

## LA CONTINUITÀ TERRITORIALE: UNA QUESTIONE DI DIRITTI

Il problema della «continuità territoriale» della Sardegna ha avuto nel tempo soluzioni diverse, che non sempre hanno soddisfatto in maniera omogenea le esigenze e le aspettative di chi lavora nell'Isola. Qui ci limitiamo ad alcune considerazioni sulla continuità aerea, al centro dell'attenzione per le più recenti vicende che l'hanno riguardata; la continuità marittima è un capitolo a parte, che richiederebbe un'autonoma analisi.

Le basi dell'attuale sistema sono date dall'art. 36 della l. 17 maggio 1999, n. 144, nel quadro del diritto dell'Unione europea. È stata prevista la possibilità di ricorrere all'imposizione degli oneri di servizio pubblico sulle rotte necessarie ad assicurare l'obiettivo della continuità, individuando le condizioni alle quali il servizio di trasporto aereo avrebbe dovuto essere svolto (in particolare: le tipologie e i livelli tariffari; i soggetti che usufruiscono di sconti particolari; il numero dei voli; gli orari dei voli; i tipi di aeromobili; la capacità di offerta). Ove nessuna compagnia aerea accetti di operare a tali condizioni, viene indetta una gara europea per l'assegnazione del servizio dietro compensazione. Gli oneri di servizio non devono risolversi in «aiuti di Stato» (indebiti finanziamenti pubblici alle imprese che possano alterare la concorrenza) e devono rispondere alle condizioni previste, oggi, dal reg. (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008 (artt. 16/18), sulla scia di quanto già disponeva il prevegente reg. (CEE) 2408/92. In particolare, gli oneri di servizio possono essere imposti per i «servizi aerei di linea effettuati tra un aeroporto comunitario e un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto stesso». Inoltre, viene precisato che gli oneri possano essere imposti «esclusivamente nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati servizi aerei di linea minimi rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima, cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale». Va puntualizzato, senza per ciò condividere la scelta del legislatore europeo (e con il dubbio, anzi, che una diversa soluzione dovrebbe essere richiesta dal principio di insularità, riconosciuto dall'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione), che nessuna deroga al sistema è prevista per gli aeroporti situati nelle Isole, per il solo fatto di tale loro collocazione geografica: devono comunque sussistere gli specifici requisiti, non si devono eccedere i limiti delle esigenze minime sopraricordate.

Le vicende più recenti relative agli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo da e per la Sardegna hanno suscitato nuove apprensioni, specialmente fra chi gravita nell'area nord-occidentale dell'Isola. Tali oneri avrebbero dovuto diventare obbligatori dal novembre scorso. I collegamenti interessati erano quelli fra gli aeroporti sardi di Alghero, Cagliari ed Olbia e quelli di Roma Fiumicino e Milano Linate. Per l'aeroporto di Cagliari erano mancate le offerte, per cui si era proceduto alla proroga della convenzione con l'Alitalia fino al giugno 2018; erano invece stati assegnati gli oneri di servizio sugli aeroporti di Alghero ed Olbia.

Agli inizi di ottobre si è iniziata a diffondere sulla stampa la notizia che la Commissione europea avrebbe chiesto chiarimenti circa gli oneri di servizio della Sardegna. A quanto consta, il testo della richiesta di chiarimenti non è stato mai diffuso. La richiesta di chiarimenti, per quanto si comprende dalle fonti di stampa, sarebbe stata riferita al rispetto dei parametri sulla base del diritto eurounitario.

Salvo nostre distrazioni, di più, sulla richiesta di chiarimenti, non si è saputo. In compenso, si sa che, in via prudenziale, sono state revocate le aggiudicazioni degli oneri di Alghero e di Olbia, ed è stata sospesa la nuova gara per Cagliari, con la provvisoria reviviscenza degli oneri del 2013. Per poter esprimere un giudizio, bisognerebbe conoscere i chiarimenti richiesti dalla Commissione che, invece, non abbiamo avuto l'opportunità di vedere.

Possiamo soltanto limitarci a fare un confronto fra gli oneri del 2013, ancora operativi sulla base delle vicende più sopra riassunte, e quelli previsti nel 2017. A noi sembra che la sola, macroscopica differenza, sia quella delle frequenze previste per le rotte onerate sull'aeroporto di Cagliari (rispetto al 2013, sostanzialmente raddoppiate). E la questione può certamente suonare come un campanello di allarme, se si considera quella che è la *conditio sine qua non* della legittimità dell'imposizione degli oneri sulla base del diritto dell'Unione europea: ovvero consentire servizi di linea minimi, che rispondano alle esigenze riconosciute dal regolamento (CE) 1008/2008. In effetti, al di là dei dubbi sull'esigenza in assoluto di onerare quella rotta (tenuto conto del bacino di traffico e comunque delle pregresse attività delle compagnie aeree che su quella rotta avevano operato una volta iniziata la stagione delle liberalizzazioni), colpisce il numero di frequenze onerate sull'aeroporto di Cagliari. Ad esempio, sulla base degli oneri del 2017, sono previste fino a diciotto frequenze per la domenica di agosto (stagione 2017/2018), con un incremento previsto a 21 (stagione 2020/21).

Non riusciamo, invece, ad intravedere previsioni di servizi che vadano oltre i livelli minimi essenziali per quanto concerne l'aeroporto di Alghero. Per restare all'esempio dei collegamenti nelle domeniche di agosto, le frequenze domenicali previste sono sette (stagione 2017/2018), senza alcuna previsione di incremento per le stagioni successive. Ma, al di là delle frequenze, un altro grave problema per gli utenti del trasporto aereo che gravitano nell'area servita dall'aeroporto di Alghero è quello delle connessioni. Chi debba proseguire oltre Fiumicino per altre destinazioni nazionali od internazionali ha necessità di poter usufruire il più possibile del coordinamento fra le varie tratte, ad esempio ottenendo direttamente le carte di imbarco (*check in*) e procedendo all'accettazione dei bagagli fino alla destinazione finale. La stessa esigenza, vale, *mutatis mutandis*, per i rientri. E può essere soddisfatta soltanto sulla base di adeguati accordi *interlining* fra le compagnie interessate dai voli in connessione. È appena il caso di osservare che non offre un'adeguata tutela al passeggero la semplice generica previsione dell'instradamento del bagaglio anche su aeromobili di diversa compagnia, pur contenuta negli allegati tecnici dei bandi delle gare per l'aggiudicazione degli oneri. Al di là di questo, ciò che non sembra affatto contemplata è la tutela del passeggero in vicende patologiche, ed in particolare per il caso di perdita di connessioni per ritardi nelle tratte precedenti. Va sottolineato che, se non c'è un unico contratto di trasporto, che contempli tutte le tratte, seppure operate da vettori diversi, il passeggero non può invocare le prestazioni di assistenza (riprotezione su voli successivi, pernottamento, pasti, ecc.), previste dal reg. (CE) 261/04. Insomma, tradotto per i non addetti ai lavori, ciò significa che il malcapitato passeggero si potrà trovare a rischio di dover coprire personalmente le spese necessarie a sopperire ai disagi cagionati da tali vicende, salvo poi, ovviamente, rivalersi in giudizio per essere risarcito del danno da ritardo (ma, non sembra inutile sottolineare che il danno da ritardo è assoggettato ad un limite risarcitorio dall'art. 21 della Convenzione di Montreal, per i trasporti internazionali, e che il limite in questione è stato esteso anche ai trasporti aerei che ricadono nell'ambito di applicazione del codice della navigazione, dall'art. 941 dello stesso codice). Considerando il numero ridotto di collegamenti da e per Alghero, è agevole comprendere che il rischio di simili spiacevoli inconvenienti è più elevato per chi parta da quell'aeroporto o abbia lì la sua destinazione finale, di quello che, invece, sia in partenza od in arrivo su Elmas.

Sassari, 25 novembre 2017

Il prof. Michele Comenale Pinto e il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Sassari