

- di impiegare personale dell'ENAV nell'ambito di Gruppi di Lavoro sulla regolamentazione dello spazio aereo;
- di predisporre in coordinamento con l'ENAV il piano annuale degli audit per la sorveglianza e certificazione;
- di effettuare visite ed ispezioni a tutti gli impianti dell'ENAV anche senza preavviso;
- di sviluppare con l'ENAV appositi protocolli nel campo della formazione del personale;
- di impiegare nelle proprie strutture personale dell'ENAV in possesso di determinati profili professionali;
- di effettuare la valutazione del piano degli investimenti dell'ENAV per i servizi di navigazione aerea in modo da razionalizzare gli interventi nel settore ed esaltare i benefici per il trasporto aereo;
- di disciplinare l'iter temporale per l'approvazione delle tariffe di rotta e terminale nazionale.

Sono stati inoltre revisionati, per tenere conto degli aggiornamenti alle norme di riferimento, altri Regolamenti settoriali nonché il Regolamento Tecnico dell'ENAC.

Riassuntivamente sono state introdotti e modificati i seguenti regolamenti:

Regolamenti tecnici: 6 nuovi regolamenti, inclusi 3 della sezione economica:

- 1) delib. 14/2006 Adozione "Regolamento ENAC per la definizione dei requisiti della licenza di Controllore del Traffico Aereo"
- 2) delib. 43/2006 Adozione "Regolamento per l'uso della lingua italiana a bordo degli aeromobili che operano sul territorio italiano"
- 3) delib. 48/2006 Adozione Regolamento "Regole dell'aria"
- 4) delib. 53/2006 Adozione "Regolamento per il rilascio del certificato di prestatore di servizi aeroportuali di assistenza a terra"
- 5) delib. 58/2006 Adozione "Regolamento per l'iscrizione negli albi e nel registro del personale di volo"
- 6) delib. 66/2006 Delibera di impartire, nelle more della determinazione della normativa contrattuale specifica per il settore dell'handling, specifica direttiva, da attuarsi da parte delle strutture dell'ENAC.

7 revisioni di Regolamenti esistenti:

- 1) delib. 20/2006 Adozione nuova edizione della "Regolamentazione tecnica in materia di rilascio e di rinnovo di licenze di pilotaggio"
- 2) delib. 23/2006 Adozione modifica del pertinente articolo dell'Appendice richiamata nel "Regolamento per il rilascio del Certificato di Operatore Aereo (COA) per imprese di Trasporto aereo"
- 3) delib. 26/2006 Adozione di versione aggiornata del Regolamento ENAC-FTL
- 4) delib. 38/2006 Adozione proroga alla data del 30 settembre 2006 del termine di scadenza per la richiesta del rilascio dell'abilitazione VFR/N previsto dalla conduzione di voli di notte con velivoli secondo le regole del volo a vista (VFR/N) nello spazio aereo italiano.
- 5) delib. 49/2006 ratifica del provvedimento n. 47/DISPDG/DG – adottato dal Direttore Generale, in via d'urgenza, ai sensi dell'art. 4, comma 5, del D.Lgs. 250/97 e dell'art. 7, comma 2, dello Statuto dell'Ente – con il quale viene disposto di modificare il testo dell'art. 17 del Regolamento per la definizione dei requisiti della licenza di Controllore del Traffico Aereo secondo la stesura riportata nell'appendice al provvedimento stesso
- 6) delib. 65/2006 Approvazione dell'errata corrige e delle modifiche al "Regolamento per il rilascio del certificato di prestatore di servizi aeroportuali di assistenza a terra"
- 7) delib. 67/2006 Adozione del nuovo testo del Regolamento ENAC-FTL, edizione 5.

8. Sicurezza aerea

Il succedersi di incidenti aerei in ambito nazionale ed internazionale, connessi all'estendersi del trasporto aereo ed all'ampliamento della platea dei vettori aerei, ha posto in particolare attenzione anche presso l'opinione pubblica il problema della sicurezza aerea non solo in termini di adeguate strutture aeroportuali ma anche di certificazione delle compagnie aeree dei veicoli usati. ENAC, in proposito, ha istituito una Direzione Security con l'obiettivo di standardizzazione e adeguamento dei processi di sicurezza oltre che alla normativa interna, anche e, soprattutto a quella internazionale. A tal fine ENAC sta studiando la possibilità di costituzione di una scuola di Security del trasporto aereo che, al pari di quanto avviene in altri paesi europei, intervenga direttamente nei processi di formazione, qualificazione e certificazione, con il duplice obiettivo di garantire standard operativi di grande qualità e di governare e controllare l'efficacia delle attività didattiche.

In particolare ENAC ha intrapreso numerose iniziative intese al controllo dei veicoli, soprattutto nelle ipotesi di noleggio precario per casi urgenti nonché verifiche su tutta la flotta degli ATR operanti nel nostro Paese.

È stata decisa la costituzione di un Gruppo di lavoro per individuare altre iniziative – al di fuori delle competenze ENAC – che possono essere assunte per elevare ulteriormente la sicurezza del trasporto aereo.

È stata ampliata l'informazione ai passeggeri sul sito web dell'ENAC, con l'inserimento della "white list", cioè la lista dei vettori esteri ispezionati con esito favorevole nell'ambito del programma SAFA e la lista dei vettori nord americani operanti in Italia.

Operativamente l'Ente ha sviluppato una nuova procedura per l'autorizzazione dei servizi aerei di linea e non di linea extracomunitari.

La nuova procedura prevede una più stretta cooperazione fra le funzioni di regolazione economica, di regolazione tecnica e delle operazioni sul territorio per il rilascio ed il mantenimento delle autorizzazioni ai vettori esteri; questa procedura si è realizzata attraverso varie iniziative di verifica.

Per accertare la continua rispondenza di un operatore aereo ai requisiti di sicurezza aeronautica, l'ENAC instaura, per ogni operatore certificato, un sistema di sorveglianza basato su attività programmate sugli aspetti tecnici e su quelli

operativi e su interventi straordinari. Sia le attività pianificate che quelle straordinarie vengono sviluppate utilizzando tecniche di auditing.

L'attività di certificazione e sorveglianza degli operatori aerei (esercenti) di trasporto pubblico passeggeri e merci, considera gli aspetti di gestione tecnica degli aeromobili, attestati nell'approvazione CAMO (Continuing Airworthiness Maintenance Organisation Approval) rilasciata agli operatori in accordo al Regolamento EU n. 2042/2003 – Parte M, e gli aspetti di gestione operativa attestati dal Certificato di Operatore Aereo (COA) rilasciato in accordo alla JAR-OPS 1 o 3.

Già allo stato attuale, allo scopo di uniformare i criteri di certificazione e sorveglianza, assicurare un'uniforme applicazione dei requisiti e attuare un efficace meccanismo di sorveglianza, gli accertamenti, le ispezioni, il rilascio ed il rinnovo delle approvazioni vengono effettuati da team di certificazione e sorveglianza multidisciplinari formati da ingegneri/periti e ispettori di volo.

Il procedimento di prima certificazione e le successive estensioni alla stessa sono assicurati dalle strutture tecniche territoriali (Direzioni Operazioni) e, per la componente operativa, dalla Direzione Standard di Volo. È in fase di finalizzazione il trasferimento dell'intera funzione di certificazione alle Direzioni Operazioni, sulla base di un apposito progetto di decentramento operativo.

Il programma di sorveglianza degli operatori viene stabilito dal team di sorveglianza subito dopo il rilascio della certificazione CAMO e COA e prevede l'effettuazione di due principali tipologie di attività ispettive:

Audit di sistema che consistono in verifiche ispettive condotte sull'organizzazione, sulle infrastrutture, sul personale, sulle attrezzature, sulle documentazioni e sulle procedure dell'esercente al fine di verificarne la rispondenza ai requisiti di certificazione. L'operatore è sottoposto ad una verifica completa, cioè su tutte le funzioni interessate, ogni 24 mesi, periodo di validità del COA.

Audit di processo/prodotto che consistono in ispezioni volte a verificare le effettive condizioni di svolgimento dei processi tecnici ed operativi, la gestione della navigabilità e l'impiego degli aeromobili.

Il programma di sorveglianza viene predisposto con cadenza annuale dal team di sorveglianza e presentato al coordinatore professionale che ne cura l'armonizzazione in sede territoriale; i vari programmi sono approvati dal Direttore

Operazioni ed inviati alla Direzione Centrale Operazioni che ne cura la verifica di omogeneità a livello nazionale.

Il programma può essere modificato nel corso dell'anno e viene monitorato dal coordinatore professionale della Direzione per verificarne l'effettiva attuazione.

In sede nazionale sono state diramate a suo tempo linee guida per la predisposizione dei programmi, indicando le cadenze tipiche per ciascun tipo di audit, in funzione della diversa categoria di operatori.

Il programma annuale di sorveglianza è portato a conoscenza dell'operatore sorvegliato per garantire trasparenza dell'azione istituzionale di controllo e per una più efficiente organizzazione delle verifiche; tuttavia nelle linee guida dell'Ente viene raccomandato di prevedere interventi ispettivi non programmati, con maggiore frequenza quanto più la situazione dell'operatore è critica relativamente all'organizzazione, alle disponibilità finanziarie e nei casi di problematiche nella rispondenza ai requisiti di sicurezza.

Inoltre in caso di incidenti, inconvenienti ed inefficienze sono previste particolari indagini.

Ogni inconveniente, la cui segnalazione da parte dell'esercente è obbligatoria ai sensi della JAR-OPS, viene analizzato dal team di sorveglianza; in tal senso il membro del team, per la parte di propria competenza, si deve fare parte attiva nella raccolta dei dati, delle evidenze e delle eventuali testimonianze (report del pilota, rapporti di lavoro, rapporti di laboratorio, dati di eventi precedenti, ecc.) in modo da determinare non solo le cause dell'evento ma le azioni sull'organizzazione e sul materiale di volo atte ad evitare il loro ripetersi.

Nell'analisi degli inconvenienti interviene la specifica funzione della Direzione Centrale Regolazione Tecnica che, con l'attuazione della Direttiva 2003/42/CE sul riporto degli eventi aeronautici, sta predisponendo un'apposita banca dati degli eventi e meccanismi di analisi e valutazione.

Sono anche previsti audit straordinari, che vengono effettuati:

- quando, a seguito delle non-conformità rilevate durante gli audit ordinari, è necessario approfondire la rispondenza ai requisiti di certificazione dell'operatore in altri settori rispetto a quello che ha rilevato le non-conformità o sull'intera organizzazione;
- in relazione ad eventi pregiudizievoli della sicurezza del volo (inconvenienti ed incidenti) o di anomalie tecniche o organizzative;

- quando la precedente attività di sorveglianza rileva criticità organizzative e tecniche non corrette.

I risultati dell'attività di sorveglianza effettuati nel 2005 possono riassumersi nei seguenti dati.

Il numero attuale complessivo degli operatori di trasporto pubblico certificati in Italia è superiore a 100; inclusi gli operatori di elicotteri.

Focalizzando l'attenzione sui 22 operatori "maggiori", quelli cioè che utilizzano velivoli da trasporto superiori a 15.000 Kg, che generalmente è considerato il limite dei servizi cosiddetti di "linea e charter", nel 2005 l'attività di sorveglianza di questi operatori si è concretizzata con l'effettuazione di **33 audit di sistema e 342 audit di prodotto**.

Rispetto ai piani di sorveglianza previsti dalle Direzioni Operazioni, è stato realizzato mediamente il 90% degli interventi previsti; la successiva tabella mostra il dettaglio di tali interventi lungo l'intero periodo annuale. Lo scarto rispetto al programmato è essenzialmente dovuto a indisponibilità dell'operatore e urgenze interne all'ENAC.

Al di là dei dati numerici, si può ritenere che il controllo delle strutture dell'Ente sugli operatori di trasporto aereo, in particolare quelli maggiori è in linea con gli standard richiesti a livello internazionale, a riguardo l'analisi del Doc ICAO 8335 – *Manual of Procedures for Operations Inspection, Certification and Continued Surveillance* e delle procedure emesse da JAA e EASA fa ritenere che le metodologie, i tipi di ispezioni e le relative frequenze siano sostanzialmente rispettate.

Proseguendo nell'attività di controllo sui vettori esteri durante i transiti negli aeroporti nazionali, al 31 dicembre 2005 sono state realizzate 880 ispezioni di rampa effettuate su 27 aeroporti, che hanno interessato 309 operatori esteri di cui 155 comunitari e 154 extracomunitari. L'incremento delle ispezioni rispetto a quelle effettuate nel 2004 è stato del 41%.

Con l'attività totalizzata nel 2005, l'ENAC consegue il secondo posto fra gli Stati Europei per numero di ispezioni SAFA. Da notare che il totale delle ispezioni SAFA in Europa ha superato nel 2005 le 5.200 ispezioni, con un incremento del 15% rispetto al 2004.

Nel 2006 sono state poi effettuate 855 ispezioni SAFA.

Prendendo spunto dalla pubblicizzazione presso gli aeroporti di voli programmati da operatori non ancora certificati e dalla commercializzazione e vendita di biglietti presso agenzie di viaggi e operatori turistici, è stata effettuata un'attività di sensibilizzazione dei gestori aeroportuali e degli operatori turistici ad una maggiore attenzione alle problematiche di sicurezza, invitando detti soggetti alla stretta collaborazione con l'ENAC prima della stipula dei contratti di assistenza a terra ed alla concessione di spazi in sede aeroportuale e, per gli operatori turistici all'acquisizione di dati ed informazioni sul possesso di licenze ed autorizzazioni dei vettori prima della messa in vendita di biglietti aerei e pacchetti turistici.

Nel mese di settembre 2005, la Direzione Centrale Regolazione Tecnica ha emesso una nuova procedura per la locazione ed il noleggio degli aeromobili esteri da parte di operatori nazionali, adeguando la precedente ai requisiti dell'emendamento 7 della JAR-OPS 1; per il wet leasing, la nuova procedura prevede che anche il ricorso ad aeromobili esteri per breve periodo e per circostanze eccezionali o non previste (il cosiddetto wet leasing at short notice) sia soggetto a preventiva autorizzazione dell'ENAC; è stata pertanto normalizzata la cosiddetta "White List" ovvero l'elenco di operatori esteri preventivamente valutati ed approvati come idonei a poter fornire aeromobili a noleggio ad operatori italiani.

Nella nuova procedura è anche previsto che nelle operazioni di aeromobili esteri in *wet lease* ad operatori nazionali devono essere applicati vari requisiti di sicurezza validi nel contesto nazionale quali i tempi di volo e di servizio degli equipaggi secondo il regolamento ENAC-FTL e la conoscenza della lingua italiana da parte di almeno un assistente di volo.

Va ricordato che in sede europea è stato adottato un regolamento sul divieto operativo e sull'identità dei vettori.

Il regolamento si è principalmente orientato alla definizione e pubblicazione dell'elenco comunitario dei vettori vietati nel territorio degli Stati della Comunità Europea per carenze di sicurezza (c.d. Black List). Il regolamento, è stato definitivamente approvato dal Parlamento e dal Consiglio dei Trasporti all'inizio di dicembre e successivamente pubblicato il 27 dicembre 2005 ed è entrato in vigore il 16 gennaio 2006. La pubblicazione della "lista nera" nella Gazzetta Ufficiale della comunità è recentemente avvenuta entro la prevista data di fine marzo 2006.

In sede europea è stata anche riconosciuta l'esigenza di un allargamento delle competenze dell'EASA nonché dell'adozione di meccanismi comuni europei per il rilascio delle autorizzazioni dei diritti di traffico.

L'ampliarsi delle competenze di ENAC e l'intensificarsi delle azioni di controllo necessarie per assicurare adeguati standards di sicurezza aerea ripropongono in primo piano i problemi di carenze di risorse umane e strumentali, già segnalate dalla Corte nei precedenti referti.

In particolare per quanto riguarda le risorse umane appare indispensabile l'integrale copertura dell'organico dei ruoli tecnici. Appare ancora necessaria l'adozione di interventi per la formazione del personale assunto ed il continuo aggiornamento di tutto il personale in servizio.

Appare altresì necessaria, anche in relazione al ruolo centrale assunto da ENAC una implementazione del dialogo e del coordinamento tra tutti gli attuali referenti del sistema di sorveglianza della sicurezza (ENAC, ENAV, Agenzia per la sicurezza).

Particolari interventi per la prevenzione antiterroristica negli aeroporti sono previsti dall'art. 9 bis della Legge 155/2005. La norma autorizza ENAC ad utilizzare un importo pari a 2.500.000 euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 per far fronte a spese di investimento.

Al fine di dar corso all'attuazione della norma, la Direzione Security, d'intesa con la Direzione Centrale Regolazione Aeroporti e con la Direzione Centrale Operazioni ENAC, tenuto conto dell'importo del finanziamento ammontante complessivamente a 5 milioni di euro ed analizzando la situazione di fatto presente negli aeroporti nazionali, ha elaborato l'unito elenco di interventi volti alla realizzazione di opere e di fornitura di tecnologia, secondo i seguenti criteri preferenziali:

- adeguamento del Programma Nazionale di Sicurezza di alcuni aeroporti gestiti direttamente dall'Ente, laddove questi presentano sostanziali carenze strutturali ai fini di security (es. mancanza di recinzione, ecc.) e non possono godere di finanziamenti da parte delle relative società di gestione.
- Acquisizione di tecnologia necessaria al controllo dei passeggeri e del loro bagaglio a mano, e verifica di rispondenza ai requisiti richiesti sulle apparecchiature in uso;
- Attivazione di una rete di comunicazione e gestione delle crisi all'interno dell'Ente (centro e periferia) e nei rapporti con le altre Amministrazioni

dello Stato coinvolte. Ovviamente tale sistema deve rispondere a criteri di funzionalità in qualsiasi situazione di emergenza.

Il piano, peraltro, deve essere approvato dal Ministero dei Trasporti.

**ELENCO DEGLI INTERVENTI SUGLI AEROPORTI NAZIONALI DA REALIZZARE
CON I FINANZIAMENTI DELLA LEGGE 155/2005**

Da competente per territorio	Aeroporti minori proposti	Oggetto interventi	Costo interventi preventivato €
			Anno 2005/2006
Milano Linate	Bresso	Recinzione aeroportuale	300.000,00
Bologna – Rimini	Lugo di Romagna	Recinzione aeroportuale	100.000,00
" "	Ravenna	Recinzione aeroportuale	350.000,00
" "	Pavullo	Viabilità perimetrale	100.000,00
" "	Reggio Emilia	Recinzione aeroportuale e viabilità perimetrale	300.000,00
Firenze – Pisa	Arezzo	Recinzione aeroportuale	250.000,00
" "	Lucca	Recinzione aeroportuale	300.000,00
Roma Ciampino	Urbe	Viabilità perimetrale	250.000,00
" "	"	Sistema di video sorveglianza/antintrusione	200.000,00
" "	"	Impianto illuminazione piazzale sosta velivoli	54.000,00
" "	"	Recinzione aeroportuale lato sud	190.000,00
" "	Rieti	Recinzione aeroportuale	400.000,00
" "	Latina	Recinzione aeroportuale	100.000,00
Ronchi dei Legionari	Gorizia	Recinzione aeroportuale	150.000,00
Torino	Casal Monferrato	Recinzione aeroportuale	300.000,00
"	Novi Ligure	Recinzione, taglio piante sui confini	45.000,00
"	Vercelli	Recinzione aeroportuale	55.000,00
Venezia	Belluno	Recinzione aeroportuale	250.000,00
"	Venezia Lido	Viabilità perimetrale	200.000,00
Verona	Verona Boscomantico	Recinzione aeroportuale	200.000,00
Palermo	Lampedusa	Fornitura ed installazione apparati EX controllo bagagli	173.000,00
"	Pantelleria	Fornitura ed installazione apparati EX controllo bagagli	173.000,00
TOTALE			4.440.000,00

INTERVENTI DA REALIZZARE CON I FINANZIAMENTI LEGGE 155/2005

	Oggetto interventi	Costo interventi preventivato €
ENAC	Sala Crisis Management, rete collegamenti principale e sussidiaria "Crisis management", con sedi periferiche ed Amministrazioni interessate	500.000,00
ENAC	Acquisto apparati test per verifica rispondenza ai requisiti richiesti apparecchiature controllo secondo prescrizioni ICAO ed UE	60.000,00
TOTALE		560.000,00

Va infine ricordato che in data 17 luglio 2006 il Ministro dei Trasporti ha emanato un atto di indirizzo dell'attività dell'ENAC inteso:

- a intensificare i programmi di verifica delle condizioni di sicurezza degli operatori aerei nazionali nonché di quelli esteri sia con ispezioni a terra (c.d. "di rampa"), in applicazione della Direttiva n. 2004/36/CE, sia prevedendo interventi presso le basi all'estero in tutti i casi in cui si ritenga necessario un riscontro diretto sull'adeguatezza degli standard di sicurezza applicati dagli operatori e dalle rispettive autorità dell'aviazione civile.
- ad intensificare in relazione alle accresciute esigenze del periodo estivo e dei periodi di maggior criticità, i controlli sulle società di gestione aeroportuali, sui vettori aerei e sugli handlers affinché garantiscano la migliore operatività degli scali aeroportuali, soprattutto, sotto il profilo della sicurezza e della ottimale qualità dei servizi;
- a vigilare, in relazione alle accresciute esigenze del periodo estivo e dei periodi di maggior criticità, affinché Enav garantisca, con adeguati presidi di personale, gli usuali standard operativi:
- ad assicurare, in quanto titolare delle funzioni di regolamentazione tecnica e di controllo ai sensi della vigente normativa, la puntuale valutazione delle "Raccomandazioni di sicurezza" emanate dall'Agenzia Nazionale di Sicurezza del volo di cui all'art. 12 comma 2 del D.Lvo n. 66 del 25 febbraio 1999 per il loro conseguente recepimento;
- ad emanare, ai fini della sicurezza e coerentemente con i principi comunitari ed internazionali per i voli destinati ad un bacino di utenza di nazionalità italiana, una apposita disciplina che preveda la presenza a bordo di aerei comunitari e non comunitari, di personale navigante in grado di parlare la lingua italiana;
- ad intensificare i controllo sulle società o ditte che effettuano manutenzione agli aeromobili, con particolare riguardo al materiale destinato alla sostituzione di parti di aeromobile e alle relative certificazioni rilasciate.

Come si è innanzi esposto larga parte dell'atto di indirizzo ha trovato compiuta attuazione.

9. Infrastrutture aeroportuali

9.1. La riforma del sistema di gestione aeroportuale, prevista dalla L. 24 dicembre 1993, n. 537 (art. 10, comma 13), doveva concorrere ad accrescere i livelli di sicurezza nell'ambito aeroportuale, migliorare la qualità dei servizi offerti all'utenza, trasferire dallo Stato ai gestori l'onere relativo alle infrastrutture.

Gli elementi fondanti di tale processo erano costituiti dalla liberalizzazione dei servizi di handling, dall'affidamento ad apposite società di capitale della gestione dei servizi e della realizzazione delle infrastrutture aeroportuali, dalla eliminazione del vincolo della proprietà maggioritaria a favore degli azionisti pubblici (Regione, Province, Comuni, Enti locali e Camere di commercio).

L'ottica fondamentale sottesa alla riforma era di trasformare gli scali aeroportuali da mera infrastruttura a centro di molteplici attività, da gestire in forma imprenditoriale, per attrarre capitali privati, produrre profitto ed incrementare le risorse disponibili da destinare alla remunerazione del capitale investito ed al potenziamento e al miglioramento delle infrastrutture senza oneri per lo Stato⁴.

9.2. Al momento della citata legge di riforma il sistema aeroportuale si reggeva su diversi moduli di gestione:

a) totale, per otto aeroporti (aperti al traffico civile), in conformità a leggi speciali che li avevano affidati in concessione a Società di

⁴ Il codice della navigazione, nel testo antecedente la novella recata nel decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, si limitava a regolamentare la concessione di suolo degli aerodromi e di opere edilizie realizzate nelle medesime aree (artt. 694 ss). Nel codice si prevedeva, all'art. 704, che l'istituzione, da parte di privati, di aeroporti, campi di fortuna, campi di volo e di altri impianti aeronautici, dovesse essere preventivamente autorizzata dal Ministro per l'aeronautica (oggi delle infrastrutture e dei trasporti). In realtà, il complesso fondamentale e rilevante ai fini della navigazione aerea era costituito dagli aerodromi appartenenti o istituiti dallo Stato (artt. 692, 700 e 701 cod. nav.). La carenza di norme in materia di gestione si spiega avuto riguardo al contesto ormai lontano di approvazione di quel testo legislativo (R.D. 30 marzo 1942, n. 327) e dalla iniziale riserva delle relative attività all'autorità statale. Il poderoso sviluppo del traffico aereo e il conseguente progressivo incremento delle operazioni portuali hanno resi evidenti i limiti di quelle gestioni e hanno consigliato il legislatore a introdurre metodiche imprenditoriali, affidandole, quanto meno per i più importanti aeroporti, ad enti di gestione pubblici e privati.

- capitale a maggioranza pubblica ed aventi titolo a percepire tutte le entrate sia erariali che private derivanti dall'esercizio aeroportuale⁵;
- 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. Il gestore, oltre agli introiti legati all'esercizio delle predette attività, aveva titolo ad incassare i diritti di imbarco e sbarco passeggeri e merci da impiegare per la manutenzione dei beni in concessione;
- c) a titolo precario, dove il gestore lucrava i soli proventi derivanti da attività commerciale della aerostazione passeggeri, mentre lo Stato introitava i diritti e le tasse aeroportuali.

Erano, poi, gestiti direttamente dallo Stato, gli aeroporti (Pantelleria, Lampedusa e altri scali minori), indispensabili per assicurare collegamenti ritenuti d'interesse nazionale.

- 9.3.** Sul descritto assetto andavano ad incidere l'art. 10, comma 13, della L. 24 dicembre 1993, n. 537 e l'art. 1 della L. 3 agosto 1995 n. 351 – di conversione del decreto L. 28 giugno 1995 n. 251 – che hanno previsto 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 – per gestire gli aeroporti secondo il modulo della gestione totale con l'assunzione degli oneri per investimenti a carico delle società stesse e l'eliminazione delle norme che prescrivono la partecipazione pubblica nelle società di gestione.

Detto decreto interministeriale, è stato emanato solo il 12 novembre 1997 e pubblicato dopo cinque mesi sulla G.U. n. 83 del 9 aprile 1998; applicativamente la circolare n. 12479 AC del 20 ottobre 1999 (G.U. del 14 dicembre 1999) definisce 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

⁵ Per l'aeroporto di Genova art. 9 L. 156/1954 per il sistema aeroportuale milanese (Malpensa e Linate) art. 1 L. 194/1962; per Torino Caselle art. 1 L. 914/1965, per il sistema aeroportuale di Roma artt. 1 e 2 della L. 755/1973, per l'aeroporto di Bergamo Orio al Serio art. 1 L. 746/1975, per l'aeroporto di Venezia Terrena art. unico L. 938/1986.

Società richiedenti con riferimento sia alla struttura societaria ed organizzativa di partenza 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 d'investimenti e della previsione economico-finanziaria ai fini della durata del rapporto concessorio⁶.

Tutte le fattispecie di gestione totale sono caratterizzate, tra l'altro, dall'affidamento dell'intero aeroporto, comprese le infrastrutture di volo, ad un unico soggetto in virtù di conferimento in deroga al disposto dell'art. 694 cod. nav. (nel testo allora vigente). Il soggetto così individuato (o il successore a vario titolo di quello) assicura, per l'effetto, i servizi aeroportuali di qualunque segno concernenti l'intera struttura, percepisce tutte le entrate ricavabili dall'esercizio e la totalità degli introiti di pertinenza dello Stato.

Il passaggio dalla originaria gestione statale a quella totale e parziale (sicuramente non omogenee tra loro) mette in rilievo un aspetto strutturale e funzionale fondamentale: la natura di servizio pubblico da riconoscere alle gestioni aeroportuali. Inteso il servizio pubblico come attività economica esercitata in forma imprenditoriale per l'erogazione di prestazioni indispensabili a soddisfare bisogni collettivi incompressibili in un determinato momento storico e collocata in un ordinamento di settore soggetto alla vigilanza di un'autorità pubblica, è indubbio che tale natura vada riconosciuta alla gestione degli scali. Essa, si desume altresì dalla qualità imprenditoriale rivestita dai soggetti gestori, anche se connessa talvolta all'esercizio di prerogative pubbliche (Corte di giustizia CE, 24 ottobre 2002, n. 82).

In quest'ottica viene in rilievo l'esigenza di assicurare alle gestioni aeroportuali un impianto ordinamentale omogeneo.

In forza dei provvedimenti normativi soprarichiamati si è proceduto ad una estensione sempre maggiore delle gestioni totali.

⁶ I caratteri salienti della L. 351/1985 concernono: l'abrogazione delle norme che prescrivono la partecipazione maggioritaria dello Stato, degli Enti pubblici, dell'IRI, delle Regioni e degli Enti locali nelle società di gestione aeroportuale (art. 1, c. 1-bis); l'affidamento in concessione effettuato con DM sulla base di un programma di intervento presentato dalla società di gestione con relativo piano economico finanziario e nel rispetto di determinate condizioni (art. 1, c. 1-quarter e c. 1-quinquies).

10. Le gestioni totali

Il codice della navigazione novellato, ribadendo la durata massima della concessione di gestione totale in quarant'anni e prevedendo solo per un lontano futuro il ricorso a procedure di gara ha di fatto disattesa la valutazione fatta con la segnalazione n. 12180/04 del 5 febbraio 2004 dell'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato. Detta autorità ha espresso al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti l'avviso secondo cui "l'affidamento della gestione aeroportuale avvenga secondo modalità che garantiscano l'individuazione dell'impresa più valida..., prevedendo nel contempo meccanismi idonei a consentire un sistematico monitoraggio e a stimolare un'efficace esercizio dell'attività da parte del gestore. Tale obiettivo risulta perseguibile, in particolare tramite ricorso a procedure di gara..." e, inoltre, ha segnalato "che una durata quarantennale della concessione sia eccessiva e non giustificata", auspicando conseguentemente una modifica legislativa delle attuali previsioni.

Nel determinare le linee guida per la concessione totale ENAC ha posto in evidenza, anche alla luce degli approfondimenti sull'argomento dall'Autorità Garante della concorrenza e della relazione della Corte dei conti sulle attività svolte dall'Ente a tutto il 2003, che la durata della concessione deve essere legata indiscutibilmente all'arco temporale del programma di interventi proposti.

Tale indicazione appare aderente al quadro normativo di riferimento, anche se pone delle problematiche circa la capacità di programmazione sull'arco temporale massimo previsto (quaranta anni). Riconosce altresì che tale indicazione crea situazioni di disparità con aeroporti che tramite disposizioni *ex lege* o altri provvedimenti amministrativi di natura straordinaria (Puglia, Napoli, Firenze) avevano già conseguito l'affidamento.

Allo stesso tempo sottolinea la necessità di imporre alle scadenze delle durate quinquennali del contratto di programma un riesame complessivo dell'operato del gestore con possibilità di interventi sanzionatori o di revoca.

Come è stato messo in evidenza in modo esteso nella precedente relazione, al fine di consentire il progressivo disimpegno dello Stato dagli interventi nel settore aeroportuale, il regolamento di attuazione dell'articolo 10, comma 13, della legge n. 537/93, emanato con il decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 12

novembre 1997, n. 521 ha disciplinato la costituzione di società di capitali per la gestione degli aeroporti secondo il modello della gestione totale, evidenziando gli adempimenti posti a carico dei soggetti interessati ed i relativi requisiti necessari.

Fino all'emanazione di tale normativa la gestione totale aeroportuale era prevista esclusivamente per alcuni aeroporti per effetto di singole leggi speciali.

Conformemente alla direttiva ministeriale 30 novembre 2000, n. 141-T che ha formulato le indicazioni per l'attuazione delle disposizioni del regolamento n. 521/97, sono state stipulate nel 2001 le convenzioni di gestione totale degli aeroporti di Ancona, Bologna, Brescia, Cagliari, Lamezia, Olbia, Palermo, Perugia, Pescara, Pisa, Reggio Emilia, Ronchi dei Legionari, Treviso, Verona, aeroporti pugliesi (Bari, Brindisi, Foggia e Taranto), Firenze e Napoli, recanti il periodo di affidamento provvisoriamente indicato in tre anni, in attesa della fissazione definitiva della durata della concessione, all'esito dell'esame dei programmi presentati dalle società affidatarie.

Con successivi decreti interministeriali, recanti la previsione di estensione quarantennale, sono stati perfezionati gli affidamenti delle gestioni totali degli aeroporti pugliesi, dell'aeroporto di Firenze e dell'aeroporto di Napoli.

L'atto di indirizzo ministeriale 21 maggio 2003, n. 8736 ha abrogato, con decorrenza 6 marzo 2003, la direttiva 30 novembre 2000, n. 141-T, in considerazione, tra l'altro, della *"necessità di innovare i precedenti indirizzi ministeriali in materia, in ragione del mutato quadro di riferimento di fatto e di diritto che impone, anche in ragione di esigenze di sicurezza ed operatività aeroportuale intestate al gestore, scelte di consolidamento delle attuali gestioni aeroportuali per la durata massima dell'affidamento in concessione degli scali prevista dalla normativa vigente, salvo motivate eccezioni"*.

Da ultimo, il Codice della navigazione, come revisionato dai decreti legislativi 96/2005 e 151/2006, ha previsto all'art. 704 procedure di gara ad evidenza pubblica per il rilascio della gestione totale di aeroporti e sistemi di rilevanza nazionale, individuati secondo le disposizioni dell'art. 698 del codice stesso.

È da aggiungere che l'art. 3 del citato decreto legislativo 96/2005 ha sancito un regime transitorio per il rilascio della concessione di gestione totale su istanze presentate ai sensi del DM 521/1997, fissando il termine di un anno dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, per la conclusione dei relativi procedimenti e

prevedendo, decorso tale termine, la possibilità per le società di richiedere la nomina di un Commissario ad acta.

Conformemente alla normativa succedutasi, ENAC, competente all'istruttoria delle istanze presentate ai sensi del DM 12 novembre 1997, n. 521, ha deliberato, sulla base di specifiche linee guida emanate nel marzo 2004, l'affidamento della gestione totale quarantennale alle società SAB S.p.A. (Bologna), GEASAR S.p.A. (Olbia), SOGAER S.p.A. (Cagliari), SAC S.p.A. (Catania), GESAP S.p.A. (Palermo), SAT S.p.A. (Pisa), Aeroporto Catullo S.p.A. (Verona), Aeroporto Catullo S.p.A. (Brescia), SACAL S.p.A. (Lamezia Terme), SOGEAAL S.p.A. (Alghero), AFVG S.p.A. (Ronchi dei Legionari), SAGA S.p.A. (Pescara).

Dopo un lungo iter procedurale, sono stati perfezionati gli affidamenti della gestione totale degli aeroporti di Bologna ed Olbia, mentre per le convenzioni sottoscritte con le restanti società non sono stati a tutt'oggi emanati i relativi decreti interministeriali.

Sono stati presentati dalle società Aeroporto Reggio Emilia s.r.l. (Reggio Emilia), SASE S.p.A. (Perugia), AER TRE S.p.A. (Trevise), Aeroporto Sant'Anna S.p.A. (Crotone), Apt. Villanova d'Albenga S.p.A. (Alberga), SO.GE.A.P. S.p.A. (Parma) i programmi aggiornati.

Le restanti società di gestione degli aeroporti di Ancona, Asiago, Cuneo, Forlì, Lucca, Grosseto, Padova, Siena, Rimini, Bolzano, Reggio Calabria, Salerno, Venezia Lido e Vicenza non hanno sinora presentato programmi di intervento redatti su dati aggiornati, nonostante, alcune, abbiano formalmente comunicato l'elaborazione in corso degli stessi.

Al fine di accelerare la riforma delle gestioni totali operata dalla vigente normativa l'Ente ha invitato le predette società a presentare, qualora interessate, documentazione aggiornata su cui svolgere gli esami di competenza.

Il mancato riscontro comporterà l'avvio delle procedure previste dall'art. 704 del revisionato Codice della navigazione per la concessione della gestione totale degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale, in linea con quanto segnalato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in data 5 febbraio 2004 e dalla Corte dei conti Sezione del controllo sugli enti con determinazione n. 5/2004.

Peraltro l'istruttoria dei programmi che verranno presentati dalle società che gestiscono aeroporti cosiddetti "minori", non appare conciliabile con i criteri fissati