

con circolare n. 12479AC/1999 emanata in attuazione del DM 521/1997, presentando tali gestioni criticità e perdite di esercizio che non permettono, in assenza di cambiamenti esterni (soprattutto aumento della domanda e variazione della tipologia di traffico), di ipotizzare il raggiungimento di equilibri economico-finanziari e conseguentemente di valutare la "solidità" dell'azienda.

D'altro canto l'attuale normativa riconosce una posizione di rispetto ai gestori già presenti su tali scali, interessati da un traffico di modestissima entità o da sola aviazione generale, che, pur non rivestendo il *"il ruolo di nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato"*, garantiscono tuttavia collegamenti per il trasporto passeggeri in determinate aree ad alta densità turistica e soddisfano le esigenze collegate alla protezione civile, alla salvaguardia del territorio, allo sviluppo di attività didattiche, sportive e di lavoro aereo.

11. Le procedure per l'affidamento della gestione totale

L'art. 698 del codice della navigazione, nel testo riformulato dal decreto legislativo n. 96/2005 distingue tra aeroporti di rilevanza nazionale e di interesse regionale. I primi sono definiti *"nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato, tenendo conto delle dimensioni e della tipologia del traffico, dell'ubicazione territoriale e del ruolo strategico dei medesimi, nonché di quanto previsto dai progetti europei TEN"*. Gli aeroporti di interesse regionale, a questa stregua, sono individuati per via residuale.

L'art. 704 del codice della navigazione novellato, disciplina il rilascio a regime della concessione di gestione totale aeroportuale di aeroporti di rilevanza nazionale, disciplina che, salvo casi di revoca delle Concessioni già disposte o in itinere, avrà applicazione lontana nel tempo stante il regime transitorio, disciplinato dal secondo comma dell'art. 716 del codice della navigazione novellato.

Detta norma stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 704, primo e secondo comma del codice della navigazione novellato non si applicano alle concessioni della gestione aeroportuale già rilasciate anche in base alla legge speciale, nonché ai procedimenti di rilascio della concessione su istanza antecedente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 98/2005, presentata ai sensi del DM 12 novembre 1997, n. 521 del Ministro dei trasporti e della navigazione. Detti procedimenti devono concludersi entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 96/2005. Decorso inutilmente il detto termine le società istanti possono chiedere, con oneri a carico delle medesime, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la nomina di un Commissario *ad acta*, il quale nei successivi 60 giorni decide sull'istanza, provvedendo al rilascio della concessione una volta verificato il possesso dei necessari requisiti.

È stata così prevista una fase transitoria caratterizzata dalla ultrattività fino alle previste scadenze delle concessioni già rilasciate e dal perfezionamento delle procedure pendenti rispetto a istanze di concessione presentate entro il 22 giugno 2005 (data antecedente l'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo n. 96 del 2005). Sembra emergere dal complesso precettivo la volontà di tutelare le posizioni sedimentate nel tempo e di quelle in attesa di valutazione finale.

L'affidamento in concessione della gestione totale aeroportuale avviene, pertanto, nella fase transitoria secondo le disposizioni previste dall'art. 7 del DM 12 novembre 1997, n. 521 con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze su istanza da presentarsi da parte delle società richiedenti.

Con il decreto di approvazione della domanda di affidamento, viene altresì determinato il periodo di durata della concessione che può superare i 20 anni, nel limite massimo di 40, in relazione alle valutazioni formulate con riferimento ai contenuti del programma di intervento.

Per gli aeroporti di rilevanza nazionale nell'art. 704 del codice della navigazione novellato sono state trasfuse disposizioni già presenti nell'ordinamento, disposizioni che quindi si rendono applicabili anche nella fase transitoria.

Assumono particolare rilievo:

1. l'intestazione al Ministro delle infrastrutture dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia delle finanze del provvedimento di concessione della gestione totale;
2. l'intestazione ad ENAC di tutta l'attività antecedente il provvedimento concessorio, ivi compresa la proposta sulla durata della concessione.

Va, in proposito, rilevato che:

- la durata delle gestioni totali è predeterminata solo come periodo massimo al quarantennio, giusta quanto previsto dalle norme che si sono susseguite nel tempo (art. 1, comma 1-quater, seconda parte del DL n. 251 del 1995; art. 7, comma 2 del DM n. 521/1997 e art. 704, comma 2 cod. nav.);
- è dato il massimo rilievo, nel giudizio che precede il decreto ministeriale, al programma di intervento comprensivo del piano di investimenti e del piano economico-finanziario (art. 7, comma 1 DM n. 521/1997, come d'altro canto, precisato dal citato art. 1, comma 1-quarter del DL 28 giugno 1995, n. 251);
- è comunque necessariamente prodromica alla concessione la sottoscrizione di una convenzione e di un contratto di programma.

Costituiscono clausole essenziali della convenzione la verifica, almeno quadriennale, della sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi e delle altre condizioni che hanno determinato il rilascio del titolo, compresa la rispondenza

dell'effettivo sviluppo e delle qualità dei servizi alle previsioni contenute nel piano di intervento nonché di disposizioni sanzionatorie e decadenziali.

In questo contesto il potere di decretazione del Ministro delle infrastrutture dei trasporti è considerato, secondo il parere reso dal Consiglio di Stato - Sezione seconda - nell'adunanza del 9 novembre 2005 a richiesta del suddetto dicastero, come atto di definizione di obiettivi programmatori in relazione all'interesse generale connesso alla prestazione di servizi pubblici negli aeroporti a rilevanza nazionale qualificati dalla legge come nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato in un quadro che armonizza istanze quantomeno di alta amministrazione. Solo così il Consiglio di Stato ha ritenuto l'intestazione del potere al Ministro compatibile con la dislocazione di competenze tra Ministro e dirigenza recato dall'art. 70, comma sesto del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Nello stesso parere viene precisato che uguale potere non spetta al Ministro in ipotesi di concessione *ex lege*, in quanto l'assetto pianificatorio degli interessi pubblici è stato già stabilito a livello legislativo. In detta ipotesi spettano ad ENAC tutti i compiti di amministrazione, anche nell'ipotesi di prolungamento della durata della concessione.

In proposito il Consiglio di Stato ha precisato che la fonte normativa per l'estensione della durata dell'affidamento in gestione *ex lege* non può essere rinvenuta dell'art. 17, comma secondo, del regolamento n. 521./1997⁷.

La Corte ha riferito nella precedente relazione sui limiti della proroga ed ha sottolineato la non conformità a legge dei provvedimenti di proroga, i quali sono però divenuti inoppugnabili, ed ha posto in evidenza, sotto il profilo dell'opportunità e delle valutazioni delle situazioni attuali, il criterio di uniformità dell'assetto organizzativo delle concessioni totali per gli aeroporti di interesse nazionale dettato dal legislatore in sede di revisione del codice della navigazione, che sembra comunque propendere per la durata quarantennale delle concessioni.

Complessivamente e conclusivamente la Corte ritiene di sottolineare ancora una volta che la generalizzata durata della concessione di gestione totale per un quarantennio dia luogo a dubbi sulla compatibilità con i principi anche comunitari in materia di libera concorrenza, come segnalato dall'Autorità garante della Concorrenza e

⁷ La norma così recita: "In caso di estensione della durata dell'affidamento in gestione, si fa riferimento allo schema convenzionale di cui al precedente comma anche per gli annuali gestori totali in base a legge speciale, in quanto compatibile con i regimi giuridici vigenti, salvaguardando i singoli diritti patrimoniali".

del Mercato (nel procedimento n. 9.546 del 5 febbraio 2004) e non sconti adeguatamente la sostanziale impossibilità di fare attendibili previsioni di compatibilità economica e di realizzazione di infrastrutture necessarie, non potendosi ragionevolmente prevedere in così lungo periodo ed in un'epoca caratterizzata da continue innovazioni tecnologiche la dimensione del flusso dei passeggeri ed il livello di infrastrutture necessario per il volo.

In tal senso diventano comunque essenziali le verifiche almeno quadriennali, i programmi quadriennali di sviluppo nonché l'adeguata previsione delle cause di decadenza o revoca della concessione. È, infatti, questa la modalità per seguire costantemente la gestione aeroportuale e per adeguarla nel tempo al fine di realizzare il pubblico servizio e così raggiungere gli interessi pubblici coinvolti.

Peraltro va ricordato che il legislatore, introducendo il secondo comma dell'art. 716 cod. nav. come novellato con il DL n. 96/2005, ha operato una chiara scelta per il consolidamento delle gestioni in atto prevedendo la permanenza del vecchio sistema di concessione totale per tutte le istanze già presentate alla data di entrata in vigore del decreto nonché l'obbligo cogente di provvedere entro un anno da tale ultima data al rilascio delle concessioni previa verifica del possesso dei necessari requisiti⁸.

⁸ Ai fini dell'esame delle istanze di affidamento della gestione, il Consiglio di Amministrazione dell'ENAC ha approvato in data 16 marzo 2004 le linee guida cui attenersi a garanzia dell'uniformità ed imparzialità dei propri provvedimenti, specialmente nella fase di valutazione dei programmi societari ai fini della determinazione della durata della concessione, successivamente integrate in data 13 ottobre 2005 con specifiche disposizioni relative a società che gestiscono aeroporti con un traffico inferiore al milione di passeggeri.

Ai fini della determinazione della durata della concessione, l'esame dovrà essere basato sulla serie storica dei dati di traffico e dovrà evidenziare:

- la attendibilità delle previsioni di crescita formulate dal richiedente, tenendo conto della domanda potenziale di trasporto aereo generata dal bacino di utenza dell'aeroporto e della previsione di nuovi collegamenti adeguatamente supportata;
- l'adeguatezza, nel periodo considerato, delle previsioni di sviluppo delle infrastrutture aeroportuali rispetto al raggiungimento di idonei livelli di servizio;
- la situazione finanziaria del richiedente desumibile dai dati afferenti le risorse destinate al ciclo produttivo e quelle destinate agli investimenti programmati, recanti l'indicazione della fonte (autofinanziamento o contributi pubblici), e comunque programmati con salvaguardia della economicità della gestione;
- l'esistenza di una struttura organizzativa della società adeguata ai compiti di gestione in funzione dello sviluppo previsto.

L'istruttoria dei programmi presentati dalle società che gestiscono aeroporti con traffico inferiore al milione di passeggeri sarà subordinata:

- all'avvenuto ripianamento da parte delle società delle eventuali perdite conseguite nell'ultimo esercizio di bilancio approvato, nonché di precedenti perdite eventualmente portate a nuovo;
- all'avvenuto versamento dell'intero capitale sociale nel rispetto delle previsioni di cui agli artt. 2 e 3 del DM 521/1997;
- all'avvenuto conseguimento del certificato di aeroporto.

Il Consiglio di Amministrazione di ENAC ha trasmesso al Ministero la proposta di concessione della gestione totale, accompagnandola con la documentazione necessaria. Sinora sono stati emanati in data 15 marzo 2005 soltanto i decreti interministeriali di concessione per gli aeroporti di Bologna e di Olbia Costa Smeralda. L'ente ha posto in rilievo gli effetti negativi del ritardo. In particolare nessun investimento contenuto nei programmi di intervento valutati dall'ENAC, ai fini del rilascio della Concessione di Gestione Totale, è stato attivato. Ciò comporta dei sensibili ritardi nell'esecuzione di quelle opere, che i gestori si sono impegnati a realizzare tramite il proprio finanziamento. Nella maggior parte dei casi le opere in questione sono relative all'adeguamento ed al potenziamento delle infrastrutture pianificate per migliorare il livello di servizio degli scali ed incrementare la loro capacità operativa. La realizzazione di diversi interventi, pianificati nei programmi nell'ottica di fornire un adeguato supporto alla crescita dei volumi di traffico, risulta pertanto sicuramente ritardata ed in alcuni casi compromessa. Infine, il ritardo impedisce all'ENAC di vigilare sul rispetto dei programmi e di procedere, in caso di comportamenti difformi, con le relative azioni correttive nonché con le sanzioni previste in conformità alla L. 267/2004.

Gli aspetti negativi già posti in evidenza nella precedente relazione appaiono alla Corte di particolare rilievo, tenendo anche conto del disegno legislativo e della valenza sostanzialmente programmatica e di alta amministrazione del provvedimento interministeriale di concessione che richiede solo valutazioni coerenti con detta funzione nonché l'accertamento della rispondenza degli atti sottostanti agli indirizzi ministeriali.

Il persistere di una situazione di sostanziale immobilismo degli apparati ministeriali è in ogni caso in preciso contrasto con i principi posti dall'art. 97 della Costituzione, con effetti negativi, in nessun modo giustificati e giustificabili, sulla efficienza del sistema. La Corte ha poi riferito nella precedente relazione sulle gestioni parziali e ad essa si rinvia in assenza di novità.

Le società dovranno dimostrare nel programma presentato la previsione di equilibrio economico della gestione da raggiungersi entro quattro anni dal rilascio della concessione di gestione totale ed il mantenimento dello stesso negli anni successivi.

A tal fine l'ENAC provvederà ad effettuare un monitoraggio annuale per il controllo del raggiungimento degli obiettivi di piano, fermo restando l'automatica decadenza allo scadere del quarto anno in caso di mancato conseguimento dell'equilibrio economico della gestione, comunque rilevabile all'atto della verifica quadriennale prevista dalla L. 265/ 2004.

12. Investimenti aeroportuali

La riforma delle modalità di affidamento della gestione degli aeroporti, innanzi descritta, era intesa a trasferire dallo Stato ai gestori aeroportuali gli oneri relativi alla manutenzione e costruzione delle infrastrutture, implementando i livelli di sicurezza aeroportuale ed innalzando gli standard di qualità dei servizi offerti.

Particolare rilievo in tal senso è da un lato la progressiva trasformazione dei gestori in società regolate dal diritto privato, valorizzando così la funzione imprenditoriale dell'attività di gestione aeroportuale, dall'altro la trasformazione degli scali aeroportuali da mere infrastrutture a centri gestiti in forma imprenditoriale da società dedicate, in linea con il più generale processo di liberalizzazione dei servizi del trasporto aereo⁹.

Tale sistema, attraverso la produzione di profitto ed il conseguente incremento delle risorse disponibili, avrebbe dovuto garantire il potenziamento ed il miglioramento delle infrastrutture gestite, in termini di sicurezza, efficienza funzionale, qualità e quantità dei servizi resi all'utenza.

Investimenti aeroportuali con onere a carico dello Stato sono previsti da varie leggi.

Sullo stato di realizzazione delle opere previste dalle varie leggi di intervento ha già riferito al Parlamento la Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione n. 24/2005/4 assunta nell'adunanza del 12 ottobre 2005.

In questo sede si riferisce sugli aspetti che riguardano l'attività gestoria di ENAC.

⁹ Le attività affidate alle suddette gestioni riguardano, tra l'altro l'esecuzione di lavori, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture (piste, brette, piazzali, aerostazioni uffici, strade di accesso e di raccordo) la predisposizione di servizi (fornitura di energia, illuminazione, acqua, riscaldamento, condizionamento depurazione, smaltimento rifiuti, pulizia, informazioni) l'apprestamento di strutture accessorie di comodità per gli utenti (ristoranti, negozi, telefoni, parcheggi). A parte, ma fondamentale tra i servizi forniti all'utenza assumono rilievo le attività di assistenza a terra degli aeromobili e dei passeggeri, bagagli, merci e poste, del *catering*, vale a dire la fornitura di pasti da consumarsi a bordo degli aerei, delle operazioni in pista, della pulizia a manutenzione aeromobili (nel complesso il cd. *Handling*), che rivestono carattere complementare e strumentale rispetto alla prestazione di servizio reso dal vettore aereo. I proventi che percepiscono le società di gestione sono di due categorie: proventi "lato aria" (diritti di approdo, partenza e sosta aeromobili, diritti di imbarco passeggeri, *royalties* per fornitura carburanti) e che possono essere considerate a parte, sono una voce assai rilevante e contribuiscono a formare il reddito d'impresa assieme a proventi diversi, quali, ad esempio quelli finanziari derivanti da partecipazioni nelle società commerciali che svolgono attività collaterali. La liquidazione e la riscossione dei diritti d'uso degli aeroporti affidati in gestione parziale sono curate dai gestori (art. 14 e segg. DPR 1085/82) mentre i gestori totali incamerano invece l'intero importo.

Gli interventi infrastrutturali con onere a carico dello Stato, realizzati, in corso di realizzazione o di prossima attivazione sugli aeroporti nazionali, sono disposti da diverse fonti giuridiche che prevedono diverse modalità di accesso ai finanziamenti.

Su detta base è possibile individuare essenzialmente due principali gruppi di finanziamenti:

- finanziamenti che consentono l'accensione di mutui con onere a carico dello Stato;
- finanziamenti disponibili nel bilancio dell'Ente e direttamente utilizzabili nel rapporto con i destinatari delle risorse.

Al primo gruppo appartengono i finanziamenti disposti dalle leggi n. 135/1997, n. 194/1998 e n. 166/2002 dalle quali sono successivamente scaturite le disposizioni attuative effettuate con

- DM n. 68T del 25.5.1999;
- Delibera n. 6/2001 del C.d.A. dell'ENAC;
- Delibera 30.6.2003 del C.d.A. dell'ENAC.

Al secondo gruppo appartengono:

- i finanziamenti afferenti alla Misura III.2 del PON trasporti 2000/2006;
- i finanziamenti di cui all'art. 1 – comma 1 – della L. n. 194/1998 (destinati agli aeroporti di Salerno e Perugia);
- i finanziamenti di cui alla legge finanziaria 2004 destinati all'aeroporto di Perugia;
- i finanziamenti disposti con deliberazioni del CIPE;
- altre leggi di finanziamento (leggi 449/85 e 139/92);
- gli stanziamenti annualmente disposti dall'ENAC sul proprio bilancio per gli aeroporti a gestione diretta.

Rientrano nei due settori in esame anche i finanziamenti già oggetto di convenzioni stipulate prima della istituzione dell'ENAC da parte della Direzione Generale della Aviazione Civile e destinati alla realizzazione di opere di notevole entità sugli aeroporti di Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Venezia Marco Polo e Napoli Capodichino, oltre a diffusi ulteriori interventi su altri scali che comportano ancora oggi una notevole attività dell'Ente in termini di erogazione di finanziamenti, nonché di controllo e monitoraggio delle fasi realizzative.

Le difficoltà del bilancio dello Stato negli ultimi anni si sono riflesse anche sulle risorse disponibili per gli interventi innanzi indicati. La decurtazione operata dal Ministero dell'economia e delle finanze nell'esercizio 2004 ed il successivo azzeramento per gli anni 2005 e 2006 dei trasferimenti previsti annualmente sul capitolo di bilancio dell'ENAC ha comportato l'impossibilità di procedere al finanziamento totale delle opere previste dalle leggi innanzi indicate.

Sugli effetti di tali difficoltà la Corte ha riferito ampiamente nella precedente relazione e ad essa si rinvia.

Diversa è la situazione sulla quale si è riferito nella precedente relazione per quanto riguarda la gestione dei fondi comunitari di cui alla Misura III 2 del PON trasporti 2000/2006, che comprende tutti gli interventi inerenti il settore trasporti finanziati dalla Comunità Europea.

Il Programma è gestito dal Ministero delle Infrastrutture, presso cui sono individuate le due Autorità, funzionalmente indipendenti, responsabili dell'attuazione del PON nei confronti della Commissione Europea: l'Autorità di Gestione del Programma (Ministero Infrastrutture - Divisione IV della DG Programmazione e Programmi Europei) e l'Autorità di Pagamento del Programma (Ministero Infrastrutture - Divisione X della DG Programmazione e Programmi Europei).

I finanziamenti previsti per l'attuazione degli interventi sulle infrastrutture aeroportuali nell'ambito del PON fanno capo alla Misura III.2, gestita dall'ENAC-Direttore Generale - Direzione Investimenti Infrastrutturali, che in qualità di Responsabile di Misura (RdM), si occupa della gestione di tutti gli interventi finanziati dal PON, che si riferiscono al potenziamento delle infrastrutture aeroportuali Air side e Land side.

Il RdM risponde della gestione e del controllo finanziario, amministrativo e contabile sui progetti inseriti nel PON Trasporti, al Ministero delle Infrastrutture sulla base dei Regolamenti Comunitari e della Convenzione siglata con l'Autorità di Gestione del PON.

Rispetto alle procedure implementate dall'ENAC per l'attuazione dei progetti PON, l'Autorità di Gestione del Programma (Ministero delle Infrastrutture - di seguito AdG) ha rappresentato (con Nota prot. n. 2473 del 20 ottobre 2006), i risultati positivi raggiunti dall'ENAC, sia in termini di spesa effettuata che a livello della gestione operativa della Misura.

Con la revisione di metà periodo del Programma Operativo Nazionale Trasporti 2000-2006 l'ENAC, infatti, ha beneficiato delle riserve di premialità comunitaria messe a disposizione dal Programma, in considerazione dell'efficienza di spesa ed efficacia di utilizzo dei fondi e di selezione dei progetti, che la Misura III.2 gestita dall'ENAC aveva mostrato nel primo periodo di attuazione (2000-2003).

Ciò ha comportato, per l'ENAC, la disponibilità di risorse aggiuntive, pari a circa 55 milioni di Euro, con una dotazione complessiva della Misura III.2 di oltre 374 milioni di euro da destinare ad interventi aeroportuali sugli aeroporti del Sud, a dimostrare, ancora una volta, che l'impegno speso nell'attività di gestione dei finanziamenti comunitari ha prodotto i suoi risultati, a beneficio dell'Ente e della collettività.

Il piano finanziario originario della Misura III.2, infatti era pari a 319 milioni di euro, importo attribuito sulla base degli ottimi risultati conseguiti nella precedente programmazione. Già infatti nel corso della fase di programmazione 94-99, con DC (98) N° 3971, del 14 dicembre 1998, l'importo complessivamente stanziato per il Programma "Infrastrutture Aeroportuali 1994-99", gestito dall'ENAC-Ufficio Aeroporti e Trasporto Aereo era passato da 10 a 110 milioni di euro.

Rispetto all'avanzamento finanziario, inoltre, attualmente, l'ENAC ha rendicontato (a giugno 2006) circa 227,50 milioni di euro, vale a dire il 60,8%, rispetto all'obiettivo di spesa pari a 374,67 milioni di euro.

Con la prossima rendicontazione, si prevede di arrivare a 263,44 milioni di euro di spesa, conseguendo, così, il 70% del budget e anticipando l'obiettivo che era stato assegnato alla Misura III.2 nell'ambito delle previsioni di rendicontazione complessive del programma. Per la Misura, infatti, l'obiettivo del 72% di spesa era stato fissato al primo trimestre del 2007.

In tal senso, l'Autorità di Gestione (Ministero delle Infrastrutture) ha ritenuto la Misura in grado di assorbire ulteriori nuove risorse disponibili in seguito all'eventuale definanziamento di altre Misure dell'Asse III, in caso di mancato conseguimento del rispettivo obiettivo finanziario e, inoltre, una volta completata la rendicontazione sul PON Trasporti 2000-2006, si potrebbe aprire lo spazio per la programmazione di interventi utili all'avvio del prossimo periodo di programmazione comunitaria 2007-2013, conseguendo, già in questa fase, una previsione, da parte dell'AdG, delle contabilizzazioni di chiusura del Programma, in modo da massimizzare il finanziamento complessivo a favore dell'ENAC.

Il sistema di gestione e controllo messo in atto dall'ENAC ha consentito di conseguire questi risultati, in termini di efficienza nell'utilizzo dei finanziamenti disponibili e di efficacia nelle procedure di gestione implementate.

I controlli effettuati dal RdM (Responsabile di Misura) a norma dei Regolamenti e della normativa nazionale in materia di investimenti pubblici, sono condotti a garanzia di trasparenza e correttezza nella gestione dei finanziamenti comunitari e della corrispondente quota di finanziamento pubblico nazionale, per l'Amministrazione Nazionale, a sua volta responsabile nei confronti della Commissione Europea.

In particolare, l'attività di controllo svolta dal RdM ha per oggetto soprattutto, il rispetto dei costi ammissibili e degli adempimenti comunitari in materia di irregolarità, strumentale all'attivazione, se del caso, dei poteri di recupero delle somme indebitamente percepite o mal utilizzate dai beneficiari finali.

In sintesi, presso l'ENAC si sono implementate le seguenti procedure:

- controlli di 1° livello, effettuati nelle fasi di attuazione degli interventi e di rendicontazione delle spese ad essi riferite e possono essere distinti in controlli amministrativo-procedurali in itinere (nel momento del reintegro delle somme ai beneficiari finali) e controlli finanziari ex post (al momento del saldo). Tali controlli sono effettuati, nella maggioranza dei casi, tramite un'analisi field (c.d. "controlli in loco") della documentazione di progetto e di spesa. Nel momento in cui si verifichi la situazione per cui la documentazione acquisita non è soddisfacente, si richiede al Beneficiario Finale di produrre gli atti non presenti o non conformi. In tale sede, inoltre, sono annullati gli originali con il timbro indicante la dicitura "Intervento finanziato PON Trasporti 2000-2006 Misura III.2;
- controlli di natura tecnica, effettuati dall'ENAC attraverso propri funzionari tecnici e che consistono, tra l'altro, nell'esercizio delle funzioni attribuite al responsabile del procedimento.

L'output dei controlli effettuati nelle varie fasi rappresentate dalla Pista di Controllo, è costituito dalla compilazione delle check list di controllo di I livello.

Tali check list, debitamente siglate dal responsabile del controllo presso ogni Direzione dell'ENAC saranno trasmesse, in occasione di ogni rendicontazione

comunitaria, al Responsabile di Misura, che provvederà alle verifiche di sua competenza ed al successivo inoltro all'Autorità di Gestione e all'Autorità di Pagamento del PON, insieme alla rendicontazione delle spese del BF.

Oltre alle check list, l'ENAC si è dotato, al suo interno, di strumenti e procedure di controllo adeguati a quanto richiesto dai Regolamenti Comunitari.

Infatti come output dei controlli finanziari "in loco", finalizzati al riconoscimento delle spese in occasione dei reintegri delle stesse ai beneficiari finali, si produce un verbale di attestazione della spesa, sottoscritto dal responsabile del procedimento, dal legale rappresentante della Società di Gestione e dal RdM, che riassume le risultanze dei controlli effettuati e che sarà propedeutico all'emissione del mandato di pagamento, per il conseguente nulla osta al reintegro delle spese già sostenute dai beneficiari finali.

Tale sistema di controlli e le relative modalità di attestazione dei risultati degli stessi, sono stati oggetto di controllo da parte dell'AdG (in attuazione dei controlli di II livello spettanti all'AdG), da parte della struttura incaricata dei controlli di II livello e anche oggetto di audit da parte della Commissione Europea, in seguito ai quali il sistema dei controlli messo in atto dall'ENAC è stato ritenuto efficiente e, anzi, indicato come caso di eccellenza.

Con l'obiettivo di garantire la massima trasparenza nell'evidenziazione delle attività di controllo effettuate e la migliore e più efficiente allocazione delle responsabilità presso le diverse Direzioni ENAC coinvolte nell'attuazione dei progetti selezionati nel PON Trasporti, inoltre, il RdM ha ritenuto opportuno adottare le Linee Guida proposte dall'AdG e di diffonderle alle Direzioni ENAC coinvolte nell'attuazione dei progetti PON.

13. Continuità territoriale ed oneri di servizio pubblico

L'art. 4, paragrafo 1, lett. a) della direttiva del Consiglio della Comunità Europea del 23 luglio 1992, n. 2408 recante norme sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intercomunitarie prevede che "uno Stato membro può, previa consultazione con gli altri Stati membri interessati e dopo aver informato la Commissione e i vettori aerei operanti sulla rotta, imporre oneri di servizio pubblico riguardo ai servizi aerei di linea effettuati verso 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 regionale nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico della regione in cui si trova l'aeroporto stesso, nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati adeguati servizi aerei di linea rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione cui i vettori aerei non si attiverebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale".

Dal testo della norma comunitaria si desumono chiaramente le condizioni per poter ricorrere alla imposizione di oneri di servizio pubblico.

Il primo profilo è che il territorio interessato non ha un adeguato servizio di trasporto, anche ricorrendo ad altre forme di trasporto, e soprattutto che il trasporto aereo di linea in atto non soddisfi i criteri di adeguatezza, continuità, capacità e regolarità, discriminando così gli utenti del servizio di trasporto di quel territorio. Il principio base è perciò quello di assicurare la parità di trattamento nell'uso di mezzi di trasporto, ed in particolare del trasporto aereo, tra tutti i cittadini della Comunità europea.

Il secondo profilo è che l'imposizione degli oneri di servizio pubblico deve essenzialmente servire allo sviluppo economico della regione nella quale si trova l'aeroporto onerato.

L'imposizione degli oneri di servizio pubblico deve avvenire nel rispetto (e quindi comprimendo al minimo) dei principi di libera concorrenza, non discriminazione e proporzionalità. In questa prospettiva la procedura di imposizione si articola in due momenti. Nel primo lo Stato interessato impone oneri di servizio pubblico su una o più rotte, che rimangono aperte a tutti i vettori comunitari vincolati però al rispetto degli oneri imposti.

Qualora nessun vettore intenda operare sulla rotta come onerata, lo Stato membro può limitare l'accesso alla rotta, per un periodo massimo di tre anni rinnovabili, ad un unico vettore aereo scelto mediante gara di appalto comunitario. In tale evenienza lo Stato può anche prevedere, nel bando di gara, la concessione di una compensazione finanziaria per rendere economicamente conveniente il servizio sulla rotta onerata.

Nell'ordinamento interno la normativa comunitaria ha avuto la prima attuazione con la legge n. 144/1999 con la quale si è inteso garantire la continuità territoriale per la Sardegna e le isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali ed è stata estesa poi ad altre rotte sia in Sardegna e Sicilia (rotte facenti capo all'aeroporto di Trapani) che in altre Regioni (Crotone, Albenga).

Nella concreta applicazione della normativa, i decreti ministeriali che hanno individuato gli oneri ed i conseguenti bandi di gara sono stati oggetto di un diffuso contenzioso.

In tale sede il TAR ha ritenuto che il regime di imposizione degli oneri di servizio pubblico, lungi dal rappresentare una limitazione al principio comunitario di libertà d'accesso al mercato del trasporto aereo, si fonda su valori che devono ritenersi "di dignità giuridica pari a quella del libero accesso al predetto mercato, giacché servono a governarlo e ad indirizzarlo verso obiettivi di equità sociale e di promozione dello sviluppo delle aree regionali svantaggiate dell'Unione, e come tali, sono connaturati e coesenziali al mercato comune del trasporto aereo".

In tale prospettiva le limitazioni di cui all'art. 4 del regolamento comunitario "s'appalesano come strumenti utili ad assicurare l'effettiva fruizione del mercato del trasporto aereo anche da parte di soggetti che, per censo o per collocazione geografica, ne sarebbero altrimenti esclusi, in base alle sole scelte degli operatori ed alla mera dinamica del mercato di settore".

Per contro la Commissione europea (determinazione 3 marzo 2005) prendendo in esame il DM 8 novembre 2004 – riguardante la imposizione di oneri per tutte le rotte della Sardegna – ha rilevato che gli oneri di servizio pubblico devono considerarsi come una deroga al principio contenuto nel diritto comunitario in base al quale gli Stati membri permettono ai vettori aerei comunitari di esercitare diritti di traffico sulle rotte all'interno della Comunità, ha precisato che, per tale ragione "le condizioni d'imposizione degli oneri [...] vanno interpretate rigorosamente nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità".

In tale occasione la Commissione ha altresì sottolineato che "l'obbligo imposto ai vettori interessati di gestire come un tutto unico le diciotto rotte soggette a imposizione costituisce una notevole restrizione al principio di libera prestazione dei servizi" e, come tale, contraria ai principi di proporzionalità e di non discriminazione, soprattutto laddove non risulta dimostrata "la vitale importanza del raggruppamento di tutte le rotte per lo sviluppo economico delle zone della Sardegna in cui si trovano gli aeroporti interessati nonché del rischio di una discriminazione non giustificata tra vettori poiché solo quelli più grandi dispongono dei mezzi necessari per operare in queste condizioni".

Infine, ulteriore aspetto discriminatorio, ma questa volta fondato sul principio della nazionalità è stato ravvisato nell'obbligo, imposto sempre dall'esaminato decreto, di offrire tariffe agevolate ai passeggeri basandosi unicamente sul loro luogo di nascita o sull'esistenza di legami familiari con persone nate in Sardegna in tal modo favorendo, sulla base di una sorta di "nazionalità Sarda", solo i su indicati passeggeri senza che, di contro, sussista alcuna giustificazione oggettiva in tal senso.

Anche alla luce dei rilievi formulati in sede comunitaria (che hanno dato luogo al ritiro del DM 8 novembre 2004 ed alla emanazione del DM 35 del 29 dicembre 2005) la Corte ritiene che sia necessario, soprattutto in sede di rinnovo della imposizione degli oneri di servizio pubblico, adeguatamente valutare l'impatto economico-sociale sul territorio sia in termini di sviluppo economico sia in termini di effettiva fruizione per ciascuna rotta del servizio di trasporto aereo, bilanciando l'interesse degli utenti con la compatibilità economica del servizio e con l'eventuale migliore utilizzazione delle risorse economiche impiegate.

Nelle ipotesi, che rientrano nella normalità, che l'imposizione di oneri sia accompagnata da compensazioni finanziarie va attentamente valutato il rapporto costi-benefici per accertare, attraverso un adeguato monitoraggio, che il servizio reso sia stato effettivamente utilizzato a livelli adeguati e che le risorse pubbliche impiegate non avrebbero potuto essere più idoneamente allocate per diversi sistemi di trasporto o per diverse incentivazioni allo sviluppo del territorio.

Come è stato riferito nelle precedenti relazioni, alle quali si rimanda, ulteriore contenzioso si è verificato in sede di espletamento del servizio onerato per talune rotte della Sardegna tra la Società aggiudicataria ed ENAC, lamentando la prima alterazione delle condizioni esistenti all'atto della gara, l'erroneità delle previsioni formulate in sede di gara e talune decisioni sfavorevoli adottate dall'Ente.

Va in proposito precisato che a seguito di richieste avanzate dalle Società aggiudicatrici per il periodo 1° novembre-31 dicembre 2003, è stato attivato il collegio arbitrale.

La situazione delle rotte attualmente onerato da servizio pubblico può essere così riassunto:

SARDEGNA:

Collegamenti da Roma e Milano per Cagliari, Olbia ed Alghero

In data 28 aprile 2006 sono state sottoscritte le convenzioni per l'esercizio delle sei rotte storiche a seguito dell'accettazione degli oneri di servizio pubblico da parte di Meridiana ed Air One.

Il 2 maggio 2006 Alitalia ha presentato ricorso al TAR Lazio per l'annullamento, previa sospensiva, della nota ENAC con la quale veniva negata la "conferma di accettazione" degli oneri di servizio pubblico sulle rotte Cagliari-Roma e Cagliari-Milano.

Con ordinanza in data 11 maggio 2006 il TAR Lazio ha concesso la sospensiva.

In data 17 maggio 2006 l'Air One è ricorsa in appello al Consiglio di Stato per l'annullamento o la riforma dell'ordinanza del TAR.

Il 23 maggio 2006 il Consiglio di Stato ha accolto l'appello della Società Air One ed ha respinto l'istanza cautelare proposta in primo grado.

Attualmente le rotte sono operate da Air One e Meridiana (Meridiana ha un accordo di code sharing con Alitalia).

Collegamenti da Cagliari, Olbia e Alghero verso Torino, Bologna, Firenze, Verona, Napoli e Palermo

La società Meridiana ha accettato l'imposizione di oneri per i collegamenti Cagliari-Bologna e v.v., Cagliari-Verona e v.v., Cagliari-Torino e v.v. e Olbia-Bologna e v.v. senza compensazione.

La gara si è svolta per i collegamenti Cagliari-Palermo e v.v., Cagliari-Napoli e v.v., Cagliari-Firenze e v.v., Olbia-Verona e v.v., Alghero-Torino e v.v., Alghero-Bologna e v.v.

In data 22 maggio 2006 hanno presentato offerte la Società Meridiana e la Società Air One.