

- capitale a maggioranza pubblica ed aventi titolo a percepire tutte le entrate sia erariali che private derivanti dall'esercizio aeroportuale⁹;
- 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

⁹ 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 concessorio¹⁰.

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.

¹⁰ 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.

10.1 Situazione delle concessioni totali

Gli artt. 6 e 7 del DM n. 521/97 prevedono la costituzione di società di capitale per l'affidamento delle gestioni totali aeroportuali, concessione che viene affidata su istanza della società richiedente. Detta normativa non si applica agli aeroporti affidati in concessione per legge.

Riassuntivamente:

gli aeroporti di Roma, Milano, Venezia, Bergamo, Genova e Torino, affidati in concessione con leggi speciali, applicano il modulo della gestione totale per la durata di quarant'anni, ad eccezione di Genova e Torino per i quali è in corso l'istruttoria per estendere la durata della concessione;

sono state perfezionate agli inizi del 2003 le convenzioni per l'affidamento della gestione totale degli aeroporti pugliesi (Bari, Brindisi, Foggia e Taranto), di quello di Napoli Capodichino e Firenze.

Sulle modalità seguite nell'emissione dei decreti interministeriali di concessione (Economia e Trasporti) mette conto rilevare che gli stessi hanno approvato convenzioni d'affidamento in gestione totale predisposte dall'Enac e trasmesse al Ministero delle infrastrutture, unitamente ad altre 13 (Ancona, Bologna, Brescia, Lamezia, Olbia, Palermo, Perugia, Pescara, Pisa, Reggio Emilia, Treviso e Verona), sulla base della direttiva del Ministero vigilante n.141T del 30 novembre 2000 (G.U. del 5 gennaio 2001), la quale stabiliva 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 di concessione ad una successiva valutazione dei programmi d'investimento. Il Consiglio d'amministrazione dell'Ente aveva limitato, in ogni caso, a tre anni la durata delle convenzioni.

Inopinatamente, non essendo state evidenziate nel decreto interministeriale di concessione le ragioni per le quali si procedeva in quel modo, dette convenzioni sono state approvate, accompagnate dal contestuale invito rivolto all'Enac di estenderne la durata a quarant'anni.

Peraltro sulla base del nuovo atto di indirizzo Enac ha effettuato approfondite istruttorie ed ha stipulato convenzioni per la concessione quarantennale della gestione

totale, addivenendo ad una conclusione positiva ed alla trasmissione degli atti al
Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture secondo la seguente tabella:

GESTIONI TOTALI

SAVE (estensione convenzione)	N. 18/02	CdA 21 giugno 2002	20388-02/PRE 4.7.2002
SEAP (estensione convenzione)	N. 06/03	CdA 10 marzo 2003	84-03/PRE 11.3.2003
ADF (estensione convenzione)	N. 25/03	CdA 4 aprile 2003	122-03/PRE 4.4.2003
BOLOGNA	N. 29/04	CdA 9 luglio 2004	2004/385/CdA 13.7.2004
OLBIA	N. 36/04	CdA 9 settembre 2004	2004/458/CdA 17.9.2004
CAGLIARI	N. 01/05	CdA 12 gennaio 2005	2005/038/CdA 27.1.2005
CATANIA	N. 15/05	CdA 16 febbraio 2005	2005/095/CdA 3.3.2005
BOLOGNA (atto aggiuntivo)	N. 16/05	CdA 16 febbraio 2005	2005/095/CdA 3.3.2005
OLBIA (atto aggiuntivo)	N. 17/05	CdA 16 febbraio 2005	2005/095/CdA 3.3.2005
CAGLIARI (nuova convenzione)	N. 18/05	CdA 16 febbraio 2005	2005/095/CdA 3.3.2005
PALERMO	N. 20/05	CdA 1° marzo 2005	2005/104/CdA 14.3.2005
PISA	N. 29/05	CdA 23 marzo 2005	2005/196/CdA 6.5.2005
VENEZIA (estensione concessione)	N. 30/05	CdA 23 marzo 2005	2005/129/CdA 24.3.2005
SEAP (atto aggiuntivo)	N. 51/05	CdA 22 giugno 2005	2005/297/CdA 8.7.2005
GESAC (atto aggiuntivo)	N. 52/05	CdA 22 giugno 2005	2005/297/CdA 8.7.2005
ADF (atto aggiuntivo)	N. 53/05	CdA 22 giugno 2005	2005/297/CdA 8.7.2005
LAMEZIA	N. 68/05	CdA 8 settembre 2005	0027043/Dircentr /17.10.2005
VERONA	N. 69/05	CdA 8 settembre 2005	0027043/Dircentr /17.10.2005
BRESCIA	N. 70/05	CdA 8 settembre 2005	0027043/Dircentr /17.10.2005
ALGHERO	N. 72/05	CdA 13 ottobre 2005	0029920/Dircentr/27.10.2005
SEA (atto aggiuntivo)	N. 93705	CdA 20 dicembre 2005	0002134/Dircentr/CdA 12.1.2006
SACBO (atto aggiuntivo)	N. 94/05	CdA 20 dicembre 2005	0002134/Dirgen/CdA 12.1.2006
ADR (gestione unitaria)	N. 95/05	CdA 20 dicembre 2005	0002134/Dirgen/CdA 12.1.2006
RONCHI DEI LEGIONARI	N. 4/06 e N. 11/06	CdA 11 gennaio 2006 e CdA 26 gennaio 2006	0010814/Dirgen/CdA 17.2.2006

Ai fini della determinazione della durata della concessione, nell'esame delle istanze assume particolare rilievo la serie storica dei dati di traffico nonché:

- 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;
- la 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.

Va tenuta in particolare evidenza la strutturale difficoltà di pervenire ad una pianificazione certa, senza margini di approssimazione, delle previsioni contenute nel programma di interventi di durata massima quarantennale – basate su variabili di tipo operativo, territoriale, urbanistico ed economico, suscettibili di modificazione in un lasso temporale così esteso con difficoltà ad accertare la reale attendibilità dei piani di investimento ed economico-finanziario presentati, nell'ambito comunque del periodo massimo quarantennale consentito dalla normativa attualmente vigente.

In tale ottica assume decisiva importanza l'eventuale riscontro di elementi che inducano alla inattendibilità delle ipotesi di sviluppo del traffico aeroportuale prospettate dalla società richiedente ovvero alla incoerenza degli investimenti previsti rispetto alle esigenze derivanti dallo sviluppo dell'aeroporto o alla mancata individuazione delle fonti dei finanziamenti necessari all'effettuazione delle opere programmate.

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 programmatici 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./1997¹¹.

Infine in forza del principio della gerarchia delle fonti la possibilità di un'estensione di una gestione *ex lege* deve trovare in un titolo di identico rango la propria legittimazione. Questa è stata trovata, oltreché in diverse leggi speciali, nel combinato disposto dal secondo periodo del comma 5 ter e del secondo periodo del comma 1 quarter del DL n. 251/1975, considerata norma primaria e di generale valenza autorizzatoria del prolungamento delle gestioni totali nel limite massimo complessivo del quarantennio.

In questo limite, peraltro, Enac è legittimato a concedere la proroga a condizione che il provvedimento venga preso in un arco temporale vicino alla scadenza, essendo questa la causa unica perché si proceda ad un esame della situazione e a una determinazione concreta sulla sussistenza delle condizioni che

¹¹ 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".

legittimino una continuazione del rapporto. Solo la legge può, in caso diverso, operare una valutazione che travalichi gli ordinari periodi temporali, com'è avvenuto nel caso di alcune leggi speciali che hanno protratto oltre gli anni 2020 e 2040 la durata delle gestioni totali. Si appalesano, pertanto, illegittime le deliberazioni di proroga adottate da Enac che non abbiano rispettato i presupposti di cui sopra.

Pertanto le delibere in questione sono ormai definitive e non incidibili dalla vigilanza governativa per ragioni connesse alla decadenza del relativo potere come articolato del comma 3 del citato art. 11 del decreto legislativo n. 250 del 1997.

Il Ministro potrebbe eventualmente annullare le deliberazioni ai sensi dell'art. 21-nonies della L. 7 agosto 1990, numero 241 (annullamento d'ufficio in ragione del potere di vigilanza che comunque spetta sulle attività dell'ente) ovvero in applicazione dell'istinto previsto dall'art. 2, comma terzo, lettera p) della L. 23 agosto 1988, n. 400, cioè dell'annullamento straordinario, a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli atti amministrativi illegittimi.

Lo stesso Consiglio di Stato mette in evidenza che la situazione va inquadrata alla luce del D.Lvo n. 96/2005, dal quale emerge una sostanziale salvaguardia delle posizioni assentite anteriormente alla sua entrata in vigore e che in ogni caso dovrebbero essere fatte salve le domande di proroga antecedentemente presentate.

Il Consiglio di Amministrazione di Enac ha in proposito ritenuto che in ogni caso, essendo divenuti ormai inoppugnabili i provvedimenti di proroga, non sussiste alcun potere per Enac di annullamento dei provvedimenti stessi¹².

La Corte, inserendo la questione nel complesso delle valutazioni sulla durata delle concessioni totali, sottolinea la non conformità a legge dei provvedimenti di proroga, i quali sono però divenuti inoppugnabili, e pone 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.

¹² Con nota in data 2 febbraio 2006 il Ministero delle infrastrutture dei trasporti ha rappresentato ad Enac, sulla base del sopracitato parere del Consiglio di Stato dell'8 novembre 2005, la illegittimità dell'estensione della durata della concessione per gli aeroporti di Milano, di Malpensa il Linate, di Orio al Serio, di Venezia Tessera chiedendo di conoscere le iniziative in proposito adottate.

Enac ha risposto con nota del 15 febbraio 2006 rappresentando di non disporre più del potere di annullamento degli atti, divenuti inoppugnabili e che è ormai consentito, secondo il parere reso dal Consiglio di Stato, esclusivamente l'annullamento d'ufficio della Ministro o l'annullamento straordinario da parte del Governo.

In ogni caso spetta al Ministro valutare adeguatamente gli interessi pubblici attuali al fine di addivenire ad un eventuale annullamento dei provvedimenti.

Complessivamente e conclusivamente la Corte ritiene 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 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 requisiti¹³.

¹³ 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;

Il Consiglio di Amministrazione di Enac ha trasmesso al Ministero la proposta di concessione della gestione totale, accompagnandola con la documentazione necessaria, per gli aeroporti indicati nella precedente tabella. 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 innanzi evidenziati 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.

-
- 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.

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. Le gestioni parziali

Nelle more della definizione della disciplina di affidamento delle gestioni totali, il DL 25 marzo 1997 n. 67, convertito nella L. 23 maggio 1997 n. 135 (artt. 5 e 17) – recante disposizioni urgenti per favorire l'occupazione – ha stabilito che 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" per la effettuazione di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture aeroportuali nonché per la gestione dello scalo, vincolando a tal fine i diritti aeroportuali che gli stessi sono autorizzati a percepire in aggiunta a quelli eventualmente già di loro spettanza.

L'atto d'indirizzo ministeriale 31 luglio 1997, n. 2.188 ha fissato gli adempimenti procedurali per l'emanazione dei provvedimenti di autorizzazione.

In particolare, è stato previsto che gli interessati devono produrre un piano di attività e di interventi della tipologia ammessa dalla norma di ammontare pari ai diritti che si prevede di introitare con l'indicazione delle relative ricadute occupazionali.

Oltre ad una relazione semestrale sull'attività svolta, il soggetto autorizzato è tenuto a presentare, allo scadere del piano, il consuntivo dei lavori effettuati, unitamente ad una perizia giurata di un professionista abilitato, con la quale si attestino gli effettivi costi e la conformità degli interventi al contenuto del piano approvato, l'ammontare dei diritti percepiti nonché agli eventuali aggiornamenti e variazioni debitamente autorizzati.

Quando nel novembre 1998 l'Enac è subentrato nelle competenze amministrative e tecniche della Direzione generale dell'aviazione civile, il Consiglio di amministrazione ha adottato la delibera 19 luglio 1999, n. 22 avente la finalità di razionalizzare le fasi di formazione del provvedimento di autorizzazione, quelle di vigilanza sulla esecuzione del piano e di controllo a consuntivo sul legittimo utilizzo delle risorse pubbliche introitate.

In particolare, è stato stabilito che gli interventi programmati devono perseguire prioritariamente il miglioramento della sicurezza e della operatività dell'aeroporto e che la vigilanza sulla corretta e tempestiva realizzazione degli stessi è affidata alle direzioni aeroportuali che procedono alle verifiche in contraddittorio con la società.

Proprio in ottemperanza a tale prescrizione, le Società di gestione aeroportuali, all'atto della presentazione dei piani di cui all'art. 17, devono garantire che i lavori per il rientro dalle eventuali non conformità rilevate dai team di certificazione abbiano priorità assoluta e gli uffici istruttori dell'Enac verificano la priorità degli interventi da realizzare in funzione di tale criterio.

Sempre in tema di interventi realizzati con i fondi dell'art. 17 della L. 135/97, negli aeroporti di piccole dimensioni i fondi vengono utilizzati prevalentemente per il pagamento dei servizi aeroportuali e delle utenze, con l'impegno solo di una quota minoritaria per gli interventi indifferibili e urgenti necessari alle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture aeroportuali e di gestione aeroportuale.

Infatti i limitati introiti dei diritti aeroportuali non consentono l'esecuzione di interventi significativi per la sicurezza e lo sviluppo degli aeroporti e le risorse vengono impegnate prevalentemente per coprire gli oneri di gestione ordinaria e i consumi aeroportuali.

In altri aeroporti ove le entrate dei diritti hanno una maggiore consistenza, talvolta rilevante, con tali diritti si sono realizzate opere significative dal punto di vista della sicurezza e dello sviluppo aeroportuale, con una percentuale di incidenza delle opere, rispetto ai diritti introitati, che in alcuni casi supera il 100%.

Ad esempio per gli aeroporti di Verona Villafranca e Brescia Montichiari sono stati previsti interventi di importi complessivi rispettivamente di 25.000.000,00 euro e di 12.500.000,00 euro, superiori ai diritti introitati, con la conseguente partecipazione delle Società stesse al finanziamento.

Per l'aeroporto di Napoli sono stati programmati ed eseguiti interventi per un importo di 17.000.000,00 euro pari a circa il 75% dei diritti introitati.

Analogamente per l'aeroporto di Treviso sono stati realizzati e sono in corso di realizzazione interventi con una percentuale superiore al 55% dei diritti introitati.

Quanto sopra vale anche per gli altri aeroporti di maggiori dimensioni, rimanendo fermo comunque il trend di un sempre maggiore importo destinato alla realizzazione delle opere rispetto a quello impiegato per i consumi, man mano che cresce l'importo dei diritti percepiti.

Ciò trova spiegazione nel fatto che gli oneri di manutenzione ordinaria e i consumi non crescono proporzionalmente al numero di passeggeri/anno ed al numero di movimenti/anno di aeromobili e quindi negli aeroporti maggiori, che

movimentano consistenti volumi di traffico, una volta impiegate le somme per gli oneri di manutenzione ordinaria, residuano somme rilevanti impiegate per la sicurezza e lo sviluppo aeroportuale.

Nella precedente relazione la Corte ha messo in rilievo che il consuntivo delle attività realizzate in regime autorizzativo mostra limiti legati alla capacità dei concessionari di gestire attività che richiedono competenze e strutture specialistiche.

A tali carenze possono addebitarsi i generalizzati ritardi nella predisposizione dei piani semestrali d'attività, i ritardi nelle rendicontazioni periodiche di spesa, il mancato, parziale o non corretto utilizzo dei proventi aeroportuali.

In taluni casi, l'Enac ha consentito l'utilizzo delle somme non spese, incrementate degli interessi legali, nelle annualità successive a quelle in cui sono state percepite, in altri è stato ordinato alla società di versare le stesse, incrementate degli interessi legali, in conto entrata del bilancio dello Stato, in altri ancora si è proceduto al recupero dei diritti aeroportuali percepiti senza titolo dalle società, in quanto riferiti a periodi non coperti da un piano di interventi approvato. In due casi sono state avviate procedure di decadenza del gestore.

Le competenti strutture dell'Ente hanno, poi, opportunamente fatto presente che il mancato rispetto dei termini previsti per la presentazione della perizia giurata ed i ritardi che talune direzioni aeroportuali fanno registrare nelle verifiche di regolarità delle annualità da tempo scadute vanificano l'efficienza del controllo avviando defatiganti scambi cartacei che riducono la possibilità di recuperare le somme non correttamente impiegate.

13. 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 aereo¹⁴.

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.

¹⁴ Le attività affidate alle suddette gestioni riguardano, tra l'altro l'esecuzione di lavori, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture (piste, bretelle, 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.