deroga al principio della libera concorrenza nel trasporto aereo e navale per assicurare il collegamento tra i territori geograficamente isolati e il resto dell'Europa; di conseguenza è soggetto a regole e procedure rigide al fine di evitare che tramite questo istituto gli Stati europei introducano modalità surrettizie di aiuti pubblici che alterino il libero mercato.

Ai sensi del Regolamento comunitario n. 1008/2008, gli Stati membri possono imporre oneri di servizio pubblico (OSP) ai servizi aerei di linea effettuati tra un aeroporto dell'UE e un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo dell'UE, o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto nel suo territorio, qualora tale collegamento sia considerato essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto stesso.

La scelta del soggetto al quale affidare i servizi di continuità territoriale, in deroga al principio di libero mercato, avviene tramite un bando di gara europea. La procedura è articolata in due fasi: la prima senza compensazione e la seconda, solo nel caso in cui l'affidamento senza compensazione sia risultato inefficace, con compensazione. In entrambi i casi vi è l'obbligo di pubblicare una comunicazione e di informare la Commissione europea in tutte le fasi della procedura.

La Decisione della Commissione 2007/332/CE autorizzava la Repubblica italiana ad applicare gli oneri di servizio pubblico (OSP), imposti con i decreti n. 35 e n. 36 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, su 16 collegamenti tra i tre scali aeroportuali della Sardegna e una serie di aeroporti nazionali, nel rispetto di determinate condizioni.

Con l'art. 1, commi 837 e 840, della legge 296/2006 la competenza relativa alla continuità territoriale e l'onere di finanziamento sono stati trasferiti alla Regione Sardegna a partire dal 2010. Nell'indagine si è, quindi, esaminato il modello adottato dalla Regione Sardegna principalmente sotto il profilo degli interventi finanziari e si è rilevato che le criticità del sistema sono state determinate in misura notevole dal susseguirsi della normativa europea, continuamente in evoluzione e aggiornamento, e dai conseguenti adeguamenti normativi statali e regionali, oltre che dal coinvolgimento di organismi ai vari livelli che ha contribuito a causare ritardi, omissioni nelle procedure e periodi di stallo in attesa dell'adozione di decisioni della Commissione Europea.

Si ricorda che questa Sezione del controllo nella relazione di verifica del Rendiconto generale della Regione autonoma della Sardegna per l'esercizio finanziario 2013¹ aveva osservato che *“le innumerevoli procedure di infrazione, che di fatto riguardano tutti i principali profili di interesse*

¹ Approvata con Delibera n. 34/2014/PARI del 24 giugno 2014.

gestionale dell'Assessorato ai trasporti, indicano una lettura non chiara delle disposizioni e dei principi operanti in ambito europeo ed, al contempo il tentativo di sottrarsi ad essi attraverso interventi normativi in concreto ritenuti "di facciata" da parte delle istituzioni dell'Unione Europea."

Successivamente alla trasmissione della relazione istruttoria⁵, l'Amministrazione regionale ha fatto pervenire le proprie osservazioni⁶ delle quali si darà conto nei relativi capitoli.

Il 4 aprile 2017 si è svolta l'adunanza pubblica, alla quale hanno partecipato l'Assessore e il Direttore generale dei Trasporti e il Direttore generale dei Servizi finanziari.

⁵ Nota prot. n. 3177 del 15 marzo 2017

⁶ Nota prot. n. 3647 del 29 marzo 2017

1. IL QUADRO NORMATIVO

Prima di esaminare l'operato della Regione è opportuno illustrare brevemente il sistema di regole che ne hanno delimitato l'azione nel periodo in esame, considerato che la continuità territoriale è un istituto disciplinato da norme europee, statali e regionali.

In conformità alle disposizioni di cui al Regolamento 2408/1992 prima e al Regolamento 1108/2008 poi, la legge n. 144 del 17 maggio 1999 aveva disciplinato (art 36) l'imposizione degli oneri di servizio pubblico (OSP), attivando il regime di continuità territoriale per i collegamenti con la Sardegna e le isole minori della Sicilia. Lo stesso art. 36 assegnava al Ministro dei Trasporti e della Navigazione (ora Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti) il compito di determinare, con decreto, gli oneri per i servizi aerei di linea da e per la Sardegna e delegava i presidenti delle regioni interessate a presiedere una conferenza di servizi con il compito di precisare i contenuti degli OSP.

La legge finanziaria n. 296/2006 aveva disposto il passaggio alla Regione Sardegna delle competenze relative alla continuità territoriale (art. 1, c. 837) lasciando a carico dello Stato gli oneri relativi per gli anni 2007/2008/2009 (art. 1, c. 840).

Al fine di dare attuazione alla legge 296/2006, con un Accordo di Programma erano stati definiti i ruoli del Ministero dei Trasporti, del Ministero dell'Economia e Finanze, dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e della Regione Sardegna a far data dal 1° gennaio 2010.

Nel Protocollo d'Intesa, sottoscritto in data 7 settembre 2010 tra la Regione Sardegna, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'ENAC, è stabilito che spetta al Ministero emanare il decreto di imposizione degli oneri di servizio pubblico e tenere i rapporti con la Commissione europea ai fini dell'invio del relativo bando di gara, mentre sono a carico della Regione Sardegna le risorse finanziarie.

Successivamente, la Commissione europea ha adottato i nuovi "Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree" (2014/C 99/03) i cui principi si applicano dal 4 aprile 2014 e sostituiscono gli Orientamenti sul trasporto aereo del 1994 e del 2005.

Tali Orientamenti hanno modificato i criteri in base ai quali deve essere valutata la compatibilità degli aiuti⁷ agli aeroporti e definito l'ambito nel quale sono applicati i Servizi di interesse economico generale (SIEG) relativi a determinate attività economiche svolte da aeroporti o da

⁷ È definito aiuto qualsiasi misura che risponda a tutti i criteri stabiliti all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato

compagnie aeree, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato e della giurisprudenza *Altmark*.

Con la sentenza *Altmark* del 24 luglio 2003, la Corte di Giustizia europea, interpretando l'articolo 107, par. 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, aveva stabilito che la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato se sono rispettate le seguenti quattro condizioni:

- a) il beneficiario di un meccanismo di finanziamento di Stato per un SIEG deve essere formalmente incaricato della fornitura e dell'espletamento di un SIEG, i cui obblighi devono essere chiaramente definiti;
 - b) i parametri per il calcolo della compensazione devono essere stabiliti in anticipo in modo oggettivo e trasparente;
 - c) la compensazione non può essere superiore a quanto è necessario per coprire la totalità o parte dei costi sostenuti nell'espletamento del SIEG, tenendo conto delle relative entrate e di un utile ragionevole per espletare tali obblighi;
 - d) quando il beneficiario non è scelto in base a una procedura di appalto pubblico, che permette la fornitura del servizio al minor costo per la comunità, il livello di compensazione concesso deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa tipo, ben gestita, avrebbe sostenuto per espletare tali obblighi, tenendo conto delle relative entrate e di un utile ragionevole.
- Da ultimo, il Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione ha riconosciuto la compatibilità di alcune categorie di aiuti con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato (art. 51 Aiuti a carattere sociale per i trasporti a favore dei residenti in regioni remote). Il Regolamento è in vigore dal 1° luglio 2014 e si applica fino al 31 dicembre 2020 (art. 59).

Diverse iniziative della Regione sono state oggetto di indagine da parte della Commissione europea in merito alla non conformità alle disposizioni europee, alla luce delle novità introdotte con i nuovi Orientamenti europei sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree entrati in vigore il 4 aprile 2014.

La pendenza di questi accertamenti, protrattasi per più anni, ha condizionato in misura rilevante le scelte della Regione in materia di trasporto aereo.

Brevemente, si ricorda che la Commissione avvia una procedura di infrazione quando ritiene che uno Stato membro non abbia rispettato uno degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione;

l'infrazione può consistere nella mancata attuazione di una norma europea, oppure nell'adozione di una disposizione o di una pratica amministrativa nazionali che violino la stessa norma.

La procedura può essere evitata attraverso il sistema di comunicazione EU Pilot, che rappresenta un meccanismo di risoluzione lanciato dalla Commissione nel 2008, concepito per la fase antecedente all'apertura formale della procedura di infrazione. Lo scambio di comunicazioni tra la Commissione e l'amministrazione nazionale avviene direttamente, tramite un sistema informatico, nel quale è data la possibilità di comunicare su questioni riguardanti la corretta applicazione del diritto dell'UE o la conformità della legislazione nazionale al diritto dell'UE in una fase iniziale⁸.

Per l'Italia, il Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha il compito di coinvolgere le amministrazioni regionali o locali eventualmente interessate.

In materia di trasporto aereo, nei confronti della Regione Sardegna sono stati avviati contenziosi e procedure di infrazione, sia ai sensi degli articoli 258 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per inadempimenti e violazioni della normativa comunitaria, sia ai sensi degli articoli 107 e 108 sugli aiuti di Stato⁹.

Ai sensi dell'articolo 29, comma 3, della legge n. 234 del 2012 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", la Regione verifica lo stato di conformità dell'ordinamento regionale in relazione agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione e, entro il 15 gennaio di ogni anno, trasmette una relazione contenente le risultanze della verifica al Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La verifica di conformità comprende tutti gli atti adottati al fine di dare attuazione alla normativa comunitaria, incluse delibere, determinazioni e decreti assessoriali. Fornisce, ancora, un aggiornamento delle eventuali procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea a carico dello Stato per inadempienze imputabili alla Regione e delle procedure di indagine formale della Commissione europea finalizzate alla valutazione di compatibilità dei regimi di aiuto concessi dalla Regione a norma degli articoli 107, 108 e 109 del TFUE.

⁸ Il procedimento formale di infrazione comprende una serie di misure previste dai trattati con decisione formale: lettera di costituzione in mora, parere motivato, rinvio alla Corte di giustizia, sentenza della Corte di giustizia, caso ripresentato alla Corte di giustizia. Qualora la Commissione europea - di propria iniziativa o su segnalazione esterna - ritenga opportuno verificare che il diritto dell'Unione sia applicato in maniera corretta, può inviare una richiesta alle autorità nazionali dello Stato interessato attraverso EU Pilot. Lo Stato membro dispone di un periodo di dieci settimane per rispondere e la Commissione effettua una valutazione nelle dieci settimane successive. Nel caso in cui la risposta ricevuta non sia considerata soddisfacente, la Commissione ha facoltà di dare inizio alle procedure di infrazione regolate dai Trattati.

⁹ Si classificano in aiuti di stato soggetti a notifica preventiva, esenti dall'obbligo di notifica e aiuti de minimis.

Gli adempimenti previsti per la Regione sono disciplinati, inoltre, con la legge regionale n. 13/2010, “Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Autonoma della Sardegna e modifiche alla Legge regionale 15 febbraio 1996, n. 5” che introduce la legge europea regionale (art. 10).

Nella relazione di verifica dello stato di conformità dell'ordinamento della Regione Sardegna all'ordinamento dell'Unione europea per l'anno 2015 sono state indicate le procedure di infrazione nei confronti dell'Italia per inadempimenti e violazioni del diritto dell'Unione europea da parte della Regione Sardegna, delle procedure di indagine formale finalizzate alla valutazione di compatibilità dei regimi di aiuti di Stato concessi dalla Regione Sardegna a norma degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dei provvedimenti di adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

L'art. 10 “Continuità territoriale” del decreto legge n. 185 del 25 novembre 2015, convertito con la legge n. 9 del 22 gennaio 2016, ha attribuito alla Regione Sardegna 30 milioni di euro per l'anno 2015 al fine di *“garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna, che consenta la riduzione dei disagi derivanti dalla condizione di insularità e assicuri la continuità del diritto alla mobilità anche ai passeggeri non residenti”*.

Secondo la previsione normativa, tali risorse devono essere impiegate in osservanza alle vigenti disposizioni europee e nazionali in materia di oneri di servizio pubblico nei collegamenti aerei intracomunitari e non rilevano per l'anno 2015 tra le entrate finali del saldo di cui al comma 463 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Le spese effettuate nel 2016 a valere sulle risorse attribuite nel 2015 di cui al primo periodo sono escluse dai vincoli di finanza pubblica.

L'importo di 30.000.000 di euro è stato totalmente impegnato nel bilancio statale in data 17/12/2015 con la causale “Oneri servizio pubblico per la Regione Sardegna” ma è confluito nel conto residui.

1.1. GLI INTERVENTI NORMATIVI DELLA REGIONE

Come si è illustrato nel capitolo precedente, la legge n. 296/2006, con i commi 837 e 840 dell'art. 1, ha trasferito le funzioni relative alla continuità territoriale dallo Stato alla Regione Sardegna. Per far fronte agli oneri derivanti dal trasferimento, rimasti a carico dello Stato fino al 2009, la legge regionale n. 10 del 13 aprile 2010 aveva autorizzato la spesa di 8 milioni di euro dal 2010 al 2013 (art. 2 continuità territoriale).

Ulteriori interventi, ai fini della copertura finanziaria della continuità territoriale aerea, sono stati disposti con la legge regionale n. 25 del 2 dicembre 2011, art. 1 *Continuità territoriale da e per la Sardegna*, e con la legge regionale n. 1 del 19 gennaio 2011 (legge finanziaria), art. 1, comma 5, tabella D (incremento di 9 milioni e 500 mila euro per ciascuno degli anni 2011, 2012, 2013).

Nel 2016 sono state approvate due leggi per l'aeroporto di Alghero.

La legge regionale 2 settembre 2016, n. 21, recante "Interventi sul capitale della società di gestione dell'aeroporto di Alghero SOGEAAL Spa", ha previsto l'intervento sul capitale della SOGEAAL Spa da parte dei soci Regione Sardegna e SFIRS Spa, nella misura massima di complessivi euro 5.821.550 per la copertura delle perdite, subordinato alla contestuale sottoscrizione, da parte di un investitore privato, di un intervento sul capitale sociale di SOGEAAL Spa non inferiore ad euro 9.468.804 finalizzato all'acquisizione del 71.25 per cento del relativo pacchetto azionario.

La successiva legge regionale n. 27 dell'11 novembre 2016 "Aiuto al salvataggio ed alla ristrutturazione della società di gestione dell'Aeroporto di Alghero – SOGEAAL Spa" ha previsto un'alternativa in caso di mancato perfezionamento della procedura di privatizzazione indetta da SOGEAAL Spa nel maggio 2015: autorizzava, infatti, l'intervento finanziario del socio pubblico Regione Sardegna e SFIRS Spa, destinato ad assicurare, nel breve periodo, la prosecuzione delle attività aziendali della Società di gestione aeroportuale in condizioni di equilibrio economico-finanziario e, al termine, la ristrutturazione della stessa in conformità alla normativa nazionale e agli orientamenti europei vigenti; gli oneri finanziari erano quantificati, per l'anno 2016, in complessivi euro 15.290.354.

Nel periodo in esame la Giunta regionale ha adottato numerose delibere in relazione all'esercizio delle competenze relative alla continuità territoriale aerea e dei relativi oneri di servizio pubblico. Si ricorda, peraltro, che il programma degli interventi adottato dalla Giunta regionale deve essere sottoposto al preventivo parere della competente Commissione consiliare ai sensi dell'art. 2 della legge n 10 del 2010.

Con la delibera n. 43/45 del 27 ottobre 2011 era stato approvato il programma degli interventi sulla nuova continuità territoriale, gli esiti della conferenza di servizi tra Regione, ENAC e Ministero dei Trasporti e lo schema di imposizione degli OSP che prevedeva¹⁰ *“l'applicazione di una tariffa unica per dodici mesi all'anno (diversificata per le tratte Roma Fiumicino e Milano Linate). Successivamente il suddetto schema di OSP è stato recepito con l'emanazione e pubblicazione, da parte del competente Ministero, del Decreto di imposizione degli oneri di servizio pubblico n. 413 del 29.11.2011. Tale decreto di imposizione, che avrebbe dovuto sostituire l'allora vigente D.M. n. 103/2008, non è mai entrato in vigore perché le relative procedure di evidenza pubblica andarono deserte. Si rese necessario, pertanto, tenere ancora in vita il D.M. n. 103/2008 per il tempo necessario ad approvare e attuare un nuovo regime di imposizione (l'attuale D.M n. 61/2013).*

Il nuovo schema di OSP fu quindi adottato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 41/22 del 15 ottobre 2012 e approvato definitivamente con deliberazione n. 46/25 del 21 novembre 2012. Il competente Ministero emanò il relativo D.M. n. 61 del 21 febbraio 2013 e i servizi sulle rotte furono attivati il 27 ottobre 2013.”

Con la delibera n. 50/37 del 21 dicembre 2012 erano stati approvati gli indirizzi per la continuità territoriale minore CT2 e l'avvio della procedura per l'individuazione dei nuovi OSP, mentre con la delibera n. 2/20 del 22 gennaio 2014 era stato approvato lo schema di imposizione di OSP per la CT2.

Infine con le deliberazioni n. 38/14 del 28 giugno 2016 e n. 1/1 del 10 gennaio 2017 è stato adottato il nuovo modello di continuità territoriale, che sarà esaminato nel capitolo 5 della relazione.

¹⁰ Controdeduzioni dell'Assessorato dei Trasporti n. 3647 del 29 marzo 2017

2. LA CONTINUITÀ TERRITORIALE I

I servizi aerei di linea sulle rotte che collegano i maggiori aeroporti della Sardegna (Alghero, Cagliari e Olbia) con Roma e Milano costituiscono Servizi di interesse economico generale e sono sottoposti ad oneri di servizio pubblico (OSP), al fine di assicurare la continuità territoriale dell'Isola con il resto dell'Italia (cosiddetta CT1).

A partire dal decreto ministeriale n. 35 del 29 dicembre 2005 (abrogato dal D.M. 1 agosto 2007), sono stati determinati con i successivi decreti ministeriali n. 103/2008, n. 61/2013 e con il Decreto del Direttore generale per gli Aeroporti ed il trasporto aereo del Ministero dei trasporti n. 42/2015 (aggiornamento tariffe) gli OSP per i servizi aerei delle rotte tra i tre scali dell'Isola (Alghero, Cagliari e Olbia) e gli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Linate.

Il decreto ministeriale n. 103/2008 non prevedeva alcuna compensazione economica per i vettori. Il sistema tariffario, inoltre, stabiliva una tariffa agevolata per i residenti in Sardegna e una tariffa libera per i non residenti.

Il successivo decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 61 del 21 febbraio 2013¹¹ aveva disposto gli oneri obbligatori, dal 27 ottobre 2013 per quattro anni, sulle rotte:

Alghero - Roma Fiumicino (a\r)

Alghero - Milano Linate (a\r)

Cagliari - Roma Fiumicino (a\r)

Cagliari - Milano Linate (a\r)

Olbia - Roma Fiumicino (a\r)

Olbia - Milano Linate (a\r)

Il decreto ministeriale stabiliva che, nel caso in cui non pervenisse alcuna accettazione da parte di vettori comunitari a operare i servizi onerati senza corrispettivo finanziario, sarebbe stata data la possibilità di concedere in esclusiva a un unico vettore il diritto di esercitare i servizi con compensazione, tramite procedure di gara d'appalto, ai sensi del Regolamento CE 1008/2008.

Alla scadenza del 29 luglio 2013, termine ultimo previsto per l'accettazione, nessun vettore aveva dichiarato la propria disponibilità, pertanto si era arrivati all'approvazione dei verbali di aggiudicazione¹² delle gare europee alle seguenti società con le specifiche compensazioni comprese di IVA:

¹¹ Il precedente decreto ministeriale n. 103/2008, con validità dal 27 ottobre 2008 al 26 ottobre 2013, non prevedeva alcuna compensazione economica per i vettori. Il sistema tariffario, inoltre, stabiliva una tariffa agevolata per i residenti in Sardegna e una tariffa libera per i non residenti.

¹² Con determinazioni del Servizio della pianificazione e programmazione dei sistemi di trasporto del 16 settembre 2013

Tabella 1 - Vettori aerei aggiudicatari CT1

Vettore	Rotta	Compensazione euro
Società New Livingston - dal 27/10/2013 al 6/6/2014 (Dal 6/6/2014 Società Alitalia CAI)	Alghero-Roma Fiumicino e viceversa	4.728.521,86
Società Alitalia CAI	Alghero-Milano Linate e viceversa	3.099.734,00
	Cagliari- Roma Fiumicino e viceversa	13.901.178,05
	Cagliari- Milano Linate e viceversa	15.510.968,00
Società Meridiana fly	Olbia- Roma Fiumicino e viceversa	2.656.011,48
	Olbia- Milano Linate e viceversa	2.882.903,52

La società Alitalia è subentrata alla New Livingston nel servizio sulla rotta Alghero - Roma Fiumicino a seguito della decadenza e successiva revoca¹³ dell'aggiudicazione della gara dovuta al mancato deposito da parte della New Livingston della garanzia fideiussoria definitiva a favore della Regione.

2.1. LE TARIFFE

La tariffa agevolata massima è applicata indistintamente a tutti i passeggeri per 9 mesi (dal 16 settembre al 14 giugno) mentre nei tre mesi dal 15 giugno al 15 settembre vale per i soli residenti e le categorie di passeggeri equiparati: disabili; studenti universitari fino ai 27 anni; giovani dai 2 ai 21 anni; anziani oltre i 70 anni.

In ogni caso la tariffa massima non agevolata non può essere superiore al triplo della tariffa agevolata.

La tabella che segue riporta le tariffe definite dal DM n. 61/2013 (allegato tecnico, paragrafo 3.3.1), comprensive di IVA e al netto di tasse e oneri aeroportuali.

¹³ Con determinazione n. 198 del 24 aprile 2014

Tabella 2 - Tariffe OSP 2013

TRATTA	Tariffa agevolata massima	Tariffa non agevolata media	Tariffa non agevolata massima
Alghero-Roma	45	90	135
Alghero -Milano	55	110	165
Cagliari-Roma	45	90	135
Cagliari-Milano	55	110	165
Olbia -Roma	45	90	135
Olbia-Milano	55	110	165

Gli importi tariffari vengono aggiornati entro l'inizio di ciascuna stagione aeronautica estiva e ogni semestre, anche in relazione al costo del carburante. Gli adeguamenti sono determinati con decreti ministeriali a seguito di un'istruttoria congiunta fra ENAC e Regione Sardegna.

Nel 2015 sono stati disposti i seguenti aggiornamenti¹⁴:

Tabella 3 - Tariffe OSP 2015

TRATTA	Tariffa agevolata massima	Tariffa non agevolata media	Tariffa non agevolata massima
Alghero-Roma	41,06	82,13	123,19
Alghero -Milano	50,19	100,38	150,57
Cagliari-Roma	41,06	82,13	123,19
Cagliari-Milano	50,19	100,38	150,57
Olbia -Roma	41,06	82,13	123,19
Olbia-Milano	50,19	100,38	150,57

Nel 2016 le tariffe massime applicate sono state così aggiornate¹⁵:

Tabella 4 - Tariffe OSP 2016

TRATTA	Tariffa agevolata massima	Tariffa non agevolata media	Tariffa non agevolata massima
Alghero-Roma	40,15	80,3	120,45
Alghero -Milano	49,07	98,14	147,22
Cagliari-Roma	40,15	80,3	120,45
Cagliari-Milano	49,07	98,14	147,22
Olbia -Roma	40,15	80,3	120,45
Olbia-Milano	49,07	98,14	147,22

¹⁴ Decreti Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nn. 30/31/32/33 del 10 agosto 2015 e nn. 41/42 del 23 ottobre 2015.

¹⁵ Decreti Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nn.4/5/6/7/8/9 del 3 marzo 2016.

Con nota 3647 del 29 marzo 2017, l'Amministrazione regionale ha precisato che l'aggiornamento delle tariffe avviene all'inizio della stagione aeronautica estiva sulla base dell'indice ISTAT/F01 relativo all'annualità precedente e semestralmente in caso di variazione superiore al 5% del costo del carburante rispetto al semestre precedente. Tali adeguamenti sono determinati con decreti direttoriali (Direttore generale per gli aeroporti ed il trasporto aereo). Nel periodo di vigenza dell'attuale regime di continuità territoriale si è proceduto ai seguenti aggiornamenti:

Tabella 5 - Prospetto riepilogativo degli aggiornamenti tariffari CT1 (DM 61/2013)

Periodo di rilevazione	Mesi	Tariffa		Quotazione fuel	ISTAT F01	Decreti direttoriali
		FCO	LIN			
DM 61/2013	-	€ 45,00	€ 55,00	€ 770,72	-	Valori di dimensionamento
2° semestre 2014	Giu 2014- nov2014	€ 43,62	€ 53,32	€ 670,39	0,20%	n. 19-20-21-22 del 07/07/2015
1° semestre 2015	Dic 2014- mag 2015	€ 41,06	€ 50,19	€ 495,52	-	n. 30-31-32-33 del 10/08/2015 e n. 41-42 del 23/10/2015
2° semestre 2015	Giu 2015- nov2015	€ 40,15	€ 49,07	€ 435,70	-0,10%	n. 4-5-6-7-8-9 del 03/03/2016
1° semestre 2016	Dic 2015- mag2016	€ 38,48	€ 47,03	€ 321,30	-	n. 23-24-25-26-27- 28 del 14/11/2016
2° semestre 2016	Giu 2016- nov2016	€ 39,53	€ 48,31	€ 396,01	-0,10%	n. 3-4-5-6-7-8 del 28/02/2017

2.2. LE PROCEDURE DI PAGAMENTO DELLE COMPENSAZIONI

La procedura per determinare l'importo esatto della compensazione prevede¹⁶ che, alla fine di ciascun anno di servizio, siano calcolati i costi sostenuti e i ricavi prodotti dal servizio, a seguito di giustificativi, secondo le prescrizioni contenute nel capitolato d'onori.

In ogni caso tale importo non può essere superiore al limite massimo stabilito dalla convenzione, stante la natura dell'erogazione, che non costituisce corrispettivo, ma compensazione per l'assunzione del servizio gravato da oneri pubblicistici.

Il versamento della compensazione è effettuato mediante acconti mensili, nella misura del 70% di 1/12 dell'importo annuale, e un conguaglio finale al termine di ciascun anno di servizio, determinato sulla base della verifica della contabilità analitica presentata dai vettori per ogni rotta.

Per tale verifica la Regione si avvale di un Advisor indipendente selezionato sul mercato¹⁷, la società PricewaterhouseCoopers Advisory, che alla fine del 2016 aveva ancora in corso l'analisi dell'esatto ammontare delle compensazioni annue finali. In particolare, a tale data non risultava erogato il saldo del 30% per il servizio svolto dai vettori aerei nel periodo 2013/2015. Ciò ha determinato che i residui passivi sul capitolo SC07.627 riferiti alla continuità territoriale 1 siano di importo elevato.

Si osserva, inoltre, che non risultavano pagate alcune fatture relative alla società New Livingston a causa di un contenzioso in corso.

Con riferimento alla stessa data, tra i residui passivi figuravano anche somme non pagate relative all'attività del 2015 per la mancata fatturazione degli ultimi mesi di servizio da parte dei vettori.

¹⁶ Come si rileva dai bandi di gara e confermato dall'Amministrazione regionale con nota n. 4260 del 4 maggio 2016 trasmessa nel corso dell'istruttoria della presente indagine.

¹⁷ Con Determinazione del Direttore del Servizio della pianificazione e programmazione dei sistemi di trasporto n. 2617/88 del 12 marzo 2015 è stata approvata l'aggiudicazione della gara d'appalto per l'affidamento di un "Servizio di verifica dei costi e dei ricavi consuntivati sulle rotte operate in regime di oneri di servizio pubblico" alla società citata che ha presentato l'offerta economica pari a 200 mila euro (50% sulla base d'asta di 400 mila euro a valore sul capitolo SC07.0627).

2.3. IL TRAFFICO SULLE ROTTE DELLA CT1

Nel periodo 2010-2015 i dati forniti dall'Amministrazione regionale, di seguito riportati, descrivono il flusso di passeggeri sulle rotte Cagliari/Roma Fiumicino e Cagliari /Milano Linate. Si rileva che il traffico per Roma è aumentato fino a raggiungere quota 824.414 passeggeri nel 2015, nella tratta Cagliari - Milano si registra una leggera ma costante diminuzione del numero di passeggeri trasportati negli anni 2011, 2012 e 2013, rispetto al 2010, per poi registrare una certa ripresa nel 2014 e 2015; occorre peraltro tener conto del fatto che Milano può essere raggiunta agevolmente anche attraverso gli scali di Malpensa e Bergamo.

Lo stesso andamento si può constatare sulle linee Alghero - Roma e Alghero -Milano.

Per quanto riguarda lo scalo di Olbia, anche in tal caso i dati evidenziano una diminuzione del traffico di passeggeri negli anni 2011, 2012 e 2013, rispetto al 2010, nei collegamenti con Roma, mentre nei collegamenti con Milano si registra una certa stabilità fino al 2012 e un deciso incremento negli anni successivi.

Tabella 6 - Dati passeggeri anni 2010 – 2015

Linea aerea	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CAG-FCO	737.852	708.088	676.551	718.465	776.404	824.414
CAG-LIN	439.371	419.866	400.892	363.521	442.989	508.535
AHO-FCO	250.551	256.431	266.966	267.218	230.115	274.168
AHO-LIN	163.737	143.132	120.190	86.546	135.141	148.934
OLB-FCO	268.943	268.111	250.985	252.102	272.290	277.553
OLB-LIN	225.198	237.564	223.476	244.131	268.237	305.703

Elaborazioni a cura dell'Assessorato dei Trasporti sui dati forniti dai Giornali di scalo

Se si considerano i dati del traffico passeggeri del biennio 2014/2015 si nota una variazione in aumento dagli scali isolani verso Roma e Milano nel complesso.

Tabella 7 - Confronto traffico passeggeri CT1 2014- 2015

CT1	2014	2015	variazione	
CAGLIARI	1.219.393	1.332.949	113.556	9,31%
ALGHERO	365.256	423.102	57.846	15,84%
OLBIA	540.527	583.256	42.729	7,91%
TOTALE	2.125.176	2.339.307	214.131	10,08%

Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Amministrazione regionale

Interventi della Commissione europea

L'articolo 108 (ex art. 88) della versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che le misure relative ad aiuti di Stato che sono state avviate senza darne precedente notifica alla Commissione europea, nei casi che lo richiedono, o prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale sono soggette alla clausola di sospensione o di "non dare esecuzione" (**stand still**), in particolare il paragrafo 3 specifica che lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che sia stata adottata una decisione finale.

A seguito della notifica la Commissione può proporre osservazioni o modifiche al progetto presentato o, qualora ritenga che l'aiuto concesso sia incompatibile con il mercato interno o che sia stato attuato in modo abusivo, può avviare la procedura di soppressione dell'aiuto (par. 2).

Come rappresentato nel corso dell'istruttoria dall'Amministrazione regionale, sono stati oggetto di esame da parte della Commissione europea i bandi di gara del 26 giugno 2013 per l'assegnazione dei servizi aerei di linea di cui al DM 61/2013 tra gli aeroporti di Cagliari - Roma Fiumicino (determinazione n. 351) e Cagliari - Milano Linate (determinazione n. 352), aggiudicati entrambi alla società Alitalia CAI Spa quale unico offerente¹⁸ (con determinazioni n. 584/585 del 16 settembre 2013).

Considerata la necessità di attivare i relativi servizi sulle rotte in data 27 ottobre 2013, si era proceduto alla richiesta alla Società Alitalia CAI Spa dell'esecuzione d'urgenza per motivazioni di interesse pubblico (det. n. 646/647 del 10 ottobre 2013).

La Regione aveva ritenuto di non procedere alla notifica alla Commissione europea sulla base della Decisione del 20 dicembre 2011 2012/21/UE"¹⁹, che stabiliva le condizioni per cui gli aiuti concessi ad imprese incaricate di servizi di interesse pubblico sono considerati compatibili con il mercato interno e quindi esenti dall'obbligo di notifica, nonché della comunicazione della Commissione 21012/C 8/03²⁰.

A seguito di richiesta istruttoria, l'Amministrazione regionale ha illustrato le motivazioni della sua scelta, che aveva alla base la nuova normativa SIEG, in vigore dal 2012, che stabilisce le condizioni alle quali un servizio di interesse economico generale non è da considerare aiuto di Stato

¹⁸ La seconda offerta per la rotta Cagliari - Roma presentata dalla società New Livingstone Spa era stata esclusa per mancanza di disponibilità dei requisiti economico-finanziari.

¹⁹ Riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale.

²⁰ "Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico".

e, pertanto, non è soggetto all'obbligo di notifica (2012/C 8/02); la Regione aveva ritenuto, in ogni caso, di poter beneficiare dell'esenzione di notifica prevista dalla decisione della Commissione europea (2012/21/UE) se il servizio si inquadra nell'ambito delle condizioni da essa dettate qualora non ricorrano le condizioni di cui alla citata comunicazione della Commissione.

In particolare si era fatto affidamento sulla circostanza che la decisione di esenzione della Commissione europea (2012/21/UE) si applica ai collegamenti aerei verso le isole e con traffico annuale medio non superiore a 300.000 passeggeri nei due esercizi precedenti quello in cui è stato affidato il servizio di interesse economico generale (art. 2, lettera d).

Come si è visto, nelle gare per l'assegnazione dei servizi aerei sulle rotte CAG-FCO e CAG-LIN, entrambe con traffico medio superiore a 300.000 passeggeri, erano pervenute due offerte per la rotta CAG-FCO, di cui una risultata valida, mentre per la rotta CAG-LIN era pervenuta una sola offerta.

Come si è visto, nel Protocollo d'Intesa sottoscritto in data 7 settembre 2010 tra la Regione Sardegna, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'ENAC, era stato stabilito che spettasse al Ministero emanare il decreto di imposizione degli oneri di servizio pubblico e tenere i rapporti con la Commissione europea ai fini dell'invio del bando di gara, e che fossero a carico della Regione Sardegna le risorse finanziarie. In esecuzione di questa ripartizione di competenze, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, considerato che era pervenuta per entrambe le rotte in argomento un'unica offerta valida, aveva ritenuto che per la loro assegnazione si sarebbe dovuto procedere alla notifica, nonostante la Regione avesse fornito le motivazioni in base alle quali aveva scelto di non notificare le gare in questione, e aveva comunque proceduto alla notifica. Nel corso dell'istruttoria, sono state fornite²¹ dall'Amministrazione regionale le seguenti informazioni circa lo stato delle procedure di infrazione aperte dalla Commissione Europea.

La Procedura EU PILOT 5584/13/MOVE - Indagine sulle nuove rotte soggette a OSP da e per la Sardegna è stata archiviata dalla Commissione europea. La nota è stata comunicata dal Dipartimento per le politiche Europee del Consiglio dei Ministri alla Regione Sardegna in data 25 gennaio 2016, senza specificare le motivazioni²².

²¹ In data 30 maggio 2016, la risposta è pervenuta in data 9 giugno 2016

²² Nella scheda si precisa "che precedentemente all'avvio dei servizi aerei di linea dell'attuale Continuità territoriale, il 7 ottobre 2013, il Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva comunicato alla Regione Sardegna che nel sistema di comunicazione EU Pilot era pervenuta una richiesta di informazioni relativa al presunto abuso degli OSP di cui al DM 61/2013. Tali richieste di informazioni si basavano sulla presentazione di due denunce, una proveniente da Ryanair e l'altra in forma anonima. Alla Regione veniva richiesto quindi di presentare osservazioni in merito ai seguenti tre punti:

1) perché modificare il sistema degli OSP di cui al DM 103/2008, con il nuovo (Attuale CT1).

2) spiegare come la limitazione della concorrenza potesse costituire un beneficio per il traffico e per i passeggeri, allegando a tal riguardo una analisi della necessità degli OSP e loro rispondenza all'art. 16 reg. 1008/2008.

3) quali fossero state le risultanze delle gare d'appalto.

Richiesta di informazioni a seguito di denuncia - Caso SA.37104 - Gare per i collegamenti aerei con Oneri di Servizio pubblico. Con nota del 14 agosto 2013 la Commissione europea aveva trasmesso una denuncia anonima in relazione alla concessione di un presunto aiuto di Stato erogato dalla Regione relativamente alle gare per l'assegnazione dei servizi aerei di linea in Continuità territoriale. La Regione ha fornito le informazioni richieste al fine di evitare l'avvio di un'indagine formale e ritiene che si possa arrivare a un'archiviazione o positiva conclusione anche per questo caso, considerato che la denuncia anonima in questione - e le relative richieste di informazioni della Commissione – riguardano la medesima fattispecie dell'indagine EU Pilot di cui sopra.

La Regione ha fornito i chiarimenti e le informazioni richieste dalla Commissione europea nella suddetta nota, nonché tutti gli ulteriori elementi informativi pervenuti successivamente."

Sull'argomento, da una ricerca svolta sul sito internet della Regione Sardegna, risulta presentata al Consiglio regionale l'interpellanza n. 61/A , nella quale si chiedeva: "1) quale sia lo stato del procedimento per la definizione e l'applicazione degli oneri di servizio pubblico nei collegamenti aerei minori in regime di continuità territoriale (la cosiddetta CT2) da e per la Sardegna;

2) quali siano i motivi che hanno impedito fino ad oggi la pubblicazione del bando sulla Gazzetta ufficiale della Comunità europea (GUE);
3) se non ritengano di dover immediatamente attivare tutte le necessarie procedure per pervenire al più presto all'attivazione della continuità territoriale CT2 così da garantire anche in Sardegna dei collegamenti aerei funzionali allo sviluppo economico ed occupazionale dell'Isola".

L'Assessore ai Trasporti, in risposta, chiariva riferendosi al punto 2), che al momento della comunicazione a Bruxelles, l'Europa "aveva già aperto una procedura di informazione, che è diventata una procedura Pilot, esattamente la procedura numero 5584/13 sull'abuso degli oneri di servizio pubblico da e per la Sardegna. Questa procedura è stata avviata sulla base di segnalazioni e denunce da parte di alcune compagnie low-cost, in particolar modo di Ryanair e anche di Meridiana".

3. LA CONTINUITÀ TERRITORIALE 2

Il decreto ministeriale n. 36 del 29 dicembre 2005 aveva imposto gli OSP anche ai collegamenti con gli scali minori di Bologna, Torino, Firenze, Verona, Napoli e Palermo (CT2).

In seguito, il decreto n. 468 del 27 dicembre 2013 aveva dichiarato la loro cessazione per le rotte Alghero -Bologna e Alghero – Torino e viceversa e le aveva restituite al regime di libero mercato; per le altre rotte della CT2 restava in vigore il decreto 36/2005.

Per quanto riguardava invece le rotte Cagliari – Palermo e Cagliari - Firenze e viceversa l'avviso ad accettare gli oneri imposti senza compensazione, pubblicato nel 2012, non era stato accettato da alcun vettore aereo; di conseguenza i collegamenti erano stati dichiarati scaduti, considerato che non erano stati operati per oltre 12 mesi.

Il decreto n. 83 del 14 marzo 2014 aveva dichiarato la cessazione degli effetti del decreto 36/2005 a decorrere dal 26 ottobre 2014 e l'imposizione di nuovi oneri di servizio pubblico sui servizi di linea Alghero -Bologna, Alghero - Torino, Cagliari - Bologna, Cagliari - Torino, Cagliari - Verona, Olbia -Bologna, Olbia - Verona e viceversa.

Il decreto n. 435 del 22 ottobre 2014 faceva cessare gli effetti del decreto ministeriale n. 83/2014, valutata l'opportunità di mantenere il regime onerato di cui al decreto n. 36/2005 come modificato dal decreto n. 468/2013.

Infine, il decreto ministeriale n. 355 del 23 ottobre 2015 ha fatto cessare il regime di continuità territoriale sulle rotte minori della Sardegna (regolato, a quella data, con il decreto del Ministero dei Trasporti n. 36 del 29 dicembre 2005 e successive modifiche).

Con la cessazione degli effetti del decreto n. 36/2005 sono tornati al libero mercato i servizi aerei di linea per le rotte da e verso i seguenti scali:

Alghero-Bologna²³;

Alghero-Torino²⁴

Cagliari-Bologna;

Cagliari-Torino;

Cagliari-Firenze²⁵;

Cagliari-Verona;

²³ Cessazione degli oneri di servizio pubblico con DM n. 468 del 27 dicembre 2013. Il servizio era stato aggiudicato dal 2007 al vettore Air One S.p.a.

²⁴ Si veda la nota precedente.

²⁵ Cessazione degli oneri di servizio pubblico dal 26 ottobre 2013 ai sensi dell'art. 16 par. 11 del Reg. (CE) n. 1008/2008: "Si ritiene che un onere di servizio pubblico sia scaduto se sulla rotta soggetta a tale onere, non è stato effettuato alcun servizio aereo di linea per un periodo di dodici mesi".

Cagliari-Napoli;

Cagliari-Palermo²⁶

Olbia-Bologna;

Olbia-Verona

Dal 2007 al 2012 diverse rotte erano state assegnate mediante procedura di gara europea con la previsione di adeguate compensazioni economiche: Alghero-Bologna e Alghero-Torino alla società Air One, i collegamenti tra Cagliari e Firenze, Napoli e Palermo e Olbia -Verona alla società Meridiana Fly.

Le restanti rotte tra Olbia e Bologna, e tra Cagliari e Torino, Bologna e Verona erano state accettate ed esercitate da un unico vettore senza compensazione.

Nel 2013 il DM n. 468 aveva previsto la cessazione degli oneri di servizio pubblico per i collegamenti tra Alghero e Bologna e Torino.

Nel mese di dicembre 2014 era stato pubblicato l'avviso per l'accettazione degli oneri di servizio pubblico senza compensazioni economiche, sulle rotte:

- Cagliari – Bologna (a\r);
- Cagliari – Torino (a\r);
- Cagliari – Verona (a\r);
- Cagliari - Napoli (a\r);
- Olbia – Bologna (a\r);
- Olbia – Verona (a\r).

L'unico vettore che aveva accettato di operare senza compensazioni era stato la società Meridiana Fly che, pur avendo manifestato interesse ad istituire servizi aerei con gli oneri di servizio pubblico, non aveva poi sottoscritto, entro la data del 16 gennaio 2015, la prevista convenzione e non aveva rispettato, quindi, le prescrizioni del DM 36/2005.

Conseguentemente, la Regione Sardegna aveva chiesto alla Direzione generale per gli aeroporti e il trasporto aereo del Ministero l'abrogazione degli oneri di servizio pubblico sulle citate rotte restituendole al regime di libera concorrenza.

Ciò aveva determinato l'emanazione del DM n. 355 del 23 ottobre 2015 di abrogazione del DM 36/2005.

Fino a quella data erano disponibili le seguenti tariffe agevolate applicate ai residenti in Sardegna, giovani fino a 22 anni, anziani over 70, disabili e studenti universitari fino al 27° anno di età.

²⁶ Si veda la nota precedente.

Tabella 8 - Tariffe CT2 - DM 36/2005

Tariffe CT2		
Tratta	Agevolata max	Non agevolata max
Cagliari-Bologna	61 €	108 €
Cagliari-Torino	61 €	108 €
Cagliari-Verona	61 €	108 €
Cagliari-Napoli	61 €	108 €
Olbia-Bologna	61 €	108 €
Olbia-Verona	61 €	108 €
Su dati Direzione Generale per gli aeroporti ed il trasporto aereo-OSP 2015		

Le tariffe venivano aggiornate annualmente in ragione del tasso di inflazione dell'anno precedente e semestralmente nell'eventualità di variazione del costo del carburante.

L'Assessorato ha comunicato²⁷ che le tariffe applicate nel 2015, prima dell'abrogazione del decreto 36/2005, erano pari a 63€ per i residenti e 112€ per i non residenti.

Per quanto riguarda il traffico passeggeri sulle rotte della CT2, si riporta la tabella seguente con i dati comunicati dall'Assessorato dei Trasporti, validi fino alla data di interruzione (ottobre 2015):

Tabella 9 - Traffico passeggeri rotte CT2 anni 2010 - 2015

Linea aerea	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CAG-TRN	70.016,0	80.203,0	72.715,0	60.723,0	60.547,0	61.630,0
CAG-VRN	74.492,0	80.410,0	72.566,0	68.780,0	60.494,0	51.204,0
CAG-BLQ	127.184,0	134.961,0	138.772,0	131.994,0	92.868,0	101.190,0
CAG-FLR	62.427,0	59.291,0	43.406,0	-	-	-
CAG-NAP	60.917,0	61.026,0	56.521,0	57.345,0	43.184,0	47.273,0
CAG-PMO	26.643,0	20.499,0	18.173,0	-	-	-
AHO-TRN	44.097,0	48.751,0	34.675,0	15.165,0	7.191,0	-
AHO-BLQ	41.725,0	43.334,0	33.074,0	19.839,0	-	-
OLB-VRN	56.728,0	49.306,0	72.916,0	60.581,0	60.603,0	57.126,0
OLB-BLQ	80.129,0	71.734,0	61.544,0	80.487,0	69.677,0	67.681,0

Elaborazioni a cura dell'Assessorato dei Trasporti sui dati forniti dai Giornali di scalo

Tabella 10 - Confronto traffico passeggeri CT2 2014- 2015

CT2	2014	2015	variazione %	
CAGLIARI	257.093,0	261.297,0	4.204,0	1,6
ALGHERO	7.191,0	-	7.191,0	
OLBIA	130.280,0	124.807,0	- 5.473,0	- 4,4
TOTALE	394.564,0	386.104,0	- 8.460,0	- 2,2
Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Amministrazione regionale				

²⁷ Nota n. 3647 del 29 marzo 2017

Successivamente al primo Protocollo d'Intesa siglato in data 7 settembre 2010, nel quale era stato precisato che gli oneri per la continuità territoriale erano a carico della Regione, con ulteriori Protocolli d'intesa tra l'ENAC e la Regione era stato stabilito che al pagamento degli anticipi ai vettori fino al 31.12.2011 avrebbe provveduto ENAC, al quale la Regione avrebbe dovuto trasferire le necessarie risorse, mentre, a partire dal 1° gennaio 2012, il pagamento degli anticipi ai vettori sarebbe stato effettuato direttamente dalla Regione. In base agli atti aggiuntivi sottoscritti congiuntamente da ENAC e Regione con i relativi vettori, sarebbe rimasto a carico della Regione il pagamento dei saldi relativi al periodo dal 01.03.2010 al 27.10.2012 (nei confronti di Airone S.p.A.) e dal 15.01.2010 al 27.10.2012 (nei confronti di Meridiana S.p.A.).

In relazione alla CT2 e alle modalità di erogazione delle relative compensazioni, l'Assessorato dei Trasporti²⁸ ha illustrato che l'ENAC, al tempo competente per l'espletamento delle procedure di gara, aveva stipulato con le compagnie aeree le relative Convenzioni.

Si riporta di seguito lo schema delle rotte accettate senza compensazioni economiche e quelle aggiudicate a seguito di gara con compensazioni economiche:

Tabella 11 - CT2 - Riepilogo procedure di assegnazione rotte

Rotta		Assegnazione rotta
Alghero	Torino	Compensata a seguito di gara
Alghero	Bologna	Compensata a seguito di gara
Cagliari	Firenze	Compensata a seguito di gara
Cagliari	Napoli	Compensata a seguito di gara
Cagliari	Palermo	Compensata a seguito di gara
Olbia	Verona	Compensata a seguito di gara
Olbia	Bologna	Accettata ed esercitata da un unico vettore ma non compensata
Cagliari	Torino	Accettata ed esercitata da un unico vettore ma non compensata
Cagliari	Bologna	Accettata ed esercitata da un unico vettore ma non compensata
Cagliari	Verona	Accettata ed esercitata da un unico vettore ma non compensata

La Regione ha chiarito poi che la vigenza delle originali Convenzioni stipulate tra l'ENAC e le società Meridiana e Air One è stata prorogata, con successivi atti, fino al 27 ottobre 2012.

Con riferimento alle procedure di pagamento delle compensazioni, le convenzioni con i vettori aerei (Meridiana fly e Air One), prevedevano che il calcolo fosse effettuato in base ai costi e ricavi

²⁸ la nota n. n. 4260 del 4 maggio 2016

prodotti dal servizio, con anticipi mensili nella misura massima dell'80% di un dodicesimo dell'importo annuale con saldo finale da versare successivamente alla verifica del conto di gestione.

4. ANALISI FINANZIARIA

Dal sistema informativo regionale si rileva, a partire dall'esercizio 2010, la presenza in bilancio dei capitoli SC07.0627 e S07.0628 nell'ambito dell'UPB - S07.06.001 – Trasporto pubblico locale.

Il capitolo S07.0628, rubricato “**Trasferimenti correnti ad Enti dell'Amministrazione Centrale per favorire la continuità territoriale**”, è stato utilizzato esclusivamente per impegnare i relativi stanziamenti a favore dell'ENAC, che ha provveduto ai pagamenti alle compagnie aeree per la gestione degli oneri relativi alla continuità territoriale 2 fino all'esercizio 2011.

Nell'esercizio 2010, sulle disponibilità del capitolo, pari a 9.881.404,00 euro, sono stati assunti impegni per 9.863.352,00 euro, e pagamenti per 6.384.240,00 euro.

Nell'esercizio 2011 si rileva una variazione di bilancio in diminuzione dal capitolo SC07.0627 e in aumento al capitolo S07.0628, per un importo pari a 10.615.890,00 euro, interamente impegnato a favore dell'ENAC, con pagamenti complessivi per 8.469.444,00 euro. Negli esercizi 2012 e 2013 tale capitolo non risulta più alimentato con stanziamenti di competenza e si registrano solo movimentazioni sui residui, con pagamenti pari, rispettivamente, a 988.260,80 euro nel 2012 e a 475.489,32 euro nel 2013. Le somme complessivamente impegnate a favore dell'ENAC ammontano, quindi, a 20.479.242,00 euro di cui 16.317.434,12 euro interamente pagati e i restanti 4.161.807,88 euro andati in perenzione.

Tabella 12 - Situazione Capitolo SC07.0628 - Esercizi 2010 - 2016

UPB - S07.06.001 Trasporto pubblico locale	Capitolo SC07.0628 Trasferimenti correnti ad Enti dell'Amministrazione Centrale per favorire la continuità territoriale (D.M. 29 dicembre 2005, n. 36 e D.lgs. 21 febbraio 2008, n. 46)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Stanzamento iniziale	-	-	-	-	-	-	-
Variazioni	9.881.404,00	10.615.890,00	-	-	-	-	-
Stanz. Finale	9.881.404,00	10.615.890,00	-	-	-	-	-
Impegni complessivi	9.863.352,00	10.615.890,00	-	-	-	-	-
Economie	18.052,00	-	-	-	-	-	-
Pagamenti disposti C/Competenza	6.381.240,00	7.026.816,00	-	-	-	-	-
Residui passivi competenza	3.479.112,00	3.589.044,00	-	-	-	-	-
Residui all'I/I	-	3.479.112,00	5.625.558,00	2.600.783,20	-	-	-
Impegnato Formale C/Residui	-	3.479.112,00	3.589.044,00	475.489,32	-	-	-
Ec_Perenzioni Residui	-	-	2.036.514,00	2.125.293,88	-	-	-
Pagamenti disposti C/Residui	-	1.442.598,00	988.260,80	475.489,32	-	-	-
Residui passivi parte residui	-	2.036.514,00	2.600.783,20	-	-	-	-
Totale residui	3.479.112,00	5.625.558,00	2.600.783,20	-	-	-	-

Per quanto concerne gli oneri direttamente sostenuti dall'Amministrazione regionale e riferibili, dal punto di vista finanziario, al capitolo di spesa SC07.0627 "Spese per favorire la continuità territoriale", nell'esercizio 2010 risultano stanziati 12 milioni di euro. Nel corso dell'anno, tuttavia, sono intervenute variazioni in diminuzione pari a 9.881.404,00 euro, alle quali sono corrisposte variazioni in aumento, di pari importo, sul capitolo SC07.0628 per il quale non risultavano stanziamenti in sede di bilancio di previsione. Sulle somme residue, risultanti sul capitolo SC07.0627, pari a 2.118.596,00 euro, a seguito delle predette variazioni, si rilevano economie di bilancio per 1.649.850,40 euro e impegni formali pari a 468.745,60 euro. Sono stati invece disposti pagamenti per 38.029,60 euro.

Nel 2011, sempre con riguardo al capitolo SC07.0627, sugli stanziamenti finali di competenza, pari a 6.684.110,00 euro, risultano economie pari a 6.679.720,40 euro, corrispondenti al 99,93% dello stanziato. Le somme restanti, pari a 4.389,60 euro, sono state interamente impegnate e pagate per attività di supporto. Anche le somme risultanti dai residui, pari a 30.716,00 euro, risultano impegnate e pagate.

A partire dall'esercizio 2012 si registrano i primi impegni diretti, a carico del bilancio della Regione, a favore delle compagnie aeree.

Gli impegni riferibili all'esercizio 2012 riguardano le rotte della "Continuità territoriale 2" (CT2) per le tratte Alghero - Bologna, Alghero - Torino, operati dalla compagnia Air One, Cagliari - Firenze, Cagliari - Napoli, Cagliari - Palermo e Olbia - Verona, operati dalla compagnia Meridiana, nel periodo dal 1° gennaio 2012 al 27 ottobre dello stesso anno. Per questi servizi risultano impegni pari complessivamente a 8.825.714,72 euro, a carico delle competenze del capitolo SC07.0627, su uno stanziamento finale di 33.778.800,00 euro, per cui si rilevano economie pari a 24.953.085,28 euro, corrispondenti al 73,87% dello stanziamento.

Nell'esercizio 2013 risultano impegni, a carico delle competenze dello stesso capitolo, pari a 7.715.904,16 euro, per la copertura, nel periodo dal 27 ottobre 2013 al 31 dicembre 2013, delle rotte Cagliari - Roma, Cagliari - Milano e Alghero - Milano, operate da Alitalia, Alghero - Roma operata dalla compagnia New Livingston dal 27/10/2013, al 6/6/2014, Olbia - Roma e Olbia - Milano, servite da Meridiana. Ulteriori impegni per 32.939,59 euro riguardano attività di supporto.

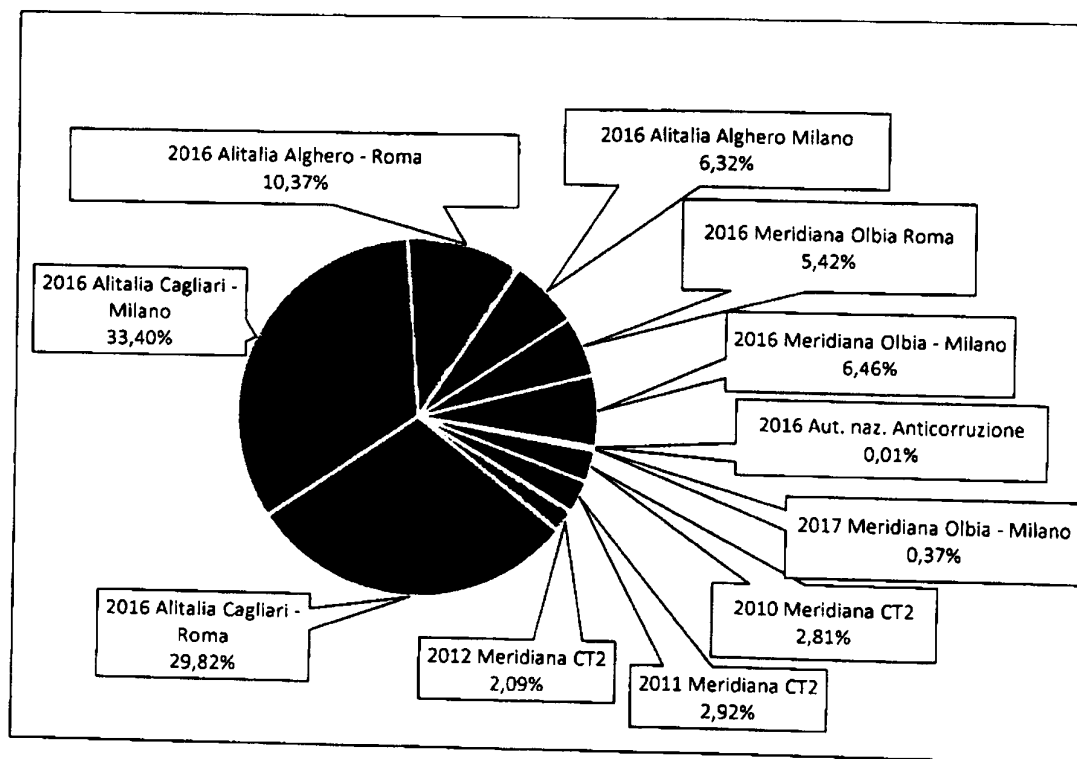
Le stesse compagnie hanno svolto il servizio sulle medesime tratte anche negli anni successivi, con l'eccezione della compagnia New Livingston che ha operato la tratta Alghero - Roma dal 1°

gennaio 2014 fino al 30 giugno 2014. Nello stesso periodo, la medesima tratta è stata coperta anche dalla compagnia Alitalia che successivamente ha svolto il servizio in esclusiva.

Gli impegni per far fronte alla copertura di tali rotte, sempre a carico del capitolo SC07.0627, ammontano a 42.976.702,05 euro per l'esercizio 2014, 43.137.530,15 euro per il 2015 (oltre a 16.752,55 euro per oneri accessori), 45.012.465,51, per il 2016.

Per il 2016 (dati non definitivi), si registrano altresì nuovi impegni, sulle dotazioni di competenza, relativi a emolumenti arretrati a favore della società Meridiana per attività svolta in regime di continuità territoriale negli anni 2010, 2011 e 2012, per un totale di 3.837.763,13 euro, nonché un impegno, assunto in data 10 novembre 2016, pari a 181.153,40 euro riferito alla tratta Olbia – Milano per l'anno 2017²⁹.

Grafico 1 - Impegni assunti in c/competenze esercizio 2016, Cap. SC07.0627 e relativi anni di riferimento



²⁹ In sede di controdeduzioni, pervenute con nota n. 3547 del 29/3/2007, l'Amministrazione ha specificato che i nuovi impegni afferiscono quasi totalmente al richiamo di impegni perenti a fronte di attività svolte dal vettore nella continuità territoriale aerea minore nel periodo 2010/2012. Per una quota parte pari a euro 283.312,50 sono invece riferibili a un atto aggiuntivo all'originaria convenzione sulla continuità territoriale aerea CT1, tratta Olbia – Milano Linate, per servizi svolti nel periodo dal 01.11.2016 al 31.12.2016. Lo stesso atto aggiuntivo prevede che una quota pari a euro 181.153,40 sia relativa a servizi da svolgersi nel periodo dal 01.03.2017 al 31.03.2017.

Le somme effettivamente pagate risultano pari a 115.365.703,98 euro, importo che corrisponde al 50,60% dello stanziato, con una consistente formazione di residui. Nel corso dell'istruttoria l'Amministrazione regionale ha rappresentato³³ che la loro consistenza deriva, in primo luogo, dal fatto che il saldo del 30% per il servizio svolto dai vettori negli anni 2013, 2014 e 2015, non era stato ancora erogato poiché non si erano concluse le attività della società PricewaterhouseCoopers Advisory dirette a stabilire l'esatto ammontare delle compensazioni annue finali e, conseguentemente, degli importi dei saldi da erogare, mentre i residui passivi relativi alla società New Livingston riguardano importi relativi a fatture non pagate in attesa della definizione del contenzioso. Per quanto attiene ai residui relativi al servizio svolto nel 2015, infine, i vettori non erano riusciti a fatturare gli ultimi mesi di servizio (dicembre e in alcuni casi anche novembre e ottobre) e conseguentemente non era stato fatto il relativo pagamento.

Esaminando gli impegni complessivi destinati alla continuità territoriale, si può osservare come solo a decorrere dall'esercizio 2014 questi superino la percentuale dello 0,50% rispetto agli impegni complessivi annualmente disposti nell'ambito della gestione dell'intero bilancio regionale.

Passando a confronti più significativi, le somme destinate al finanziamento della continuità aerea non raggiungono comunque il 10% delle somme destinate alla crescita delle reti infrastrutturali, Strategia 07, nell'ambito della quale sono inquadrati i capitoli della continuità aerea. Scendendo ancora più nello specifico ed andando ad analizzare, all'interno della Strategia 07, le assegnazioni di bilancio di cui alla funzione obiettivo 06 – Trasporto pubblico, l'incidenza raggiunge la percentuale più alta nell'esercizio 2016, rappresentando il 13,45% delle assegnazioni della funzione obiettivo 06.

Nell'ambito dell'Assessorato dei Trasporti, infine, le somme destinate alla continuità si attestano, negli ultimi esercizi, intorno al 10%, come rappresentato nella tabella che segue.

³³ Nota Assessorato regionale dei trasporti n. 4260 del 4/5/2016

Grafico 4 - Confronto impegni complessivi tra fondi continuità aerea e strategie, funz. Obiettivo, Ass. Trasporti

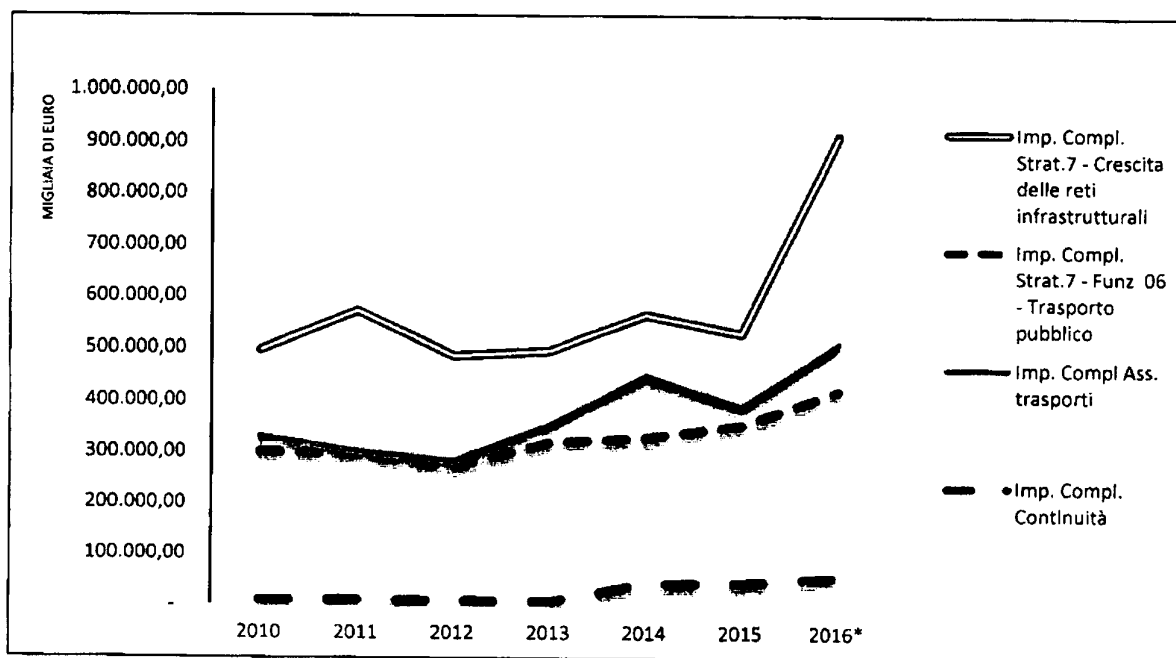


Tabella 16 - Confronto impegni complessivi tra continuità aerea e strategie, funz. Obiettivo, Ass. Trasporti, Bilancio Regione

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Impegni complessivi Bilancio regionale	0,14%	0,14%	0,12%	0,11%	0,60%	0,55%	0,53%
	7.447.249.716,85	7.562.322.913,06	7.310.174.363,84	6.876.154.986,24	7.190.200.368,17	7.831.049.049,80	10.554.940.715,65
Impegni complessivi Strat.7 - Crescita delle reti infrastrutturali	2,08%	1,86%	1,82%	1,57%	7,64%	8,21%	6,17%
	496.212.140,92	570.835.711,44	484.455.602,01	494.437.290,75	562.531.538,94	525.428.816,28	908.982.269,44
Impegni complessivi Strat.7 - Funz. Obiettivo 06 - Trasporto pubblico	3,44%	3,59%	3,28%	2,44%	13,13%	12,31%	13,45%
	300.282.101,60	295.792.452,29	269.408.983,67	317.414.010,95	327.401.343,39	350.566.128,31	416.910.654,19
Impegni complessivi Assessorato Trasporti	3,14%	3,53%	3,14%	2,20%	9,64%	11,20%	11,08%
	329.540.826,84	300.479.410,01	280.973.386,14	351.835.991,48	445.904.185,48	385.386.332,04	506.105.191,26
Impegni complessivi Continuità							
	10.332.097,60	10.620.279,60	8.825.714,72	7.748.843,75	42.976.702,05	43.154.282,70	56.067.147,77

*2016 - Dati non definitivi

Procedendo, poi, a un rapido raffronto con i dati relativi ai passeggeri trasportati sulle rotte della CT1, forniti dall'Amministrazione regionale, peraltro possibile solo per gli anni 2014 e 2015, dato il diverso regime vigente negli anni precedenti, l'Ufficio istruttore ha calcolato un costo per passeggero, a carico del bilancio regionale, pari, mediamente, a 20,22 euro nel 2014 e a 18,44 euro nel 2015, con riferimento alle somme formalmente impegnate.

Tabella 17 - Indicatore costo/passeggero continuità - anni 2014-2015

Esercizio finanziario	2014	2015
Impegni di spesa (A)	€ 42.976.702,05	€ 43.137.530,15
Passeggeri trasportati (B)	2.125.176	2.339.307
Costo/passeggero (A/B)	€ 20,22	€ 18,44

Si ricorda che l'attuale regime cesserà il 29 ottobre 2017, quando scadranno le convenzioni stipulate con i vettori.

Come si è visto nel capitolo dedicato al quadro normativo, l'art. 10 "Continuità territoriale" del decreto legge n. 185 del 25 novembre 2015, convertito con la legge n. 9 del 22 gennaio 2016, aveva attribuito alla Regione Sardegna 30 milioni di euro per l'anno 2015 al fine di *"garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna, che consenta la riduzione dei disagi derivanti dalla condizione di insularità e assicuri la continuità del diritto alla mobilità anche ai passeggeri non residenti"*.

Secondo la previsione normativa, tali risorse avrebbero dovuto essere impiegate in osservanza alle vigenti disposizioni europee e nazionali in materia di oneri di servizio pubblico nei collegamenti aerei intracomunitari e non avrebbero rilevato per l'anno 2015 tra le entrate finali del saldo di cui al comma 463 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Inoltre, le spese effettuate nel 2016, a valere sulle risorse attribuite nel 2015 di cui al primo periodo, sarebbero state escluse dai vincoli di finanza pubblica.

L'Ufficio istruttore ha verificato che l'importo di 30.000.000 di euro è stato totalmente impegnato nel bilancio statale in data 17/12/2015 con la causale "Oneri servizio pubblico per la Regione Sardegna" (capitolo 1927) ma è confluito nel conto residui³⁴. Dal sistema informativo della Regione si rileva che al 31 dicembre 2016 tale somma non era stata accertata in entrata nel

³⁴ Comunicazione del MEF del 31 ottobre 2016

bilancio regionale. Nelle audizioni svolte nel corso dell'istruttoria, l'Assessorato ha illustrato la scelta di destinare quei fondi al nuovo modello di continuità, confidando che il finanziamento, limitato a quell'annualità, sarebbe stato rinnovato per ulteriori tre anni, portando quindi il contributo statale a 120 milioni di euro.

Con nota prot. n. 144 del 2 febbraio 2017, l'Assessore dei Trasporti ha chiesto all'Assessorato della Programmazione l'iscrizione dell'assegnazione statale in esame, mediante l'accensione di idonei capitoli di entrata e di spesa nel bilancio di previsione 2017, al fine di dare adeguata copertura finanziaria alla procedura ad evidenza pubblica per l'imposizione degli OSP per i servizi di collegamento aereo relativi al quadriennio ottobre 2017 – ottobre 2021.

Secondo i principi contabili, la Regione avrebbe dovuto effettuare il relativo accertamento dell'entrata nell'esercizio di attribuzione del contributo o del trasferimento³⁵ e, in mancanza del relativo impegno di spesa, avrebbe dovuto apporre apposito vincolo nel risultato di amministrazione definito come "vincolo derivante da trasferimento"³⁶. Si osserva, inoltre, che operando nel 2017 la Regione non potrà usufruire delle deroghe previste dall'art. 10 comma 2.

L'Amministrazione regionale non ha, quindi, ritenuto di avvalersi nel 2016 di tale finanziamento di importo considerevole, specie nel raffronto con le risorse destinate dalla Regione per la continuità aerea che sono di poco superiori ai 40 milioni di euro negli ultimi esercizi.

In effetti la legge non poneva condizioni all'uso di tali risorse che avrebbero già potuto trovare impiego nell'esercizio 2016, infatti, lo Stato non si era limitato a promettere un aiuto economico, ma aveva impegnato sin dal 2015 l'intera somma e aveva previsto le deroghe contabili necessarie per un immediato utilizzo della stessa.

Infatti, si tratta di risorse che sarebbero state immediatamente spendibili in quanto le relative spese effettuate nel 2016, sarebbero state escluse dai vincoli di finanza pubblica, essendo tali risorse parimenti non considerate tra le entrate finali del saldo per l'anno 2015 di cui al comma 463 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

³⁵ Principio contabile 3.6 Con riferimento alle diverse tipologie di entrata la scadenza del credito:

b) coincide con l'esercizio finanziario in cui è adottato l'atto amministrativo di impegno relativo al contributo o al finanziamento, nel caso di entrate derivanti da trasferimenti e contributi da altre amministrazioni pubbliche, in conformità alle modalità indicate al punto 5.2 lettera c), con particolare riferimento alle modalità temporali ed alle scadenze in cui il trasferimento è erogato. A tal fine, l'ordinamento contabile prevede che ogni amministrazione pubblica, che impegna spese a favore di altre amministrazioni pubbliche, ne dia comunicazione ai destinatari.

³⁶ Principio contabile 9.2 Il risultato di amministrazione

Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, vincolati, accantonati e destinati.

Costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio:

a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati della contabilità finanziaria individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa. Per gli enti locali i vincoli derivanti dalla legge sono previsti sia dalle leggi statali che dalle leggi regionali. Per le regioni i vincoli sono previsti solo dalla legge statale. Nei casi in cui la legge dispone un vincolo di destinazione su propri trasferimenti di risorse a favore dell'ente, si è in presenza di vincoli derivanti da trasferimenti e non da legge.

L'Assessorato dei Trasporti ha, esposto³⁷ le motivazioni contabili che ne hanno guidato l'operato; in particolare ha fatto presente di non avere ricevuto alcun provvedimento di impegno delle risorse in questione, nel corso dell'esercizio 2016, da parte del competente Ministero. Le successive interlocuzioni hanno portato a ritenere che le risorse in argomento potranno essere destinate al cofinanziamento del nuovo modello di imposizione di oneri di servizio pubblico per il quadriennio ottobre 2017 - ottobre 2021 e quindi potranno essere erogate da parte del Ministero solo a seguito dell'affidamento delle rotte in continuità territoriale conseguente alle correlate procedure ad evidenza pubblica.

Nell'adunanza pubblica del 4 aprile 2017 i rappresentanti della Regione hanno fatto presente che i 30 milioni costituivano solo una prima tranche di un finanziamento più ampio, destinato fin dall'inizio al nuovo modello di continuità territoriale (anche se assegnato con una norma atipica), e che le interlocuzioni con il Ministero sono iniziate subito; nel ribadire la correttezza contabile dell'operazione, effettuata allo scopo di tenere in linea il bilancio regionale con accertamenti e impegni nello stesso anno, hanno comunicato, inoltre, che una recente delibera CIPE, in corso di registrazione, ha assegnato gli ulteriori 90 milioni attesi.

Alla luce di quanto rappresentato e delle vicende successivamente intervenute, tale motivazione potrebbe anche trovare una sua specificità da un punto di vista strettamente contabile, in quanto nel nuovo ordinamento viene in evidenza il momento della esigibilità ai fini della contabilità degli accertamenti, resta il fatto che il differimento dell'impiego del contributo è stato deciso solo all'esito di trattative con il competente Ministero avvenute in un momento successivo.

³⁷ Nota n. 3647 del 29 marzo 2017

5. IL NUOVO MODELLO DI CONTINUITÀ TERRITORIALE 2017-2021

Con la deliberazione della Giunta n. 38/14 del 28 giugno 2016 “Atto di indirizzo strategico in materia di trasporto aereo in Sardegna” è stata approvata la proposta dell’Assessore ai Trasporti che definisce nuovi progetti di Oneri di Servizio Pubblico relativi alla continuità territoriale 1 e 2, oltre alla 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 nei confronti della L.R. n. 10 del 2010.

Nelle premesse sono distinte quattro linee di intervento che trattano la CT1, la CT2, i collegamenti internazionali e il quadro finanziario, tenendo in debito conto l’importanza strategica del trasporto aereo per la Sardegna, non solo per sostenere il diritto alla mobilità ma nell’ottica di uno sviluppo economico e sociale dell’Isola; naturalmente dovrà essere garantita la compatibilità con la normativa comunitaria che regola il settore del trasporto aereo.

La delibera stabilisce che maggiori dettagli (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 e inadempienze ecc.) saranno definiti con lo “schema di imposizione degli OSP” da presentare 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, come stabilisce la norma, saranno 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 e 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).

CT1. I servizi aggiudicati in esclusiva sulle rotte Cagliari - Milano/Linate, Cagliari - Roma/Fiumicino, Olbia -Milano/Linate, Olbia-Roma/Fiumicino, Alghero - Milano/Linate, Alghero - Roma/Fiumicino e viceversa, attivati il 27 ottobre 2013, termineranno il 29 ottobre 2017 e a quella data scadranno le convenzioni stipulate con i vettori.

La Giunta considera, quindi, non più rinviabile l’urgente ridefinizione degli oneri di servizio pubblico delle rotte in argomento, tenendo conto delle forti criticità riscontrate nell’applicazione

del vigente regime impositivo, tra cui l'inadeguatezza riscontrata nel numero di posti offerti come previsti dal decreto ministeriale n. 61/2013, rispetto ai nuovi e più dinamici livelli della domanda.

Le linee strategiche per la CT1 definite in delibera, prevedono in particolare che:

- i collegamenti aerei nazionali oggetto del regime di imposizione principale, dovranno effettuarsi con voli diretti e non via punto intermedio;
- 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;
- potranno tuttavia essere previste tariffe diversificate in base alla fascia oraria al fine di distribuire al meglio la domanda sull'offerta disponibile, nonché essere rivedute alcune regole tariffarie che si prestano ad abusi o male pratiche;
- la tipologia di aeromobile, la frequenza e quindi l'offerta giornaliera di posti 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.

Al fine di garantire la libera concorrenza, il nuovo modello di CT1 propone di eliminare alcuni requisiti di partecipazione e particolari prescrizioni di svolgimento del servizio attualmente previsti, mentre ipotizza compensi per eventuali prestazioni accessorie rispetto all'attuale servizio.

CT2. Nella delibera si riconosce che la continuità territoriale sulle rotte minori non è garantita, posto che le compagnie aeree operano in regime di libero mercato; da ciò consegue un'offerta non 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. La Giunta prende atto che su tali rotte si sono spesso riscontrate: una frequenza non adeguata; il viaggio di andata e di ritorno in giornata non assicurato; variabilità delle tariffe legate al momento della prenotazione; assenza dei servizi quali l'accompagnamento per il trasporto dei passeggeri minorenni e l'assistenza per i passeggeri in spostamento per motivi di salute.

Le linee di indirizzo per la nuova CT2 propongono quindi:

- l'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. È in corso una approfondita analisi della domanda e dell'offerta e dei relativi dati di traffico;

- la rotta sulla quale sono proposti gli OSP non dovrà essere assegnata in regime di monopolio;
- ciascun collegamento aereo dovrà consentire di effettuare il volo di andata e di ritorno in giornata garantendo un'adeguata permanenza nella città di destinazione;
- ciascun collegamento aereo dovrà essere garantito con almeno cinque frequenze settimanali per tutto l'anno;
- la tipologia di acromobile 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;
- 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;
- il modello elaborato dovrà ricevere il preventivo assenso da parte della Commissione europea.

I collegamenti internazionali. Con riferimento agli interventi di sostegno al traffico aereo internazionale si propone:

- l'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 - 2016, quali interventi di aiuto al funzionamento per il finanziamento dell'attività dell'aeroporto;
- l'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.

Il quadro finanziario. Come indicato nella delibera, le risorse necessarie all'attivazione degli interventi sopra esposti trovano la loro fonte nella legge regionale n. 25/2011 "Norme per la copertura finanziaria della continuità territoriale aerea", che autorizza una spesa annua di 57.500.000 euro.

Inoltre, con il decreto legge 25 novembre 2015, n. 185 già citato, convertito con modificazioni nella legge 22 gennaio 2016, n. 9, è stata attribuita alla Regione Sardegna, per una sola annualità, il finanziamento di euro 30.000.000 (somma impegnata nel bilancio statale nel 2015) 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.

Nella delibera si specifica che al riguardo sono in corso, tra la Presidenza della Regione e il Governo nazionale, le trattative per un finanziamento quadriennale al fine di consentire una programmazione adeguata degli interventi in argomento.

Nell'ipotesi di una positiva conclusione e formalizzazione di tali trattative, si intende procedere, per il quadriennio 2017 – 2021, alla seguente ripartizione:

- stanziamento annuo per la CT1 di euro 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 CT2 di euro 11.500.000, con copertura a valere sui fondi di bilancio della Regione;
- stanziamento annuo per i Collegamenti internazionali di euro 10.000.000, con copertura a valere sui fondi di provenienza statale.

Nell'adunanza pubblica l'Assessore dei Trasporti ha comunicato che una recente delibera CIPE, in corso di registrazione, ha assegnato gli ulteriori 90 milioni attesi.

In delibera è sottolineato, più volte, come la nuova continuità dovrà sottostare al riscontro e preventivo assenso da parte della Commissione europea anche alla luce degli "Orientamenti sugli aiuti di stato agli aeroporti e alle compagnie aeree" (2014/C 99/3), in particolare al punto 70, ove si dispone che l'obbligo di servizio può essere previsto per singole rotte o gruppi di rotte unicamente per soddisfare esigenze di trasporto che non possono essere soddisfatte in modo adeguato da una rotta aerea già esistente.

Nella delibera si ribadisce l'opportunità di attendere l'esito del procedimento di indagine formale della Commissione europea avviato il 23 gennaio 2013 in riferimento alla legge regionale n. 10/2010.

Successivamente, come indicato nella **delibera di Giunta n. 1/1 del 10 gennaio 2017**, il progetto di continuità territoriale previsto con la deliberazione n. 38/14 è stato sottoposto dalla Regione a

una valutazione da parte dei portatori di interesse, quali i vettori attivi sulle rotte specifiche, le società di gestione aeroportuali sarde, le associazioni degli industriali della Sardegna, dei consumatori, le Camere di commercio, i sindacati.

Le diverse esigenze emerse hanno determinato la revisione del sistema tariffario legato alla continuità territoriale dagli scali di Alghero, Cagliari e Olbia verso gli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Linate (CT1).

La suddetta revisione del sistema di tariffazione è stata portata in sede di Conferenza dei servizi tra Regione, Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti ed ENAC, indetta per l'individuazione degli oneri di servizio pubblico OSP nei servizi aerei di linea per garantire la Continuità territoriale della Sardegna³⁸.

La Conferenza ha condiviso anche gli allegati alla deliberazione di modifica n. 1/1 quali lo Schema di imposizione OSP e l'Allegato Tecnico.

In particolare, le modifiche apportate comportano l'applicazione di una tariffa massima agevolata (TAM) valida per tutti i passeggeri per 10 mesi all'anno, dal 1° settembre al 30 giugno, mentre per il restante periodo (1 luglio - 31 agosto) ai soli passeggeri non residenti verrà applicata una tariffa onerata non agevolata (comunque con tetto massimo). Le tariffe così come previste nell'allegato schema di imposizione sono di seguito riportate:

Tabella 18 - Schema di imposizione di oneri di servizio pubblico (OSP) di cui alla Delibera del 10 gennaio 2017, n. 1/1 e 6/31 del 31.1.2017 *

Tratta onerata	Alghero	Alghero	Cagliari	Cagliari	Olbia	Olbia
	Roma	Milano	Roma	Milano	Roma	Milano
TAM per tutti	€ 37,00	€ 46,00	€ 37,00	€ 46,00	€ 37,00	€ 46,00
1/9 - 30/6						
TAM per residenti	€ 37,00	€ 46,00	€ 37,00	€ 46,00	€ 37,00	€ 46,00
1/7 - 31/8						
TAM per non residenti	€ 70,00	€ 80,00	€ 70,00	€ 80,00	€ 70,00	€ 80,00
1/7 - 31/8						

E' prevista una tariffa onerata agevolata massima TAM pari a 37€ per le rotte verso Roma Fiumicino e pari a 46€ per le rotte verso Milano Linate applicabile a tutti i passeggeri per i 10 mesi intercorrenti dal 1° settembre al 30 giugno, e ai soli residenti e alle categorie di passeggeri equiparati anche nei restanti due mesi (dal 1° luglio al 31 agosto). Sono equiparati ai residenti in Sardegna: - i disabili (); - gli studenti universitari fino al compimento del 27° anno di età (*); - i giovani dai 2 ai 21 anni (*); - gli anziani al di sopra dei 70 anni. (*) senza alcuna discriminazione legata alla nazionalità e/o alla residenza. Nel bimestre 1°luglio-31 agosto, ai passeggeri non residenti (e a quelli non appartenenti alle categorie equiparate ai residenti) sarà applicata una tariffa onerata non agevolata massima pari a 70€ per le rotte verso Roma Fiumicino e pari a 80€ per le rotte verso Milano Linate.

³⁸ La Conferenza, come prevista dall'art. 36 della legge n. 141/99, si è insediata il 19 luglio 2016 e si è conclusa il 21 dicembre 2016.

Sono previsti aggiornamenti tariffari, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti entro l'inizio di ciascuna stagione aeronautica, sulla base del tasso di inflazione dell'anno precedente calcolato sulla base dell'indice generale Istat/FOI del prezzo al consumo, e ogni semestre in caso di variazione superiore al 5% della media semestrale del costo del carburante. L'altra modifica riguarda la quantificazione e ripartizione delle risorse finanziarie per la sola CT1, valutate pari a 205 milioni di euro, secondo la seguente suddivisione:

Tabella 19 - Risorse finanziarie 2017-2020 CTI

FONDI	2017	2018	2019	2020	TOTALE
STATALI (d.l. n. 185/2015)	7.500.000,00	7.500.000,00	7.500.000,00	7.500.000,00	30.000.000,00
REGIONALI (Lr. n. 25/2011)	43.750.000,00	43.750.000,00	43.750.000,00	43.750.000,00	175.000.000,00
TOTALE	51.250.000,00	51.250.000,00	51.250.000,00	51.250.000,00	205.000.000,00

Le risorse così quantificate si riferiscono a quelle accertate sugli stanziamenti statali e regionali non tenendo al momento in considerazione 90 milioni di euro sul Fondo Sviluppo e Coesione non ancora nella immediata disponibilità della Regione.

Nell'adunanza pubblica i rappresentanti dell'Amministrazione regionale hanno dichiarato che una recente delibera CIPE, in corso di registrazione, ha assegnato i 90 milioni attesi.

Il nuovo modello di continuità territoriale aerea è stato approvato definitivamente dalla Giunta, dopo il parere della quarta Commissione del Consiglio regionale, con la delibera n. 6/31 del 31 gennaio 2017. Secondo quanto comunicato³⁹ dall'Assessorato dei Trasporti *“il competente Ministro ha provveduto ad adottare il Decreto di imposizione degli oneri di servizio pubblico n. 91 del 23.03.2017 e, allo stato, si è in attesa della pubblicazione delle correlate note informative di cui al Reg. CE n. 1008/2008 propedeutiche all'assegnazione delle rotte assoggettate ad oneri”*.

Nell'adunanza pubblica l'Assessore dei Trasporti ha illustrato la nuova proposta, che prevede oneri di servizio (per garantire voli di andata e ritorno in giornata e frequenze di almeno 4-5 volte la settimana) da attribuire ai vettori che li accetteranno in cambio di un corrispettivo economico,

³⁹ Nota 3647 del 29 marzo 2017

ma senza l'esclusione degli altri operatori dalla rotta onerata. Gli Oneri, infatti, saranno proposti, e non imposti. L'Assessore ha fatto presente che questa impostazione si scontra contro rigidità da parte delle autorità italiane ed europee, ma che quelle italiane si sono convinte.

Riepilogo tariffe

Al fine di valutare il nuovo modello di continuità territoriale tra gli aeroporti della Sardegna e Roma Fiumicino e Milano Linate, l'Ufficio istruttore ha rappresentato nella tabella seguente e nei relativi grafici l'andamento delle tariffe dal 2008 alla proposta di cui alla delibera di Giunta illustrata nel corso del capitolo. Naturalmente gli importi sono quelli indicati nei decreti ministeriali e non tengono conto delle tasse, che determinano un aumento consistente del costo del biglietto per tutte le categorie di passeggeri.

E' di immediata evidenza che la tariffa agevolata massima presenta una costante riduzione su tutte le tratte e analogo andamento presentano le altre tariffe (non agevolata media e non agevolata massima), ciò porta a osservare che le criticità riscontrate comunemente dagli utenti negli spostamenti non dipendono dalle regole tariffarie della CT1 ma da altri fattori, in particolare dall'insufficiente numero di posti disponibili su quelle tratte in conseguenza dell'aumentata domanda.

Nell'adunanza pubblica del 4 aprile 2017 l'Assessore dei Trasporti ha dichiarato che, tra le cause del mal funzionamento della continuità territoriale nei collegamenti con Roma e Milano, il venir meno della CT2 ha un rilievo solo marginale, in quanto la CT2 era inesistente nell'ultimo periodo di funzionamento, mentre la sua crisi ha consentito a numerosi vettori di operare in libero mercato, anche nel periodo invernale, assicurando così una presenza di voli maggiore rispetto alla vecchia CT2.

Secondo quanto rappresentato dall'Assessore, le ragioni sono piuttosto da attribuire al modello di cui al Decreto Ministeriale del 2013, che era basato su dati storici riferiti agli anni precedenti; le criticità sono legate, quindi, alla carenza di meccanismi di adeguamento, alla sostanziale equiparazione tra residenti e non per 9 mesi e all'aumento importante della domanda.

Tabella 20 - Riepilogo delle tariffe stabilite dai Decreti ministeriali, in materia di imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte della CT1

Tratta onerata		Alghero Roma	Alghero Milano	Cagliari Roma	Cagliari Milano	Olbia Roma	Olbia Milano
D.M. 05/08/2008	Tratta onerata agevolata massima	€ 49,00	€ 59,00	€ 49,00	€ 59,00	€ 49,00	€ 59,00
D.M. 21/02/2013, n. 61	Tariffa agevolata massima*	€ 45,00	€ 55,00	€ 45,00	€ 55,00	€ 45,00	€ 55,00
	Tariffa non agevolata media*	€ 90,00	€ 110,00	€ 90,00	€ 110,00	€ 90,00	€ 110,00
	Tariffa non agevolata massima*	€ 135,00	€ 165,00	€ 135,00	€ 165,00	€ 135,00	€ 165,00
D.M. nn. 30/31/32/33 del 10 agosto 2015 e nn. 41/42 del 23 ottobre 2015.	Tariffa agevolata massima*	€ 41,06	€ 50,19	€ 41,06	€ 50,19	€ 41,06	€ 50,19
	Tariffa non agevolata media*	€ 82,13	€ 100,38	€ 82,13	€ 100,38	€ 82,13	€ 100,38
	Tariffa non agevolata massima*	€ 123,19	€ 150,57	€ 123,19	€ 150,57	€ 123,19	€ 150,57
DD.M. nn. 4/5/6/7/8/9 del 3 marzo 2016.	Tariffa agevolata massima*	€ 40,15	€ 49,07	€ 40,15	€ 49,07	€ 40,15	€ 49,07
	Tariffa non agevolata media*	€ 80,30	€ 98,14	€ 80,30	€ 98,14	€ 80,30	€ 98,14
	Tariffa non agevolata massima*	€ 120,45	€ 147,22	€ 120,45	€ 147,22	€ 120,45	€ 147,22

La tariffa agevolata massima è applicata indistintamente a tutti i passeggeri per 9 mesi (dal 16 settembre al 14 giugno) mentre nei tre mesi dal 15 giugno al 15 settembre vale per i soli residenti e le categorie di passeggeri equiparati: disabili; studenti universitari fino ai 27 anni; giovani dai 2 ai 21 anni; anziani oltre i 70 anni.

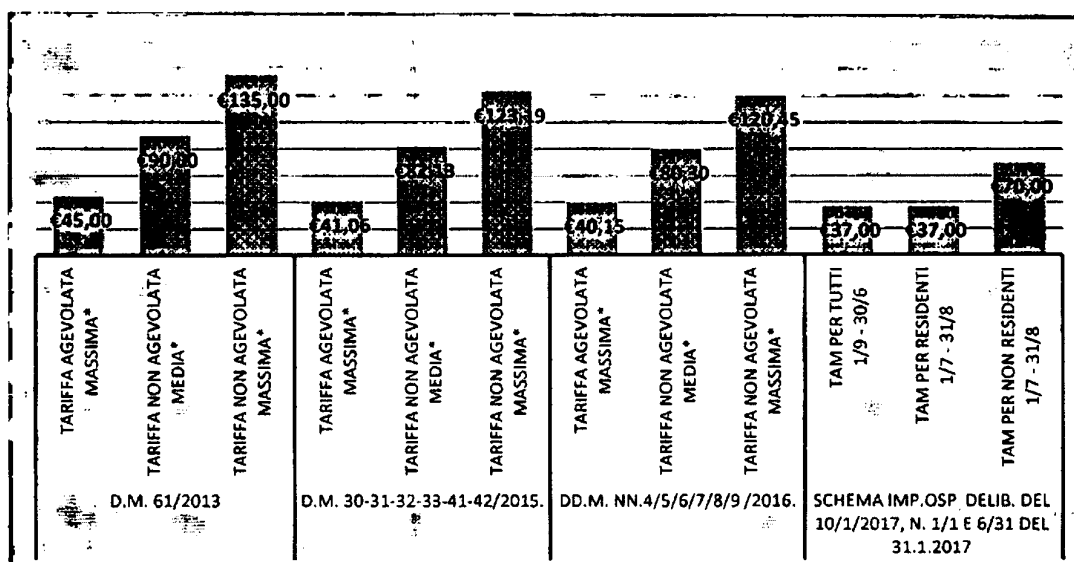
Grafico 5 - Riepilogo delle tariffe stabilite dai Decreti ministeriali, in materia di imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte della CT1 e confronto col nuovo modello di continuità – tratte Alghero-Roma/Cagliari-Roma/Olbia-Roma

Grafico 6 - Riepilogo delle tariffe stabilite dai Decreti ministeriali, in materia di imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte della CT1 e confronto col nuovo modello di continuità – tratte Alghero-Milano/Cagliari-Milano/Olbia-Milano

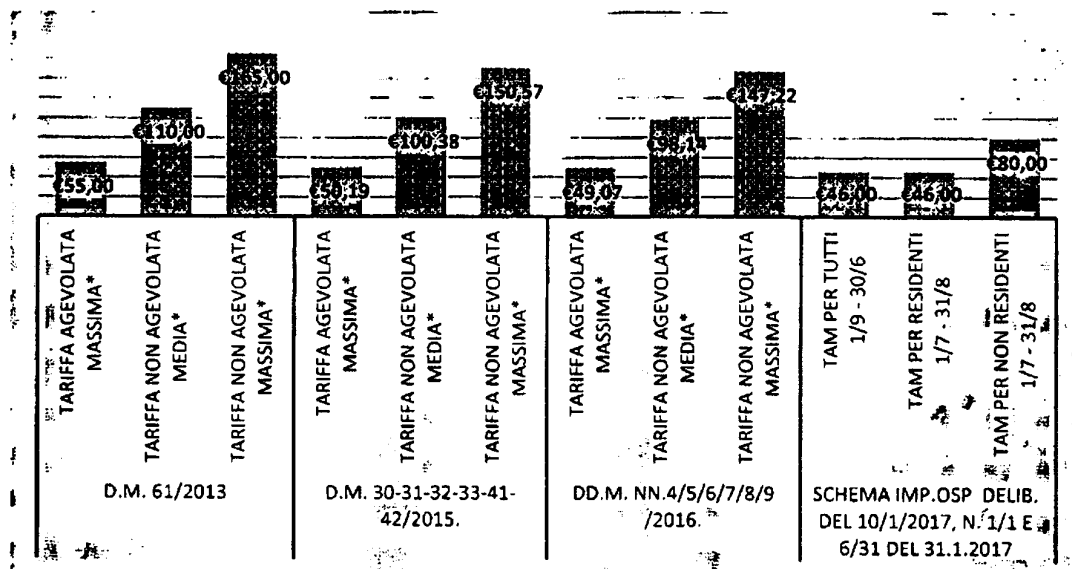


Grafico 7 - Confronto tariffe stabilite dai Decreti ministeriali e dal nuovo modello di continuità, in materia di imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte della CT1- tratte Alghero-Roma/Cagliari-Roma/Olbia-Roma

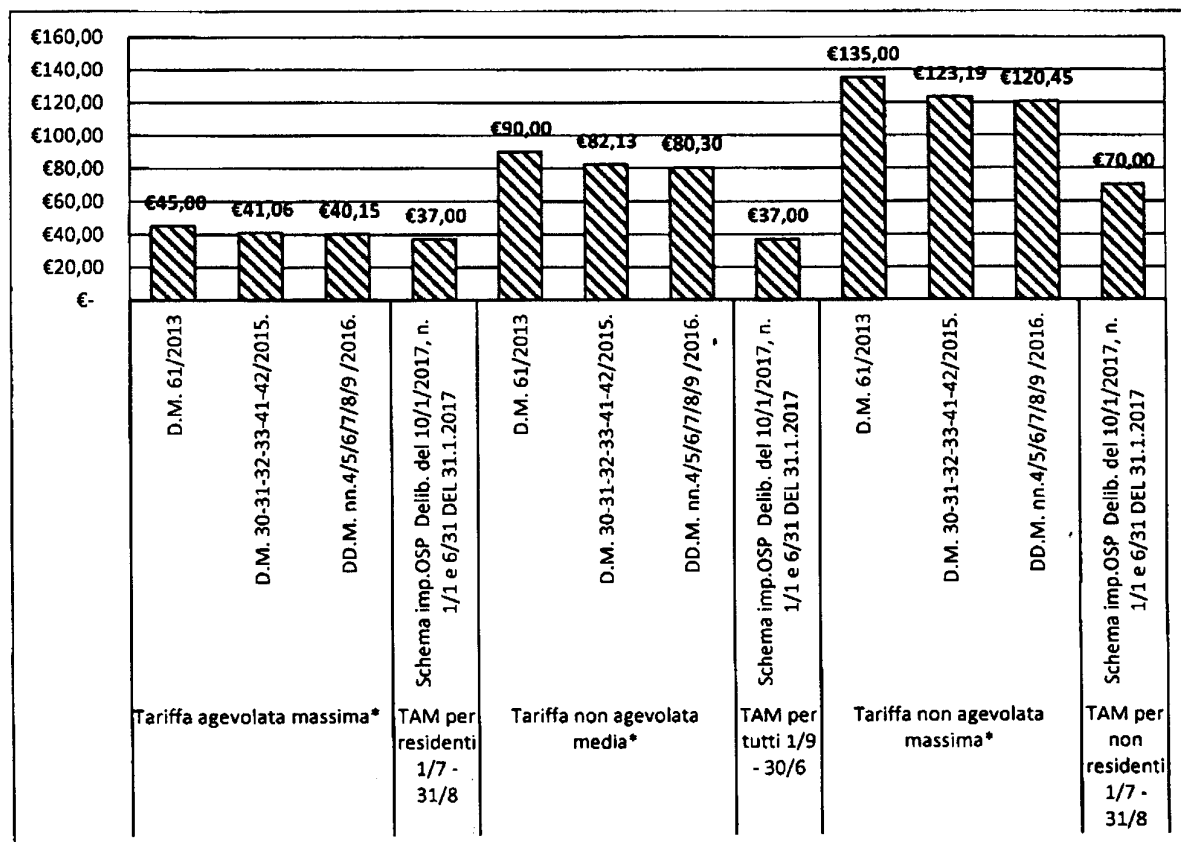
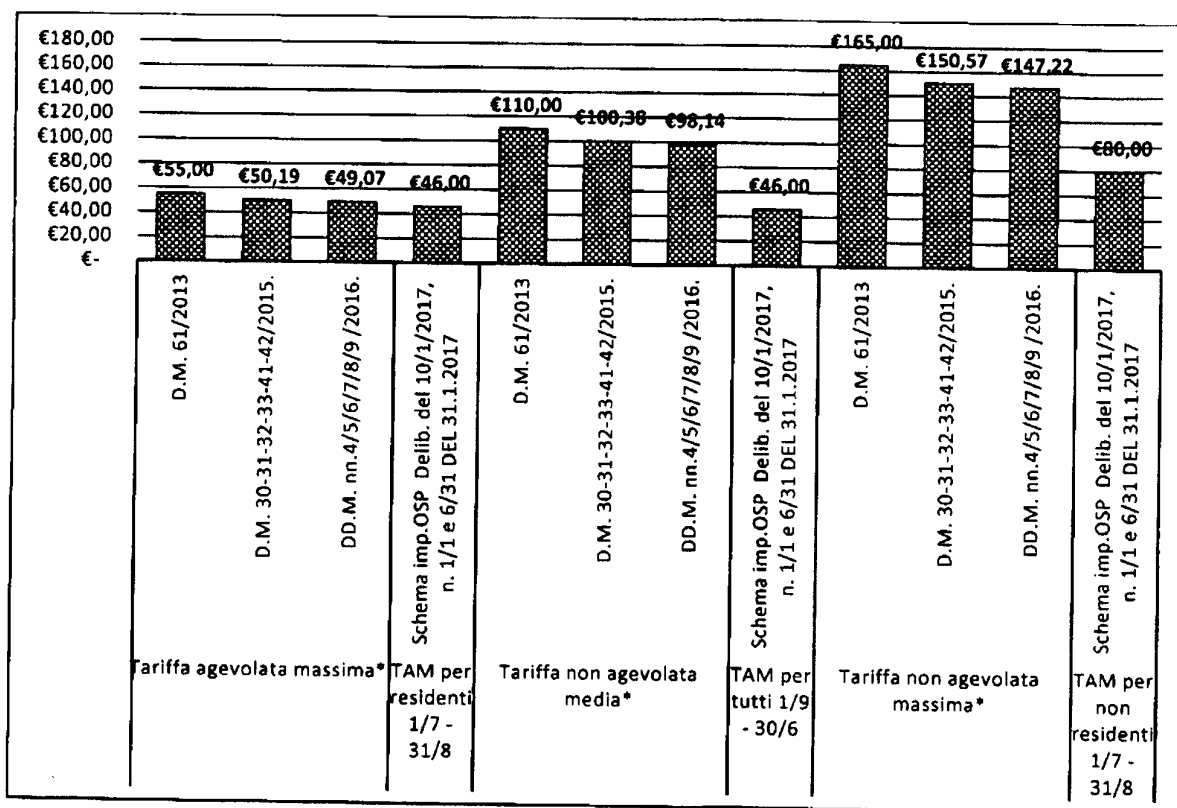


Grafico 8 - Confronto tariffe stabilite dai Decreti ministeriali e dal nuovo modello di continuità, in materia di imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte della CT1- tratte Alghero-Milano/Cagliari-Milano/Olbia-Milano



6. GLI INTERVENTI PER GLI AEROPORTI

Prima di esaminare gli interventi della Regione nei confronti del sistema aeroportuale, è opportuno evidenziare che gli Orientamenti formulati dalla Commissione definiscono gli ambiti per cui le misure adottate sono considerate aiuti di stato, per quanto concerne le tipologie di sostegno agli aeroporti e alle compagnie aeree, e prendono in considerazione, altresì, gli accordi fra le società di gestione aeroportuali e le compagnie aeree.

Per quanto concerne gli aeroporti, anche alla luce della giurisprudenza comunitaria, la Commissione precisa che non tutte le attività poste in essere da un aeroporto sono necessariamente attività di natura economica, infatti, *“dato che la classificazione di un soggetto come impresa fa sempre riferimento a un'attività specifica, è necessario distinguere tra le attività di un determinato aeroporto e stabilire in quale misura tali attività siano di natura economica. Se un aeroporto svolge delle attività sia di natura economica che non economica, esso è considerato un'impresa solo per quanto riguarda le prime”*. Le attività considerate non economiche sono, in particolare, quelle di specifica competenza statale, quali il controllo del traffico aereo, i servizi doganali, i controlli di polizia, ecc. Secondo gli Orientamenti, pertanto, **non costituiscono aiuti di stato le sovvenzioni concesse per un'attività non economica**. Tuttavia viene precisato che **il finanziamento pubblico di dette attività non economiche deve essere strettamente limitato alla compensazione dei costi che esse comportano e non può essere utilizzato per finanziare altre attività, inoltre il finanziamento pubblico delle attività non economiche non deve comportare indebite discriminazioni tra aeroporti**.

Secondo quanto affermato dalla Commissione, infatti, il sostegno finanziario falsa la concorrenza nella misura in cui rafforza la posizione di un'impresa rispetto ad altre imprese.

Tuttavia, un aiuto di Stato¹⁰ che venga concesso a compagnie aeree per il lancio di una nuova rotta allo scopo di migliorare la connettività di una regione è considerato compatibile con il mercato interno qualora rispetti determinati criteri, quali contribuire al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse comune, migliorare la mobilità dei cittadini dell'Unione e la connettività delle regioni aprendo nuove rotte; oppure facilitare lo sviluppo di regioni remote.

In caso di non conformità al test MEO¹¹, deve essere inoltrata notifica alla Commissione europea al fine di verificare l'esistenza di un aiuto di stato ai sensi dell'art. 107 TFUE.

¹⁰ Paragrafo 5.2 degli Orientamenti

¹¹ Test dell'operatore in un'economia di mercato

Gli orientamenti europei in materia di concorrenza e di aiuti di stato, delineati in primo luogo dalle norme del TFUE, trovano riscontro, per quanto riguarda il settore del trasporto aereo, nella comunicazione della Commissione sugli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/03), dove si afferma che *“la soppressione di sovvenzioni non giustificate, nonché una concorrenza libera e non falsata costituiscono una parte essenziale dello sforzo diretto ad allineare le scelte di mercato alle esigenze di sostenibilità”*.

Nello stesso documento si legge altresì che *“Quando un aeroporto dispone di risorse pubbliche, in linea di principio, si può escludere l'esistenza di un aiuto ad una compagnia aerea che utilizza l'aeroporto, quando il rapporto tra l'aeroporto e tale compagnia aerea è conforme al MEO. Di norma si tratta del caso in cui:*

- a) il prezzo praticato per i servizi aeroportuali corrisponde al prezzo di mercato, oppure*
- b) è possibile dimostrare attraverso un'analisi ex ante che l'accordo aeroporto/compagnia aerea porterà ad un aumento incrementale dei profitti per l'aeroporto”¹².*

Per quanto concerne la normativa italiana, l'art. 13, comma 14, del D.L. 23/12/2013, n. 145 convertito nella legge n. 9 del 21 febbraio 2014, dispone che *“I gestori di aeroporti che erogano contributi, sussidi o ogni altra forma di emolumento ai vettori aerei in funzione dell'avviamento e sviluppo di rotte destinate a soddisfare e promuovere la domanda nei rispettivi bacini di utenza, devono esperire procedure di scelta del beneficiario trasparenti e tali da garantire la più ampia partecipazione dei vettori potenzialmente interessati, secondo modalità da definirsi con apposite Linee guida adottate dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti l'Autorità di regolazione dei trasporti e l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile”*

Le linee guida previste dalla norma, emanate nell'ottobre 2014, specificano che la finalità principale delle disposizioni europee è di garantire la più ampia accessibilità da parte dei vettori potenzialmente interessati alle iniziative di incentivazione assunte, nonché di favorire uno sviluppo equilibrato del mercato del trasporto aereo assicurando pari opportunità ai vettori interessati.

Da quanto premesso, si evince che le misure di sostegno al trasporto aereo, in linea di principio, non sono vietate dalla normativa europea, dato che le regole sulla concorrenza, delineate dai Trattati istitutivi, sono funzionali agli obiettivi dell'Unione europea, così come individuati, per la parte che qui interessa, dall'art. 3, n. 3 del Trattato sull'Unione europea, laddove viene delineata

¹² Orientamenti del 2014 per il settore dell'aviazione, punto 53.

la funzione “sociale” della concorrenza: *“L’Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale”*.

Appare altresì evidente, tuttavia, come le misure di sostegno agli aeroporti e/o alle compagnie aeree possono essere accordate solo entro i limiti delineati dai Trattati istitutivi e dalla normativa derivata emanata al riguardo.

L’art. 3 della L.R. 13 aprile 2010, n. 10, autorizzava la spesa di euro 19.700.000 per l’anno 2010 e di euro 24.500.000 per ciascuno degli anni dal 2011 al 2013 per il finanziamento degli aeroporti isolani per il potenziamento e lo sviluppo del trasporto aereo, quale servizio di interesse economico generale, anche attraverso la destagionalizzazione dei collegamenti aerei, ai sensi degli orientamenti comunitari contenuti nella comunicazione della Commissione 2005/C 312/01⁴³.

Tali somme risultavano stanziare sull’UPB - S07.06.001 (Trasporto pubblico locale), capitolo SC07.0629 (Spese destinate al finanziamento degli aeroporti isolani per il potenziamento e lo sviluppo del trasporto aereo anche attraverso la destagionalizzazione dei collegamenti aerei - Comunicazione della Commissione 2005/C312/01 e art. 3, L.R. 13 aprile 2010, n. 10, art. 4, commi 32 e 33, L.R. 30 giugno 2011, n. 12 e art. 1, comma 5, della legge finanziaria)

Con la deliberazione n. 29/36 del 29 luglio 2010, avente ad oggetto *Attuazione dell’art. 3 della L.R. 13 aprile 2010, n. 10 “Misure per lo sviluppo del trasporto aereo”*, la Giunta regionale aveva definito i criteri e le direttive per l’elaborazione dei programmi di attività da parte delle Società di gestione aeroportuale, in attuazione di quanto previsto dal 2° comma dell’art. 3 della L.R. 10/2010. Come si legge nella deliberazione, il finanziamento era concesso al fine di dare attuazione anche ai programmi di attività già definiti dalle società di gestione aeroportuale per il 2010 e per il triennio 2011-2013.

Beneficiari del finanziamento erano gli aeroporti di Alghero, Cagliari, Olbia, Oristano e Tortolì. Prerequisito per l’accesso ai finanziamenti era la presentazione di un dettagliato “programma di attività”, elaborato in coerenza con le direttive definite dalla stessa deliberazione.

Detto programma doveva evidenziare, per l’anno 2010 e per il triennio 2011-2013, attraverso quali azioni si intendesse attuare la politica di destagionalizzazione prevista dalla legge regionale

⁴³ La Comunicazione concerne il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali

n. 10/2010 e di potenziamento e sviluppo del trasporto aereo e le modalità per il conseguimento delle stesse. Veniva inoltre richiesta l'elaborazione di un piano economico-finanziario e che fosse esplicitato il fabbisogno finanziario, distinto per ciascun anno, oltre alle risorse proprie messe in campo dalle società.

Ai fini dell'erogazione dei finanziamenti la delibera prevedeva la stipulazione di apposite convenzioni con le società di gestione aeroportuale.

La deliberazione della Giunta n. 43/37 del 6 dicembre 2010 approvava, poi, il piano di riparto, a favore delle Società di gestione aeroportuali, delle risorse stanziare nel bilancio regionale per l'anno 2010 ai sensi della L.R. 10/2010 per il finanziamento degli aeroporti isolani, UPB S07.06.001 – Capitolo SC07.0629, pari ad euro 19.260.000.

Successivamente, l'art. 4 della Legge Regionale 30 giugno 2011, n. 12, ai commi 32 e 33 prevedeva che l'autorizzazione di spesa, disposta dall'articolo 3 della legge regionale 13 aprile 2010, n. 10, fosse destinata a un'anticipazione finanziaria, a titolo di finanziamento soci oneroso, delle spese sostenute per l'anno 2010, complessivamente pari a euro 19.260.000, e di quelle da sostenere per il programma dell'anno 2011, secondo le modalità stabilite dall'articolo 3 e dalle relative direttive di attuazione⁴⁴. A tal fine veniva disposta la costituzione di un fondo presso la SFIRS Spa.

Inoltre, per le finalità di cui al comma 32, la legge disponeva il riconoscimento della sussistenza del componente positivo di reddito connesso alle spese sostenute per l'anno 2010, per l'attuazione dei programmi di attività già predisposti e avviati per il 2010 e per il 2011 da parte delle Società di gestione aeroportuale, finalizzate al potenziamento e allo sviluppo del trasporto aereo quale Servizio di interesse economico generale (SIEG).

In data 30 novembre 2011, le misure previste dall'art. 3 della L.R. 10/2010 erano state notificate all'Unione europea.

Con la deliberazione n. 52/117 del 23 dicembre 2011 la Giunta regionale approvava, quindi, i programmi di attività presentati dalle Società di gestione degli aeroporti di Cagliari, Olbia e Alghero per il periodo 2011 – 2013.

Dalla deliberazione si rileva che *“La misura è stata notificata per motivi di certezza giuridica, in quanto l'imposizione di oneri di servizio pubblico nell'ambito di un Sistema di Interesse Economico Generale non costituisce un aiuto di Stato, qualora vengano soddisfatti determinati presupposti*

⁴⁴ Impartite con la deliberazione della Giunta regionale n. 29/36 del 29 luglio 2010

(Sentenza Altmark)”. Si dava atto, comunque, che, in osservanza di quanto previsto dall’art 108, comma 3 del TFUE⁴⁵, la Regione non aveva dato esecuzione alla legge regionale n. 10/2010.

Tuttavia, nonostante l’asserita applicazione della clausola di sospensione, dalla stessa delibera si evince che erano stati erogati fondi agli aeroporti sotto forma di “anticipazioni finanziarie 2010 – a titolo di finanziamento soci oneroso – previste dalla legge regionale 30 giugno 2011, n. 12, art. 4, commi 32 e 33, per le finalità di cui all’art. 3 della legge regionale 13 aprile 2010, n.10.”

Con la stessa deliberazione si autorizzava inoltre la SFIRS S.p.A., “*nelle more del perfezionamento dell’iter amministrativo necessario per accreditare sul “Fondo Aeroporti” le risorse finanziarie per l’anno 2011, a procedere all’erogazione di una anticipazione delle risorse del Fondo, da rimborsare all’atto del perfezionamento dell’accredito delle risorse nel Fondo.*”

Il piano di riparto delle risorse stanziato nel Bilancio regionale per il finanziamento degli aeroporti isolani, UPB S07.06.001 – Capitolo SC07.0629, approvato dalla deliberazione 52/117 del 23 dicembre 2011 era il seguente:

Tabella 21 - piano di riparto delle risorse stanziato nel Bilancio regionale per il finanziamento degli aeroporti isolani

SOCIETÀ DI GESTIONE AEROPORTUALE	Finanziamento Anno 2011	Finanziamento Anno 2012	Finanziamento Anno 2013
SOGEAAL S p A. (Aeroporto di Alghero)	10.559.913,00	9.094.919,77	8.029.737,87
SOCAER S p A. (Aeroporto di Cagliari)	4.777.320,33	8.405.080,23	9.261.925,37
GEASAR S p A. (Aeroporto di Olbia)	3.057.654,00	4.000.000,00	4.208.336,76
Totale finanziato	18.394.887,33	21.500.000,00	21.500.000,00

Dal sistema informativo regionale si rilevano, sul capitolo di bilancio SC07.0629, stanziamenti finali complessivi, in conto delle competenze per gli anni dal 2010 al 2013, pari a 79.800.000,00 euro. Per l’anno 2010 lo stanziamento è risultato pari a 19.700.000,00 euro, in linea con quanto previsto dall’art. 3 della L.R. 13 aprile 2010, n. 10, mentre lo stanziamento per gli anni 2011 e

⁴⁵ Il comma 3 dell’art. 108 del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea), dispone che “alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell’articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale”

2012 risulta pari rispettivamente a 21.100.000,00 euro e a 21.500.000,00 euro. La legge 10/2010 prevedeva, inizialmente, uno stanziamento di euro 24.500.000 per ciascuno degli anni dal 2011 al 2013. Successivamente, la legge regionale 19 gennaio 2011 n. 1 (legge finanziaria 2011) aveva ridotto a 21.000.000 di euro l'importo stanziato inizialmente per il 2011 e a 21.500.000 euro quello relativo al 2012 e al 2013.

Sullo stanziamento complessivo (79.800.000,00 euro) risultano trasferimenti di fondi pari a 77.160.000,00 euro, mentre gli impegni formali corrispondono a 59.660.000,00 euro e i pagamenti a 59.260.887,33 euro. Tali importi, come già accennato, si riferiscono agli stanziamenti complessivi dal 2010 al 2013 e alle conseguenti movimentazioni sul conto del bilancio regionale, sul quale risultano, infine, somme residue pari a 14.750.000,00 euro.

A parte un importo di 500.000,00 euro trasferito direttamente a favore della SO.G.AER S.P.A., una percentuale pari al 99,35% delle somme stanziate sul SC07.0629, ovvero 76.660.000,00 euro, risulta assegnata alla S.F.I.R.S. SPA in applicazione di quanto disposto dal già citato art. 4 della Legge Regionale. n. 12/2011.

Tabella 22 - Situazione capitolo SC07.0629 - anni 2010 - 2016

UPB - S07.06.001	Trasporto pubblico locale					
Capitolo SC07.0629	Spese destinate al finanziamento degli aeroporti isolani per il potenziamento e lo sviluppo del trasporto aereo anche attraverso la destagionalizzazione dei collegamenti aerei (Comunicazione della Commissione 2005/C312/01 e art. 3, L.R. 13 aprile 2010, n. 10, art. 4, commi 32 e 33, L.R. 30 giugno 2011, n. 12 e art. 1, comma 5, della legge finanziaria)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stanziamento iniziale	-	21.100.000,00	21.500.000,00	-	18.000.000,00	-
Variazioni	19.700.000,00	-	-	17.500.000,00	18.000.000,00	-
Stanz. Finale	19.700.000,00	21.100.000,00	21.500.000,00	17.500.000,00	-	-
Impegnato Formale C/Comp	19.260.000,00	18.900.000,00	21.500.000,00	-	-	-
Economie	410.000,00	2.200.000,00	-	-	-	-
Pagamenti disposti C/Comp.	-	500.000,00	1.020.000,00	-	-	-
Residui passivi competenza	19.260.000,00	18.400.000,00	20.480.000,00	17.500.000,00	-	-
Residui all'1/1	-	19.260.000,00	25.794.000,00	20.485.112,67	17.500.000,00	14.750.000,00
Impegnato Formale C/Residui	-	19.260.000,00	22.650.000,00	20.480.000,00	17.500.000,00	-
Ec_Perenzioni Residui	-	-	3.144.000,00	5.112,67	-	-
Pagamenti disposti C/Residui	-	11.866.000,00	22.614.887,33	20.480.000,00	2.750.000,00	-
Residui passivi parte residui	-	7.394.000,00	5.112,67	-	14.750.000,00	14.750.000,00
Totale residui	19.260.000,00	25.794.000,00	20.485.112,67	17.500.000,00	14.750.000,00	14.750.000,00

Tabella 23 - Trasferimenti disposti a favore della SFIRS Spa

Capitolo	N. provv. Impegno	Data	Causale	Importo impegnato
SC07.0629	3110025166	19.12.2011	L.R. 12/2011 Anticipazione finanziamento aeroporti	18.400.000,00
SC07.0629	3120018206	03.10.2012	Trasferimento al Fondo aeroporti annualità 2012	21.500.000,00
SC07.0629	3130024832	11.12.2013	L.R. 30/06/2011 n. 12 e L.R. 13/04/2010 n. 10	17.500.000,00
SC07.0629	4110001756	12.09.2011	F.do regionale anticipazioni finanziarie Aeroporti	19.260.000,00
Totale				76.660.000,00
Residui non utilizzati				14.750.000,00
Restano				61.910.000,00

L'articolo 3 della legge regionale 13 aprile 2010, n. 10, è stato oggetto di indagine da parte della Commissione Europea per presunta incompatibilità dell'aiuto con il mercato interno (**procedura di indagine formale n. SA 33983 (2013/C) "Compensazione agli aeroporti sardi per obbligazioni di servizio pubblico"**).

L'indagine aveva preso l'avvio in seguito alla notifica in data 30 novembre 2011 della Regione Sardegna degli incentivi agli aeroporti isolani quali servizi di interesse economico generale (SIEG) - dal 2010 al 2013 - come previsto dall'art. 3 della legge regionale n. 10 del 13 aprile 2010 "Misure per lo sviluppo del trasporto aereo".

La Commissione, dopo uno scambio di informazioni nel corso del 2012, aveva avviato il procedimento di indagine formale ai sensi dell'art. 108 del Trattato con lettera C(2013) 106 del 23 gennaio 2013, per valutare principalmente se le seguenti misure potessero considerarsi aiuti di Stato compatibili con il mercato interno⁴⁶:

- Misura 1. Compensazioni alle società di gestione aeroportuali della Sardegna (Alghero, Cagliari, Olbia ed eventualmente Oristano e Tortoli-Arbatax) per presunti SIEG nel periodo 2010-2013 anticipate attraverso un meccanismo di prestito gestito dalla SFIRS;
- Misura 2. Sovvenzioni concesse ai vettori aerei operanti negli stessi aeroporti a partire dal 2010.

Con riferimento alla misura 1, la Commissione, come preliminare conclusione, dubitava che ci fosse compatibilità con il mercato interno del regime di compensazione a favore dei gestori

⁴⁶ Decisione della Commissione europea del 23 gennaio 2013 C(2013) 106 "Aiuto di Stato SA. 33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/NN) – Italia. Compensazione agli aeroporti sardi per obblighi di servizio pubblico (SIEG).

aeroportuali di Alghero, Cagliari e Olbia e riteneva che le autorità italiane avessero confuso i servizi di interesse economico generale (SIEG) gravanti sugli aeroporti con gli oneri di servizio pubblico (OSP) gravanti sulle linee aeree.

Con riferimento alla misura 2, la Commissione ipotizzava che le sovvenzioni concesse alle compagnie aeree fossero da considerare aiuti di Stato e, quindi, illegali ai sensi dell'art. 107 del Trattato.

Per entrambe le misure erano state richieste ulteriori informazioni, anche a seguito dell'entrata in vigore, a partire dal 4 aprile 2014, dei nuovi Orientamenti europei sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree e l'applicazione ai casi pendenti.

Nell'incontro tenutosi a Bruxelles nel mese di ottobre 2015 con i rappresentanti nazionali e regionali, la Regione aveva sottolineato l'urgenza di chiudere la procedura, in particolare per l'aeroporto di Alghero, ma la Commissione aveva fatto presente di dover acquisire ulteriori elementi chiarificatori e aveva rinviato la decisione finale.

La Commissione europea, con il comunicato stampa del 29 luglio 2016⁴⁷ ha reso pubblica la sintesi della **Decisione CE 2016 aiuti compagnie aeree L.R. 10/2010 (SA 33983)**, nella quale si afferma che il regime introdotto dalla Regione con la legge regionale n. 10 per sviluppare il trasporto aereo e per garantire per tutto l'anno i collegamenti aerei da e per l'Isola prevedeva finanziamenti agli aeroporti isolani, che a loro volta li utilizzavano per fornire compensazioni finanziarie a compagnie aeree selezionate. Secondo la Decisione, l'obiettivo di tale compensazione era di consentire a queste compagnie aeree di aumentare il traffico aereo verso gli aeroporti sardi e svolgere le connesse attività di marketing. Il trasferimento dei finanziamenti regionali dagli aeroporti alle compagnie aeree avveniva a condizioni controllate dalle autorità sarde.

La Decisione ribadisce, poi, che gli interventi pubblici a favore delle società non configurano aiuti di Stato ai sensi delle norme dell'UE quando avvengono a condizioni accettabili per un investitore privato (principio dell'investitore operante in un'economia di mercato), ma che dall'indagine è emerso che nessun investitore privato avrebbe accettato di finanziare un tale incremento di traffico aereo, né le connesse attività di marketing, pertanto il finanziamento pubblico concesso dalla Sardegna configura un aiuto di Stato ai sensi delle norme UE.

La Commissione ha ritenuto di dover distinguere tra:

- **I finanziamenti concessi alle compagnie aeree, incompatibili e, quindi, da rimborsare;**
- **I finanziamenti concessi agli aeroporti sardi, che non contengono elementi di aiuti.**

⁴⁷ Link per ricerca: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33983

Gli aiuti concessi alle compagnie aeree. La Commissione ha accertato che alcune compagnie aeree che operavano negli aeroporti di Cagliari e Olbia avevano ricevuto dagli aeroporti una compensazione finanziaria per l'apertura di nuove rotte o l'ampliamento delle operazioni sulle rotte esistenti verso la Sardegna e questo aveva rappresentato per loro un incentivo finanziario per aumentare il traffico aereo verso l'Isola. Le compagnie aeree selezionate hanno inoltre ricevuto dagli aeroporti una compensazione finanziaria per lo svolgimento di operazioni di marketing rientranti nelle loro normali attività. Di conseguenza, la Commissione ha ritenuto che gli accordi contenessero elementi di aiuti di Stato¹⁸ a favore delle compagnie aeree selezionate che volavano da e verso la Sardegna, procurando loro un vantaggio economico sleale da rimborsare. Gli importi precisi da recuperare presso le linee aeree beneficiarie dovranno essere stabiliti dalle autorità italiane nel corso della procedura di recupero.

Come indicato nella deliberazione della Giunta regionale n. 5/2 del 24 gennaio 2017, nel dispositivo finale, la Decisione prescrive che entro quattro mesi sia eseguito il recupero e entro due mesi entro siano fornite alla Commissione informazioni concernenti l'elenco dei beneficiari, l'importo complessivo (ovvero capitale e interessi) che deve essere recuperato presso ciascuno di essi, una descrizione dettagliata delle misure già adottate e previste per conformarsi alla decisione e i documenti attestanti che ai beneficiari è stato imposto di rimborsare l'aiuto.

Considerata la complessità del caso, la Regione non ha ancora fornito le informazioni alla Commissione europea, la quale le ha recentemente sollecitate con una lettera.

Nella delibera si rappresenta, infatti, l'elevato numero di beneficiari presso i quali è necessario recuperare le somme (16 società operanti negli scali sardi, alcune con sede legale all'estero, anche in paesi extra UE, elementi che comportano anche problematiche di carattere linguistico, in quanto occorre effettuare la traduzione giurata dei provvedimenti da notificare ai destinatari.

Un ulteriore elemento critico è che la decisione non è disponibile in lingua italiana e non è stata ancora pubblicata nella versione ufficiale, essendo in corso le interlocuzioni concernenti gli eventuali profili di riservatezza.

Nell'adunanza pubblica, l'Assessore dei Trasporti ha comunicato che la Regione sta procedendo al recupero delle somme. Ha rappresentato, inoltre, che la condizione dell'operatore in economia

¹⁸ "Gli aiuti di Stato alle compagnie aeree possono essere giustificati e compatibili purché rispondano a un obiettivo di interesse generale, come lo sviluppo regionale o l'accessibilità. La Commissione ritiene però che le misure non rispondano ai criteri stabiliti dagli orientamenti del 2005 sugli aiuti di Stato per lo sviluppo degli aeroporti regionali. In particolare, le misure non erano destinate a rendere le rotte redditizie senza finanziamenti pubblici in futuro e non si limitavano ai costi supplementari derivanti dall'apertura di nuove rotte. La Sardegna ha anche omesso di indire procedure di gara per selezionare le compagnie aeree chiamate a effettuare le attività finanziate. Il finanziamento pubblico non risponde pertanto agli obiettivi di interesse comune nel settore dei trasporti."

di mercato comporta una valutazione riferita al solo aeroporto interessato, mentre si sta cercando di far considerare dalle autorità europee l'economia del territorio in senso più ampio.

Gli aiuti concessi agli aeroporti sardi. La Commissione ha concluso che gli aeroporti sardi non hanno ricevuto alcun aiuto statale, poiché il finanziamento pubblico è stato interamente trasferito alle compagnie aeree. Gli aeroporti non hanno, infatti, tratto alcun vantaggio e sono serviti solo come intermediari per il trasferimento degli aiuti ai beneficiari.

La Commissione ha chiarito che la Decisione è stata adottata alla luce dei nuovi orientamenti del 2014 sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree, che hanno sostituito gli orientamenti del 2005⁴⁹, modificando il contesto in cui si valutano gli aiuti di stato agli aeroporti e alle compagnie aeree.

In riferimento all'**aeroporto di Alghero** che, inizialmente, era stato inserito nella stessa procedura di indagine, la Commissione ha, invece, concluso che la fattispecie era già stata affrontata in una decisione adottata dalla Commissione stessa nell'ottobre 2014 su un caso separato. Nella decisione si constatava che alcuni accordi conclusi dal dirigente dell'aeroporto di Alghero avevano procurato alle compagnie aeree beneficiarie un indebito vantaggio economico, che occorreva rimborsare. La Decisione CE 2016 ha chiarito, quindi, che per quanto riguarda l'aeroporto di Alghero non si è resa necessaria alcuna ulteriore azione.

⁴⁹ Gli Orientamenti del 2005 sugli aiuti di Stato per lo sviluppo degli aeroporti regionali consentivano agli Stati membri di concedere aiuti di Stato a tali aeroporti a determinate condizioni. Le norme miravano a garantire buoni collegamenti fra le regioni e a rispondere alle esigenze di trasporto dei cittadini europei, creando al tempo stesso parità di condizioni fra gli aeroporti e le compagnie aeree nel mercato unico.

7. GLI INTERVENTI PER L'AEROPORTO DI ALGHERO

Per inquadrare correttamente gli interventi per garantire il diritto alla mobilità tra la Sardegna e l'Italia continentale è opportuno fare un accenno al fenomeno dei trasporti cosiddetti "low cost". La situazione di insularità della Sardegna rende, infatti, essenziale l'esigenza di incentivare e mantenere un adeguato sistema di trasporti che consenta di attenuare i disagi che tale condizione comporta, con la forte discriminazione determinata dagli elevati costi di trasporto di passeggeri e merci e dalla mancanza di alternative al mezzo aereo o navale. Proprio per ovviare, almeno in parte, a tale disequilibrio è stato previsto l'istituto della continuità territoriale che, tuttavia, per come è stato costruito nel periodo in esame non ha assicurato il pieno raggiungimento degli scopi prefissati. In particolare, la rigidità del sistema di aiuto pubblico ha consentito, in alcuni periodi, alle compagnie aeree di offrire voli a tariffe inferiori rispetto a quelle della continuità ai passeggeri che non rientravano in tale regime.

Nel periodo in esame, oltre ai collegamenti assicurati in regime di continuità, vi sono stati altri collegamenti verso scali nazionali e internazionali operati da altre compagnie aeree.

Spesso, tuttavia, anche nelle rotte "libere" è mancata una vera concorrenza, considerato che numerose tratte sono state coperte da un solo operatore, tradizionale o low cost.

Dette compagnie hanno spesso usufruito di varie forme di agevolazione che hanno consentito di adottare una politica dei prezzi assai vantaggiosa per i viaggiatori, che ha portato a incrementare il numero dei passeggeri.

La politica commerciale delle compagnie "low cost" è apparsa in grado di influire in modo rilevante sullo sviluppo economico di una determinata località, in particolare nel settore turistico. Emblematico il caso dell'aeroporto di Alghero, per il quale la riduzione dei voli low cost ha portato a un calo dei passeggeri nel 2016 rispetto al 2015 che ha interrotto bruscamente un trend di crescita che durava dal 2010.

Come riportato nella sottostante tabella, rilevata dalle statistiche presenti nel sito di ASSAEROPORTI - Associazione Italiana Gestori Aeroporti, tra gennaio e agosto 2016, si è registrato un calo, rispetto al corrispondente periodo del 2015, rispettivamente del 16,3% per quanto riguarda i movimenti aerei e del 19,3%, riguardo al numero di passeggeri, pari, in termini assoluti, a 960.211 passeggeri, numero che per la prima volta dal 2010 risulta inferiore al milione.

Tabella 24 - Movimenti aerei e passeggeri aeroporto di Alghero

Anno	Movimenti	%	Passeggeri	%
2010	9.848	-7,5	947.851	-9,1
2011	10.096	3	1.050.143	10,8
2012	10.068	0	1.064.522	1,1
2013	9.893	-2	1.109.691	4,2
2014	9.739	-1,6	1.126.070	1,5
2015	9.013	-7,5	1.190.067	5,7
2016	7.518	-16,3	960.211	-19,3

Dati ASSAEROPORTI - Associazione Italiana Gestori Aeroporti - <http://www.assaeroporti.com/>

Interventi della Commissione europea

La **decisione della Commissione** del 2014, richiamata dalla Commissione nella decisione CE 2016 sopra esaminata, è la **n. 2015/1584** del 1° ottobre 2014 relativa all'aiuto di Stato SA. 23098 (C37/2007 "Presunto aiuto di Stato concesso a e dall'aeroporto di Alghero a favore di Ryanair e altri vettori aerei" per incompatibilità dell'aiuto con il mercato interno".

La procedura di indagine formale relativa all'aiuto di Stato SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) era stata avviata con la decisione del 12 settembre 2007; nel 2012 era stata ampliata ed estesa alle misure concesse alla società di gestione dell'aeroporto di Alghero a partire dal 2000. Con la decisione (UE) 2015/1584 del 1° ottobre 2014, notificata con il numero C(2014) 6838, la Commissione ha dichiarato gli aiuti di Stato alla SOGEAAL compatibili e ha ritenuto "non aiuto" le misure nei confronti della maggior parte delle compagnie aeree, tra le quali Ryanair.

In particolare, i contributi diretti per infrastrutture, impianti, lavori e apparecchiature, nonché, i conferimenti di capitale concessi dall'Italia all'aeroporto di Alghero sono stati considerati aiuti di Stato compatibili con il mercato interno ai sensi dell'art. 107, par. 3, lettera c) del Trattato; le misure alle quali l'Italia ha dato esecuzione a favore di Ryanair, Air One/Alitalia, Volare, bmibaby, Air Vallée ed Air Italy non sono stati ritenuti aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato. Di contro, le misure alle quali l'Italia ha dato esecuzione a favore di Meridiana e Germanwings⁵⁰ sono state ritenute aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, incompatibili con il mercato interno e da recuperare.

Nei confronti di Meridiana è stata recuperata la somma di 115.119,57 euro, mentre ha presentato problematiche, per altro risolte, il recupero di 105.963,99 euro nei confronti della compagnia tedesca⁵¹. Nelle controdeduzioni⁵² l'Assessorato dei Trasporti ha comunicato che "il recupero della

⁵⁰ Compagnia integrata dal 2016 in Eurowings.

⁵¹ Relazione di verifica regionale 2015.

⁵² Nota n. 3617 del 29 marzo 2017.

somma di euro 105.963,99 nei confronti della compagnia tedesca Germanwings è stato seguito dalla Direzione generale per la comunicazione della Presidenza e che, da notizie ricevute, sia andato a buon fine”.

La Commissione ha, quindi, dichiarato “non aiuto” le misure nei confronti della compagnia Ryanair in base a un’analisi ex ante della redditività degli accordi con Ryanair riferita ai costi e ai ricavi incrementali che un operatore in un’economia di mercato che avesse agito al posto della So.Ge.A.AL⁵³ si sarebbe potuto ragionevolmente attendere all’epoca della conclusione di ognuno degli accordi conclusi con Ryanair ed esaminati in sede di decisione. Dalla Decisione si rileva altresì che “*Dai vari piani industriali elaborati da So.Ge.A.AL risulta evidente che il gestore aeroportuale prevedeva una crescita del traffico basata sulla strategia volta a sviluppare il turismo attirando collegamenti low cost internazionali, ritenuti in grado di produrre un traffico passeggeri molto più elevato rispetto ai collegamenti nazionali*”. Quindi, per quanto riguardava Ryanair, la Commissione concludeva che “*Poiché il risultato attualizzato atteso è positivo per ognuno degli accordi firmati con Ryanair, la Commissione conclude che per ognuno degli accordi di servizi aeroportuali con Ryanair So.Ge.A.AL prevedeva di raggiungere la redditività, all’epoca della sottoscrizione di tali accordi; stipulando gli accordi in questione, So.Ge.A.AL non ha quindi conferito un vantaggio economico a Ryanair e tali accordi non costituiscono di conseguenza aiuti di Stato*”⁵⁴.

Si osserva, quindi, che in mancanza di tali condizioni, occorrerebbe dimostrare di essere in presenza di situazioni per le quali l’aiuto di Stato appaia necessario nella misura in cui il mercato non sia in grado di produrre i miglioramenti necessari allo sviluppo delle aree interessate.

Secondo la Commissione poi, “**Una compagnia aerea che pratica prezzi bassi, con una situazione finanziaria solida deve potere offrire tariffe vantaggiose senza ricorrere ad aiuti pubblici**”⁵⁵.

⁵³ Società di gestione dell’aeroporto di Alghero.

⁵⁴ Gli orientamenti europei in materia di concorrenza e di aiuti di stato, delineati in primo luogo da TFUE, trovano puntuale conferma, per quanto riguarda il settore del trasporto aereo, nella comunicazione della Commissione sugli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/03), dove si legge, anzitutto, che “la soppressione di sovvenzioni non giustificate, nonché una concorrenza libera e non falsata costituiscono una parte essenziale dello sforzo diretto ad allineare le scelte di mercato alle esigenze di sostenibilità”.

Nello stesso documento si legge altresì che “Quando un aeroporto dispone di risorse pubbliche, in linea di principio, si può escludere l’esistenza di un aiuto ad una compagnia aerea che utilizza l’aeroporto, quando il rapporto tra l’aeroporto e tale compagnia aerea è conforme al MEO” (Test MEO” Test dell’operatore in un’economia di mercato).

. Di norma si tratta del caso in cui:

a) il prezzo praticato per i servizi aeroportuali corrisponde al prezzo di mercato, oppure
b) è possibile dimostrare attraverso un’analisi ex ante che l’accordo aeroporto/compagnia aerea porterà ad un aumento incrementale dei profitti per l’aeroporto” - (Orientamenti del 2014 per il settore dell’aviazione, punto 53)

⁵⁵ Comunicato stampa della Commissione IP/01/157, Bruxelles, 3 febbraio 2001 – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-157_it.htm

Nel corso del 2016 la situazione critica della società di gestione dell'aeroporto di Alghero (la SOGEAAL Spa era interamente controllata dalla Regione Sardegna con l'80,20% del capitale, mentre la S.F.I.R.S. S.p.A. possedeva il restante pacchetto azionario del 19,80%) è stata affrontata con l'approvazione di due leggi, entrambe su disegni di legge predisposti dalla Giunta regionale.

La legge regionale 2 settembre 2016, n. 21, recante "Interventi sul capitale della società di gestione dell'aeroporto di Alghero SOGEAAL Spa", ha previsto l'intervento sul capitale della SOGEAAL Spa da parte dei soci Regione Sardegna e SFIRS Spa, nella misura massima di complessivi 5.821.550 euro per la copertura delle perdite. L'autorizzazione all'esecuzione dell'intervento, a norma dell'art. 2 della norma in oggetto, era subordinata alla contestuale sottoscrizione, da parte di idoneo investitore privato, secondo il principio del "pari passu", selezionato in esito alla procedura di privatizzazione indetta nel maggio 2015 di cui all'articolo 1, comma 2, della legge regionale 13 aprile 2010, n. 10 (Misure per lo sviluppo del trasporto aereo), di un intervento sul capitale sociale di SOGEAAL Spa non inferiore a 9.468.804 euro, finalizzato all'acquisizione del 71,25 per cento del relativo pacchetto azionario.

La successiva legge regionale n. 27 dell'11 novembre 2016 "Aiuto al salvataggio ed alla ristrutturazione della società di gestione dell'Aeroporto di Alghero – SOGEAAL Spa" aveva previsto un'alternativa in caso di mancato perfezionamento della procedura di privatizzazione indetta da SOGEAAL Spa nel maggio 2015: autorizzava, infatti, l'intervento finanziario del socio pubblico Regione Sardegna e SFIRS Spa, destinato ad assicurare, nel breve periodo, la prosecuzione delle attività aziendali della Società di gestione aeroportuale in condizioni di equilibrio economico-finanziario e, al termine, la ristrutturazione della stessa in conformità alla normativa nazionale e agli orientamenti europei vigenti.

Gli oneri finanziari erano quantificati, per l'anno 2016, in complessivi euro 15.290.354 e avrebbero dovuto gravare, per euro 12.262.864, sulla missione 10 - programma 04 - titolo 2 del bilancio regionale per gli anni 2016-2018, mentre, per euro 3.027.490, sul bilancio della partecipata SFIRS Spa. Per le misure attuative previste dalla legge sarebbe stata necessaria la notifica all'Unione europea, nonché alla Corte dei conti, ai sensi del D. Lgs. 19/08/2016, n. 175 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

La scadenza dell'ultimo bando per l'acquisizione del predetto 71,25 per cento era fissata per il 28 novembre 2016. A seguito della presentazione di un'offerta da parte della società F2i - Fondi Italiani per le Infrastrutture, l'iter di privatizzazione della SOGEAAL è stato ratificato dal

consiglio di amministrazione uscente. Al fondo va il 72,5% delle azioni di SOGEAAL, mentre il resto delle azioni rimarrà nella disponibilità della SFIRS.

Di conseguenza, è decaduta l'ipotesi alla base della legge regionale 11 novembre 2016, n. 27⁵⁶.

La legge regionale successivamente intervenuta ha delineato un'ipotesi alternativa senza destituire di validità la precedente legge che, di fatto, ha trovato applicazione. Ciò è un chiaro sintomo della difficoltà che ha incontrato in concreto la strategia di privatizzazione della società di gestione dell'aeroporto di Alghero.

La giurisprudenza comunitaria - approfondimento

In questo capitolo si fornisce un approfondimento basato sull'analisi di alcune casistiche in materia di trasporto aereo per comprendere la linea adottata dalla Commissione per tutelare la libertà di concorrenza e di comprendere in concreto quali siano le prassi non consentite in materia di aiuti di stato.

Alla luce di quanto di seguito richiamato, si è accertato che non è consentito il supporto pubblico diretto, o anche indiretto, attraverso accordi stipulati dai gestori aeroportuali, a favore delle compagnie aeree, se non è possibile dimostrare che gli oneri sostenuti a favore delle stesse compagnie, sarebbero stati accettati da un operatore in economia di mercato. In mancanza di tali condizioni, occorrerebbe dimostrare di essere in presenza di situazioni per le quali l'aiuto di Stato appaia necessario nella misura in cui il mercato non sia in grado di produrre i miglioramenti necessari allo sviluppo delle aree interessate.

Fondamentale, in primo luogo, appare l'affermazione, da parte della Corte di Giustizia, della natura imprenditoriale della gestione aeroportuale, contenuta nella sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 24 ottobre 2002 nel procedimento C-82/01 P, Aéroports de Paris, la quale confermava quanto stabilito dal Tribunale con la sentenza 12 dicembre 2000, causa T-128/98. Tale sentenza rappresenta uno spartiacque per le azioni intraprese dalla Commissione in materia di concorrenza.

⁵⁶ Nella relazione di accompagnamento al testo del Disegno di legge, si illustrava la necessità di disporre di apposita normativa che contemplasse la predisposizione di una misura di aiuto per il salvataggio e la ristrutturazione nei confronti di SOGEAAL Spa, in conformità alla normativa nazionale e a quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione europea (2014/C 219/01) - Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà. La Giunta regionale, come si rileva dalla citata delibera, prendeva in considerazione, tra le tipologie di aiuto disciplinate dai suddetti orientamenti l'aiuto al salvataggio e l'aiuto alla ristrutturazione. Il primo si concretizza in una forma di assistenza urgente e temporanea, il cui obiettivo principale è consentire di tenere in vita un'impresa in difficoltà per il breve periodo necessario all'elaborazione di un piano di ristrutturazione o di liquidazione. Gli aiuti alla ristrutturazione, invece, devono ripristinare la redditività a lungo termine del beneficiario in base a un piano di ristrutturazione realistico.

I citati Orientamenti prevedono, quindi, che la concessione degli aiuti sia subordinata alla realizzazione di un piano di ristrutturazione che deve essere sottoposto alla approvazione della Commissione europea. Il piano deve permettere di ripristinare la redditività a lungo termine del beneficiario entro un lasso di tempo ragionevole e sulla base di ipotesi realistiche circa le condizioni operative future, deve evidenziare sia le cause delle difficoltà del beneficiario che le sue debolezze, illustrando in che modo le misure che si propongono potranno rimediare alla situazione e prevedendo, al contempo, un significativo contributo proprio del beneficiario ai costi di ristrutturazione. Si tratta quindi di un piano complesso e articolato che necessita di essere predisposto con la supervisione di un qualificato soggetto specialistico.

La Commissione ritiene che, prima di tale sentenza, le autorità pubbliche potevano ritenere legittimamente che le misure di finanziamento a favore degli aeroporti non costituissero aiuti di Stato ai sensi della normativa dell'UE.

Circa l'ammissibilità di alcune forme di aiuto valutate dalla Commissione, a titolo esemplificativo può citarsi la decisione (UE) 2016/789 della Commissione del primo ottobre 2014 relativa all'aiuto di Stato SA.21121 (C29/08) riguardante il finanziamento dell'aeroporto di Francoforte Hahn e i rapporti finanziari tra l'aeroporto e Ryanair. Fra le misure prese in esame, la Commissione ha concluso che il finanziamento a favore dell'aeroporto (tra cui l'aumento di capitale del 2004 da parte del Land Renania-Palatinato e del Land Assia, le sovvenzioni dirette, ecc.) costituiscono aiuti di Stato, ma tali aiuti sono compatibili con le norme dell'UE essendo conformi agli orientamenti sul trasporto aereo del 2005 e del 2014, tenuto conto dell'importanza dell'aeroporto per lo sviluppo e l'accessibilità della regione di Hunsrück e il decongestionamento dell'aeroporto di Frankfurt Main⁵⁷. Per quanto concerne gli accordi con Ryanair, la Commissione ha ritenuto che, al momento della loro conclusione ci si poteva ragionevolmente aspettare che avrebbero portato ad un aumento incrementale dei profitti, per cui non comportano aiuto di stato dato che sarebbero stati accettati da un operatore in economia di mercato.

Con la decisione (UE) 2016/788 della Commissione del primo ottobre 2014 relativa all'aiuto di Stato SA.32833 (11/C)58, cui la Germania ha dato esecuzione, riguardante le modalità di finanziamento dell'aeroporto di Francoforte-Hahn poste in essere dal 2009 al 2011, sono stati presi in considerazione prestiti, pari a 47 milioni di Euro che l'aeroporto ha ricevuto da un'impresa pubblica, concludendo che non si trattava di aiuti di stato, in quanto gli stessi prestiti erano stati concessi a prezzi di mercato. Un altro prestito, pari a 6,8 milioni di euro, concesso dalla stessa impresa, con garanzia statale del 100% è stato invece considerato aiuto di Stato, compatibile, tuttavia con la normativa in materia di concorrenza, in considerazione dell'importanza dell'aeroporto per lo sviluppo regionale, la connettività della regione e il decongestionamento dell'aeroporto di Frankfurt Main.

Altra decisione significativa per la comprensione degli orientamenti UE in materia di trasporto aereo e concorrenza riguarda la decisione della Commissione 2014 relativa all'aiuto di Stato SA.14093, riguardante l'aeroporto di Charleroi – Belgio. L'indagine riguardava, anzitutto, le

⁵⁷ C. Europea – Memo – Bruxelles, 1/10/2014 - http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-511_it.htm

⁵⁸ Ibidem

misure concesse dal Belgio alla società Brussels South Charleroi Airport (BSCA), gestore dell'aeroporto di Charleroi. La Commissione contestava il canone di concessione che veniva pagato dalla Società di gestione, considerato troppo basso rispetto a quanto avrebbe richiesto un operatore privato e concludeva che si trattava di aiuto di stato chiedendo altresì al Belgio di aumentare il canone di concessione pagato da BSCA al livello di quello che un operatore privato avrebbe chiesto in cambio di tali misure, nonché il recupero, delle somme non percepite, valutate dalla Commissione in di circa 6 milioni di euro.

OSSERVAZIONI

Prima di formulare alcune osservazioni in merito a quanto emerso dall'indagine, è opportuno ricordare che questa Sezione del controllo nella relazione di verifica del Rendiconto generale della Regione autonoma della Sardegna per l'esercizio finanziario 2013⁵⁹ aveva osservato che *“le innumerevoli procedure di infrazione, che di fatto riguardano tutti i principali profili di interesse gestionale dell'Assessorato ai trasporti, indicano una lettura non chiara delle disposizioni e dei principi operanti in ambito europeo e, al contempo il tentativo di sottrarsi ad essi attraverso interventi normativi in concreto ritenuti “di facciata” da parte delle istituzioni dell'Unione Europea.”*

Premesso che, mediante la continuità territoriale, deve essere garantito il diritto alla mobilità sia con tariffe certe e costi non elevati, sia con qualità e regolarità nel servizio, frequenze adeguate e possibilità di andata e ritorno nella stessa giornata, in previsione dei nuovi interventi e delle decisioni regionali da adottare per assicurare i collegamenti, anche a seguito degli sviluppi delle procedure di infrazione dell'Unione europea, si evidenziano alcune problematiche riscontrate nel modello di continuità territoriale attualmente in vigore:

1. Il congestionamento delle due tratte verso Roma e Milano (CT1) come conseguenza della cessazione della continuità territoriale verso gli scali minori (CT2).
2. L'aumento dei costi e dei tempi per la necessità di utilizzare ulteriori mezzi (aerei, treni o autobus) per raggiungere le destinazioni finali.
3. L'offerta non sempre adeguata a soddisfare il numero di richieste, in particolare in alcuni periodi dell'anno.
4. I collegamenti con l'Italia continentale integrati dalle compagnie *low cost*, con tariffe talvolta superiori a quelle della continuità territoriale e soggette a variabili non prevedibili.
4. I collegamenti svolti dalle compagnie *low cost* soggetti a condizioni disagiati per alcune tipologie di passeggeri (impossibilità di andare e tornare in giornata, impossibilità di cambiare biglietto, limite di carico e trasporto del bagaglio, assenza di servizi quali accompagnamento minori, disabili, ecc., scali distanti dalla destinazione principale).

⁵⁹ Approvata con Delibera n. 34/2014/PAR del 24 giugno 2014.

5. Le rilevanti ricadute sul turismo derivanti da un trasporto aereo insufficiente e con costi elevati.

Come rilevato nell'ambito dell'indagine, diversi interventi normativi hanno modificato la disciplina sulla continuità territoriale e la programmazione regionale ha risentito dei tempi lunghi delle decisioni comunitarie; ciò ha condizionato l'utilizzo delle possibilità offerte dalla continuità territoriale anche come strumento delle politiche di sviluppo economico e produttivo della Regione Sardegna.

Le linee d'indirizzo strategico in materia di trasporto aereo in Sardegna, approvate con la delibera di Giunta regionale n. 38/14 del 28 giugno 2016 e definitivamente con la delibera n. 1/1 del 10 gennaio 2017, prendono atto delle criticità dell'attuale sistema e mirano a rappresentare un punto di svolta.

Al fine di valutare il nuovo modello di continuità territoriale tra gli aeroporti della Sardegna e Roma Fiumicino e Milano Linate, l'Ufficio istruttore ha rappresentato graficamente l'andamento delle tariffe dal 2008 fino al nuovo modello.

La costante riduzione della tariffa agevolata massima su tutte le tratte e l'analogo andamento delle altre tariffe (non agevolata media e non agevolata massima) porta la Sezione a osservare che le criticità riscontrate comunemente dagli utenti negli spostamenti, come sopra riepilogate, non sono dipese dalle regole tariffarie della CT1 ma da altri fattori, in particolare dall'insufficiente numero di posti disponibili su quelle tratte in conseguenza dell'aumentata domanda.

Le procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea non riguardavano la CT2, ma gli aiuti agli aeroporti o alle compagnie aeree.

Le decisioni della Commissione vanno correttamente inquadrare nella strategia europea di uno spazio aereo unico dell'Unione con particolare riguardo alla politica degli aiuti di stato, che dovrebbe concentrarsi sull'agevolazione di aiuti ben concepiti diretti a correggere le criticità del mercato e a favorire obiettivi di interesse comune unionale, evitando lo spreco di risorse pubbliche. Gli aiuti di Stato possono essere utilizzati per ottenere risultati più auspicabili e più equi quando il funzionamento dei mercati è ritenuto insoddisfacente sotto il profilo della politica di coesione, tuttavia i contributi pubblici possono falsare la concorrenza tra imprese e incidere sugli scambi tra Stati membri in misura contraria all'interesse dell'Unione.

Non è, quindi, consentito il supporto pubblico diretto, o anche indiretto attraverso accordi stipulati dai gestori aeroportuali, a favore delle compagnie aeree, se non è possibile dimostrare che gli oneri sostenuti a favore delle stesse compagnie, sarebbero stati accettati da un operatore in

economia di mercato. In mancanza di tali condizioni, occorrerebbe dimostrare di essere in presenza di situazioni per le quali l'aiuto di Stato appaia necessario nella misura in cui il mercato non sia sostanzialmente in grado di produrre i miglioramenti necessari allo sviluppo delle aree interessate.

Come si è visto nel corso della relazione, gli impegni di spesa a favore delle compagnie aeree per la continuità territoriale negli esercizi 2012 e 2013 sono stati di 8.765.706,28 euro e di 7.715.904,16 euro rispettivamente. A seguito del trasferimento alla Regione Sardegna delle funzioni relative alla continuità, ai sensi della legge n. 296/2006, i relativi oneri sono a carico del bilancio regionale dal 2010; dal 2014 la situazione appare ormai definita, con impegni formali che ammontano, complessivamente, a 42.976.702,05 per il 2014, 43.154.282,70 euro per il 2015 e 56.067.147,77 per il 2016, tali importi rappresentano rispettivamente lo 0,60%, lo 0,55% e lo 0,53% degli impegni complessivi del bilancio regionale.

Di recente, l'art. 10 "Continuità territoriale" del decreto legge n. 185 del 25 novembre 2015, convertito con la legge n. 9 del 22 gennaio 2016, ha assegnato alla Regione la somma di 30 milioni di euro per l'anno 2015 al fine di "garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna, che consenta la riduzione dei disagi derivanti dalla condizione di insularità e assicuri la continuità del diritto alla mobilità anche ai passeggeri non residenti". Secondo la previsione normativa, tali risorse devono essere impiegate in osservanza alle vigenti disposizioni europee e nazionali in materia di oneri di servizio pubblico nei collegamenti aerei intracomunitari. Tale importo risulta totalmente impegnato nel bilancio statale con la causale "Oneri servizio pubblico per la Regione Sardegna", in data 17 dicembre 2015 ma è confluito nel conto dei residui. Dal sistema informativo della Regione si è rilevato che al 31 dicembre 2016 tale somma non era stata accertata in entrata nel bilancio regionale. Nelle audizioni svolte nel corso dell'istruttoria, l'Assessorato ha dichiarato di voler destinare quei fondi al nuovo modello di continuità, confidando che il finanziamento, limitato ad una annualità, sarebbe stato rinnovato per ulteriori tre anni, portando quindi il contributo statale a 120 milioni di euro.

L'Amministrazione regionale non ha, quindi, ritenuto di avvalersi nel 2016 di tale finanziamento di importo considerevole, specie nel raffronto con le risorse destinate dalla Regione per la continuità aerea che sono di poco superiori ai 40 milioni di euro negli ultimi esercizi.

In effetti la legge non poneva condizioni all'uso di tali risorse che avrebbero già potuto trovare impiego nell'esercizio 2016, infatti, lo Stato non si era limitato a promettere un aiuto economico,

ma aveva impegnato sin dal 2015 l'intera somma e aveva previsto le deroghe contabili necessarie per un immediato utilizzo della stessa.

Peraltro, si tratta di risorse che sarebbero state immediatamente spendibili in quanto le relative spese effettuate nel 2016, sarebbero state escluse dai vincoli di finanza pubblica, essendo tali risorse parimenti non considerate tra le entrate finali del saldo per l'anno 2015 di cui al comma 463 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

In sede istruttoria è stato osservato che la Regione avrebbe dovuto effettuare il relativo accertamento dell'entrata nell'esercizio di attribuzione del contributo o del trasferimento e, in mancanza del relativo impegno di spesa, avrebbe dovuto apporre apposito vincolo nel risultato di amministrazione definito come "vincolo derivante da trasferimento".

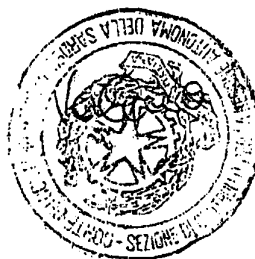
L'Assessorato dei Trasporti ha, quindi, esposto le motivazioni contabili che ne hanno guidato l'operato; in particolare ha fatto presente di non avere ricevuto alcun provvedimento di impegno delle risorse in questione, nel corso dell'esercizio 2016, da parte del competente Ministero. Le successive interlocuzioni hanno portato a ritenere che le risorse in argomento potranno essere destinate al cofinanziamento del nuovo modello di imposizione di oneri di servizio pubblico per il quadriennio ottobre 2017 - ottobre 2021 e quindi potranno essere erogate da parte del Ministero solo a seguito dell'affidamento delle rotte in continuità territoriale conseguente alle correlate procedure ad evidenza pubblica.

Nell'adunanza pubblica del 4 aprile 2017 i rappresentanti della Regione hanno fatto presente che i 30 milioni costituivano solo una prima *tranche* di un finanziamento più ampio destinato al nuovo modello di continuità territoriale e, nel ribadire la correttezza contabile dell'operazione, effettuata allo scopo di tenere in linea il bilancio regionale con accertamenti e impegni nello stesso anno, hanno comunicato che una recente delibera CIPE, in corso di registrazione, ha assegnato gli ulteriori 90 milioni attesi.

Alla luce di quanto rappresentato e delle vicende successivamente intervenute, tale motivazione potrebbe anche trovare una sua specificità da un punto di vista strettamente contabile, in quanto nel nuovo ordinamento viene in evidenza il momento della esigibilità ai fini della contabilità degli accertamenti, resta il fatto che il differimento dell'impiego del contributo è stato deciso solo all'esito di trattative con il competente Ministero avvenute in un momento successivo.

Infine il processo di privatizzazione della società di gestione dell'aeroporto di Alghero, resosi necessario a causa di difficoltà finanziarie, si è dimostrato di notevole complessità; successivamente alla legge regionale n. 21 del 2 settembre 2016 che prevedeva l'ingresso di un

operatore privato, per scongiurare la circostanza del mancato affidamento, è stata approvata la legge regionale n. 27 dell'11 novembre 2016, che ha delineato un'ipotesi alternativa, senza destituire di validità la precedente legge che, tuttavia, essendo stato nel frattempo reperito un operatore privato, ha trovato applicazione.



cc. l. r. 27/11/16

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Vettori aerei aggiudicatari CT1	15
Tabella 2 - Tariffe OSP 2013	16
Tabella 3 - Tariffe OSP 2015	16
Tabella 4 - Tariffe OSP 2016	16
Tabella 5 - Prospetto riepilogativo degli aggiornamenti tariffari CT1 (DM 61/2013)	17
Tabella 6 - Dati passeggeri anni 2010 - 2015	19
Tabella 7 - Confronto traffico passeggeri CT1 2014- 2015	19
Tabella 8 - Tariffe CT2 - DM 36/2005	25
Tabella 9 - Traffico passeggeri rotte CT2 anni 2010 - 2015	25
Tabella 10 - Confronto traffico passeggeri CT2 2014- 2015	25
Tabella 11 - CT2 - Riepilogo procedure di assegnazione rotte	26
Tabella 12 - Situazione Capitolo SC07.0628 - Esercizi 2010 - 2016	28
Tabella 13 - Situazione Capitolo SC07.0627 - Esercizi 2010 - 2016	31
Tabella 14 - Impegni di spesa a carico dei capitoli SC07.0627 e SC07.0628 a favore delle compagnie esercenti gli oneri di servizio pubblico, a favore dell'ENAC e per altre spese (consulenza, assistenza, ecc)	33
Tabella 15 - Impegni e rotte (dati rilevati dal sistema informativo regionale)	34
Tabella 16 - Confronto impegni complessivi tra continuità aerea e strategie, funz. Obiettivo, Ass. Trasporti, Bilancio Regione	36
Tabella 17 - Indicatore costo/passeggero continuità - anni 2014-2015	37
Tabella 18 - Schema di imposizione di oneri di servizio pubblico (OSP) di cui alla Delibera del 10 gennaio 2017, n. 1/1 e 6/31 del 31.1.2017 *	44
Tabella 19 - Risorse finanziarie 2017-2020 CTI	45
Tabella 20 - Riepilogo delle tariffe stabilite dai Decreti ministeriali, in materia di imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte della CT1	47
Tabella 21 - piano di riparto delle risorse stanziare nel Bilancio regionale per il finanziamento degli aeroporti isolani	55
Tabella 22 - Situazione capitolo SC07.0629 - anni 2010 - 2016	56
Tabella 23 - Trasferimenti disposti a favore della SFIRS Spa	57
Tabella 24 - Movimenti aerei e passeggeri aeroporto di Alghero	62

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 - Impegni assunti in c/competenze esercizio 2016, Cap. SC07.0627 e relativi anni di riferimento.....	30
Grafico 2 - Impegni complessivi - Cap. SC07.0627	31
Grafico 3 - Impegni di spesa a favore delle compagnie aeree - cap. SC07.0627	33
Grafico 4 - Confronto impegni complessivi tra fondi continuità aerea e strategie, funz. Obiettivo, Ass. Trasporti.....	36
Grafico 5 - Riepilogo delle tariffe stabilite dai Decreti ministeriali, in materia di imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte della CTI e confronto col nuovo modello di continuità – tratte Alghero-Roma/Cagliari-Roma/Olbia-Roma	47
Grafico 6 - Riepilogo delle tariffe stabilite dai Decreti ministeriali, in materia di imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte della CTI e confronto col nuovo modello di continuità – tratte Alghero-Milano/Cagliari-Milano/Olbia-Milano.....	48
Grafico 7 - Confronto tariffe stabilite dai Decreti ministeriali e dal nuovo modello di continuità, in materia di imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte della CTI– tratte Alghero-Roma/Cagliari-Roma/Olbia-Roma	49
Grafico 8 - Confronto tariffe stabilite dai Decreti ministeriali e dal nuovo modello di continuità, in materia di imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte della CTI– tratte Alghero-Milano/Cagliari-Milano/Olbia-Milano	50

