9.3 Nell'ottobre 2001 il Consiglio d'Amministrazione dell'Ente ha approvato le schede di modifica del Programma Nazionale di Sicurezza rielaborate dal C.I.S. dopo i ricordati attentati terroristici per potenziarne ed adeguarne i contenuti di prevenzione.

Tuttavia, non tutte le misure adottate possono trovare immediata applicazione per motivi di natura tecnica, di adeguamento delle strutture, di approvvigionamento di macchinari.

Nel frattempo l'Ente ha attivato un nucleo ispettivo che ha visitato gli aeroporti cosiddetti minori, ma aperti al traffico commerciale per verificare l'efficienza dei servizi di sicurezza e sta organizzando, con l'aiuto di specialisti esterni, un azione di monitoraggio sugli aeroporti di rilevanza nazionale ed internazionale.

Peraltro, le tecnologie innovative che si prevede di usare per accrescere l'affidabilità dei controlli fisici comportano costi aggiuntivi ai quali l'ENAC intende far fronte con risorse del proprio bilancio.

10 Infrastrutture aeroportuali

10.1 La liberalizzazione dei servizi di handling, l'affidamento ad apposite società di capitale della gestione dei servizi e della realizzazione delle infrastrutture aeroportuali, la eliminazione del vincolo della proprietà maggioritaria a favore degli azionisti pubblici (Regione, Province, Comuni, Enti locali e Camere di commercio) sono i tasselli di una riforma che si è posto l'obiettivo di trasformare l'aeroporto – concepito come centro di molteplici attività – da mera infrastruttura ad impresa, capace di attrarre capitali privati e di produrre profitto sia per remunerare il capitale di rischio che per reperire le risorse necessarie per il funzionamento ed il potenziamento dello scalo senza più oneri per le finanze pubbliche.

Il bilancio della riforma, avviato con la legge 24 dicembre 1993 n.537 (art.10, comma 13), che doveva, nelle accelerazioni iniziali impresse al processo di trasformazioni, concludersi in breve tempo appare insoddisfacente avendo per ora solo consolidato situazioni di fatto senza sostanziali contropartite a favore delle esigenze di pubblico interesse.

Lo stesso Dipartimento dell'aviazione civile ha in più occasioni formulato riserve sulla negativa evoluzione dei nuovi assetti delle gestioni aeroportuali chiamando in causa l'Ente, in particolare per i ritardi che si registravano negli affidamenti delle gestioni totali.

Le ragioni di fondo dell'insoddisfacente avanzamento delle riforma andrebbero, ad avviso della Corte attentamente ricercate senza trascurare la circostanza che un così incisivo progetto di riforma del settore avrebbe richiesto un quadro di regole definite e condivise ed un referente istituzionale tecnico-operativo in grado di guidare tale processo.

In modo singolare, proprio nel momento in cui più forte se ne doveva avvertire la necessità, il sistema pubblico di governo del comparto è entrato in crisi per effetto della radicale riforma degli assetti organizzativi con la istituzione dell'ENAC che, come la Corte ha avuto modo di sottolineare, ha dovuto fronteggiare, per un tempo intollerabilmente lungo, le complesse problematiche costitutive, a scapito delle emergenze del settore.

10.2 La necessità, comunque, di garantire la funzionalità del sistema ha prodotto normative "tampone" che hanno avuto l'effetto di "stabilizzare" la condizione di precarietà in cui versava una parte del sistema delle gestioni aeroportuali e di continuare a porre a carico dello Stato il finanziamento di interventi infrastrutturali che il modello della "gestione totale" intendeva,

invece, trasferire alle Società concessionarie a valere sugli introiti erariali alle stesse ceduti..

10.3 L'assetto del sistema aeroportuale interessato dalla riforma prevedeva diversi moduli di gestione: a) totale, per otto aeroporti (aperti al traffico civile), in base a leggi speciali che ne avevano affidato la concessione a Società di capitale a maggioranza pubblica la quale percepisce tutte le entrate ricavabili dall'esercizio aeroportuale assicurandone tutti i servizi; b) parziale, dove la concessione, ex art. 694 del codice della navigazione, era limitata alla sola aerostazione passeggeri, merci e relative pertinenze per lo svolgimento dei principali servizi aeroportuali ed il gestore, oltre a ricavare gli introiti legati all''esercizio delle predette attività incassa i diritti di imbarco e sbarco passeggeri e merci a fronte dei quali cura la manutenzione dei beni in concessione; c) parziale a titolo precario, dove il gestore lucrava i soli proventi derivanti da attività commerciale della aerostazione passeggeri, mentre lo Stato introita i diritti e le tasse aeroportuali.
A ciò andavano aggiunti gli aeroporti direttamente gestiti dallo Stato, come quelli di Pantelleria, Lampedusa e altri scali minori, indispensabili per assicurare collegamenti ritenuti d'interesse nazionale.

10.4 L'art.10, comma 13 della legge 24 dicembre, n.537 e l'art.1 della legge 3 agosto 1995 n.351- di conversione del decreto legge n.28 giugno 1995 n.251 - dettano la nuova disciplina "per la gestione dei servizi e per la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti gestiti anche in parte dallo Stato", prevedendo la costituzione, entro il 30 giugno 1996, di apposite società di capitale secondo criteri da stabilire con un decreto interministeriale (Trasporti

Tesoro), da emanare entro il 31 dicembre 1995, che dovranno gestire gli aeroporti secondo il modulo della gestione totale, l'assunzione degli oneri per investimenti a carico delle stesse società, l'eliminazione delle norme che prescrivono la partecipazione pubblica nelle società di gestione.

Il decreto interministeriale 12 novembre 1997, n.521 (pubblicato dopo cinque mesi sulla G.U.n.83 del 9 aprile 1998) ha disciplinato la costituzione delle società di capitali ed alla fine del 1999 (circolare 20 ottobre 1999 n.12479 AC, su G.U. del 14 dicembre 1999) è stata definito lo schema della convenzione tipo per l'affidamento delle gestioni aeroportuali.

I punti più rilevanti della disciplina convenzionale sono quelli che attengono alle garanzie di solidità economico-finanziaria che offrono le Società richiedenti con riferimento sia alla struttura societaria ed organizzativa iniziale che a quella conseguente a dichiarate strategie di ricomposizione azionaria e/o di riorganizzazione funzionale.; l'obbligo di tenere "contabilmente separate" le entrate di provenienza erariale da tutte le entrate della concessionaria; la presentazione del piano di investimenti e della previsione economico-finanziaria ai fini della durata del rapporto concessorio.

Si tratta di profili speculari all'impianto riformatore che dalla immissione di massicce dosi di managerialità nella gestione del settore si attende ritorni significativi in termini sia di più razionale e proficuo impiego delle risorse erariali affidate ai concessionari che di capacità di attrarre capitali privati per potenziare le strutture aeroportuali ed accrescere la qualità dei servizi a favore della utenza finale.

11. Investimenti per le infrastrutture aeroportuali

11.1 Mentre nessuna convenzione di affidamento a favore dei gestori parziali e precari era stata definita, - situazione che tuttora perdura - il decreto legge 25 marzo 1997 n.67, convertito nella legge 23 maggio 1997 n.135 (articoli 5 e 17) – recante disposizioni urgenti per favorire l'occupazione – ha stabilito che, in attesa dell'adozione del regolamento innanzi indicato (D.M 521/97) il Ministro dei trasporti "può autorizzare, su richiesta, i soggetti titolari di gestioni parziali aeroportuali, anche in regime precario, all'occupazione ed all'uso dei beni demaniali rientranti nel sedime aeroportuale".

11.2 La stessa legge n.135/97 (art.5) e la successiva legge 18 giugno 1998 n.194 (art.1) hanno autorizzato le Società di gestione, se costituite nella forma di società di capitale, o, in mancanza, gli enti locali territorialmente competenti a contrarre mutui ed altre operazioni finanziarie di durata quindicinale per la realizzazione di opere di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione delle infrastrutture portuali per un ammontare complessivo di £.1.048,5 miliardi, (euro 541.246.830.25) di cui £.75 miliardi finalizzati ad interventi per lo svolgimento del Giubileo negli aeroporti di Venezia, Siena, Ancona, Perugina, Foggia e Napoli)., ponendo a carico dello Stato gli oneri di ammortamento per capitale ed interessi e affidando alle stesse la esecuzione delle opere.
Con il decreto ministeriale (Trasporti) n.68T del 25.5.1999, sono stati assegnati finanziamenti pari a 832 miliardi ed è stato autorizzato l'ENAC a stipulare con i titolari delle gestioni le convenzioni per la esecuzione dei lavori sulla base di uno schema sul quale era stato acquisito il parere del Consiglio di Stato.

11.3 Ad oggi le convenzioni stipulate sulla base dei progetti presentati dai gestori riguardano lavori per un ammontare complessivo di 581 miliardi circa configurati come "contributi" e non "finanziamenti"; per cui le Società di gestione cui fa capo la responsabilità della realizzazione delle opere (progettazione, aggiudicazione, stipulazione dei contratti, direzione e gestione dei lavori) non possono trasferire alcun onere aggiuntivo a carico dello Stato.
Compete all'Ente l'approvazione dei progetti, degli schemi di contratto di mutuo, la vigilanza sui lavori, il collaudo delle opere, l'autorizzazione al pagamento delle rate di mutuo.

11.4 Il quadro finanziario degli interventi infrastrutturali attivati dallo Stato nel settore aeroportuale è integrato dagli stanziamenti deliberati dal CIPE il 18.12.1996 e 28.9.1997, destinati alla realizzazione di iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse del territorio nazionale.
Ammonta a 115 miliardi l'importo dello stanziamento, ripartito con i decreti ministeriali (Trasporti) n.37T del 9.7.1997 e n.66T del 21.11.1997, per la esecuzione di lavori affidati, anch'essi mediante convenzioni alle Società di gestione aeroportuale (delibera CIPE del 17.3.1998, punto 3.1).
Inoltre, dall'aprile 1999, l'Ente ha assunto (delibera n.8) la qualità di organismo "attuatore" del programma "Infrastrutture aeroportuali" - Obiettivo 1 - del Quadro Comunitario di sostegno 1994/99 - subentrando alla Direzione Generale dell'Aviazione Civile nell'impiego dei 140 miliardi di fondi comunitari destinati ad interventi negli aeroporti della Sardegna.
In base all'accordo di programma che disciplina i rapporti fra l'ENAC e la Regione Sardegna per l'utilizzo di detti fondi, l'Ente mette a disposizione della Regione i finanziamenti, svolge la vigilanza sui lavori, effettua, unitamente alla Regione, il collaudo delle opere mentre la Regione stipula la convenzione con la Società di gestione aeroportuale ed eroga i fondi in relazione all'avanzamento dei lavori.

Sulla base delle convenzioni stipulate fra la Regione e le Società di gestione degli aeroporti di Cagliari (SOGAER) ed Olbia (GEASAR) sono stati assentiti finanziamenti di 100 miliardi per l'Aeroporto di Cagliari e di 40 miliardi per quello di Olbia.

11.5 Il primo consuntivo delle attività realizzate secondo il nuovo modulo di gestione appare insoddisfacente avendo l'azione di vigilanza esercitata dall'ENAC evidenziato che una serie di lavori fra i più impegnativi procedono, sia pure con gradienti diversi, con difficoltà e ritardi rispetto alle prefissate cadenze programmatiche e temporali.

Secondo gli Uffici tecnici dell'Ente, la principale responsabilità di questo stato di cose ricade sulle Società di gestione che hanno avuto difficoltà ad assumere il ruolo di stazione appaltante per mancanza di esperienze pregresse e di risorse professionali adeguate.

Sempre ad avviso degli Uffici tecnici dell'Ente, anche l'entità dei ribassi, dal 20% di Alghero al 39% circa di Bari, ha contribuito a deprimere l'andamento dei lavori avendo gli stessi rilevato che le imprese appaltatrici hanno impresso alla esecuzione degli stessi un ritmo coerente con l'esigenza di minimizzare i costi di produzione e un impegno non adeguato alla esecuzione di opere di grande rilievo.

I tentativi esperiti dall'Ente, anche su richiesta dei gestori aeroportuali (che rimangono a tutti gli effetti i soli interlocutori delle imprese) con il coinvolgimento degli Enti locali, come ad esempio quelli di Cagliari e a Bari, non hanno prodotto gli effetti desiderati.

I rischi connessi all'aggravarsi della situazione di precarietà funzionale in cui versano taluni scali, richiede l'assunzione di sollecite iniziative di contrasto agli atteggiamenti dilatori ed interessati delle imprese inadempienti che, come l'esperienza dimostra si risolvono generalmente in danno degli interessi erariali e della collettività.

12 Stato avanzamento privatizzazione aeroporti

12.1 La mancata assegnazione ad oggi dei beni del demanio aeroportuale "in uso gratuito" all'Enac "per il successivo affidamento dei beni medesimi" alle Società di gestione (all'art.8, comma 2, del decreto legislativo n.250/97), ha in sostanza reso inapplicabile il regolamento ministeriale n.521/97, per la parte relativa alle procedure concorsuali per gli affidamenti delle gestioni aeroportuali e la situazione di stallo che si è creata ha consolidato le posizioni degli attuali gestori tanto che la direttiva ministeriale n.141T del 30 novembre 2000 (G.U. del 5 gennaio 2001) ha stabilito di procedere con affidamenti di durata limitata, sulla base di una sommaria valutazione del piano economico-finanziario, rinviando la definitiva determinazione della durata del rapporto concessorio ad una successiva valutazione dei programmi di investimento.

Peraltro, recenti iniziative legislative (A.C. n.1431, A.C. n.1847, A.C. n.1878) intendono sanare la mancata individuazione dei beni mediante l'affidamento delle gestioni totali secondo procedimenti basati sulla titolarità dell'autorizzazione all'occupazione dei beni del sedime demaniale.

L'ENAC ha così stipulato le convenzioni di durata triennale per l'affidamento in gestione totale degli aeroporti di Ancona, Bari, Brindisi, Grottaglie, Foggia, Bologna, Brescia, Firenze, Lamezia, Palermo, Perugia, Pescara, Pisa,

Reggio Emilia e Verona, a tutt'oggi non approvate dai competenti Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze e, per quanto di ragione, dal Ministro della Difesa.

12.2 Non è chiaro se la mancata individuazione delle aree demaniali da affidare in concessione e la durata delle convenzioni, sono alla base del ritardo nell'approvazione delle convenzioni stipulate; resta il fatto che perdura una situazione di precarietà che vede, di fatto, realizzate forme equivalenti di gestioni totali senza i presidi di controllo e sanzionatori di un formale atto di affidamento.

Com'è noto, tale forma di gestione affida ai gestori l'utilizzo dei diritti aeroportuali tassativamente da destinare agli "interventi indifferibili ed urgenti necessari alle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture aeroportuali, nonché all'attività di gestione aeroportuale" (art.17 legge n.135 del 1997).

Sennonché, l'attività ispettiva disposta dall'Ente sulle condizioni di efficienza di una serie di aeroporti e delle "verifiche" eseguite direttamente dal Dipartimento dell'aviazione civile (lettera del 7 febbraio 2000 n.0406) hanno evidenziato "criticità" legate ad insufficiente manutenzione idonea ad incidere sui livelli di sicurezza.

12.3 Le somme di pertinenza erariale introitate dai gestori sono di notevole entità, e sono ammontate, nel periodo 1998 ai primi due mesi del 2000, a miliardi 314,4.

Per verificare l'utilizzo degli introiti derivanti dalla riscossione diretta dei diritti aeroportuali, la delibera consiliare n.22 del 19 luglio 1999, attuativa dell'atto di indirizzo del Ministro dei trasporti e della navigazione n.12188 del 31 luglio 1999, ha obbligato, fra l'altro, i gestori a presentare, in sede di rendicontazione

periodica, una perizia giurata di un professionista incaricato, comprensiva di un analitico quadro riepilogativo che attesti l'ammontare dei diritti percepiti ex art.17, lo stato degli interventi, le spese sostenute ed impegnate e la relativa congruità. Alle Direzioni aeroportuali è stato affidato il compito di accertare, in contraddittorio con la Società autorizzata, il corretto utilizzo delle risorse allocate e di proporre il "recupero" delle somme non ammissibili.

Dai dati forniti dall'Ente ammonterebbero a circa 6,2 miliardi i "recuperi" effettuati

Si tratta di una materia particolarmente delicata che attiene al buon uso di risorse della collettività e sulla quale la Corte si riserva di condurre approfondimenti e verifiche mirate al proficuo impiego delle stesse.

Sotto l'indicato profilo appare opportuna la decisione dell'Ente di stipulare, nel gennaio del corrente anno, una convenzione di servizio con il Ministero dell'economia e delle finanze per affidare ai Servizi ispettivi di Finanza pubblica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato il compito di effettuare verifiche amministrativo-contabili "sulla corretta esecuzione degli obblighi assunti dai concessionari di servizi aeroportuali e di beni demaniali".

12.4 Per promuovere e rendere effettiva la concorrenza nei servizi aeroportuali ed in quelli resi dalle compagnie aeree, il decreto legislativo n.18 del 1999 - di attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità - ha previsto il "riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva".

Il CIPE, con delibera n.86 del 4 agosto 2000, ha espresso parere favorevole sullo schema di riordino presentato dal Ministero dei trasporti e della navigazione "raccomandando" fra l'altro "di vigilare affinché sia realizzata una rigorosa separazione contabile che consenta la individuazione dei costi effettivi dei singoli servizi offerti dai gestori aeroportuali".

La istituzione di una contabilità analitica per centri di costo classificati, comprensivo delle spese generali ammesse e di ricavi relativo a ciascun servizio costituisce la condizione per una sana gestione delle risorse pubbliche da parte dei gestori totali.

La indubbia complessità del lavoro da svolgere, affidato a consulenti esterni, a causa della carenza di specifiche professionalità all'interno dell'Ente e la necessità di acquisire "l'avviso" delle controparti, in particolare Assaeroporti, sulle metodologie di rilevazione e di registrazione dei dati contabili, non sembra giustificare, dato il rilievo di un tale adempimento, il ritardo maturato finora nella conclusione della procedura fissata al mese di settembre 2002.

12.5 La "privatizzazione" di servizi in precedenza in mano pubblica può comportare benefici solo se accompagnata dalla liberalizzazione del mercato degli operatori.

Nel settore aeroportuale, connotato da una consolidata assenza di regole del libero mercato, è accaduto finora che è stata affidata la gestione totale ai vecchi operatori (concessionari e precari) "privatizzati".

Per ora, la "privatizzazione" si è risolta nella costituzione di strutture di gestione sotto forma di Società di capitale con la partecipazione delle Regione e degli Enti locali, con l'aggiunta successiva delle Camere di commercio, come momento propedeutico per attirare nel circuito delle infrastrutture portuali capitali privati ma soprattutto per attuare il disegno di radicale trasformazione del ruolo del gestore aeroportuale da società di servizi a soggetto, managerialmente attrezzato, capace di garantire la operatività degli aeroporti accrescendone i livelli di efficienza a vantaggio della sicurezza ed a beneficio, dell'utente finale e dei bilanci pubblici, non più chiamati a finanziare investimenti infrastrutturali. La realizzazione di un disegno siffatto, che ha iniziato il suo cammino tra ritardi, ambiguità ed ostacoli, richiede il supporto di

una legislazione in linea con le profonde modificazioni intervenute nel trasporto aereo, mediante l'adeguamento del vigente quadro normativo ancorato ad un contesto socio-economico in larga parte superato.
Da questo punto di vista le "accelerazioni" deliberative dell'ENAC verso l'attuazione dell'anzidetto modello (ad es. sui poteri del Direttore di aeroporto) andrebbe supportato da un quadro di regole certe e condivise ed un referente istituzionale capace di guidare il delicato e complesso lavoro di "traghettamento" dal monopolio al mercato con effettivi poteri di regolazione e di controllo sull'attività dei gestori.

12.6 L'attuale normativa non specifica, a proposito del ruolo che l'ENAC è chiamato a svolgere nella c.d."privatizzazione" delle Società di gestione, anche di quelle affidatarie in base a leggi speciali, se ed in quale misura l'Ente può far valere le prevalenti ragioni di pubblico interesse, nell'impedire che la cessione delle quote azionarie segua la logica delle mere operazioni finanziarie privilegiando la "cassa" senza rispettare, in via prioritaria, il piano di investimento e di sviluppo a base della concessione.
Il percorso seguito nella "privatizzazione" del sistema aeroportuale romano sollecita una riflessione del genere, non tanto nel merito delle scelte, quanto del metodo seguito che ha visto totalmente assente l'ENAC nell'esame e valutazione del piano industriale della nuova società di gestione.

13 Libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra.

13.1 La direttiva 96/67/CE del 15 ottobre 1996 ha introdotto nel settore dei servizi di assistenza a terra (cd. handling) degli aeroporti dell'Unione europea regole liberistiche e concorrenziali.

Il decreto legislativo n.18 del 13 gennaio 1999 ha recepito tali regole introducendo nell'ordinamento nazionale una nuova disciplina relativa all'accesso al mercato degli anzidetti servizi.
L'ENAC, con le circolari EAL - 01 del 10.6.99 ed APT - 02 del 28.7.99, ha fissato le prime linee guida e definito i percorsi applicativi per dare attuazione al processo di liberalizzazione del mercato.

13.2 Alle "ingessature" strutturali del vecchio sistema monopolistico si è cercato di far fronte ritardando i tempi della liberalizzazione del settore mediante il ricorso a deroghe, esclusioni, limitazioni ed eccezioni giustificate da esigenze di protezione sociale e dell'ambiente, enunciate nell'art.18 della direttiva europea.
Comunque la Commissione europea ha ritenuto non conforme alla direttive 96/76/CE la citata normativa nazionale di recepimento ed ha avviato nei confronti del nostro Paese una procedura di infrazione a termine dell'art.226 del Trattato CE.

13.3 La richiamata delibera del CIPE n.86 del 4 agosto 2000, laddove sottolinea che la promozione della concorrenza si pone come condizione per accrescere la competitività complessiva del settore del trasporto aereo, deve, ad avviso della Corte, indurre ad imprimere al processo di liberalizzazione un corso più deciso, non solo per evitare le sanzioni finanziarie della Unione europea, ma per contrastare efficacemente le resistenze e le inefficienza di un comparto "tradizionalmente estraneo al minimo funzionamento di regole liberistiche e concorrenziali" (circolare EAL n.01 del10.6.1999).

I problemi e gli ostacoli che si frappongono sul cammino della liberalizzazione andrebbero superati privilegiando l'adozione di misure che, oltre a salvaguardare sul piano giuridico ed economico le giuste pretese dei lavoratori, abbiano al tempo stesso idoneità a dirimere il conflitto avviato dai Servizi della Commissione europea con l'apertura della procedura di infrazione, che espone il nostro Paese a pesanti ritorsioni finanziarie ed a eliminare le inefficienze legate alla struttura monopolistica del mercato.

14 Oneri di servizio pubblico.

14.1 Il legislatore comunitario si è fatto carico dell'esigenza di tutelare il diritto alla mobilità, anche in quelle aree caratterizzate dalla riduzione dell'offerta di servizi aerei, mediante il regolamento CEE n.2408 del 23 luglio 1992, il quale, al fine di assicurare collegamenti regolari e soddisfacenti, ha previsto la possibilità di imporre ad un vettore aereo, per le rotte sulle quali è abilitato ad operare, di garantire un servizio che soddisfi criteri di qualità ed economicità ai quali il vettore stesso non si atterrebbe se tenesse conto unicamente del suo interesse commerciale.

Per attuare la richiamata normativa europea, la legge 17 maggio 1999, n. 144 (art.36), ha previsto che una apposita conferenza di servizi (convocata dai Presidenti delle Regioni, su delega del Ministro dei trasporti) definisse i contenuti dell'onere di servizio pubblico con riferimento alle tipologie ed ai livelli tariffari, ai soggetti beneficiari, al numero ed agli orari dei voli, ai tipi di aeromobile ed alla capacità di offerta.

Questo è avvenuto nella conferenza di servizio del 28 febbraio 2000 ed con decreto, del Ministro dei trasporti e della navigazione del 1° agosto 2000 (pubblicato sulla GUCE del 7 ottobre 2000)., sono stati formalizzati gli esiti della stessa.

14.2 L'ENAC, d'intesa con il Presidente della Regione Sardegna, ha indetto una gara europea di appalto (G.U.C.E. del 15 febbraio 2001), secondo le procedure previste dall'art.4 del Reg. CEE n.2408/92, non avendo nessun vettore accettato l'imposizione degli oneri di servizio sulle rotte Cagliari, Olbia ed Alghero da una parte, e Roma e Milano dall'altra per i quali l'anzidetta legislazione prevede un rimborso ai vettori selezionati che non può superare l'importo di lire 50 miliardi per l'anno 2000 e di lire 70 miliardi per l'anno 2001. Con l'accollo a carico dello Stato degli oneri di servizio pubblico, i residenti in Sardegna, gli emigranti sardi, i residenti fuori Sardegna, i disabili, i giovani dai 2 ai 25 anni, gli anziani al di sopra dei 70 anni, gli studenti universitari fino al compimento del 27° anno di età. avrebbero pagato, a partire dall'inizio della stagione invernale (ottobre 2001) tariffe agevolate che dimezzavano sostanzialmente il prezzo della tariffa piena; ad esempio per la tratta Cagliari-Roma e v.v., a fronte delle £.164.350 della tariffa piena quella agevolata veniva a costare £. 65.800.

Il bando di gara richiedeva la espressa indicazione della somma richiesta a titolo di corrispettivo per la prestazione dei servizi in questione nei due anni successivi alla data prevista per l'inizio del servizio, con possibilità di estensione per ulteriori 12 mesi.

La valutazione dell'offerta economica doveva ritenersi strettamente correlata alla compensazione economica richiesta da parte del vettore partecipante alla gara rispetto alla tariffa definita con provvedimento ministeriale.

14.3 La Commissione di gara, composta da tre membri uno designato dall'ENAC, uno dalla Regione Sardegna ed un terzo, come presidente, scelto dagli altri due membri, ha comunicato con nota del 17.7.2001, le aggiudicazioni della tratta Cagliari-Roma e vv., per una compensazione di £.

27 miliardi, della tratta Cagliari-Milano e vv per una compensazione di £. 11.970.000.000, di quella Olbia-Roma e vv. per £. 415.000.000, e della tratta Olbia-Milano e vv. per compensazione £. 12.300.000.000 e di quella Alghero-Roma e vv. con una compensazione pari a £. 11.700.000.000. La tratta Alghero-Milano e vv. non era invece aggiudicata non essendo pervenuta alcuna proposta accettabile.

Il Consiglio d'Amministrazione dell'Ente con delibera n.34/2001 ha approvato la procedura di gara ed il suo esito, dando mandato alla Direzione Generale dell'Ente di curare gli ulteriori adempimenti attuativi.

L'impugnativa degli atti di aggiudicazione proposta al TAR del Lazio da una ditta esclusa ha imposto un supplemento di istruttoria, espletata la quale il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (decreto del 17.10.2001 - pubblicato sulla GU n.250del 26.10.2001 ) approvava gli esiti della gara disponendo l'entrata in vigore degli oneri di servizio pubblico sulle tratte aggiudicate a partire dalla stagione di traffico invernale 2001/2002.

Il Consiglio di Stato, successivamente adito, ordinava,. in accoglimento della richiesta della ricorrente, di procedere all'esame dell'offerta presentata dalla stessa non ritenendo che alla Commissione aggiudicatrice fosse consentita una interpretazione restrittiva del bando.

Tale riesame, effettuato dalla Commissione esaminatrice, ha comportato che alla ricorrente sono state aggiudicate le tratte Cagliari-Milano e vv. per una compensazione di £. 2.000.000.000 annue in luogo di quella di £.11.970.000.000 della precedente aggiudicazione, la Alghero-Roma e vv. per una compensazione per £. 3.680.000.000 in luogo di quella di £.11.700.000 della precedente aggiudicazione e la Alghero-Milano e vv per £. 40.000.000 annue, non aggiudicata in precedenza avendo ritenuto la Commissione tale proposta inaccettabile.