novembre 1998, data di avvio della piena operatività dell'E.N.A.C., subentrata nelle competenze amministrative e tecniche della Direzione generale dell'aviazione civile.

In questo senso la Corte dei conti, Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dei trasporti e della navigazione, con nota n.09/IIAC del 3 febbraio 1999, ha infatti segnalato che “a seguito dell'effettivo insediamento del consiglio di amministrazione dell'E.N.A.C., che ne ha completato il processo costitutivo, tutte le funzioni ed attribuzioni amministrative e tecniche della D.G.A.C., individuate dall'art.2 del decreto legislativo n.250 del 25 luglio 1997, passano nelle competenze dell'E.N.A.C., con la conseguenza che ad esso devono essere formalmente intestati i relativi atti di gestione ai sensi dell'art. 14 dello stesso decreto legislativo n.250”.

Allo stato attuale, l'E.N.A.C. sta continuando il rilascio di nuove autorizzazioni, e di approvazione di ulteriori piani di intervento a soggetti già autorizzati, così assicurando, attraverso il meccanismo dell'articolo 17 della legge n.135/1997, lo svolgimento dei necessari interventi sugli aeroporti nella fase transitoria fino all'affidamento delle gestioni totali secondo le modalità del regolamento n. 521/1997.

11.3 I canoni di gestione aeroportuale.

L'intervento di riforma complessiva del settore delle gestioni aeroportuali non ha tralasciato la specifica disciplina dei canoni concessori che le società di gestione sono tenute a corrispondere periodicamente all'amministrazione concedente, come corrispettivo dell'affidamento dei beni e dei servizi ricevuti in godimento.

L'esigenza di razionalizzazione del sistema di definizione dei canoni era da tempo avvertita sia dall'amministrazione che, a causa del diffuso contenzioso generato dall'applicazione di un macchinoso meccanismo di calcolo, non aveva certezza di entrate e rimaneva assorbita dalle richieste di riesame, sia dagli operatori aeroportuali che esigevano un sistema di calcolo riferito a criteri chiari e univoci.

La problematica investiva particolarmente le gestioni parziali aeroportuali che si affermarono tra gli anni '60 e '70, allorché l'iniziativa degli enti locali maggiormente attratti dal mondo aeronautico, si concretizzò in consorzi o aziende speciali che avevano la finalità di realizzare e gestire le infrastrutture aeroportuali destinate a soddisfare le emergenti richieste di traffico.

Si può ritenere che l'impegno finanziario e organizzativo sostenuto dagli enti locali in quelle circostanze trovò corrispondenza nell'affidamento di talune gestioni aeroportuali sostanzialmente prive di un canone concessorio, previsto talvolta in termini meramente ricognitori della demanialità dei beni assegnati al gestore.

Il veloce affermarsi dell'attività aeronautica e gli ingenti stanziamenti statali destinati a promuovere un adeguato sviluppo della rete aeroportuale nazionale lasciarono in breve tempo intravedere una realtà aeroportuale che si andava via via caratterizzando come un'impresa in grado di portare cospicui profitti al gestore capace di pianificare una oculata strategia di sviluppo dei traffici.

Al consolidarsi di una rilevante imprenditorialità corrispose ben presto l'esigenza di fissare un corrispettivo per l'uso delle aree demaniali e di stabilire i criteri per la regolazione dei rapporti da definirsi in apposite convenzioni da stipularsi tra amministrazione concedente e società concessionaria.

Per queste finalità, il Ministero delle finanze stabilì con la circolare 27 maggio 1986, n.60805, i criteri in base ai quali determinare il canone dei gestori che avevano stipulato con l'amministrazione una specifica convenzione; d'altro canto il Ministero dei trasporti emanò, in attuazione dell'articolo 3 della legge n. 449/1985, il decreto 10 marzo 1988, n.28-T, che fissava i criteri di riferimento per la stipula delle citate convenzioni e stabiliva la regola dell'imposizione di un canone.

Secondo la circolare delle Finanze il canone di gestione veniva individuato in funzione del saldo tra i gli introiti cessanti e i costi cessanti per lo Stato, in relazione all'aeroporto che si andava ad affidare.

La pluralità degli indici di riferimento e le successive rideterminazioni dei canoni, conseguenti ai progressivi aggiornamenti dovuti al mutamento della originaria situazione di fatto, hanno rivelato la farraginosità del meccanismo, fonte - come detto - di rilevante contenzioso.

E altrettante contestazioni provenivano anche per l'applicazione di un'altra circolare del Ministero delle finanze (n.62567 del 4 febbraio 1989), inerente il sistema di determinazione dei canoni basato sul tendenziale recupero dei costi d'investimento e di manutenzione sostenuti dallo Stato, destinata ai gestori aeroportuali ai quali, in attesa del perfezionamento delle convenzioni di gestione, venivano affidati in via "precaria" i beni necessari all'immediato avvio della gestione.

Le complesse procedure di determinazione dei canoni, come individuate dalle citate circolari, comportavano pertanto una stagnazione degli introiti dell'amministrazione a fronte di una crescita dei ricavi dei gestori meglio organizzati.

In tale contesto di evidente criticità per le amministrazioni finanziaria e dei trasporti, nonché per gli operatori del settore aeroportuale, l'attesa riforma è intervenuta con la disposizione dell'articolo 1, comma 5ter, della legge 3 agosto 1995, n. 351, (di conversione del decreto legge 28 giugno 1995, n. 251), che ha integrato il progetto di riforma del settore delle gestioni aeroportuali stabilito dall'articolo 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, individuando quale parametro per la determinazione dei canoni il valore patrimoniale dei beni, nonché il traffico per passeggeri e merci.

La norma è stata riformulata dall'articolo 2, comma 188, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che, abbandonando il sistema ancorato alla valutazione patrimoniale dei beni dell'aeroporto, individua nel traffico passeggeri e merci il criterio oggettivo di riferimento, uniformemente applicabile a tutti i gestori, ivi compresi i gestori totali sulla base di leggi speciali.

A quest'ultimo riguardo, va sottolineato che la norma viene a soddisfare l'indicazione espressa dal Consiglio di Stato in ordine alla necessità che anche le società di gestione totale in base a legge speciale siano assoggettate al pagamento di un canone, mentre le disposizioni precedenti all'entrata in vigore della legge n. 351/1995 non prevedevano l'obbligo di corresponsione di un canone a carico di questi gestori, se non a carattere meramente simbolico.

Inoltre, la norma affida alle competenti amministrazioni delle finanze e dei trasporti la periodica fissazione della misura del canone e, tenendo altresì conto della necessità di chiudere le numerose pendenze venutesi a configurare con i gestori, prevede l'adozione di un provvedimento amministrativo diretto a consentire loro di regolarizzare la posizione debitoria maturata per le annualità precedenti la data del 1° gennaio 1997, nei confronti dell'amministrazione.

In attuazione di tale previsione legislativa, è stato emanato il decreto interdirigenziale Finanze-Trasporti 22 dicembre 1998, n. 55592, che ha provveduto a fissare il canone dovuto per il quadriennio 1997-2000, nella misura del dieci per cento dell'importo complessivo delle entrate derivanti dai diritti per l'uso degli aeroporti di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324, e dalle tasse di imbarco e sbarco delle merci di cui alla legge 16 aprile 1974, n. 117.

La percentuale fissa del 10% dei diritti introitati assicura un prelievo uniforme, in funzione di un dato di facile accertamento, non influenzato da altre pur significative variabili che potrebbero compromettere l'efficacia del metodo, e consegue un importante obiettivo di semplificazione, di trasparenza e di oggettività che, eliminando preventivamente ogni contestazione, si riflette in uno snellimento degli adempimenti dell'amministrazione e dei gestori.

L'importo costituisce, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, una entrata dell'E.N.A.C.¹⁶. Va ricordato che, a seguito dei procedimenti di privatizzazione dei servizi di sicurezza aeroportuale disciplinati dal regolamento approvato con decreto ministeriale 29 gennaio 1999, n. 85 e dai conseguenti provvedimenti di esecuzione, le società affidatarie dei servizi sono tenute al pagamento di un canone provvisoriamente fissato nella misura del dieci per cento delle maggiori somme percepite a titolo di contributo aggiuntivo ai diritti di imbarco passeggeri.

Per quanto riguarda le pendenze debitorie per i canoni pregressi (relativi ad annualità antecedenti la data del 1° gennaio 1997), il decreto Finanze-Trasporti 5 marzo 1999, n.86 ha stabilito, in particolare, le modalità di attivazione del procedimento, ponendo l'iniziativa a carico del gestore, parziale o totale, che ha l'onere di presentare l'istanza diretta a valersi delle vantaggiose condizioni di adempimento, consistenti nel versamento di una somma pari al dieci per cento delle entrate riscosse dall'amministrazione ovvero dai gestori a titolo di diritti e tasse aeroportuali, incrementata di un punto percentuale per ciascun anno intercorrente tra l'anno di riferimento e l'anno in corso.

La disposizione non riguarda le annualità rispetto alle quali i gestori hanno compiutamente adempiuto agli obblighi di pagamento secondo le disposizioni del tempo¹⁷.

Coerentemente ad una sistematica opera di razionalizzazione e di semplificazione che ha coinvolto strutturalmente le amministrazioni e gli enti preposti al "mondo aviazione" e le relative competenze, ed ha interessato la regolamentazione di rilevanti aspetti del settore (gestioni aeroportuali, servizi di assistenza a terra, servizi di sicurezza aeroportuale), anche nella delicata ricerca di un parametro di riferimento utile per la determinazione dei canoni, è stato privilegiato un dato - il traffico dei passeggeri e delle merci - facilmente accertabile e oggettivamente incontestabile, che, escludendo momenti di valutazione discrezionale, elimina ogni possibilità di contenzioso e restituisce alle amministrazioni ed agli operatori, quella certezza di adempimenti e facilità di procedure che contribuiscono all'efficienza ed alla economicità dei servizi.

Fermo restando l'impegno dell'Amministrazione dei trasporti alla ottimizzazione dell'attuale metodologia di calcolo, anche attraverso eventuali diversificazioni che potranno tenere conto della complessiva situazione economica delle gestioni, e salvaguardando comunque i pregi della semplicità procedurale e di un obiettivo e immediato riscontro dei dati, l'E.N.A.C. ha espresso nei confronti del sistema attuale un giudizio positivo, come risulta anche dalla deliberazione n. 7/01/G, di questa Corte concernente i canoni delle concessioni aeroportuali e proventi del traffico per gli anni 1997, 1998 e 1999.

11.4 Il caso Alitalia innanzi al Tribunale Ce.

Con sentenza 12 dicembre 200 (causa T-296 – Alitalia Linee aeree italiane S.p.A. c. Commissione delle Comunità europee), il Tribunale Ce ha annullato la decisione della Commissione 15 luglio 1997, 97/789/CE relativa alla ricapitalizzazione della società Alitalia.

La questione trae origine dal piano di ristrutturazione dell'Alitalia per il periodo 1996-2000, articolato nella fase di risanamento (primo biennio) in quella dello sviluppo (secondo biennio).

Le Autorità italiane, nel luglio 1996, informarono la Commissione del piano di ristrutturazione, esprimendo l'avviso che tale piano, destinato a preparare l'Alitalia alla privatizzazione, non contenesse elementi di aiuto di Stato. La Commissione, invece, decise di aprire un procedimento ai sensi dell'art. 93, comma 2, (divenuto art. 88, comma2) del Trattato,

¹⁶ Viene corrisposto semestralmente, mediante accredito sul conto corrente bancario n. 218300 presso Banca Nazionale del Lavoro sportello CONI - Roma -ABI 1005 CAB 3309.

¹⁷ Queste somme vanno versate mediante accredito sul conto corrente bancario n. 218300 presso Banca Nazionale del Lavoro sportello CONI - Roma -ABI 1005 CAB 3309.

per verificare la sussistenza di un aiuto e la possibilità di accordare a tale eventuale aiuto il beneficio di una delle deroghe previste dall'articolo citato. Il contraddittorio con l'Autorità nazionale è poi sfociato nel provvedimento impugnato, che censurava il predetto piano di ristrutturazione dell'Alitalia, in quanto esso, secondo quanto ritenuto dalla Commissione, veniva a configurarsi quale aiuto di Stato non consentito.

Il Tribunale comunitario ha accolto i motivi del ricorso Alitalia. In particolare, il Tribunale ha ritenuto che, nella procedura di cui al citato art. 93 comma 2, al fine di stabilire se un investimento pubblico nel capitale di un'impresa abbia natura di aiuto statale (ai sensi dell'art. 92, comma 2, ora 87, comma 2 del Trattato), il criterio di determinazione del tasso minimo di rendimento non emergeva in modo chiaro ed inequivoco e, inoltre, che la censurata violazione non era stata adeguatamente motivata, in modo da permettere alla ricorrente di conoscere i motivi delle misure adottate e al giudice comunitario di adottare il proprio controllo.

12. Gli esiti del controllo successivo della Corte dei conti in materia di trasporti.

12.1 La gestione della politica del trasporto merci.

Nell'adunanza del 27 marzo 2001, è stata approvata un'indagine sulla gestione della politica del trasporto merci in Italia.

Nell'indagine si è inteso verificare l'organicità delle risorse pubbliche e l'andamento del processo di rinnovamento degli strumenti della gestione del trasporto delle merci.

Il processo di individuazione delle linee di intervento sul sistema nazionale dei trasporti ha avuto inizio con la legge n. 245/1984 ed è proseguito con l'approvazione del piano generale dei trasporti (D.P.C.M. 10 aprile 1986, n. 36), aggiornato con il d.P.R. 28 settembre 1991, n. 123.

Il Piano si era proposto di sviluppare l'offerta di trasporto da fornire a livello nazionale, articolandola in corridoi plurimodali, sistemi strutturali (valichi, porti, aeroporti ed interporti), sistemi organizzativi (F.S., aziende stradali e autostradali, flotta marittima e flotta aerea, sistemi urbani).

Per la prima volta si sarebbe dovuto coordinare la spesa pubblica per il settore dei trasporti attraverso un processo di pianificazione permanente e flessibile. In questa prospettiva, con la legge n. 385/1990 venne costituito, presso il Ministero dei trasporti, il fondo programmazione e progettazione, finalizzato all'elaborazione di un Piano funzionale triennale attuativo del Pgt; con la legge n. 186/1991, venne poi costituito il Cipet. Con la delibera Cipet del 30 giugno 1993, venne predisposta la metodologia per il secondo aggiornamento del Pgt, che però non venne rielaborato.

Un anno dopo il Cipet fu sciolto e il Pgt fu sostanzialmente accantonato.

Per quanto concerne il trasporto merci, la mancata attuazione degli obiettivi prefissati dal Pgt, a distanza di 14 anni dalla sua approvazione, fa scontare al Paese forti ritardi infrastrutturali (interporti, sistema idroviario padovano-veneto) che dovevano essere parte integrante e fondamentale di una politica del trasporto merci connotata da servizi fungibili, integrati, diffusi territorialmente e accessibili economicamente.

La carenza di programmazione non ha permesso, alla Corte, nemmeno sotto il profilo formale, il confronto tra obiettivi e risultati.

In ogni caso, la principali carenze vanno individuate:

1. sia sul piano dell'efficacia dei provvedimenti adottati, in quanto lo Stato ha continuato in questi dieci anni ad investire nel settore senza tenere conto della priorità delineata nel Pgt, destinando forti risorse annue che hanno contribuito a far crescere di peso il traffico merci su strada e non il trasporto intermodale e combinato (ferroviario-marittimo). Solo di recente, l'Amministrazione ha emanato i provvedimenti indicando gli obiettivi da inserire nel nuovo Piano generale dei trasporti;

2. sia sul piano delle strutture amministrative preposte all'attuazione dei provvedimenti stessi; infatti, soltanto negli ultimi due anni si prospettano indicazioni significative in ordine all'efficienza della gestione.

12.1.1 Il trasporto merci su rotaia.

In particolare, per quanto riguarda il trasporto merci su rotaia, anche se il trasporto su gomma resta il mezzo più usato per trasportare i prodotti in arrivo nei porti italiani, nel 2000, la Società Ferrovie ha consolidato la propria presenza nei principali terminal e si calcola abbia guadagnato mezzo punto percentuale nella quota di mercato rispetto ai mezzi di autotrasporto.

Secondo le valutazioni delle Ferrovie, la domanda potenziale del trasporto ferroviario ed intermodale delle merci si colloca, secondo le ultime rilevazioni, al di sopra di una percorrenza minima di 200 km.

Gli oneri a carico dello Stato connessi al trasporto merci su rotaia sono inseriti nelle risorse finanziarie destinati alla Società Ferrovie S.p.A., con le leggi finanziarie e regolate al fine dell'utilizzazione con contratto di programma e di servizio.

Con deliberazione Cipe del 22 giugno 2000, il Comitato ha espresso parere favorevole in ordine allo schema del secondo *addendum* al contratto di programma tra il Ministero dei trasporti e della navigazione e la Società per azioni Ferrovie stato nel quale si propone un'ipotesi di utilizzo delle maggiori risorse che sono residue dall'apporto al capitale sociale delle F.S. con la legge n. 662/1996, successivamente ridotte con la legge n. 450/1997.

L'importo finale assegnato con le citate leggi finanziarie ammonta a lire 11.800 mld.

La deliberazione Cipe citata propone, come allegato 1 all'*addendum* 2, un'ipotesi di utilizzo delle citate risorse pari a lire 8.200 mld, essendone già state utilizzate 3.600 con l'accordo preliminare dello stesso *addendum*. Destinato ad interventi specifici per il traffico merci risulta uno stanziamento di lire 1.120 mld da destinare ad interventi sull'infrastruttura esistente così suddiviso:

	<i>(in miliardi di lire)</i>
a) Mantenimento in efficienza linee ed impianti esistenti ed interventi di sicurezza per siti con merci pericolose	800
b) Nuovi progetti per interventi relativi allo sviluppo del traffico merci	120
c) Nuovi progetti per impianti e terminali merci	200

Inoltre, il 13 luglio 2000 è stato sottoscritto tra il Ministero dei trasporti e le F.S. S.p.A. un particolare contratto di servizio per regolare i rapporti intercorsi tra le due parti nel periodo intercorrente dal 1° gennaio 1997 al 31 dicembre 1999.

12.1.2 Il trasporto merci via mare.

A partire dal 1° gennaio 1999, il mercato dei servizi di cabotaggio marittimo è stato liberalizzato alle flotte europee, con la sola deroga della Grecia fino al 2003, per quanto concerne i servizi di linea per i passeggeri, i servizi di traghetto e di trasporto merci.

Il mercato italiano rappresenta circa il 50% dell'area interessata alla liberalizzazione nel settore delle merci.

Per quanto riguarda il servizio delle merci, i principali flussi riguardano le seguenti relazioni commerciali e porti:

- a) relazioni con la Turchia, la Grecia e la Croazia (principali porti: Trieste, Venezia, Ancona, Ravenna, Brindisi);
- b) relazioni con la Sardegna (principali porti interessati: Genova, Livorno, Piombino, Civitavecchia, Napoli, Cagliari, Olbia, Porto Torres).

La liberalizzazione del mercato ha già prodotto sensibili effetti sull'offerta, in direzione dei mercati più ampi, in particolare per quello sardo e quello siciliano.

Non si notano, invece, segnali per quanto riguarda l'Adriatico e i collegamenti con la Sicilia: in questo versante, la marineria greca è da tempo dominante avendo circa il 75% degli approdi nei porti italiani adriatici.

In considerazione di tali elementi, la legge n. 552/1999 ha previsto l'estensione nella misura dell'80% degli sgravi contributivi, limitatamente ad un triennio, alle navi immatricolate nel Registro internazionale italiano che forniscono servizi di navigazione in cabotaggio tra i porti nazionali, al fine di sostenere l'impatto della liberalizzazione.

12.1.3 Gli interporti.

I finanziamenti derivanti dalle leggi di settore, ripartiti con apposite deliberazioni Cipe, finalizzati alla realizzazione degli interporti risultano pari a 1.713,026 mld, distribuiti come mostra la tabella che segue.

<i>(importi in miliardi di lire)</i>	
<i>Legge</i>	
legge n. 240/90 rifinanziata dalla legge n. 413/98	1.050,000
legge n. 454/97, art. 9, rifinanziata dalla legge n. 413/98	450,000
legge n. 341/95, n. 641/96 e 135/97	213,026
Totale	1.713,026

A seguito del d.lgs n. 112/1998, sono state mantenute allo Stato le funzioni attinenti alla programmazione realizzata previa intesa con le Regioni degli interporti e delle intermodalità di rilievo nazionale ed internazionale (art. 104, lett. h), mentre per tutti gli altri la competenza è stata conferita alle Regioni (art. 105, lett. i).

12.2 Deliberazione n. 85/2000: la gestione delle concessioni in regime di proroga¹⁸.

Con la deliberazione n. 85/2000, resa nel corso dell'adunanza del 30 maggio 2000, sono state approvate le risultanze della gestione dei lavori pubblici da parte delle stazioni appaltanti facenti capo alle Amministrazioni dello Stato e sui programmi di lavori finanziati con fondi statali.

¹⁸ Tra le fattispecie più significative si segnalano: le numerose concessioni di sola costruzione ancora in vigore e i nuovi atti aggiuntivi ad esse relativi affidati dai Provveditorati alle Opere Pubbliche per i quali si rinvia alla deliberazione della Sezione del controllo di questa Corte 30.5.2000; le convenzioni, stipulate dal Ministero dei lavori pubblici - Direzione Generale Edilizia Statale per la realizzazione del programma straordinario di edilizia penitenziaria, previsto dalla legge n. 887/84 e per la realizzazione del programma straordinario quinquennale di costruzione di nuove sedi e relative pertinenze per l'Arma dei carabinieri prevista dalla legge n. 16 del 1985 per le quali si rinvia alla citata deliberazione del 30.5.2000; le concessioni affidate nell'ambito del Ministero dei trasporti - Direzione Generale della Motorizzazione Civile concernenti gli interventi di ammodernamento e potenziamento delle ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa ai sensi dell'art. 2, terzo comma della legge 22 dicembre 1986, n. 910; le concessioni affidate nell'ambito del Ministero dei trasporti - Direzione Generale della Motorizzazione Civile concernenti la "Realizzazione delle stazioni di controllo autoveicoli e annessi uffici periferici; la convenzione quadro stipulata dal Comando Generale delle Capitanerie di Porto, in data 3 novembre 1987, con la Società Servizi Tecnici S.p.A. in attuazione dell'art. 39 comma 2 della legge n. 979 del 1982 avente ad oggetto la realizzazione del programma di potenziamento delle Capitanerie di Porto e degli altri uffici periferici; i lavori di ampliamento e ristrutturazione affidati in concessione dal Ministero dei Trasporti - Direzione Generale dell'Aviazione Civile alle società già concessionarie dell'esercizio delle aerostazioni di Pisa, Trieste, Bologna, Bergamo, Genova, Rimini, Napoli, Verona, Palermo, Torino, Venezia, Milano, Roma.

In particolare, con riferimento alle **concessioni affidate dal Ministero dei Trasporti - Direzione Generale della Motorizzazione Civile concernenti gli interventi di ammodernamento e potenziamento delle ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa** ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 22 dicembre 1986, n. 910, l'indagine ha dato i seguenti esiti.

Risultano essere state stipulate 35 convenzioni, per un importo complessivo presunto di 3.770,9 mld. In esecuzione delle concessioni stipulate il Ministero dei Trasporti - Direzione Generale della Motorizzazione Civile ha approvato 290 atti integrativi - di cui più della metà (173) nel corso del quadriennio 1995-1998 - per un importo complessivo di oltre 2.717,5 mld di cui oltre 1.934,4 mld nel periodo 1995-1998 (24 atti integrativi nel 1995 per un importo di oltre 220,8 mld, 54 atti integrativi nel 1996 per un importo di oltre 694,6 mld, 47 atti integrativi nel 1997 per un importo di 402,1 mld e 48 atti integrativi nel 1998 per un importo complessivo di lire 416,9 mld). Anche depurando tali importi delle somme destinate alle sole forniture di materiale rotabile pari a oltre 401,6 mld, rimane consistente la quota di lavori pubblici affidata tramite concessione.

Pur se i tempi necessari per la redazione di una valida progettazione esecutiva e la complessità del procedimento seguito per l'approvazione ha determinato l'oggettiva difficoltà di iniziare i lavori entro 120 giorni dalla data di efficacia delle convenzioni, i dati raccolti evidenziano che i P.A.P. sono stati quasi tutti approvati nel periodo 1991-1992, e quindi più di un anno dopo l'avvenuta efficacia delle convenzioni (le convenzioni prevedevano ottimisticamente il termine di 30 giorni entro il quale la concessionaria doveva sottoporre all' esercente e alla D.G.M.C. il relativo programma), ed inoltre che i notevoli ritardi fatti registrare nella presentazione delle progettazioni esecutive hanno successivamente impedito il rispetto dei termini previsti negli stessi P.A.P.

Dall'indagine risulta il completamento dei lavori relativi a 92 interventi a fronte dei 290 atti integrativi stipulati. A fronte dei 92 interventi i cui lavori sono stati ultimati, solo 41 interventi hanno raggiunto la fase del collaudo.

Per quanto concerne le erogazioni finanziarie, dall'esame dei dati finanziari relativi al quadriennio 1995-1998, si rileva una progressiva crescita dell'ammontare delle erogazioni finanziarie (230,3 mld nel 1995, 259,4 mld nel 1996, 273,5 mld nel 1997 e 358,9 mld nel 1998). Tale ammontare, pur evidenziando uno spiccato incremento nel corso del periodo considerato (+35,8% rispetto al 1995), rappresenta tuttavia solo una parte del costo complessivo degli lavori previsti dall'insieme degli atti integrativi stipulati (2.717,5 mld).

In considerazione del fatto che, nella maggior parte dei casi, l'approvazione degli atti aggiuntivi ha preso avvio negli anni 1993-1994, l'ammontare delle erogazioni effettuate nel quadriennio 1995-1998 pari a 1.122,1 mld (i valori riscontrati sembrano sostanzialmente in linea alla percentuale di realizzazione delle opere fornita dalla Amministrazione in base alla quale l'ammontare delle stesse dovrebbe raggiungere nel complesso 1.765,9 mld) testimonia il ritardo accumulato nella realizzazione degli interventi.

Da un'analisi più approfondita dei dati relativi al periodo 1995-1998 emerge, inoltre, che circa il 70% del totale delle erogazioni finanziarie risultano destinate al pagamento dei lavori effettuati direttamente dal concessionario o da imprese ad esso collegate o ancora da imprese scelte dal concessionario a trattativa privata.

La Sezione del controllo ha conclusivamente ritenuto che la complessa fattispecie contrattuale predisposta dall'amministrazione per dare attuazione al programma di ristrutturazione delle ferrovie in concessione previsto dal finanziamento disposto dalla legge n. 910/1986 non sembra più in linea con la normativa comunitaria e statale vigente in tema di concessioni anche alla luce della giurisprudenza - ordinaria e contabile - che configura

l'affidamento di un lotto successivo come un autonomo e distinto rapporto negoziale soggetto, pertanto, alla normativa vigente al momento della stipula del relativo atto convenzionale¹⁹.

Non in linea con la normativa in materia di lavori pubblici risulta anche l'affidamento all'esterno della struttura - oltre alla progettazione di massima ed esecutiva - anche la direzione dei lavori ed i collaudi, giustificato dalla necessità e dall'urgenza dell'Amministrazione di procedere alla realizzazione del programma ma destinato, ad avviso dello stesso Consiglio di Stato, ad esaurirsi alla scadenza della concessione (ed eventualmente anche prima) per passare gradualmente in capo all'Amministrazione. La rinuncia a tali compiti, protrattasi ben più a lungo dei cinque anni previsti nella relativa convenzione (a tutt'oggi oltre 10 anni), se appare fisiologica per le piccole stazioni appaltanti, dovrebbe rappresentare invece l'eccezione per una struttura specializzata come la D.G.M.C. cui spetta in ogni caso adottare ogni opportuna iniziativa per ovviare alle carenze di organico.

Sotto il profilo dell'efficacia deve segnalarsi che, malgrado il ricorso all'istituto della concessione integrata di progettazione ed esecuzione, la realizzazione del programma ha evidenziato una certa difficoltà di avvio dettata dalla complessità delle opere da progettare e dagli stringenti termini previsti per l'inizio dei lavori. Ciò ha determinato uno slittamento dei termini contrattuali e un conseguente aumento del corrispettivo dovuto per la revisione dei prezzi contrattuali (prezzo chiuso). L'ingente ammontare degli oneri derivanti da tale istituto, che nel quadriennio considerato hanno raggiunto un ammontare di 179 mld (pari al 16% del totale delle erogazioni effettuate), ha reso necessario, al fine di non superare gli importi presunti indicati nelle singole concessioni, una significativa riduzione del programma originario.

Dall'indagine sullo stato di attuazione degli interventi, è emerso inoltre un generalizzato ritardo anche nella realizzazione dei lavori compresi nei singoli atti integrativi particolarmente accentuate nel caso della ferrovie Cadorna-Bovisa, Roma-Pantano, Alifana, Garganica, Circumflegrea e Circumvesuviana.

L'analisi dei dati contenuti nelle tabelle allegate alla deliberazione citata evidenzia inoltre una percentuale di completamento del programma del 72% posto che, a fronte degli oltre 3.770,9 mld programmati nelle concessioni in esame, sono stati stipulati atti integrativi per 2.717,5 mld e una percentuale di realizzazione degli interventi effettivamente avviati del 64,9%.

Può, dunque, affermarsi che il programma avente ad oggetto gli interventi di ammodernamento e potenziamento delle ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 22 dicembre 1986, n. 910, partito nel 1989 con la stipulazione di 35 convenzioni e destinato a concludersi in cinque anni, si è concretamente avviato solo nel 1992 e, nonostante stia ora procedendo più velocemente, è ancora lontano dalla conclusione: a fronte delle quattro convenzioni per le quali sono stati adottati tutti gli atti integrativi e i cui lavori sono stati tutti completati, non solo devono essere ancora completati gran parte degli interventi relativi alle altre ferrovie, ma devono ancora essere approvati nuovi atti integrativi pari ad oltre 1.000 mld.

Con riferimento alle **concessioni affidate nell'ambito del Ministero dei Trasporti - Direzione Generale della Motorizzazione Civile concernenti la "Realizzazione delle stazioni di controllo autoveicoli e annessi uffici periferici"**, l'indagine ha dato i seguenti esiti.

I dati (peraltro non completi) forniti dall'Amministrazione e relativi all'aggiudicazione di 64 interventi nel periodo 1975-1998 evidenziano un ammontare che ha superato i 585,5 mld, dei quali 34,675 mld relativi ai contratti stipulati nell'esercizio 1995 (di cui 27,7 mld per la costruzione dei centri di Prato, Settimo T. e Treviso e 6,9 mld per atti aggiuntivi relativi ai

¹⁹ La particolarità della fattispecie, che innegabilmente ha favorito una sostanziale riserva di mercato nel settore, ha indotto anche l'Amministrazione, a seguito del rifinanziamento della legge 910/86 operato con il d.l. n. 517 del 1996 convertito con la legge n.611 del 1996 e più di recente con la legge n. 472 del 1999, ad abbandonare lo schema contrattuale adottato che costituisce pertanto un istituto destinato, nella maggior parte dei casi, ad esaurirsi con il completamento del programma originario.

centri di Cesena, Vercelli, Verona, Nuoro e Piacenza) nonché altri 48,1 mld nel 1997 (di cui 44,8 mld per nuovi lavori affidati nel corso del 1996 e 3,3 mld per atti aggiuntivi di contratti ancora in corso).

Lo stato di attuazione mostra 8 interventi ancora in corso di esecuzione e un generalizzato ritardo nella ultimazione degli altri (in alcuni casi da una anno a quattro anni) il cui importo definitivo ha fatto registrare un significativo scostamento rispetto a quello originario.

L'ampiezza e la complessità del programma nonché gli scostamenti rispetto alle originarie previsioni hanno consentito di affidare con questa anomala prassi gestionale interventi per un rilevante ammontare (per l'originario programma triennale relativo al triennio 1971-72-73 erano stati stanziati appena 2,775 mld).

Le anomalie dell'istituto - che sostanzialmente si concretavano: nella indefinitezza qualitativa, quantitativa e temporale della convenzione-quadro, nella non congruità delle disposizioni relative alla necessità di un esecutore tecnicamente determinato per giustificare il ricorso alla trattativa privata, nel contrasto infine con le disposizioni in materia di appalti di lavori pubblici che demandano all'Amministrazione aggiudicatrice una serie di attribuzioni (studi di fattibilità, progettazioni, rilievi delle aree, indagini geognostiche, spese e onorari dei collaudatori) già attribuite all'appaltatore - non hanno impedito la stipulazione di ulteriori contratti ai sensi l'art. 9, comma 2, lett. b del d.lgs. n. 406/1991.

Pur avendo infatti la legge-quadro sancito il principio della previa definizione del progetto, il divieto di coincidenza tra progettista ed esecutore (tranne nelle ipotesi di appalto integrato) e un ampio ridimensionamento della trattativa privata (limitata ai casi previsti dall'art.24 comma 1 lett.b nelle ipotesi di importi superiori ai 150.000 ECU), la ultrannuale sospensione di tale legge e l'art. 1, comma 8, del decreto legge n. 101/1995 convertito nella legge n. 216/1995 ha consentito di approvare nel corso del 1995 nuovi contratti per un importo di oltre 27,7 mld; nel corso del 1996 nuovi contratti per oltre 44,8 mld ed infine in data 18 giugno 1998 il contratto per i lavori di costruzione della stazione di controllo autoveicoli di Isernia.

L'entrata in vigore della Merloni-*ter*, che ha definitivamente confermato i rigorosi vincoli posti all'affidamento a trattativa privata, dovrebbe aver posto fine all'interminabile sequenza contrattuale.

Per quanto riguarda la **convenzione quadro stipulata dal Comando Generale delle Capitanerie di Porto, in data 3 novembre 1987, con la Società Servizi Tecnici S.p.A.** in attuazione dell'art. 39 comma 2 della legge n. 979 del 1982 avente ad oggetto la realizzazione del programma di potenziamento delle Capitanerie di Porto e degli altri uffici periferici, i risultati dell'indagine sono i seguenti.

Le somme impegnate si riferiscono alla realizzazione dei 38 interventi indicati nella tabella allegata alla deliberazione citata, che solo in piccola parte sono riusciti a coprire le esigenze indicate dall'Amministrazione nell'originario programma quadriennale.

Oltre al notevole ritardo fatto registrare dall'amministrazione nell'avvio del programma di potenziamento delle infrastrutture (per i motivi già esaminati la convenzione attuativa del programma è stata stipulata due anni dopo l'approvazione del D.I del 15 giugno 1985), la tabella allegata alla deliberazione citata evidenzia difficoltà incontrate in sede di avvio dei singoli interventi. Tranne i lavori relativi agli uffici periferici di Roma - Fiumicino (aggiudicati nel 1987), tutti gli altri contratti risultano aggiudicati nel periodo 1988-1997 (6 nel 1988, 14 nel 1989, 6 nel 1990, 3 nel 1991, 1 nel 1992, 1 nel 1995, 2 nel 1996, 2 nel 1997).

La complessità degli adempimenti previsti nella concessione quadro non ha inoltre contribuito ad accelerare l'avvio concreto degli interventi programmati posto che oltre un terzo dei lavori sono stati consegnati da uno a due anni dopo la stipulazione del disciplinare.

Tali ritardi, assieme alle variazioni apportate alla progettazione esecutiva, hanno contribuito al consistente aumento dei costi come risulta dalla, talora notevole, differenza tra

l'importo originario dei lavori e l'importo definitivo degli interventi collaudati. La quasi totalità degli stessi fa infatti registrare percentuali di aumento oscillanti tra l'8% e il 27% con punte che arrivano al 53%.

Per quanto riguarda i **lavori di ampliamento e ristrutturazione affidati in concessione dal Ministero dei Trasporti - Direzione Generale dell'Aviazione Civile alle società già concessionarie dell'esercizio delle aerostazioni** di Pisa, Trieste, Bologna, Bergamo, Genova, Rimini, Napoli, Verona, Palermo, Torino, Venezia, Milano, Roma, i risultati dell'indagine sono i seguenti.

L'attività di gestione del sistema aeroportuale italiano si presenta, sulla base della normativa vigente, organizzata in tre tipologie fondamentali: gestione diretta, gestione totale e gestione parziale "a regime" e "precaria"²⁰.

Nell'ambito di una più generale politica di sviluppo delle strutture aeroportuali, avviata con la legge 28 febbraio 1986, n. 41 (art.10) più volte rifinanziata, il Ministero dei trasporti è stato autorizzato ad eseguire interventi di ammodernamento, ampliamento e ristrutturazione degli aeroporti gestiti in concessione totale o parziale non rientranti nell'attività di ordinaria o straordinaria amministrazione spettanti agli enti e alle società di gestione.

Per la realizzazione delle relative infrastrutture, la modifica del quadro normativo di riferimento non consente più il ricorso all'istituto della concessione di sola costruzione affidata a trattativa privata al soggetto già titolare della gestione di servizi aeroportuali.

Ciò però non ha impedito il fenomeno, già censurato dalla Corte, dell'affidamento di nuovi lavori al precedente concessionario mediante la stipulazione di atti aggiuntivi o integrativi di concessioni già adottate al di fuori delle fattispecie disciplinate dall'art. 4 del d.lgs n. 406 del 1991 e della legge n. 109 del 1994, delle quali si è cercato di ricostruire lo stato di attuazione degli interventi sulla base dei dati (non completi) forniti negli anni passati dalla D.G.A.C. e per l'esercizio 1998 dall'E.N.A.V.

La causa principale del prolungamento di concessioni precedentemente approvate va ricercata, anzitutto, nella prassi dei c.d. finanziamenti "a pioggia" (in particolare Bologna e Milano Malpensa), cioè frazionati nel tempo, i quali non consentono lo svolgersi di alcuna seria programmazione, poiché alterano la normale scansione temporale dello svolgimento ordinato di qualsiasi opera pubblica (nei casi esaminati generalmente il progetto segue il finanziamento in base al quale si dimensiona) e di conseguenza nella carenza e nell'indeterminatezza della progettazione iniziale di cui alle convenzioni originarie le quali, troppo spesso, si sono rivelate dei meri "contenitori" di interventi, del tutto svincolati da qualsiasi specificazione tecnica od

²⁰ Nella gestione diretta gli aeroporti nazionali vengono gestiti direttamente dallo Stato che vi provvede tramite la concessione a terzi, a trattativa privata, di locali ed aree demaniali o mediante lo svolgimento di apposite gare per l'affidamento di servizi attivi e passivi. In questa situazione, lo Stato percepisce gli introiti e sostiene gli oneri di gestione, di realizzazione e mantenimento delle infrastrutture aeroportuali (art. 38, 694, 695, 696 Codice della navigazione). Nella gestione totale i complessi aeroportuali sono affidati, in forza di specifici provvedimenti legislativi, a società di capitali a maggioranza pubblica che provvedono a gestire l'intero aeroporto comprese le infrastrutture di volo. In questo caso, gli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, piste e loro pertinenze sono a carico dell'ente gestore il quale, però, fa propri tutti i diritti aeroportuali (tassa d'imbarco passeggeri, diritti di approdo, di partenza e di sosta, tasse erariali sulle merci ecc.) e gli altri introiti comunque ricavabili dalla gestione aeroportuale (sub-concessione di beni e servizi vari ecc.). Nella gestione parziale le infrastrutture di volo sono di competenza statale, mentre le aerostazioni e le pertinenze sono affidate ad una società o consorzio in cui è prevalente la partecipazione pubblica, mediante un provvedimento amministrativo (concessione) adottato ai sensi degli art. 694 e seguenti del codice della navigazione. Si distingue tra gestioni "a regime" e gestioni "precarie". Nelle prime, regolamentate da una convenzione, la società concessionaria è tenuta a versare un canone demaniale allo Stato e percepisce i diritti aeroportuali relativi all'imbarco e sbarco di passeggeri e merci; nelle seconde, previste dall'art. 38 del codice della navigazione, non essendo stato perfezionato il rapporto concessorio, non risulta fissato alcun canone demaniale a carico della società concessionaria che, gestendo solo parte dell'aerostazione passeggeri, non percepisce i diritti aeroportuali ma solo proventi da attività commerciali. In ogni caso i concessionari provvedono esclusivamente alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili ad essi assegnati e del suolo ad essi concesso.

economica basata sullo stato effettivo dei luoghi e dei lavori da svolgere (in particolare Pisa, Trieste-Ronchi dei Legionari, Roma Fiumicino).

Ciò ha determinato inoltre difficoltà nel rispettare i tempi previsti (in particolare Pisa, Roma, Bologna, Torino, Milano, Venezia) ed i costi preventivati delle opere (in particolare Pisa, Trieste, Roma, Bergamo, Verona, Milano) e quindi il susseguirsi di una lunga serie di atti aggiuntivi alle convenzioni principali che, oltre a comportare il dilatarsi dei costi (generalmente a carico dello Stato) hanno previsto, in quasi tutte le concessioni, la proroga dei termini inizialmente indicati, in alcuni casi ad oggi di nuovo scaduti (Genova, Napoli, Milano, Roma).

L'analisi dei dati raccolti evidenzia ancora la ridotta partecipazione del concessionario agli oneri derivanti dalla realizzazione delle opere di ampliamento e manutenzione non solo negli aeroporti in gestione parziale ma anche negli aeroporti in gestione totale nei quali le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, piste e loro pertinenze dovrebbero essere poste a carico dell'ente gestore.

A ciò occorre aggiungere, da un lato, il susseguirsi di normative che hanno autorizzato il concessionario a reperire i fondi necessari al completamento degli interventi mediante la accensione di mutui con oneri per capitale ed interessi a totale carico dello Stato (Venezia) e, dall'altro, le difficoltà finanziarie degli stessi concessionari (Pisa, Rimini) che - al fine di evitare la concentrazione dei fondi a disposizione solo su alcune opere - hanno reso necessario il ricorso ad ulteriori finanziamenti statali.

Un così limitato ricorso all'autofinanziamento non sembra giustificare l'utilizzo dell'istituto della concessione il cui scopo principale, anche alla luce della precedente normativa, andava ravvisato nel promuovere la partecipazione del capitale privato.

Malgrado gli oggettivi problemi derivanti dal passaggio della gestione degli uffici della ex Direzione Generale Aviazione Civile al nuovo Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (il cui statuto - pur essendo l'ente stato istituito con decreto legislativo n. 250/1997 - è stato approvato con decreto del Ministero dei trasporti 3 giugno 1999) non può non segnalarsi l'esigenza di un ulteriore sforzo di coordinamento al fine di consentire la completa attuazione dei compiti assegnati al nuovo Ente tra i quali spiccano proprio le attività di coordinamento, controllo, ispezione e attività sanzionatoria in materia di progettazione, costruzione, manutenzione ed esercizio delle infrastrutture e degli impianti e la valutazione dei programmi d'intervento e dei piani di investimento aeroportuale.

Anche nel settore aeroportuale può conclusivamente affermarsi che la progressiva estensione e stabilizzazione del ricorso a provvedimenti concessori - giustificati all'origine da un'obiettiva carenza strutturale dell'amministrazione ma ora non più ammessi dall'ordinamento - rischia di non stimolare sufficientemente il ricorso a strumenti contrattuali maggiormente rispettosi del principio di concorsualità ed efficacia nonché la ricerca di moduli operativi più rispondenti ai compiti da svolgere.

Sarebbe auspicabile, pertanto, un riappropriamento delle funzioni tecniche da parte dell'Amministrazione - particolarmente nella fase programmatoria e progettuale delle opere (attraverso tecniche di *project management*), nel monitoraggio costante dello stato di attuazione degli interventi e nella verifica dei risultati - e soprattutto, il puntuale rispetto della scansione temporale programmazione-finanziamento, necessaria al fine di predisporre una idonea e completa progettazione.

12.3 Deliberazione n. 7/01/G, concernente i canoni delle concessioni aeroportuali e proventi del traffico aereo.

Con deliberazione n. 7/01/G, la Corte, nella competente sede del controllo, ha svolto un'indagine sui canoni delle concessioni aeroportuali e proventi del traffico aereo.

Dall'indagine è emerso, in primo luogo, che i dati complessivi relativi alle entrate *dei diritti e tasse aeroportuali* forniti dall'Amministrazione e riferite ai capitoli 2162, art.1 e art. 2 e capitolo 2166 risultano inferiori ai dati registrati dall'Ufficio Centrale di bilancio.

Le motivazioni della suddetta difformità sono riconducibili innanzitutto a quanto più volte rilevato dalla Corte dei conti in sede di approvazione annuale del rendiconto del bilancio dello Stato, in particolare sulla problematica relativa alla registrazione dei residui attivi, corrispondenti a somme accertate e non versate nell'esercizio corrispondente.

Per quanto riguarda la voce di bilancio dell'entrata relativa ai *canoni demaniali aeroportuali* (capitolo 2618 sostituito dal capitolo 3563, art. 5), l'Amministrazione ha fatto presente che sullo stesso capitolo confluiscono anche altre entrate quali gli introiti derivanti dagli alloggi di servizio ed altre.

Al riguardo si osserva che le Società, in regime di gestione parziale e parziale precaria, che hanno ottenuto l'autorizzazione temporanea all'occupazione e all'uso dei beni demaniali rientranti nel sedime dell'aeroporto, in applicazione dell'art. 17 della legge n. 135/1997, versano allo Stato una cauzione mensile pari al 10% degli introiti derivanti dai diritti e tasse aeroportuali; detta cauzione ha natura provvisoria giacché è posta a garanzia dell'adempimento di tutte le obbligazioni, disposte dalla normativa, derivanti dalla predetta autorizzazione, e solo con la stipula della convenzione di concessione per la gestione totale dell'aeroporto può essere regolamentata la corresponsione del canone demaniale.

Per quanto concerne i dati relativi all'esercizio finanziario 1999, l'Amministrazione ha fornito solo le somme imputate al capitolo di bilancio 3563 (canoni aeroportuali), mentre non ha comunicato i dati relativi alle entrate dei diritti e tasse aeroportuali in quanto gli stessi vengono introitati dalle Società che gestiscono l'intero sedime aeroportuale o per convenzione, in base a leggi speciali, o per autorizzazione rilasciata ai sensi del già citato art.17 della legge n. 135/1997; pertanto gli introiti dello Stato derivano solo dagli aeroporti soggetti al regime di gestione diretta ed è l'E.N.A.C. competente alla verifica della riscossione e del versamento di dette entrate.

Peraltro, i capitoli delle entrate interessati dalla presente indagine, sono riportati alcuni "per memoria" altri senza alcun importo; pertanto non è stato possibile fare un raffronto tra entrate di previsione e rendiconto delle entrate.

L'esposizione dei capitoli "per memoria" costituisce, una prassi che è stata più volte criticata dalla Corte dei conti, in quanto essi rappresentano la scarsa capacità di previsione dei vari capitoli di entrata che dovrebbe, invece, essere certa nei livelli di gettito per poter effettuare un'attendibile previsione della spesa.

Si richiama in proposito il R.D. 23 maggio 1924, n.827, "Regolamento per l'Amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato", che all'art. 219, comma 2, dispone che "...tutte le entrate debbono essere iscritte nel bilancio di previsione."

Inoltre, con tale modalità di rappresentazione dell'entrata, si disattende anche la funzione di previsione del bilancio, consistente nell'assegnazione di obiettivi realisticamente perseguibili (e prevedibili) ai quali raffrontare i risultati conseguiti.

Per un *raffronto teorico tra entrate e spese per finanziamenti*, è risultato che, nell'esercizio finanziario 1997, l'ammontare delle entrate costituisce circa l'86% delle spese complessivamente impegnate per il finanziamento dei lavori aeroportuali, di cui circa il 2% è stato effettivamente pagato; mentre nell'esercizio finanziario 1998 l'ammontare delle entrate costituisce circa il 19% del totale impegnato per i lavori aeroportuali ed è stato effettivamente pagato circa il 187% dell'ammontare delle entrate.

Bisogna sempre tener conto, che negli esercizi finanziari 1997 e 1998, era in corso il procedimento per la definizione dei canoni demaniali aeroportuali, anche per gli anni pregressi, e che sono stati introitati dallo Stato nell'esercizio finanziario 1999. Infatti il rendiconto delle entrate riferito all'esercizio 1999 registra, quale entrata dei canoni aeroportuali, un importo

complessivo accertato di lire 220.784.823.999 e un importo complessivo riscosso di lire 219.275.724.573.

L'indagine ha anche evidenziato il *ritardo di attuazione delle riforme delle gestioni aeroportuali* e cioè relativo al settore delineato dal legislatore sin dal 1993, con la menzionata legge n. 537/1993.

Dopo sette anni, infatti, al momento della chiusura della presente istruttoria, risultano largamente inattuati i seguenti obiettivi, posti dall'art. 10, comma 10, della ripetuta legge n. 537/1993, come modificata dalla legge 23 dicembre 1996 n. 662 (art. 2, comma 189):

- a) progressivo allineamento della misura dei diritti ai livelli europei;
- b) differenziazione tra gli scali aeroportuali in funzione delle dimensioni di traffico di ciascun aerodromo;
- c) applicazione, per ciascuno scalo, di livelli tariffari differenziati in relazione all'intensità del traffico nei diversi periodi della giornata;
- d) correlazione con il livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti;
- e) correlazione con le esigenze di recupero dei costi, in base a criteri di efficienza e di sviluppo delle infrastrutture aeroportuali;
- f) conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale.

Inoltre, l'art. 10, comma 11, della legge n. 537/1993 stabilisce che i maggiori introiti, per effetto di quanto previsto ai precedenti punti, sono destinati al finanziamento dei programmi di sviluppo delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali²¹.

²¹ Successivamente alla chiusura della istruttoria, le tematiche di cui ai punti a) e b) hanno iniziato a divenire operative con l'emanazione di due decreti interministeriali Trasporti-Finanze n. 120T del 4 agosto 2000 (registrato dall'ufficio di controllo il 25 settembre 2000) e n. 140T del 14 novembre 2000 (registrato dall'Ufficio di controllo il 16 gennaio 2001). Il primo provvedimento è stato determinato da una procedura d'infrazione della Commissione europea che ha ritenuto che la Repubblica italiana, con la disposizione contenuta nel precedente decreto ministeriale del 13 agosto 1998, laddove prevede una differenziazione tra il diritto d'imbarco passeggeri applicabile ai voli nazionali (£. 7.000) e quello applicabile ai voli tra l'Italia e gli altri Stati membri (£.15.500), è venuta meno agli obblighi del Trattato di Roma (art. 59) e del Regolamento CEE 2408/92 (art. 3.1). Di conseguenza, con il decreto in argomento si è ritenuto di doversi urgentemente conformare al predetto parere della Commissione europea determinando, in via transitoria, il livello unificato, per ciascun aeroporto, dei diritti di imbarco passeggeri per voli nazionali ed intracomunitari. In tal modo, i diritti di imbarco unificati per passeggeri con destinazioni nazionali e comunitarie hanno avuto un incremento che, progressivamente, tenderà ad allinearsi ai livelli europei. Con il secondo decreto interministeriale, si è iniziato a dare corso alla deliberazione CIPE (n. 86/2000) del 4 agosto 2000 con cui è stato espresso parere favorevole allo "Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva" presentato dal Ministro dei trasporti e della navigazione di concerto con il Ministro delle finanze, con il quale sono state, fra l'altro, individuate le modalità tecniche di concreta attuazione degli obiettivi fissati dal predetto art. 10, comma 10, della ripetuta legge n. 537/93 e successive modificazioni. Anche tale decreto è stato emanato in seguito ad una procedura d'infrazione della Commissione europea del 13 giugno 2000, la quale ha rilevato che la Repubblica italiana (con il precedente decreto 13 agosto 1998 emanato in materia) ha applicato "un sistema di diritti di approdo" discriminatorio a favore delle compagnie aeree nazionali ed ha pertanto invitato lo Stato italiano ad eliminare tale differenziazione. Il provvedimento ha fissato, a titolo di progressivo allineamento ai livelli medi europei, i seguenti incrementi:

- a) quindici per cento per i diritti di approdo e partenza per i voli con origine e destinazione esterne all'Unione europea;
- b) quindici per cento per i diritti, equiparati, di approdo e partenza per i voli con origine e destinazione interne al territorio nazionale o all'Unione europea;
- c) dieci per cento per i diritti di sosta e ricovero;
- d) tre per cento per i diritti di imbarco passeggeri.

Entrambi i decreti, di carattere provvisorio, emanati soprattutto in funzione della chiusura delle procedure d'infrazione intraprese dalla Commissione europea, si propongono l'obiettivo tendenziale del progressivo allineamento delle tariffe ai livelli medi europei, nell'ottica dell'implementazione dello sviluppo aeroportuale nazionale.

Tutti gli obiettivi posti dalla legge (e incrementato con il conseguimento della tutela ambientale) sono ancora in fase di gestazione e racchiusi nello “Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva”, redatto dal Ministero dei trasporti e della navigazione di concerto con il Ministero delle finanze. Tale schema è stato sottoposto al CIPE²² che, con deliberazione n. 86/2000 del 4 agosto 2000, ha espresso il proprio parere favorevole in merito, indicando apposite raccomandazioni al Ministro dei trasporti, Ministro delle finanze ed E.N.A.C.

Perciò è più che mai attuale la problematica, già accennata, circa la differenziazione delle tariffe per ciascun aerodromo in quanto, secondo la novella normativa, la gestione di tutto il sedime aeroportuale deve essere affidata a Società di capitale, anche a maggioranza privato, con l’obbligo di investimenti per la manutenzione ordinaria e straordinaria e lo sviluppo della struttura aeroportuale, escludendo le sovvenzioni statali.

In questa situazione, per i piccoli aeroporti i ricavi commerciali risultano di modesta entità e quindi l’economicità della gestione è maggiormente legata ai ricavi relativi al traffico aereo.

Inoltre il livello di traffico gioca un ruolo determinante anche per la struttura dei costi in quanto, per i grandi aeroporti, il costo riferito alla voce personale presenta un peso minore rispetto agli aeroporti minori, mentre ha un peso maggiore per quanto riguarda la voce “costi capitale”.

Un’ulteriore fonte di ritardo nell’attuazione delle prescrizioni normative è costituita dalla mancata emanazione del contratto di programma previsto dall’art. 7 del regolamento n. 521/1997 al quale è subordinato l’affidamento delle gestioni totali aeroportuali.²³

Appare evidente come tutta la materia della regolamentazione dei diritti e delle tariffe aeroportuali sia ancora nella fase di gestazione e occorreranno tempi non brevi per l’applicazione pratica dei principi e per portare a regime il complesso disegno legislativo, se si

²² In pratica, secondo le articolate raccomandazioni e inviti del CIPE come sopra evidenziati, sono soggetti a regolamentazione:

- a) i diritti di approdo e di partenza, di sosta e di ricovero (L.662/96, art. 2, c.189)
- b) le tasse di imbarco passeggeri (L.662/96, art. 2, c.189)
- c) le tasse di imbarco e sbarco merci (L.117/74)
- d) i compensi per le operazioni di controllo di sicurezza (D.M. 85/99, art. 2, c.1)
- e) i corrispettivi per l’uso di infrastrutture centralizzate, dei beni di uso comune e dei beni di uso esclusivo (d.lgs. 18/99)
- f) i corrispettivi per l’attività di handling, quando questa sia svolta – di diritto o di fatto – da un unico prestatore (d.lgs. 18/99).

Lo schema di regolazione dei proventi aeroportuali, presentato dal Ministro dei trasporti e della navigazione, ha per oggetto i servizi offerti in esclusiva – di diritto ovvero anche di fatto – dai gestori aeroportuali o, comunque, da soggetti operanti negli aeroporti. Esso si propone di dare attuazione alla complessa normativa vigente, riconducendola a un quadro di unitarietà, sulla base dei seguenti principi:

- a) corrispondenza dei proventi ai servizi resi;
- b) incoraggiamento dei proventi a fattori quantificabili e verificabili;
- c) livelli dei proventi adeguati ai costi, a una normale remunerazione del capitale investito, a programmi di investimento adeguati alle prospettive di espansione del traffico;
- d) promozione dell’efficienza e della qualità dei servizi, anche con riguardo ai migliori *benchmark* europei per tipologie aeroportuali similari;
- e) definizione pluriennale dei “fondamentali” della dinamica dei proventi, finalizzata a realizzare gli obiettivi menzionati per i servizi aeroportuali regolamentati e a permettere a tutti gli operatori la necessaria programmazione dei costi e dei ricavi.

²³ Il contratto di programma, sottoposto al controllo preventivo di legittimità, è stato restituito all’amministrazione non registrato con foglio di rilievo formale n. 70/IIGAB del 22 novembre 2000, in quanto, pur nella complessità della riforma da attuare, è stato ritenuto dal competente Ufficio di controllo, carente dei contenuti e degli obiettivi specifici da realizzare nell’arco temporale (triennio) preso a riferimento dalla normativa (art. 2, comma 2, lettera c del decreto legislativo 250/97). Spetterà, quindi, all’Amministrazione dei trasporti vigilante adottare le misure più opportune per colmare tali carenze.

dovranno seguire le anzidette “raccomandazioni” poste dal CIPE che consiglia di trasformare le tasse d'imbarco passeggeri e di imbarco e sbarco merci in veri e propri “diritti”, in modo da poterle assoggettare in modo più agevole alla metodologia proposta, giacché in tal caso occorrerà ancora operare con uno strumento legislativo, con il probabile ulteriore allungamento dei tempi di realizzazione. E' certo fin da ora che l'adeguamento sarà più elevato per i diritti di approdo e partenza i quali attualmente sono più bassi rispetto alla media europea nell'ordine del trenta, quaranta per cento, mentre i diritti di imbarco dovranno lievitare in misura inferiore (intorno al venti, trenta per cento).

In conclusione, il legislatore nella consapevolezza derivante dalle insufficienze e lentezze burocratiche dell'Amministrazione dello Stato, ha inteso affidare il compito di rendere più funzionali i sistemi aeroportuali ad un ente creato ad hoc, l'E.N.A.C., che ha assunto operativamente dal novembre 1998 tutte le competenze gestionali previste dalla legge. Ciò al fine di colmare, in tempi rapidi, i ritardi segnalati sulla complessa riforma voluta dal legislatore e, tuttavia, delineata astrattamente a livello di principi e criteri di massima, per adeguare l'assetto degli aeroporti nazionali agli standard europei. Ciò in quanto le prospettive di espansione del mercato risultano ancora promettenti, ma richiedono, per essere conseguite pienamente, l'attuazione delle indicate misure dirette a promuovere la crescita della capacità dell'offerta, dell'efficienza e della qualità dei servizi.

12.4 Deliberazione concernente l'indagine sull'acquisizione dei proventi del demanio marittimo, nonché sui profili organizzativi, procedurali e di redditività – Esercizi finanziari 1995-1996-1997.

Con deliberazione n. 12/01/G, concernente l'indagine sull'acquisizione dei proventi del demanio marittimo, nonché sui profili organizzativi, procedurali e di redditività – Esercizi finanziari 1995-1996-1997, è stato evidenziato il perdurare di anomalie sul versante dell'entrata con riferimento: (a) alla tempestività dell'acquisizione dei proventi, derivanti, a vario titolo, dall'utilizzazione dei beni demaniali; (b) alla ripetitività “storica” delle previsioni di entrata, nonostante l'incremento degli accertamenti; (c) al divario negativo tra accertamento e riscossioni nonché tra riscossioni e versamenti, con conseguente formazione di residui attivi; (d) al mancato coordinamento tra le amministrazioni competenti (Finanze e Trasporti); (e) al mancato perseguimento dei concessionari morosi; (f) all'inerzia dell'amministrazione nell'intraprendere adeguate misure correttive; (g) all'inadeguato adempimento delle strutture ministeriali alla nuova organizzazione contabile per Centri di Responsabilità prevista dalla riforma del bilancio dello Stato.