

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 indicate¹⁵.

In conseguenza della situazione così determinata Enac e l'Ufficio centrale di bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze hanno effettuato una ricognizione sui capitoli di bilancio in conto capitale per definire l'entità delle risorse attualmente presenti e disponibili.

Il risultato delle verifiche ricognitive effettuato da Enac di concerto con la struttura ministeriale è riprodotto nelle tabelle sottostanti aggiornate al 30.9.2005 con l'indicazione delle somme finalizzate.

¹⁵ Con lettera del 24 marzo 2005 Enac ha fatto presente al Ministero che per interventi infrastrutturali sugli aeroporti relative alle leggi speciali di spesa 139/92, 135/97, 194/98, 388/00 e 166/02. Le risorse finanziarie presenti per l'anno 2005 sono pari a circa 22 milioni di euro con le quali l'Enac deve far fronte ad impegni già assunti con le banche per circa 30 milioni. Nella relazione al bilancio di previsione dell'anno si è evidenziato che per garantire il pagamento delle rate di mutuo in scadenza, evitando che possano maturare gli interessi passivi, si sarebbe provveduto all'utilizzo delle somme già trasferite negli anni passati ed aventi in base alle norme lo stesso specifico vincolo di destinazione. Tale critica situazione impedisce al momento di procedere alla stipula di nuovi contratti di mutuo, facenti parte integrante delle convenzioni di finanziamento già sottoscritte ma non ancora attivate né, a maggior ragione, di quelle non ancora sottoscritte.

OGGETTO SPESA	BILANCIO Enac	BILANCIO STATO	TOTALE
Interventi vari	11.620.870,54	9.568.946,63	21.189.817,17
Aviazione generale	116.196,09	18.933,31	135.129,40
Legge 449/85 Rm e Mi	14.711.727,33	111.288.199,56	125.999.926,89
F.I.O. Bologna	642.036,92		642.036,92
Mutui	151.479.732,16	5.164.568,99	156.644.301,15
Disinquinamento acustico	2.488.380,24		2.488.380,24
Perugia e Salerno L. 194/98	7.455.055,33		7.455.055,33
Perugia L. 376/03	3.600.000,00		3.600.000,00
FESR	50.038.371,38		50.038.371,38
FESR quota nazionale	53.257.039,89		53.257.039,89
CIPE	26.514.873,24		26.514.873,24
TOTALE	321.924.283,12	126.040.648,49	447.964.931,61

Dal riscontro effettuato risulta che circa il 95% delle risorse presenti sono state già finalizzate per effetto della norma di legge che ne prevede l'importo e la destinazione o per effetto di disposizioni deliberate successivamente dall'Enac stesso.

In particolare la riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato destinati al pagamento delle rate dei mutui, nonché le disposizioni in materia di mutui con onere a carico dello Stato introdotte con la legge finanziaria 2004 n. 350/2003, ha comportato al momento, un importante ridimensionamento delle opere, compromettendo la realizzazione del programma degli interventi inizialmente previsto.

In termini pratici, la principale diretta conseguenza di quanto sopra è stata la materiale impossibilità di dare corso al programma di finanziamenti in materia di controllo del 100% del bagaglio di stiva oggetto della delibera del C.d.A. dell'Ente n. 19/2002, per il quale in data 30.12.2003 era stata stipulata una importante convenzione tra l'Enac e la Banca Europea per gli Investimenti (B.E.I.) per l'attivazione di una linea di finanziamento fino ad un ammontare massimo in termini di capitale di euro 150.000.000.

Per analoghe ragioni, la serie di interventi previsti e finanziati con i limiti di impegno di euro 5.000.000 annui disposti con la legge n. 166/2002 e destinati all'implementazione della sicurezza sugli scali nazionali, non ha potuto trovare attuazione se non limitatamente alle opere previste per l'aeroporto di Parma il cui

mutuo ha potuto trovare copertura con l'utilizzo dei soli due limiti di impegno annuali della legge n. 166/2002 accreditati all'Ente per complessivi euro 10.000.000.

La drastica decurtazione dei finanziamenti, intervenuta dall'esercizio 2004, non ha consentito la gestione integrale del programma di investimenti stabilito con le leggi n. 135/1997 e 194/1998 – 2° comma – il cui piano di ripartizione, disposto con il DM n. 68T del 25.5.1999, ha potuto essere solo in parte portato a compimento. L'Ente ha comunque, con le risorse erogate, potuto portare a termine una parte significativa degli interventi stabiliti.

In conseguenza della delineata situazione, Enac non ha più autorizzato la stipula di contratti di mutuo anche in presenza di convenzioni di finanziamento già sottoscritte.

Al riguardo gli uffici dell'Ente hanno rappresentato che sulla base dei riscontri effettuati con l'Ufficio centrale del bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze l'ammontare dei mutui attualmente ancora attivi genera un debito residuo, sino alla fine dell'ultima rata di ammortamento, di euro 271.123.702,27 a fronte di risorse già presenti a tale titolo sui bilanci dello Stato e dell'Enac per complessivi euro 156.644.301,15, con un conseguente fabbisogno finanziario di euro 114.479.401,12.

Diversa è la situazione per quanto riguarda la gestione dei fondi comunitari di cui alla Misura III.2 del PON trasporti 2000/2006. Sono state infatti stipulate tutte le convenzioni generali relative a quegli aeroporti le cui società di gestione si siano impegnate nella progettazione e realizzazione di numerosi interventi infrastrutturali.

L'ammontare complessivo del finanziamento comunitario riferito alla Misura III.2 del PON trasporti 2000/2006 ammonta ad euro 149.659.692 su di un finanziamento pubblico totale di euro 374.674.816, rimanendo a carico del finanziamento statale la somma di euro 226.015.124.

Il piano finanziario comprende 73 progetti complessivi di cui alla data del 30.6.2005 ne risultano conclusi n. 5 e in corso n. 17.

La stipulazione dei successivi atti addizionali per l'attivazione della fase realizzativa delle opere è, evidentemente, collegata alla intervenuta o meno predisposizione e/o approvazione dei progetti esecutivi degli interventi da parte dei soggetti a ciò deputati.

Il monitoraggio effettuato dall'Ente mette in evidenza che sono state alla data del 28.9.2005 stipulate tutte le convenzioni di finanziamento e che sono stati

sottoscritti 42 Atti aggiuntivi su un totale di 82 con una copertura complessiva pari al 51,2% degli interventi inseriti nel PON 2000/2006.

Infine nell'esercizio finanziario sono state impegnate risorse sul bilancio dell'Ente a vario titolo per garantire il corretto mantenimento in stato d'uso degli aeroporti ancora a gestione diretta da parte dell'Enac. Tali somme sono iscritte negli appositi capitoli di bilancio dell'Ente in attesa che le opere vengano realizzate e collaudate.

13.1. Rapporti tra Enac e Stato sugli investimenti aeroportuali

L'Enac è, per quanto possono valere le classificazioni dottrinali degli enti pubblici, essenzialmente un ente ausiliare reggente o regolatore di settore.

Tuttavia lo Stato, ente ausiliato, ha precipui poteri, oltreché di vigilanza e controllo, di deferimento all'Ente, sempre nell'ambito di moduli di organizzazione strutturati sul decentramento tecnico ed amministrativo, di attività pur intestate allo Stato (svolgimento di attività delegata, o in nome e/o per conto).

Di conseguenza non tutta l'attività dell'Enac è attività svolta nell'esercizio di poteri autonomi, ma per taluni tratti è attività strumentale e cioè esecutiva di decisioni dello Stato, ente ausiliato, volte a curare un interesse pubblico.

In quest'ultima categoria di attività rientra la partecipazione dell'Enac alla stipula delle convenzioni con le società che gestiscono gli aeroporti aventi ad oggetto la realizzazione di opere infrastrutturali negli aeroporti stessi compresi negli interventi nel settore trasporti di cui alla L. n. 135 del 1997 nonché alla L. 194 del 1998.

Dette leggi prevedono interventi dello Stato nel settore del trasporto aeroportuale, alla cui attuazione si è provveduto mediante decreti ministeriali che hanno individuato gli aeroporti destinatari delle opere e tra essi ripartiti gli stanziamenti previsti dalle leggi stesse.

Di conseguenza l'Enac non ha alcun potere in ordine alla dislocazione ed alla dimensione finanziaria degli interventi, così come sulle clausole delle convenzioni, conformi ad un testo predisposto dal Ministero come modificato a seguito di parere del Consiglio di Stato.

È da escludere, pertanto, che gli interventi di cui si parla rientrino nella ordinaria attività dell'Enac, nell'esercizio delle funzioni ad esso direttamente

intestate dalla legge costitutiva e dalle successive modificazioni ed integrazioni, alle quali debba provvedere con la ordinaria dotazione di bilancio.

Invero sotto il profilo della copertura della spesa relativa agli interventi di cui si discute non sembra poter essere messo in dubbio che l'onere del finanziamento ricada sul bilancio dello Stato. Le esposte considerazioni funzionali vengono rafforzate dalla constatazione che la L. n. 135 del 1997 prevedeva la copertura della spesa in attuazione del precetto di cui al quarto comma dell'art. 81 cost. Ora l'indicazione dei mezzi finanziari con i quali far fronte alle nuove o maggiori spese – pur se deve essere, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, puntuale solo per l'anno in cui la spesa viene approvata e per quelli immediatamente successivi e può essere individuata con maglie più larghe per più lontani periodi di tempo – implica comunque indicazioni cogenti per il bilancio dello Stato, superabili soltanto attraverso nuove disposizioni di legge e nel rispetto delle modifiche apportate dalla legge sostanziale.

Non può, pertanto, essere messo in dubbio che, salvo diverse espresse disposizioni legislative, il finanziamento degli interventi deve rimanere a carico del bilancio dello Stato, nel cui ambito è stato già individuata la copertura della spesa ripartita secondo le modalità indicate dall'art. 20 della L. n. 468/1978 e successive modificazioni.

Più in generale può dirsi per evenienze consimili di interventi finalizzati specificamente da leggi dello Stato che i mezzi di copertura debbono essere indicati dalla legge che li dispone con evidenti conseguenze sul bilancio dello Stato o di Enac.

Va ricordato comunque che, essendo Enac un ente a finanza per gran parte derivata, va ad esso assicurato un budget sufficiente allo svolgimento delle funzioni istituzionali.

È fuori di dubbio che nei casi di convenzione già stipulata esistono obbligazioni pubbliche, al cui adempimento sono posti a tutela gli ordinari strumenti giuridici anche coattivi.

Va peraltro notato che apposita norma di detta convenzione espressamente prevede che "le rate di ammortamento per capitali ed interessi del mutuo o di altre operazioni finanziarie" saranno erogate dall'Ente (Enac) dal momento del definitivo trasferimento nel bilancio dell'Ente delle predette risorse finanziarie (previste dalle leggi di autorizzazione di spesa n. 135 del 1997 e n. 194 del 1998, determinate per il singolo aeroporto dal DM attuativo).

Enac ha pertanto l'obbligo giuridico, ove non siano state ad esso trasferite sufficienti risorse per la copertura della quota annuale di finanziamento, di dare tempestiva notizia del fatto all'altra parte contraente, in modo che questa possa giuridicamente attivarsi.

Detta comunicazione, da trasmettere anche al Ministero delle Infrastrutture e a quello dell'Economia, è rilevante anche a fini di responsabilità per eventuali danni derivanti dall'inadempimento dell'obbligazione.

Per quanto riguarda i rapporti con i soggetti indicati dai DM di attuazione delle leggi di intervento come beneficiari dei finanziamenti ma con i quali non è stata ancora stipulata alcuna convenzione, va posto in evidenza che pur non sussistendo nei loro confronti obbligazioni giuridiche, essi sono tuttavia titolari di situazioni soggettive di vantaggio tutelabili davanti al giudice competente nella ipotesi che mettano in moto la procedura di intervento e si vedano non motivatamente respingere la richiesta.

Conclusivamente la Corte considera che il tema degli investimenti aeroportuali dà luogo a notevoli preoccupazioni.

Nell'ottica della riforma del sistema di gestione degli aeroporti gli investimenti sono essenzialmente demandati quanto agli oneri finanziari ai gestori totali, i quali dovrebbero provvedere con risorse proprie. In proposito assumono decisivo rilievo le convenzioni stipulate fra Enac ed i gestori totali ed i conseguenti contratti di programma che espressamente prevedono gli interventi infrastrutturali da effettuare¹⁶.

Il ritardo nell'approvazione delle convenzioni comporta il differimento nel tempo degli interventi previsti, fatto tanto più rilevante in un quadro di risorse pubbliche assai limitato.

L'effetto complessivo può essere la stasi degli investimenti con negativa ricaduta sugli standards di efficienza e sicurezza degli aeroporti.

¹⁶ Ad esempio nel contratto di programma tra Enac ed Aeroporti di Roma per gli anni 2005-2009 si provvede a definire: a) linee di indirizzo per la conduzione e la gestione del sistema aeroportuale della capitale e per l'erogazione dei servizi di pubblica utilità che sono prestati dalla AdR ancora in regime di monopolio; b) il "piano degli investimenti" che la società AdR si impegna realizzare in autofinanziamento nel periodo di vigenza del contratto; c) gli standards di qualità e di tutela ambientale cui il gestore dovrà uniformare i livelli delle prestazioni rese all'utenza; d) la dinamica tariffaria pluriennale e la variazione massima consentita per ciascuno dei servizi aeroportuali, definita tenendo conto: - degli oneri derivanti da quanto indicato ai precedenti punti a), b) e c); - di una giusta remunerazione del capitale investimento nei servizi regolamentati; - di obiettivi di recupero di produttività dei fattori impiegati nella produzione; - del trend di traffico atteso nel quinquennio.

Quanto al controllo sugli investimenti programmati dalle società di gestione totale ed agli effetti di eventuali inadempienze spetta ad Enac vigilare sull'esatto adempimento degli obblighi assunti dal gestore con la convenzione e con il contratto di programma anche per quanto riguarda la tempistica degli interventi.

Su questi aspetti come sull'efficacia del sistema sanzionatorio si gioca la tenuta del sistema.

Anche sotto questo profilo è di rilievo l'emanazione del provvedimento concessorio da parte del Ministro delle Infrastrutture delle gestioni totali, fatto che segna l'inizio degli specifici obblighi del gestori.

Quanto alle verifiche amministrativo-contabili Enac si è avvalso, mediante convenzione, dell'Ispettorato Generale di Finanza della Ragioneria Generale dello Stato, alla quale è stata delegata una verifica, spesso congiunta con funzionari dell'ente, del bilancio e delle altre scritture contabili dei gestori. La crescita di professionalità dei funzionari dell'ente consentirà in un ormai prossimo futuro un diverso rapporto con l'Ispettorato di Finanza, con il quale l'ente sta negoziando una nuova convenzione.

14. Liberalizzazione dei servizi d'assistenza a terra

Il processo di liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra è stato determinato dalla emanazione della direttiva europea 96/67/CE del 15 ottobre 1996, recepita nell'ordinamento interno con il decreto legislativo n. 18 del 13 gennaio 1999.

La direttiva europea ha liberalizzato negli aeroporti dell'Unione i servizi di assistenza a terra (c.d. handling) in precedenza riservato al gestore aeroportuale.

In applicazione di tale normativa, al raggiungimento della soglia di 2 milioni di traffico passeggeri ovvero 50 mila tonnellate di traffico merci, si è determinata l'apertura del mercato di assistenza a terra di 14 aeroporti (Fiumicino, Malpensa, Linate, Venezia, Catania, Napoli, Palermo, Bergamo, Torino, Bologna, Verona, Ciampino, Cagliari, Pisa).

Per esigenze di capacità e spazi disponibili, che possano incidere sulla sicurezza operativa degli aeroporti, la normativa consente, però, di porre limitazioni all'accesso al mercato di prestatori di assistenza a terra a causa della presenza di vincoli infrastrutturali (artt. 4 e 5 d.l. 18/92).

A seguito di istruttoria espletata dall'Enac, su richiesta delle società di gestione, sono state imposte limitazioni all'accesso di prestatori di servizi a terra su 4 aeroporti (Fiumicino, Malpensa, Catania e di recente Ciampino).

È tuttora in corso l'istruttoria per verificare se sussistono i requisiti per limitare il numero dei prestatori di servizi di assistenza a terra anche sugli aeroporti di Milano Linate, Palermo e Pisa.

Le limitazioni dovrebbero avere durata temporalmente contenuta, ma i gestori degli scali aeroportuali tendono a dilatare i tempi di applicazione della liberalizzazione. La situazione richiede una attenta analisi da parte di Enac anche per non incorrere in procedure di infrazione in sede europea.

15. 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 soddisfa 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) i 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.

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. Il

contenzioso ha dato luogo a lodi arbitrali, in larghissima misura sfavorevoli ad Enac condannata a pagare la complessiva somma di oltre 42 milioni di euro.

Enac su conforme parere dell'Avvocatura Generale dello Stato ritenendo errati i lodi arbitrali, li ha impugnati innanzi alla Corte di Appello di Roma, la quale dopo aver concesso la sospensione dell'esecutività delle decisioni arbitrali ha fissato alla fine di novembre 2007 la discussione sul merito. Sulla vicenda va osservato che secondo la norma comunitaria (art. 4 Reg CEE n. 2408/92) la legittimazione dell'imprenditore aereo in ordine all'esercizio di determinati servizi di linea può esser subordinata, oltre alle altre ordinarie condizioni, anche alla imposizione di oneri di servizio pubblico (cfr. lett. c) dell'art. 4) e, qualora nessun vettore intenda esercitare il servizio con gli oneri di servizio pubblico, lo Stato può limitare l'accesso alla rotta ad un solo vettore scelto tramite gara pubblica.

Quale che sia la natura del provvedimento dell'Amministrazione (autorizzazione o concessione) è fuor di dubbio che lo Stato non può, secondo la normativa europea, riservare a se stesso l'esercizio dell'attività, sia organizzandola in proprio sia affidando l'organizzazione ad un imprenditore privato.

Lo Stato può solo "limitare l'accesso alla rotta ad un unico vettore aereo per un periodo non superiore a tre anni". Il provvedimento amministrativo, ancorché chiamato concessione, è in realtà un atto costitutivo di legittimazione.

Va notato che a differenza di altre vicende nelle quali vengono stipulati contratti di servizio sulla base di una scelta dell'Amministrazione di non gestire (né in proprio né tramite organizzazione esterne) una determinata attività investita da un pubblico interesse, nella specie, lo Stato non può gestire in proprio né tramite organizzazione esterne il servizio. Infatti "il diritto di effettuare siffatti servizi sarà concesso tramite appalto pubblico a qualsiasi vettore aereo comunitario abilitato ad effettuare tali servizi".

In questi casi il contratto accessivo al provvedimento amministrativo ha più il carattere di un disciplinare unilateralmente elaborato ed imposto dall'autorità che di un contratto negoziato dalle parti.

In questa situazione la compensazione finanziaria prevista dall'art. 36 della legge n. 144/1999 non costituisce il corrispettivo nell'ambito dell'appalto di un servizio pubblico che viene esercitato dall'Amministrazione per mezzo di una organizzazione esterna, ma un sussidio o premio erogato al vettore al fine di rendere appetibile la rotta».

In sede di valutazione delle problematiche nascenti dal lodo si è svolta una riflessione sulla natura del provvedimento determinativo degli oneri e sulla compensazione finanziaria concessa al vettore aggiudicatario delle rotte onerate.

Ciò ha comportato una diversa formulazione dei più recenti bandi di gara, nei quali è stato posto in evidenza che la compensazione non costituisce il corrispettivo degli oneri ma una erogazione intesa ad incentivare il vettore ed a rendergli economicamente appetibile la rotta.¹⁷

Sullo sviluppo della vicenda la Corte continuerà a dedicare particolare attenzione attesa l'entità degli interessi erariali coinvolti.

¹⁷ Il Magistrato delegato della Corte dei conti ha reso nella riunione del Consiglio di Amministrazione del 25 maggio 2005 oltre a considerazioni giuridiche sul merito dei lodi arbitrali anche dichiarazioni conformi.

16. Diritti del passeggero

Nell'ambito dell'iniziativa comunitaria rivolta alla sensibilizzazione dell'utenza del trasporto aereo in merito ai propri diritti, si inquadra l'attività promossa dall'Ente, tesa innanzitutto all'azione divulgativa delle fonti e dei contenuti dei diritti spettanti ai passeggeri aerei.

Dall'inizio del progetto, che si colloca all'8 maggio 2001, data di distribuzione sul territorio nazionale della 1^a Edizione dell'opuscolo "Carta dei Diritti del Passeggero", le attività svolte in seno al Coordinamento Circoscrizioni Territoriali dalla Struttura dedicata, sia pur con le difficoltà connesse alla esiguità delle forze disponibili (2 unità, di cui 1 part-time, a cui di recente si è aggiunta una ulteriore unità assunta con contratto a tempo determinato), sono così riassumibili:

L'Ente ha svolto attività di:

- Redazione, pubblicazione, distribuzione di 3 edizioni dell'opuscolo "Carta dei Diritti del Passeggero" per un totale di 182.000 copie di cui 60.000 in formato tascabile;
- Progettazione, attivazione, aggiornamento della sezione dedicata sul sito internet dell'Ente;
- Progettazione di un modulo di reclamo da gestire in modalità informatica;
- Collaborazione con l'Ufficio Controversie e Conciliazioni che ha ricevuto e trattato i reclami in via epistolare;
- Organizzazione di un Workshop e di 4 giornate di formazione ed aggiornamento per il personale delle sedi periferiche negli anni 2001 e 2002 nonché del percorso formativo e del relativo materiale didattico in occasione dell'attività di selezione per l'inquadramento del personale nel profilo professionale dell'Ispettore aeroportuale;
- Attività di front-line nei confronti dell'utenza che sempre più spesso si rivolge sulle problematiche connesse ai disservizi patiti, sia via e-mail che telefonica, all'Enac in qualità di Ente regolatore del sistema.

Al fine di risolvere "il problema immediato del passeggero ... e cioè la sua riprotezione in maniera adeguata al singolo caso (un altro volo al più presto, un pasto caldo, una telefonata, una notte in albergo, ecc.)", l'Ente ha stabilito competenze e procedure, condivise in modo omogeneo a livello periferico, impartendo il 22 gennaio 2002, a tutti i Direttori di Aeroporto, istruzioni operative per l'emanazione su ciascuna sede periferica di una "Ordinanza Quadro".

Il relativo schema era stato prevalentemente discusso ed accettato dalle Associazioni di settore (Assaereo, Assaeroporti e IBAR) nonché sottoposto al vaglio del Comitato Consuntivo Tecnico, Economico e Giuridico dell'Ente, che ha espresso a suo tempo parere favorevole.

Va ricordato che, ai sensi dell'art. 1174 C.d.N., l'inosservanza delle disposizioni provvedimentali emanate dall'Autorità competente in materia di aerodromi comporta – se il fatto non costituisce reato – irrogazione di sanzioni amministrative di natura pecuniaria.

Il processo di emanazione a livello nazionale si è concluso a maggio 2003.