



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori PADUA, ORRÙ, MINEO, BIANCO, LUMIA, FILIPPI, PETRAGLIA, CANTINI, LO GIUDICE, GRANAIOLA, DI GIORGI, PAGLIARI, D’ADDA, GUERRIERI PAOLETTI, Stefano ESPOSITO, CIRINNÀ, MATTESINI, PEZZOPANE, SILVESTRO, SOLLO e GIACOBBE**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 GIUGNO 2013**

Norme per il trasporto aereo agevolato e la continuità territoriale della Sicilia e dell’isola d’Elba

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge riprende ed integra due proposte di legge presentate alla Camera rispettivamente nel 1999 e nel 2000. Con esso, si intende affermare compiutamente il concetto della continuità territoriale, entrato a far parte nel nostro ordinamento con la legge 17 maggio 1999, n. 144, che però all'articolo 36 dispone la continuità territoriale per la sola Regione Sardegna e per le isole minori della Sicilia. Dunque al contrario della continuità territoriale sarda, quella prevista per la Sicilia e per il caso dell'isola d'Elba, non si basa su un vero e proprio regolamento, tanto che non esiste alcun requisito particolare per accedervi.

Quanto al decreto ministeriale 29 dicembre 2005, relativo ai servizi aerei di linea per le rotte, che collegano le città di Roma e Milano con gli aeroporti di Alghero, Cagliari e Olbia, esso ha previsto ed imposto oneri obbligatori di servizio pubblico, ma appunto solo per le tratte sarde.

Il risultato è che l'attuale situazione di marginalità socio-economica della Sicilia e per altro verso dell'isola d'Elba, con la relativa insostenibilità dei costi dei trasporti per i cittadini residenti, è aggravata dal vuoto legislativo e normativo. Di qui la necessità di definire un quadro di riferimenti normativi tale da favorire la realizzazione di un servizio con tariffe sostenibili per i cittadini residenti in Sicilia e all'Elba, tale da ottenere condizioni paritarie alle altre regioni del nostro Paese.

La continuità territoriale, oltre che rispondere all'esigenza di garantire un servizio di trasporto che non penalizzi cittadini residenti nei territori meno favoriti, rientra nel dettato costituzionale sancito all'articolo 2 laddove

«richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»; all'articolo 3 laddove prescrive la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale; all'articolo 4 laddove afferma l'obbligo della Repubblica di promuovere tutte quelle condizioni che rendono o aiutano a rendere effettivo il diritto al lavoro; all'articolo 32 laddove, nel porre il principio fondamentale della piena tutela della salute di ciascun cittadino, esige la ammissibilità a tale piena e celere tutela almeno in tutto l'ambito territoriale nazionale; all'articolo 34 laddove, riconoscendo il diritto allo studio per tutti, intende assicurarlo in tutti gli ambiti e territori della Nazione; agli articoli 35 e 41 e seguenti, laddove, nell'affermare la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, include in esse ogni ambito del territorio nazionale ove esso possa trovare piena applicazione e condivisione di scelta e operatività effettiva al diritto stesso, in esso riconoscendo ricompreso anche il diritto all'emigrazione e alla mobilità e capacità lavorativa.

La continuità territoriale si inserisce, per altro, nel quadro più generale di garanzia dell'uguaglianza sostanziale dei cittadini e di coesione di natura economica e sociale, promosso anche in sede europea.

Il trasporto, infatti, se da un lato, si configura come attività di tipo economico, dall'altro, come elemento essenziale del «diritto alla mobilità» previsto all'articolo 16 della Costituzione, costituisce un servizio di interesse economico generale e, quindi, tale da dover essere garantito a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro dislocazione geografica.

Poiché la peculiarità del mercato dei trasporti impedisce di fatto la realizzazione di un mercato concorrenziale effettivo, è stata necessaria un'azione di sostegno, legittimata dalle istituzioni europee, che hanno autorizzato interventi nazionali, altrimenti inammissibili in quanto rientranti nella sfera degli aiuti di Stato. Anche l'ordinamento giuridico italiano ha previsto specifiche misure volte a ridurre gli effetti negativi derivanti dallo svantaggio territoriale. In particolare, sono state emanate disposizioni volte ad assicurare il servizio di trasporto anche in talune tratte non remunerative, perché scarsamente frequentate o perché caratterizzate da frequenza stagionale, mediante il finanziamento statale degli obblighi di servizio pubblico, da considerarsi non come erogazione di denaro pubblico per lo svolgimento di un servizio pubblico, ma come «compensazione» del disavanzo economico che l'impresa sostiene al fine di assicurare il servizio. Tale compensazione deve essere offerta dallo Stato, a parità di condizioni, a tutti i vettori disponibili a svolgere il servizio stesso. La conclusione di un contratto di servizio pubblico e l'imposizione di un obbligo di servizio pubblico costituiscono lo strumento con il quale lo Stato può sovvenzionare il vettore che svolge il servizio in questione, compensandolo delle perdite subite a causa dell'antieconomicità del servizio stesso.

Il compenso deve essere quello minimo necessario per assicurare il servizio secondo gli *standard* qualitativi e quantitativi richiesti. L'imposizione di un obbligo di pubblico servizio comporta l'erogazione di una somma - necessaria a rendere economicamente possibile la gestione di un regolare servizio di trasporto - a tutti i vettori disponibili a svolgere quest'ultimo secondo condizioni qualitative e di efficienza predeterminate. In ogni caso, il compenso non deve eccedere il disavanzo specificamente imputabile al servizio e non deve rappresentare un generico finanziamento all'impresa beneficiaria (solo nel rispetto delle suddette con-

dizioni, l'erogazione del compenso non costituisce aiuto di Stato).

L'articolo 36 della legge 17 maggio 1999, n. 144, inoltre, ha assegnato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la competenza di disporre con proprio decreto, l'imposizione degli oneri di servizio pubblico sugli scali nello stesso contemplati, in conformità alle disposizioni del regolamento comunitario CEE n. 2408/1992, del Consiglio, del 23 luglio 1992, ora abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 1008/2008, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008. Questo, intervenendo in materia di liberalizzazione dei servizi di trasporto aereo, ha fatto salva la possibilità per gli Stati membri di imporre oneri di servizio pubblico in presenza di determinate condizioni. Il citato regolamento riconosce, in via generale, alle imprese titolari della licenza comunitaria il diritto di istituire a propria discrezione servizi di trasporto aereo sulle rotte ritenute più convenienti. Il principio viene però attenuato dalla possibilità per ogni Stato membro, in casi specifici e limitati e in presenza di determinate condizioni socio-economiche, di imporre oneri di servizio pubblico necessari al mantenimento di servizi aerei adeguati verso alcune regioni.

In particolare, l'articolo 36 della legge n. 144 del 1999, al fine di garantire la continuità territoriale per la Sardegna e le isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali, ha previsto, sulla base del citato regolamento comunitario, procedure e contenuti degli oneri di servizio pubblico per i servizi aerei di linea relativi alle zone indicate, prevedendo la gara d'appalto europea per l'assegnazione delle rotte, in assenza dell'istituzione del servizio con assunzione dei relativi oneri. L'articolo ha previsto inoltre che la determinazione dei contenuti dell'onere di servizio pubblico debba essere disposta con decreto ministeriale, e debba avvenire previa Conferenza di servizi appositamente indetta dal presidente della regione, che deve essere altresì sentito ai fini dell'emanazione del de-

creto ministeriale con il quale si dispone lo svolgimento della gara europea, qualora nessun vettore accetti gli oneri di servizio pubblico. Come previsto dal comma 4 dell'articolo 36 della citata legge n. 144 del 1999, qualora nessun vettore accetti l'imposizione degli oneri di servizio pubblico, il Ministro dei trasporti, d'intesa con i presidenti delle regioni interessate, è tenuto ad indire la gara di appalto europea secondo le procedure previste dal regolamento (CE) n. 1008/2008.

In quest'ultimo, al punto 11) dei «considerando», viene espressamente detto che «per tener conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche, in particolare la loro lontananza, insularità e piccole dimensioni, nonché della necessità di collegarle adeguatamente con le regioni centrali della Comunità, può essere giustificata l'adozione di disposizioni speciali concernenti le norme relative al periodo di validità dei contratti per oneri di servizio pubblico per le rotte verso tali regioni».

Quanto invece al regolamento (CE) n. 1370/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, esso nei «considerando» n. 4 e n. 5, individua l'obiettivo per gli Stati membri di «garantire servizi di trasporto passeggeri sicuri, efficaci e di qualità grazie a una concorrenza regolamentata, che assicuri anche la trasparenza e l'efficienza dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri, tenendo conto, in particolare, dei fattori sociali, ambientali e di sviluppo regionale, o nell'offrire condizioni tariffarie specifiche a talune categorie di viaggiatori». Al «considerando» n. 5 viene altresì evidenziato che «molti servizi di trasporto terrestre di passeggeri che rappresentano una necessità sul piano dell'interesse economico generale non possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale. Occorre che le autorità competenti degli Stati membri abbiano la possibilità di intervenire per garan-

tire la prestazione di tali servizi». Ora il raggiungimento dei sopra menzionati obiettivi, sanciti a livello europeo, in Italia appare assai remoto, considerando che, al contrario, si assiste all'interno del Paese ad un aumento del divario in termini di infrastrutture e di servizi tra il Nord ed il Sud, con notevole aggravio delle problematiche della mobilità, in particolare nelle regioni insulari e comunque meno dotate dal punto di vista delle infrastrutture e dei servizi di trasporto.

Si aggiunga per altro che la peculiarità delle aree insulari è stata presa in considerazione anche dal Trattato di Amsterdam, che riconosce come queste regioni soffrano, a motivo proprio della loro insularità, di svantaggi strutturali il cui perdurare ostacola il generale sviluppo economico e sociale.

Ma soprattutto va considerato che già l'articolo 135 della legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388) aveva esteso l'ambito di applicazione della disciplina relativa agli oneri di servizio pubblico anche agli scali aeroportuali della Sicilia, per i collegamenti con i principali aeroporti nazionali e con quelli delle isole minori siciliane. Mentre l'articolo 82 della legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289) ha esteso l'applicazione della disciplina di cui all'articolo 36 della legge n. 144 del 1999 anche ai collegamenti con alcune città tra cui Trapani, nonché con le isole di Pantelleria e Lampedusa.

Inoltre i commi 206 e 207 dell'articolo 4 della legge finanziaria per il 2004 (legge 24 dicembre 2003 n. 350) sono intervenuti sull'articolo 82 della citata legge n. 289 del 2002, il primo, estendendo l'ambito di applicazione degli oneri di servizio pubblico, atti a garantire i collegamenti aerei di linea, anche ai servizi aerei effettuati tra alcuni scali aeroportuali ed i principali aeroporti nazionali, il secondo, incrementando il limite di rimborso concesso al vettore o ai vettori aerei selezionati in seguito alla gara di appalto europea, da indire - ai sensi dell'articolo 36,

comma 4, della legge n. 144 del 1999 – qualora nessun vettore accetti l'imposizione degli oneri di servizio pubblico.

L'articolo 1, comma 269, della legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004 n. 311) è intervenuto sulla continuità territoriale stanziando contributi per il triennio 2005-2007, al fine di garantire la prosecuzione degli interventi per la continuità territoriale per Trapani, Pantelleria e Lampedusa (già previsti dalla legge finanziaria per il 2003). Le norme dell'articolo 1, comma 310 della legge di stabilità 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228), introdotte durante l'esame al Senato, dispongono che, per gli anni dal 2013 al 2016, al fine di garantire la continuità territoriale nei collegamenti aerei per le isole minori della Sicilia, si faccia fronte alla compartecipazione a carico dello Stato per la compensazione degli oneri di servizio pubblico, con le risorse disponibili presso l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), già finalizzate alla continuità territoriale del trasporto merci per via aerea con gli aeroporti siciliani. Questo nel limite di euro 2.469.000 per l'anno 2013 ed euro 1.531.000 per l'anno 2014, nonché nel limite di euro 2.722.000 per l'anno 2014, di euro 4.253.000 per l'anno 2015 e di euro 1.785.000 per l'anno 2016, mediante parziale utilizzo della quota delle entrate previste, per i medesimi anni, dall'articolo 1, comma 238, secondo periodo, della legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311 del 2004); al netto delle risorse destinate alle attività del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 2, commi 3, 4 e 5, del decreto legislativo n. 190 del 2002. A tal fine, la riassegnazione di cui all'articolo 1, comma 238, della legge finanziaria per il 2005 è limitata, per l'anno 2014, all'importo di euro 9.278.000, per l'anno 2015 all'importo di euro 7.747.000, mentre per l'anno 2016 all'importo di euro 10.215.000. Il prospetto riepilogativo non ascrive alle norme effetti sui saldi di finanza pubblica.

C'è da evidenziare, inoltre, che l'articolo 9 del decreto legislativo di riforma della parte aeronautica del codice della navigazione (decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96) ha modificato l'articolo 782 del codice, disponendo una nuova disciplina in materia di oneri di servizio pubblico. Il citato articolo prevedeva che «nel caso in cui l'offerta dei servizi aerei non garantisca il diritto alla mobilità previsto dall'articolo 16 della Costituzione, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può imporre oneri di servizio pubblico, con procedure trasparenti e non discriminatorie, riguardo a servizi aerei di linea effettuati verso un aeroporto situato sul territorio nazionale che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del territorio nazionale o riguardo a una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto regionale nel territorio nazionale, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico della regione in cui si trova l'aeroporto stesso». Tale articolo, è stato sostituito dal comma 4 dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 151 del 2006 che recita: «Art. 782 (*Oneri di servizio pubblico e servizi aerei di interesse regionale o locale*). - L'imposizione di oneri di servizio pubblico è effettuata secondo le vigenti disposizioni comunitarie. I servizi pubblici di trasporto aereo di interesse esclusivamente regionale o locale sono disciplinati dalle regioni interessate», ampliando la potestà normativa delle regioni in merito.

Per quel che riguarda la regione Sicilia, a seguito della conferenza di servizi, indetta ai sensi della legge n. 388 del 2000 dal presidente della regione, su delega del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, erano state individuate una serie di rotte su cui, con il decreto ministeriale dell'11 gennaio 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 20, del 24 gennaio 2002, erano stati imposti gli oneri di servizio pubblico. Le tratte interessate riguardavano Trapani-Pantelleria, Trapani-Lampedusa, Trapani-Roma, Milano-

Trapani, Bari-Venezia, Trapani-Catania, Pantelleria-Palermo, Lampedusa-Palermo, Lampedusa-Catania.

Con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti del 28 marzo 2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 20, del 24 gennaio 2002, sono stati invece imposti oneri di servizio pubblico, per i servizi aerei di linea Trapani-Roma, Trapani-Cagliari, Trapani-Bari, Trapani-Milano. Conseguentemente, è stata abrogata l'imposizione di oneri di servizio pubblico di cui al citato decreto ministeriale dell'11 gennaio 2002 limitatamente alle rotte Trapani-Catania, Trapani-Roma-Milano, Trapani-Bari-Venezia, Trapani-Lampedusa.

Con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti del 13 marzo 2013, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 80, del 5 aprile 2013, considerata la necessità di individuare tramite una nuova Conferenza di servizi nuovi parametri sui quali articolare una nuova imposizione di oneri di servizio pubblico sui collegamenti aerei tra gli scali aeroportuali della Sicilia e quelli delle due isole minori della Sicilia, viene stabilito che il servizio aereo di linea sulle rotte Pantelleria-Trapani e viceversa, Pantelleria-Palermo e viceversa, Lampedusa-Palermo e viceversa, Lampedusa-Catania e viceversa, costituisce un servizio d'interesse economico generale. Viene stabilito altresì che, al fine di assicurare l'effettuazione di un collegamento aereo adeguato, regolare e continuativo, il servizio aereo di linea sulle rotte Pantelleria-Trapani e viceversa, Pantelleria-Palermo e viceversa, Lampedusa-Palermo e viceversa, Lampedusa-Catania e viceversa, viene sottoposto ad oneri di servizio pubblico. È stabilito infine che tali oneri divengano obbligatori dal 30 giugno 2013.

È dunque di tutta evidenza, che - al di là dei collegamenti che interessano alcuni scali della Sicilia con le isole minori e con alcuni scali nazionali - la continuità territoriale dell'isola più grande del nostro Paese, ma anche dell'isola d'Elba, non può continuare

ad essere penalizzata in assenza di una legge che normi definitivamente i collegamenti con la terraferma, come già avvenuto per la Sardegna, dove la continuità territoriale consente ai propri cittadini, ivi residenti e nati, di godere di tariffe scontate rispetto al normale costo del biglietto nelle rotte da e per l'isola, sia per quanto riguarda i trasporti aerei sia per quelli marittimi.

La distanza tra Palermo e Catania, rispetto a Roma e Milano, è certamente superiore a quella intercorrente con uno qualunque degli scali sardi. Da qui la grande mortificazione della Sicilia ma anche di una realtà come l'Elba, che non possono continuare a subire un'ingiustificata discriminazione, che la condanna peraltro ad uno stato di emarginazione non solo rispetto ai centri nevralgici nazionali ma, ovviamente, rispetto all'Europa. Una penalizzazione non solo per l'intero popolo siciliano, che non la merita, ma anche e soprattutto per l'intero Paese.

Per questo appare tanto più illogico e incomprensibile il mancato riconoscimento della continuità territoriale per la Sicilia e l'isola d'Elba. Un fatto che denuncia per altro l'inesistenza di un disegno strategico del Paese rispetto al proprio ruolo nell'Unione europea e rispetto alla missione che potrebbe ambire a svolgere nell'ambito di una rinnovata visione dei rapporti nell'area del Mediterraneo.

Con il presente disegno di legge, pertanto, all'articolo 1 si individua tra le finalità il conseguimento della continuità territoriale, disponendo l'emanazione di un decreto da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, contenente l'imposizione degli oneri obbligatori di servizio pubblico per voli di linea effettuati tra tutti gli scali aeroportuali della Sicilia e l'aeroporto dell'isola d'Elba e i principali aeroporti nazionali; ma è previsto altresì il ricorso ad una gara di appalto europea, indetta d'intesa con il presidente della Regione Sicilia e il Presidente della Regione Toscana, per l'assegnazione delle rotte tra gli scali aeroportuali

della Sicilia e dell'isola d'Elba e gli aeroporti nazionali, qualora nessun vettore abbia istituito servizi di linea con assunzione di oneri di servizio pubblico. Lo stesso articolo prevede che il Governo garantisca il completamento e l'ammodernamento delle infrastrutture fisse, l'offerta integrata delle diverse modalità di trasporto, adeguata, per costo e modalità, alle esigenze di mobilità delle persone e delle merci; infine regola le modalità di apertura dei mercati al fine di realizzare la piena competitività tra i vettori.

L'articolo 2 individua le categorie che possono usufruire, come accade in Sardegna, di tariffe agevolate, compensate dagli oneri obbligatori di servizio pubblico.

L'articolo 3 dispone la convocazione di una conferenza di servizi, che definisca i contenuti dell'onere di servizio imposto ai vettori.

L'articolo 4 prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, individua annualmente le risorse da destinare alla copertura della presente legge.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Finalità)*

1. Al fine di realizzare la continuità territoriale per la Sicilia e l'isola d'Elba, in conformità alle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1008/2008, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dispone con proprio decreto:

*a)* l'imposizione di oneri obbligatori di servizio pubblico, come stabiliti dalla conferenza di servizi di cui all'articolo 3, relativamente ai servizi aerei di linea effettuati tra tutti gli scali aeroportuali della Sicilia, l'aeroporto dell'isola d'Elba e i principali aeroporti nazionali;

*b)* una gara di appalto europea per l'assegnazione delle rotte tra gli scali aeroportuali della Sicilia e dell'isola d'Elba e gli aeroporti nazionali, qualora nessun vettore abbia istituito servizi di linea con assunzione degli oneri obbligatori di servizio pubblico.

## Art. 2.

*(beneficiari)*

1. Possono godere della riduzione delle tariffe compensate dagli oneri obbligatori di servizio pubblico, le seguenti categorie:

– cittadini residenti e nati in Sicilia ovvero residenti e nati nei comuni dell'isola d'Elba;

– giovani fino ai 21 anni d'età;

– studenti fino ai 27 anni d'età;



- disabili;
- anziani, oltre i 70 anni.

### Art. 3.

#### *(Conferenza di servizi)*

1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il presidente della regione Sicilia e il presidente della regione Toscana, su delega del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, indicano una Conferenza di servizi con la partecipazione delle regioni stesse, delle amministrazioni pubbliche e delle società di trasporto aereo interessate.

2. Ai sensi delle disposizioni vigenti, la decisione di imporre gli oneri di servizio pubblico relativi ai servizi aerei sulle rotte tra gli scali siciliani e nazionali è comunicata all'Unione europea.

3. La Conferenza di servizi definisce i contenuti dell'onere di servizio in relazione:

- a) alle tipologie e ai livelli tariffari;
- b) ai soggetti che usufruiscono di agevolazioni;
- c) al numero dei voli;
- d) agli orari dei voli;
- e) alle tipologie degli aeromobili;
- f) alla capacità dell'offerta;
- g) all'entità dell'eventuale copertura finanziaria da porre a carico del bilancio dello Stato qualora si proceda alla gara di appalto europea ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera b).

### Art. 4.

#### *(Risorse)*

1. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, individua, in sede di legge di stabilità annuale, le risorse da destinare alla presente legge.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



