



Deliberazione n. 23/2002/G

Repubblica Italiana

La Corte dei conti

in

Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

Il Collegio

nell'adunanza del 19 marzo 2002

* * *

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive integrazioni e, in particolare, l'art. 3 comma 4;

vista la nota del 18 febbraio 2000 n. 247/2000 con la quale, il Presidente della Sezione del controllo sulla gestione ha affidato, ai sensi dell'art. 3 comma 12 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, apposita indagine concernente "Spese per gli interventi finalizzati al disinquinamento acustico nelle aree aeroportuali".

vista la nota n. 60 del 12 aprile 2001 con la quale il competente consigliere istruttore ha trasmesso la relazione concernente i risultati del controllo svolto;

vista l'ordinanza in data 7 marzo 2002 del Presidente della Sezione con la quale è stata convocata la Sezione stessa – Il Collegio – per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ai fini dell'esame della relazione suddetta;

vista la nota n. 234/02 del 23 aprile 2002 con la quale la Segreteria della

Sezione centrale di controllo ha trasmesso copia della relazione e copia dell'ordinanza presidenziale al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Gabinetto, Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo); al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (Servizio Inquinamento Acustico, atmosferico e industrie e rischio) ed al Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento Ragioneria generale dello Stato);

udito il relatore Cons. Ciro VALENTINO;
intervenuto in rappresentanza dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (E.N.A.C) l'ing. Francesco S. Della Porta (Capo Area Infrastrutture Aeroportuali);

DELIBERA

di approvare, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, l'unita relazione, con le modifiche apportate dal Collegio, riguardante le "Spese per interventi finalizzati al disinquinamento acustico nelle aree aeroportuali".

ORDINA

che la presente deliberazione e l'allegata relazione siano trasmesse, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20:

- alle Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Conferenza Stato Regioni);
- al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Gabinetto e Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo);
- al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (Gabinetto e Servizio Inquinamento acustico, atmosferico e industrie a rischio);
- al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato);
- all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (dipartimento sicurezza – area

infrastrutture aeroportuali).

IL PRESIDENTE
(dott. Tullio LAZZARO)

IL RELATORE
(Cons. Ciro VALENTINO)

Indagine istruttoria sulla gestione del cap. 7514 dello stato di previsione del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, e del cap. 8251 (ex 8450) del Ministero dell'ambiente recante "Spese per interventi finalizzati al disinquinamento acustico nelle aree aeroportuali".

(art. 3, comma 12, della legge 14 gennaio 1994, n. 20)

S O M M A R I O

<u>PREMESSA.</u>	5
<u>2. QUADRO NORMATIVO E CONTABILE.</u>	6
<u>2.1. QUADRO NORMATIVO</u>	6
<u>2.2. QUADRO CONTABILE DEL MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE</u>	13
<u>2.3. QUADRO CONTABILE DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE</u>	16
<u>3. ORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE.</u>	19
<u>4. PROGRAMMAZIONE ED ATTIVITÀ DEL MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE.</u>	19
<u>5. PROGRAMMAZIONE ED ATTIVITÀ DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE.</u>	21
<u>6. PRIMI RISULTATI DEI RILEVAMENTI DEI SISTEMI DI MONITORAGGIO.</u>	23
<u>7. LE OSSERVAZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE.</u>	25
<u>8. CONCLUSIONI.</u>	27

Magistrato istruttore: Cons. **Ciro VALENTINO**

Premessa.

In sede di controllo sulle gestioni aeroportuali, si è ritenuto opportuno avviare, ai sensi dell'art. 3, comma 12, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, apposita indagine istruttoria sulle ragioni ostative alla mancata utilizzazione da parte del Ministero dei Trasporti e della Navigazione delle somme assegnate sul cap. 7514, intitolato "Spese per interventi finalizzati al disinquinamento acustico nelle aree aeroportuali" nel periodo 1995-1998.

Le diverse motivazioni che hanno determinato l'avvio dell'indagine si possono individuare nel preminente interesse pubblico al tempestivo disinquinamento acustico delle aree aeroportuali a tutela della salute pubblica e dell'ambiente; nel fatto che i fondi stanziati fin dal 1995 sul predetto capitolo di spesa non sono stati utilizzati, poiché non impegnati, con la conseguenza che nel dicembre 1997 hanno formato economia di bilancio, con l'aggravante che ulteriori stanziamenti sono stati iscritti nel capitolo in esame per l'esercizio 1998; infine, nella circostanza che la gestione di detti fondi è stata oggetto di interrogazione parlamentare nella seduta del 17 novembre 1997 da parte dell'On. Tosolini.

La presente indagine, quindi, trova fondamento in uno dei principi portanti del controllo che deve operare la misurazione e valutazione dei risultati delle politiche pubbliche sulla base della loro definizione in sede di bilancio e conseguente attuazione da parte degli organi di governo e delle pubbliche amministrazioni.

Considerato che gli interventi finalizzati al disinquinamento acustico nelle aree aeroportuali investono anche il Ministero dell'Ambiente, il Presidente con nota del 18 febbraio 2000, ha proposto, per completezza, la verifica della gestione sui pertinenti capitoli di spesa dello stato di previsione di quest'ultimo Ministero.

A tal fine sono state richieste apposite informative e all'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'ambiente e alle Amministrazioni interessate con note del 15 marzo 2000, n. 0708, del 30 marzo 2000, n. 0709, del 7 giugno 2000, n.1268 e del 12 ottobre 2000, n. 1968.

Il Ministero dell'ambiente ha fornito i chiarimenti richiesti da ultimo con nota n. 799 del 21 dicembre 2000.

2. Quadro normativo e contabile.

2.1. Quadro normativo

L'uso degli aeroporti, da parte di soggetti pubblici e privati, comporta il pagamento di diritti aeroportuali, sia per l'approdo, la partenza, la sosta ed il ricovero degli aeromobili sia per l'imbarco dei passeggeri. La legge 5 maggio 1976, n. 324, e successive modificazioni, disciplina la misura di tali diritti, il regime delle esenzioni, la graduale soppressione delle agevolazione preesistenti, la procedura per l'aggiornamento biennale del loro importo. Le modalità per l'accertamento, riscossione e versamento, sono precisate nel regolamento di esecuzione (DPR 15 novembre 1982, n. 1085) mentre all'aggiornamento della determinazione tariffaria dei diritti aeroportuali si procede con decreto interministeriale del Ministero dei Trasporti e delle Finanze (da ultimo DI 16 novembre 2000, n. 140T).

A partire dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537, nell'ambito della definizione dei criteri fondamentali di finanza pubblica ispirati in particolare al recupero dei costi, è stato introdotto (art. 10, commi da 9 a 14) nel settore aeroportuale un quadro di valenza economica e organizzativa significativamente innovativo: questo, insieme alla privatizzazione delle gestioni aeroportuali, ha previsto per i diritti aeroportuali l'instaurazione di un nuovo meccanismo procedimentale di revisione, improntato allo sviluppo delle infrastrutture aeroportuali mediante il recupero dei costi, e sulla differenziazione dei livelli dei diritti da correlare alle specifiche realtà di ogni scalo e, quindi ispirato al passaggio da un prelievo di natura tributaria ad un corrispettivo di natura tariffaria.

Il comma 189 dell'art. 2 della legge n. 662 del 1996 ha sostituito il comma 10 dell'art. 10 della legge 537 del 1993 introducendo una procedura semplificata, ma mantenendo la fissazione dei precedenti obiettivi, ai quali è

stato aggiunto quello relativo alla tutela ambientale nel frattempo introdotto da una legge di proroga.

Con il comma 190 dell'articolo 2, la legge n. 662 del 1996 ha inteso (oltre che sanare alcune pendenze venutesi a creare a seguito della mancata conversione di un decreto legge in materia) assicurare che l'adeguamento dei livelli dei diritti, in attesa dell'adozione della nuova procedura, avvenga quanto meno nella misura pari al tasso di inflazione programmato determinato dal documento di programmazione economica finanziaria.

Con la legge 165/90, norma di carattere esclusivamente fiscale, intitolata: "Disposizioni in materia di determinazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi, di rimborsi dell'IVA e di contenzioso tributario, nonché altre disposizioni urgenti" il legislatore, all'art. 10, comma 1, ha istituito un'imposta erariale, in aggiunta ai diritti aeroportuali previsti dalla legge 324/76.

Nel successivo comma 4 viene previsto che il 65% di dette entrate sia finalizzato alla tutela dell'ambiente, e, più precisamente che: "una quota pari al 40% dei versamenti risultati in sede consuntiva è assegnata nell'anno successivo allo stato di previsione del Ministero dei trasporti per essere destinata ad interventi finalizzati al disinquinamento acustico, con preferenza per le zone aeroportuali, mentre una quota del 25% è assegnata allo stato di previsione del Ministero dell'Ambiente per il potenziamento dei servizi tecnici di controllo dello stato dell'ambiente".

La legge rinviava ad un apposito decreto del Presidente della Repubblica, da emanarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso (e, quindi, entro il 28 giugno 1990), la regolamentazione dell'accertamento della riscossione e del versamento dell'imposta nonché la misura dell'aliquota. Tale DPR è stato in realtà emanato più di tre anni dopo (DPR 26 agosto 1993, n. 434, pubblicato sulla G.U. del 5 nov. 1993).

Conseguentemente, l'imposta erariale ha trovato di fatto applicazione a partire dall'esercizio finanziario 1994, quando per la prima volta sono stati iscritti a consuntivo i proventi dell'imposta con l'imputazione al capo XV - capitolo n. 2166.

La quantificazione di detta imposta viene stabilita dall'art. 1 del regolamento di attuazione (DPR 434/93) in percentuali fisse commisurate alla rumorosità degli aeromobili e graduata secondo le norme internazionali di certificazione del rumore.

I soggetti competenti all'accertamento, riscossione e versamento dell'imposta aggiuntiva venivano individuati nel Direttore della circoscrizione relativamente agli aeroporti gestiti dallo Stato, e negli Enti e Società di gestione per gli aeroporti da questi gestiti in forza di leggi speciali.

Successivamente, la legge n. 351 del 3 agosto 1995 intitolata "disposizioni urgenti in materia di gestioni aeroportuali ..." all'art. 1 comma 6 ter statuiva che l'accertamento, riscossione ed il versamento dell'imposta erariale istituita con l'art. 10 della legge 165/90 era di competenza degli Enti e Società di gestione di interi complessi aeroportuali.

In effetti la legge 351/95 non ha ancora trovato completa attuazione nonostante l'avvenuta emanazione del DM 12 novembre 1997 n. 521 pubblicato sulla G.U. n. 83 del 9 aprile 1998 e della circolare 16 ottobre 1998 n. 13775 AC pubblicata sulla G.U. del 29 settembre 1998. Nel frattempo, è stato emanato, con DPR 11 dicembre 1997, n. 496 il regolamento recante norme per la riduzione dell'inquinamento acustico prodotto dagli aeromobili civili².

Più recentemente la legge 21 novembre 2000, n. 342, agli artt.90-95 ha istituito, con effetto dall'anno 2001, l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili, che sostituisce l'imposta erariale regionale sulle emissioni

¹ La legge 351/95 deve attuare la previsione contenuta nel comma 13 dell'art. 10 della l. 537/93 "interventi correttivi di finanza pubblica" secondo cui: "entro l'anno 1994 sono costituite apposite società di capitale per la gestione dei servizi e per la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti gestiti, anche in parte, dallo Stato". Tale decreto legge è stato convertito, con modificazioni, nella legge 16 febbraio 1996, n. 71.

² Con quest'ultima normativa secondaria sono state fissate le modalità per il contenimento e l'abbattimento del rumore prodotto dagli aeromobili civili nelle attività aeroportuali (art. 1). Gli Enti gestori degli aeroporti devono predisporre e presentare al comune interessato il piano di contenimento ed abbattimento del rumore prodotto dalle attività aeroportuali, redatto in conformità a quanto stabilito dal Ministero dell'ambiente con proprio decreto (art. 3). La verifica dei limiti di emissione sonore degli aeromobili è demandata all'Enac. Anche tale regolamento pare in larga parte inattuato da parte degli operatori.

sonore degli aeromobili di cui all'art. 18 della legge n. 449/97 (provvedimento collegato alla manovra finanziaria del 1998).

L'imposta, determinata sulla base dell'emissione sonora dell'aeromobile civile come indicata nelle norme di certificazione acustica internazionale, è destinata prioritariamente al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico, al disinquinamento acustico e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti nelle vicinanze degli aeroporti, di cui alle zone A e B come definite dal decreto del Ministro dell'ambiente del 31 ottobre 1997. Le modalità applicative dell'imposta dovranno essere stabilite con uno o più decreti del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione e con il Ministro dell'ambiente da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della suddetta legge.

Per completezza si ritiene importante illustrare brevemente la legge n.447 del 26 ottobre 1995 intitolata "Legge quadro sull'inquinamento acustico" che, per la parte che interessa la presente indagine, stabilisce all'art. 3 le seguenti competenze dello Stato in materia di tutela dell'ambiente esterno ed abitativo dall'inquinamento acustico:

- 1) determinazione dei valori di emissione, di immissione, di attenzione e di qualità del rumore (lett. "a");
- 2) procedure periodiche di verifica dei valori limite di emissione degli aeromobili (lett. "b");
- 3) determinazione con decreto del Ministero dell'ambiente, di concerto con i Ministeri della sanità e dei trasporti delle tecniche di rilevamento e di emissione dell'inquinamento acustico, tenuto conto delle peculiari caratteristiche del rumore emesso dalle infrastrutture di trasporto (ai sensi del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) lett. "c";
- 4) procedure di abbattimento del rumore per tutti gli aeroporti e misure di controllo e di riduzione dell'inquinamento acustico prodotto da aeromobili civili nella fase di decollo e di atterraggio (lett. "m" n. 1);
- 5) criteri per la classificazione degli aeroporti in relazione al livello di inquinamento acustico (n. 2);

- 6) individuazione delle zone di rispetto per le aree e le attività aeroportuali ed i criteri per regolare l'attività urbanistica nelle zone di rispetto (n. 3);
- 7) criteri per la progettazione e la gestione dei sistemi di monitoraggio per il controllo dei livelli di inquinamento acustico in prossimità degli aeroporti (n.4).

Tali decreti dovevano essere emanati entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (comma 2) ed armonizzati con le Direttive dell'Unione Europea recepite dallo Stato italiano e sottoposti ad aggiornamenti e verifiche in funzione di nuovi elementi conoscitivi o di nuove situazioni (comma 3) e coordinati con la previsioni del D.P.C.M. 1° marzo 1991 (G.U. n. 57 dell'8 marzo 1991).

La legge prevede inoltre il coordinamento con le Regioni ed i Comuni che, tra l'altro, hanno competenze in materia di adozione di regolamenti per l'attuazione della disciplina statale e regionale per la tutela dell'inquinamento acustico (art. 6, comma 1 lett. "e"). Infatti i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale (ai sensi dell'art. 6 della legge 8 luglio 1986 n. 349, ferme restando le prescrizioni di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988 n. 377 e successive modificazioni e 27 dicembre 1988, pubblicato nella G.U. n. 4 del 5 gennaio 1989) devono essere redatti in conformità delle esigenze di tutela dell'inquinamento acustico delle popolazioni interessate (art. 8, comma 1).

Alla legge 447/95 hanno fatto seguito i decreti di applicazione adottati dal Ministero dell'ambiente in data 31 ottobre 1997, 20 maggio 1999 e 3 dicembre 1999. Con questi ultimi decreti è stata istituita una Commissione per la determinazione delle competenze nella materia del Ministero dei trasporti, dell'ENAC e dell'ambiente nonché i criteri per la progettazione dei sistemi di monitoraggio e i criteri per l'applicazione delle sanzioni relative al mancato rispetto delle procedure per la misurazione dell'inquinamento acustico da parte dei vettori.

Si precisa che il Ministero dell'ambiente, istituito con la legge 8 luglio 1986, n. 349, ha riassunto tutte le competenze già attribuite, dalla pregressa

normativa, al Comitato interministeriale e a varie pubbliche amministrazioni, secondo il settore di competenza.

Compito del Ministero è quello di assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento.

Il Ministero ha, inoltre, competenza a compiere e promuovere studi, indagini e rilevamenti interessanti l'ambiente; instaurare e sviluppare rapporti di cooperazione internazionali e delle Comunità europee; promuovere e curare l'adempimento di convenzioni internazionali, delle direttive e dei regolamenti comunitari concernenti l'ambiente e il patrimonio naturale e presentare al Parlamento ogni due anni una relazione sullo stato dell'ambiente.

La succitata legge n. 349/86, integrata e modificata dalla legge 28 agosto 1989, n. 305, detta anche le norme in materia di danno ambientale, e, in particolare, all'art. 7, dispone che gli ambiti territoriali e gli eventuali tratti marittimi prospicienti, caratterizzati da gravi alterazioni degli equilibri ecologici nei corpi idrici, nell'atmosfera o nel suolo, sono dichiarati "aree ad elevato rischio di crisi ambientale".

Tale dichiarazione deve essere deliberata del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero dell'ambiente, d'intesa con le regioni interessate, previo parere delle commissioni parlamentare competenti, e devono essere individuati gli obiettivi per gli interventi di risanamento e le direttive per la formazione di un piano di disinquinamento. Il piano, predisposto d'intesa con le regioni interessate dal Ministro dell'ambiente, è approvato con D.P.C.M., su deliberazione del Consiglio dei ministri.

La citata legge n. 305/89 ha disposto che il Ministero dell'ambiente, sentiti gli Organi periferici dello Stato, proponga al CIPE, per ciascun triennio, il programma triennale dell'azione pubblica per la tutela dell'ambiente, che deve essere approvato dallo stesso CIPE sentite le competenti commissioni parlamentari. La stessa legge ha autorizzato, per il programma triennale 1989-

1991, la spesa di lire 232 miliardi per il 1989, di lire 589 miliardi per il 1990 e di lire 793 miliardi per il 1991.

Per l'attuazione del programma triennale, il Ministro dell'ambiente deve promuovere la conclusione di intese programmatiche con le singole regioni e province autonome, con il compito di vigilare sull'esecuzione di tale accordo in quanto, in caso di inadempienza dei soggetti partecipanti e di mancata attuazione delle procedure sostitutive stabilite, deve procedere alla revoca parziale o totale del finanziamento (art. 4, comma 4, della legge 305/89).

Inoltre, sempre nell'ambito del potere di vigilanza attribuito al Ministro dell'ambiente, lo stesso Ministero, nel caso in cui accerti inadempienze da parte delle Regioni, sentita la Regione interessata, assegna un congruo termine per provvedere, scaduto il quale provvede in via sostitutiva su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 6, comma 9 della legge 305/89).

Nell'attività di controllo il Ministro dell'ambiente si avvale dell'Agenzia Nazionale per la protezione dell'ambiente (A.N.P.A.), istituita con legge 21 gennaio 1994, n. 61, di conversione del decreto legge n. 496/93. La medesima norma demanda alle Regioni l'istituzione di Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.).

Le attività dell'A.N.P.A., che sono principalmente di supporto alle autorità amministrative centrali e periferiche, consistono nella ricerca, raccolta ed elaborazione di dati e informazioni di interesse ambientale e nella promozione della ricerca e diffusione di tecnologie, di prodotti e sistemi di produzione di ridotto impatto ambientale; attività di consulenza e supporto tecnico-scientifico del Ministero dell'ambiente e, tramite convenzione, di altre amministrazioni ed enti pubblici. E' compito dell'A.N.P.A. controllare i fattori fisici, chimici e biologici di inquinamento acustico, atmosferico, delle acque e del suolo, nonché il controllo ambientale delle attività connesse all'uso pacifico dell'energia nucleare.

All'A.R.P.A. (agenzia regionale per la protezione dell'ambiente) compete l'attività ispettiva, con cadenza periodica, per verificare l'efficienza dei sistemi di monitoraggio. La stessa Agenzia invia al Ministero dell'ambiente –

Servizio inquinamento acustico, atmosferico e industrie a rischio - , una relazione, con cadenza semestrale, circa l'attività di controllo effettuata, le tipologie ed entità delle infrazioni rilevate in base ai dati contenuti negli archivi del sistema di monitoraggio.

Con D.P.R. 11 dicembre 1997, n. 496, in applicazione dell'art. 11 della legge quadro n. 447/95, è stato approvato il regolamento recante norme per la riduzione dell'inquinamento acustico.

Il decreto citato fissa le modalità per il contenimento e l'abbattimento del rumore prodotto dagli aeromobili civili nelle attività aeroportuali. In particolare attribuisce al direttore della circoscrizione aeroportuale la competenza per la contestazione all'esercente dell'aeromobile dell'avvenuta violazione delle procedure antirumore, rilevata dall'esame dei dati del sistema di monitoraggio, della relativa sanzione amministrativa e dispone l'affidamento della gestione e della manutenzione di detti sistemi all'ente o società esercente l'aeroporto.

Inoltre pone a carico dell'ente gestore dell'aeroporto gli oneri derivanti dalle attività di abbattimento e contenimento del rumore prodotto dalle attività aeroportuali destinando, in conformità a quanto disposto dall'art. 10, comma 5 della legge n. 447/95, una quota fissa non inferiore al 5% dei fondi di bilancio previsti per le attività di manutenzione e potenziamento delle infrastrutture stesse.

2.2. Quadro contabile concernente il Ministero dei trasporti e della navigazione

Con il DPR 434/94 è stato istituito il capitolo di entrata 2166 intitolato "Imposta erariale in aggiunta ai diritti di approdo e partenza degli aeromobili" ed iscritto al Capo XV (Ministero dei trasporti e della navigazione) e inserito nel quadro di classificazione delle entrate al Titolo II, categoria 6, Rubrica 7, le cui entrate, a partire dall'esercizio finanziario 1995 sono indicate nella tabella che segue.

cap. 2166	1995	1996	1997	1998	1999
Riscossioni					

dell'anno	10.103.335.200	10.367.292.995	10.774.527.233	11.270.915.971	11.547.770.424
-----------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

A partire dal 1995, con legge n. 399 del 21 settembre 1995, nello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti e della navigazione è stato istituito il capitolo n. 7514 intitolato “Spese per interventi finalizzati al disinquinamento acustico” al quale confluisce la quota del 40% dell'importo dei versamenti dell'imposta erariale relativi all'anno precedente iscritti sul cap. 2166 delle entrate.

Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, nei primi mesi del 1999, sul capitolo 7514 erano state effettuate le seguenti assegnazioni nel quadriennio considerato.

ESERCIZIO FINANZIARIA	PREVISIONI DI STANZIAMENTO		IMPEGNI	PAGAMENTI
	RESIDUI	COMPETENZA		
1995	===	£. 2.621.710.000	===	===
1996	£. 2.621.710.000	£ 4.041.334.000	===	===
1997	£. 6.662.044.000	£. 4.146.917.000	===	===
1998	===	£. 4.309.810.000	===	===
1999		£. 4.508.366.000		

Come risulta dal prospetto nel quadriennio 1995-1998, aggiornato al 1999, le somme stanziare nei primi tre anni hanno formato economia di bilancio, non essendo state impegnate in base alle norme di contabilità ed alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1998 sui principi e le modalità di attuazione delle disposizioni in materia di residui passivi per le spese in conto capitale.

Viceversa, dai dati rilevati dal rendiconto del bilancio dello Stato, aggiornati alla prima metà dell'anno 2000, fornito dal sistema informativo dell'Ufficio centrale del bilancio, relativo alle somme impegnate negli anni presi a riferimento, risulta il primo pagamento per £.4.508.366.000 nel predetto esercizio 1999, mentre risulta non impegnata, nell'esercizio 1997, la somma di £. 4.146.917.000 andata in economia.

Esercizio finanziario	Competenza	Impegni	Pagato	Residui
1995	2.621.710.000	2.621.710.000		
1996	4.041.334.000	4.041.334.000		2.621.710.000
1997	4.146.917.000			4.041.334.000
1998	4.309.810.000	4.309.810.000		
1999	4.508.366.000	4.508.366.000	4.508.366.000	4.309.810.000
TOTALE	19.628.137.000	15.481.220.000	4.508.366.000	10.972.854.000

Infatti nell'esercizio 1998 il Ministro dei trasporti e della navigazione aveva predisposto un decreto, datato 2 dicembre 1998, con il quale destinava la somma di £. 4.309.810.000 per la realizzazione dei sistemi di monitoraggio acustico sugli aeroporti di Napoli, Catania, Palermo, Bari e Firenze.

Successivamente, a seguito dell'apertura dell'aeroporto di Milano-Malpensa, considerata l'urgente necessità di monitorare il rumore derivante dalle attività di decollo, partenza e sorvolo nei territori limitrofi della provincia di Novara, il Ministro dei trasporti e della navigazione, con decreto dell'8 luglio 1999, ha dirottato i predetti fondi in parte alla Regione Lombardia per l'ammontare di £. 4.000.000.000 per interventi di contenimento e riduzione dell'inquinamento acustico ed in parte alla regione Piemonte per l'importo di £.300.000.000 per il completamento del sistema di controllo e monitoraggio del rumore dell'aeroporto di Malpensa.

Poiché comunque il meccanismo di assegnazione è previsto per legge³, anche per l'esercizio finanziario 1998 sono state assegnati altri 4,309 miliardi al Cap.7514 e per l'esercizio finanziario 1999 £. 4.508.366.000, mentre per l'esercizio finanziario 2000 lo stesso è stato soppresso e, di conseguenza, al Ministero dei trasporti e della navigazione è rimasta la gestione dei residui, pari a £. 10.972.854.000. A seguito dell'istituzione dell'E.N.A.C. (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile) effettuata con decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, i proventi derivanti dall'imposta aggiuntiva per la quota di competenza (40% del totale dell'entrata) sono stati trasferiti⁴ dal Dipartimento Aviazione Civile

³ La legge n. 165/90, all'art. 10, dispone che "Una quota pari al 40% dei versamenti risultanti in sede consuntiva, è assegnata nell'anno successivo allo stato di previsione del Ministero dei trasporti.....mentre una quota pari al 25% è assegnata allo stato di previsione del Ministero dell'ambiente....."

⁴ con provvedimento 9 agosto 1999, n. 95 T.

all'E.N.A.C. stesso, al quale sono state assegnate tutte le competenze operative ed amministrative in materia aeroportuale.

2.3. Quadro contabile concernente il Ministero dell'ambiente

La citata legge n. 165/90, come già accennato, assegna al Ministero dell'Ambiente la percentuale del 25% dei proventi derivanti dall'imposta erariale, in aggiunta ai diritti di approdo e partenza degli aeromobili, da iscriversi sul capitolo di spesa 8450 (8251 dall'esercizio 2000) con la finalità di potenziare i servizi tecnici di controllo dello stato dell'ambiente.

Negli anni dal 1995 al 2000 il Ministero dell'ambiente ha adottato vari provvedimenti per il finanziamento dei sistemi di monitoraggio in alcuni aeroporti.

In particolare, in attuazione del Programma triennale 1994/1996, il Ministero ha stipulato le intese di programma con tre Regioni per l'installazione dei sistemi di monitoraggio negli aeroporti di Milano, Venezia, Treviso, Verona e Bologna, ripartendo i fondi come indicato nella tabella che segue:

ANNO	SOGGETTO	INTESA DI PROGRAMMA	IMPEGNO	TRASFERIMENTO	ANNO TRASFERIMENTO
1995	Regione Lombardia	28.12.1995	1.300.000.000	1.300.000.000	1997
1997	Regione Veneto	29.12.1997	1.450.000.000	1.450.000.000	1998
1997	Regione E.Romagna	29.12.1997	450.000.000	450.000.000	1998
TOTALE			3.200.000.000	3.200.000.000	

L'Amministrazione, con nota del 15 giugno 2000 ha comunicato che, per quanto concerne lo stato di attuazione delle intese, le Regioni, titolari dei finanziamenti, hanno avviato gli interventi di controllo del rumore aeroportuale. Peraltro, non sono stati forniti i dati relativi agli interventi finanziati direttamente dalle Regioni.

Con successivi provvedimenti l'Amministrazione ha ripartito gli ulteriori fondi a disposizione per l'installazione dei sistemi di monitoraggio, negli aeroporti indicati nella tabella che segue:

Regione	Aeroporto	Risorse ripartite con DM 365 del 31.12.97	Risorse ripartite con DM 3824 del 16.9.99	Risorse totali
Lazio	Ciampino		700.000.000	700.000.000
Piemonte	Torino Caselle	500.000.000	200.000.000	700.000.000
Sicilia	Palermo Punta Raisi	450.000.000	0	450.000.000
Puglia	Bari Palese	450.000.000	200.000.000	650.000.000
Liguria	Genova	427.000.000	0	427.000.000
Marche	Ancona	400.000.000	50.000.000	450.000.000
Toscana	Firenze	400.000.000	0	400.000.000
Toscana	Pisa	400.000.000	0	400.000.000
Campania	Napoli		700.000.000	700.000.000
Sardegna	Cagliari		425.000.000	425.000.000
Sicilia	Catania		400.000.000	400.000.000
Puglia	Brindisi		400.000.000	400.000.000
TOTALE		3.027.000.000	3.075.000.000	6.102.000.000

Per i suindicati aeroporti l'Amministrazione – Servizio I.A.R. (Servizio inquinamento atmosferico e acustico e le industrie a rischio) ha comunicato, con la citata nota del 15 giugno 2000, che, nel corso dello stesso anno, ha sollecitato formalmente le Società di gestione aeroportuale ad attivarsi con urgenza per la realizzazione dei sistemi di monitoraggio, nonché per l'invio dei dati necessari al trasferimento delle risorse finanziarie.

Gli impegni delle risorse assegnate in competenza negli esercizi finanziari 1996/1999 relativamente al capitolo 8450, secondo i dati rilevati dal sistema informativo dell'Ufficio centrale di bilancio, sono indicati nella tabella che segue. Si precisa che il capitolo 8450 è stato modificato nel capitolo 8251 a seguito della rinumerazione dei capitoli del Bilancio dello Stato disposta dal Ministero del Tesoro dall'esercizio 2000.

Eserc. finanziario	Competenza	Impegnato	Pagato	Residui
1996	2.525.833.000	2.525.833.000	===	2.525.833.000
1997	2.591.823.000	1.900.000.000	===	1.900.000.000
1998	2.693.631.000	2.393.631.000	===	2.393.631.000
1999	2.817.729.000	2.653.000.000	===	2.653.000.000
TOTALE	10.629.016.000	9.472.464.000	===	9.472.464.000

A fronte delle somme impegnate non risulta che siano stati effettuati pagamenti, in quanto la realizzazione dei lavori programmati di installazione dei sistemi di monitoraggio del rumore aeroportuale è iniziata solo verso la fine dell'anno 2000.

Infatti con nota del 28 luglio 2000, prot. 3586, l'Amministrazione ha comunicato che riceve periodicamente, con frequenza settimanale, i dati dell'inquinamento da rumore per l'aeroporto di Linate e per l'aeroporto di Bergamo Orio al Serio e che, per l'aeroporto di Malpensa, la trasmissione dei dati dell'inquinamento da rumore decorre dal mese di settembre 2000.

Al momento della chiusura della presente indagine l'Amministrazione ha comunicato che i sistemi di monitoraggio del rumore aeroportuale già installati con finanziamenti propri del Ministero dell'Ambiente rientranti quindi nella quota del 25% delle entrate di cui alla legge 165 del 1990 - sono funzionanti oltre che presso gli aeroporti suddetti di Milano-Linate e Milano-Malpensa, anche nell'aeroporto di Bologna.

I dati raccolti sono utilizzati dalle rispettive Commissioni sia per la caratterizzazione acustica "dell'intorno"⁵ territoriale dei suddetti aeroporti che per la messa a punto delle procedure antirumore e la verifica delle stesse.

Inoltre sono stati firmati gli accordi per la realizzazione dei sistemi di monitoraggio del rumore aeroportuale con le società di gestione per i seguenti aeroporti:

1. Torino Caselle – accordo firmato il 20.11.2000 con la Soc. SAGAT S.p.A.;
2. Firenze – accordo firmato il 4.12.2000 con la Soc. ADF S.p.A.,
3. Ancona Falconara – accordo firmato il 20.11.2000 con la Soc. Aerdorica S.p.A.;
4. Napoli Capodichino – accordo firmato il 4.12.2000 con la Soc. GESAC S.p.A. per i quali è stato disposto il trasferimento del primo rateo corrispondente al 10% delle risorse assegnate, per un ammontare complessivo di £.225.000.000.

Successivamente sono stati firmati gli accordi di programma per i seguenti aeroporti:

5. Bari-Palese – accordo firmato il 18.12.2000 con la Soc. SEAP S.p.A.;

⁵ L'art. 2 del decreto 31 ottobre 1997 definisce tutti i termini tecnici riferiti all'aeroporto tra cui "intorno aeroportuale" con cui si intende "il territorio circostante l'aeroporto, il cui ambiente è influenzato dalle attività aeroportuali...".

6. Brindisi-Papola Casale – accordo firmato il 18.12.2000 con la Soc. SEAP S.p.A.;
7. Palermo- Punta Raisi – accordo firmato il 12.2.2001 con la Soc. GES.A.P. S.p.A.;
8. Catania – accordo firmato il 18.1.2001 con la Soc. SAC S.p.A.

E' tuttora in corso il procedimento per la stipula di detto accordo di programma per gli aeroporti di Cagliari-Elmas, Roma-Ciampino, Genova-C.Colombo e Pisa.

Per quanto concerne la scelta degli aeroporti il Ministero dell'ambiente ha fatto presente che, dovendo tener conto delle disponibilità economiche, ha selezionato gli aeroporti considerando il maggior grado di disturbo sulla popolazione circostante; pertanto nell'erogazione dei fondi sono stati esclusi gli aeroporti di Reggio Calabria, Alghero Fertilia, Trieste Ronchi dei Legionari, Olbia Costa Smeralda e Lamezia Terme che pur registravano, nel 1998, un movimento di aeromobili da un minimo di circa 5.500 ad un massimo di circa 16.000 nell'arco di un anno.

3. Organizzazione del Ministero dei trasporti e della navigazione.

L'Ufficio competente alla gestione del capitolo di spesa 7514 è stato, fino all'entrata in vigore della legge istitutiva dell'ENAC, la (Ex) Direzione generale dell'aviazione civile (ora Dipartimento aviazione civile) e più specificatamente per la parte operativa l'Uff. 24 - manutenzione e sicurezza degli aeroporti del Servizio aeroporti.

Attualmente le competenze sono state trasferite sia normativamente che mediante trasferimento del capitolo di spesa all'ENAC - Direzione generale.

4. Programmazione ed attività del Ministero dei trasporti e della navigazione.

L'indagine è stata avviata con la richiesta da parte dell'ufficio di controllo di notizie circa lo stato di attuazione della normativa in materia e le iniziative gestionali avviate con indicazione dei motivi per i quali non erano state utilizzate le somme stanziare nel triennio 1995/1997 sul capitolo di spesa 7514.

Dalla documentazione trasmessa risulta che non sono mai state emanate direttive del Ministro, ex d.l.vo 29/93, in ordine agli obiettivi da perseguire coi fondi assegnati sul capitolo di spesa oggetto dell'indagine.

Inoltre, il Direttore generale dell'ex Direzione generale dell'aviazione civile solo nel maggio 1997 ha espresso l'orientamento di utilizzare i fondi provenienti dal cap. 7514 per la realizzazione di un sistema di monitoraggio del rumore aereo in alcuni importanti aeroporti.

A tale proposito è interessante notare che, mentre a maggio del 1997 il Ministero dei trasporti di concerto con il Ministero dell'ambiente aveva individuato come aree più critiche, ai fini dell'inquinamento acustico, quelle degli aeroporti di Bologna, Napoli e Catania, a marzo del 1998 l'Amministrazione riteneva necessario intervenire solamente negli aeroporti di Napoli e Catania perché per gli aeroporti di Bologna e Roma-Ciampino avrebbero provveduto le rispettive società di gestione (S.A.B. e A.d.R.); infine a novembre dello stesso anno il programma, già predisposto per realizzare i sistemi di monitoraggio acustico aeroportuale sugli aeroporti di Napoli e Catania, veniva integrato con gli aeroporti di Palermo, Bari e Firenze.

Seguiva, quindi, a dicembre 1998 un decreto del Ministro con il quale si disponeva che con i fondi del capitolo 7514 venissero realizzati i sistemi di monitoraggio acustico sugli aeroporti di Napoli, Catania, Palermo, Bari e Firenze. Tale iniziativa, però, non ebbe seguito in quanto con successivo provvedimento detti fondi vennero dirottati per far fronte all'emergenza da inquinamento acustico nell'aeroporto di Milano-Malpensa, come già illustrato più sopra (cap. 2.2, pag. 12).

Nel vuoto programmatico di cui sopra, l'attività del Servizio aeroporti - Uff. 24 si è orientato verso un accordo di programma con il Ministero dell'ambiente - Servizio IAR - per la realizzazione di sistemi di monitoraggio del rumore aeroportuale. La scelta di tale tipo di intervento, che in forza della legge 447/95 è di esclusiva competenza del Ministro dell'Ambiente, è stata determinata dalla considerazione che il monitoraggio è strumento tecnico indispensabile e propedeutico per la determinazione degli interventi di disinquinamento nonché

dalla inadeguatezza dei fondi disponibili (circa 2 miliardi nel 1995) in relazione alla tipologia di intervento.

Dopo la prima riunione tenutasi in data 24 luglio 1995, negli anni successivi (1996/97), nonostante un fitto carteggio e numerose riunioni tra i due Ministeri, non si addiveniva alla formalizzazione dell'accordo di programma. Venivano tra l'altro proposte soluzioni ritenute dall'Amministrazione non praticabili quali il trasferimento del capitolo di spesa al Ministero dell'ambiente prima, ed alle società di gestione aeroportuale, dopo.

Infine, giunta ormai prossima la scadenza del triennio previsto per la perenzione dei residui impropri delle somme stanziata e non impegnate, il Dirigente della Direzione generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti addiveniva alla determinazione, che però come già si è accennato non ebbe seguito, di utilizzare i fondi (ormai ammontanti a circa 11 miliardi), per la realizzazione diretta di un sistema di monitoraggio del rumore aeroportuale sugli scali degli aeroporti di Napoli, Catania, Palermo, Bari e Firenze.

La predisposizione del disciplinare tecnico non impediva, comunque, la perenzione dei fondi relativi agli es. fin. 1995, 1996 e 1997.

Nel mese di ottobre 1999, è stato registrato dal competente Ufficio di controllo il decreto n. 82T dell'8 luglio 1999 con il quale il Ministro dei trasporti e della navigazione ha assegnato alla Regione Lombardia ed alla Regione Piemonte la somma (£. 4.309.810.000) stanziata per l'anno 1998 sul capitolo 7514 finalizzandola per 4 miliardi ad interventi di contenimento e riduzione dell'inquinamento acustico, e per 300 milioni al completamento del sistema di controllo e monitoraggio del rumore dell'aeroporto di Malpensa.

5. Programmazione ed attività del Ministero dell'ambiente.

Il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione, in applicazione dell'art. 3, comma 1 lettera *m*) della legge quadro sull'inquinamento acustico 26 ottobre 1995, n. 447, ha adottato i provvedimenti previsti e in particolare:

1. il provvedimento del 31 ottobre 1997, con cui è stata definita la metodologia di misura del rumore aeroportuale. L'art. 4 del medesimo provvedimento, istituisce due commissioni di cui una, presieduta dal Presidente dell'E.N.A.C. o da un suo delegato, incaricata di predisporre i criteri generali per la definizione delle procedure antirumore e delle zone di rispetto e dei criteri per regolare l'attività urbanistica nelle zone di rispetto; una seconda Commissione, presieduta dal direttore del S.I.A.R., incaricata della classificazione degli aeroporti in relazione al livello di inquinamento acustico e delle caratteristiche dei sistemi di monitoraggio. Lo stesso provvedimento definisce, "nell'intorno aeroportuale"⁶, i confini delle aree di rispetto e le attività consentite, distinguendo tre zone:

zona A – area in cui non sono previste limitazioni, con indice L_{va} ⁷ non superiore al valore di 65 dB;

zona B – area di insidenza di attività agricole ed allevamenti di bestiame, attività industriali e assimilate, attività commerciali, attività di ufficio, terziario e assimilate, previa adozione di adeguate misure di isolamento acustico nella quale il rumore non può superare il valore di 75 dB secondo l'indice L_{va} ;

zona C – area destinata esclusivamente alle attività funzionalmente connesse con l'uso ed i servizi delle infrastrutture aeroportuali e dove il rumore può superare il valore di 75 dB secondo l'indice L_{va} ;

al di fuori delle predette zone il rumore non può superare l'indice L_{va} di 60 dB;

2. il provvedimento del 3 dicembre 1999 per la definizione delle procedure di abbattimento del rumore e zone di rispetto negli aeroporti;

3. il provvedimento del 20 maggio 1999, art. 7 con cui sono stati stabiliti i criteri per la progettazione dei sistemi di monitoraggio per il controllo dei livelli di inquinamento acustico in prossimità degli aeroporti, nonché i criteri per la classificazione degli aeroporti in relazione al livello di inquinamento.

⁶ Vedere nota n. 5, pag. 15

⁷ "L_{va}" rappresenta il livello di valutazione del rumore aeroportuale.

Ai fini del contenimento e dell'abbattimento del rumore aeroportuale è di fondamentale importanza il lavoro svolto dalle Commissioni previste dall'art.4 del D.M. 31 ottobre 1997, nella individuazione delle procedure antirumore che riducono al minimo lo scenario di rumore impresso al suolo dall'attività aeroportuale. Solo nel marzo 2000 il Ministro dell'ambiente ha comunicato all'ENAC i nominativi dei propri rappresentanti nelle Commissioni aeroportuali che, allo stato attuale, sono state attivate in 25 aeroporti che hanno registrato nel 1998 un movimento annuale di oltre 5000 aeromobili.

6. Primi risultati dei rilevamenti dei sistemi di monitoraggio.

Si premette che sulla base delle procedure antirumore scelte, come sopra specificato, sono individuate le zone A, B, e C "dell'intorno aeroportuale", e che le attività di risanamento da rumore riguardano edifici scolastici, luoghi di riposo e cura, ospedali, luoghi di lavoro che si trovano nella zona B oppure nella zona C e che il rumore deve essere contenuto entro i 65 dB.

Con disposizioni dell'ENAC del 3 marzo 2000, sono entrate in vigore dal 26 marzo 2000 presso l'aeroporto di Milano Malpensa, a carattere sperimentale per un periodo di almeno tre mesi, le procedure antirumore.

L'entrata in vigore delle nuove procedure antirumore dovrebbe pertanto:

1. minimizzare l'area di impatto complessiva, cioè quella racchiusa all'interno dell'isofona 60 dB (zona A) dell'indicatore L_{va} ;
2. minimizzare la popolazione residente nella fascia delimitata dalle isofone 65 dB(A) e 75 dB(A) dell'indicatore L_{va} .

L'Amministrazione fa presente che i dati finora raccolti non sono sufficienti per rappresentare uno scenario affidabile. Le valutazioni sulla rumorosità sono state effettuate sulla base di simulazioni che assumono come scenario base il massimo utilizzo possibile dell'aeroporto, ovvero il così detto "BUSY DAY" con 944 movimenti giornalieri (superiore di circa 1/3 ai movimenti medi rilevati nel periodo 1-15 dicembre 1999) esclusivamente nel periodo diurno (dalle 6 alle 23). Le rilevazioni effettuate mettono in evidenza che, con il massimo movimento giornaliero di aeromobili, 5257 abitanti

sarebbero esposti a livelli di rumorosità compresi tra 60 dB(A) e 75dB(A), mentre non ci sarebbero abitanti esposti a livelli superiori a 75 dB(A).

Per l'aeroporto di Milano Linate, sulla base dei dati raccolti dal sistema di monitoraggio del rumore aeroportuale, sono stati elaborati i livelli di rumorosità L_{va} rilevati nel corso del 1998 prima e dopo il trasferimento di una parte dei voli a Malpensa che mettono in evidenza una riduzione generalizzata della rumorosità, a seguito della riduzione dei voli, particolarmente significativa nelle aree abitate.

Infatti fino al 25 ottobre 1998, data di trasferimento di molti voli a Milano Malpensa, erano 46.200 gli abitanti esposti a livelli di rumorosità compresi tra 60 dB(A) e oltre 75 Db(A). Dopo tale data il numero degli abitanti esposti è sceso a 21.050, per effetto della riduzione del numero di voli giornalieri da 527 a 216.

Per quanto riguarda l'aeroporto di Bergamo-Orio l'Amministrazione provinciale, da 1997 a tutto il 1999, ha fornito periodicamente i dati del sistema di monitoraggio relativi all'inquinamento acustico aeroportuale. Detti dati rilevano un lieve, ma costante incremento dell'indice descrittore L_{va} , misurato nello stesso periodo mensile negli ultimi tre anni, di circa il 6% (nel 1999 si raggiungono i 67,5 dB nella zona Bergamo, asilo e scuola materna) a fronte di un aumento complessivo del traffico aereo di circa il 50%.

Nell'aeroporto di Bologna il rumore derivante dai sorvoli di decollo ha avuto un andamento variabile fino all'entrata in vigore delle procedure antirumore sperimentali nella primavera del 1998. Dopo tale periodo si sono verificati solamente 4 casi di superamento dei 65 dB L_{va} , ciò anche a fronte di livelli di traffico costantemente in crescita e superiore ai picchi annuali che nei periodi precedenti alla primavera 1998 avevano determinato superamenti anche rilevanti della soglia stabilita dalla normativa antinquinamento.

A tale proposito l'Amministrazione fa presente che è in via di ultimazione la via di rullaggio per testata 30, con relativa "holding-bay"⁸, che dovrebbe consentire una sostanziale riduzione dei decolli in direzione delle zone

⁸ "Zona di attesa" prima del decollo.

residenziali e ulteriori riduzioni dell'impatto acustico, allontanando dalla città le rotte di decollo.

Per quanto concerne l'aeroporto di Roma-Fiumicino, il cui sedime insiste solo nel Comune di Fiumicino, e che ha registrato nel 1998 un traffico annuale nazionale e internazionale di 258.154 aeromobili, l'Amministrazione ha comunicato che il sistema di monitoraggio è stato finanziato dall'E.N.A.C. e che la Commissione di controllo ha iniziato i lavori nell'aprile 2000 evidenziando le seguenti problematiche:

1. importanza di uno studio di impatto acustico utilizzando un modello dinamico, cioè che tenga conto dell'utilizzo delle piste e del tipo di aeromobile;
2. esigenza di istituire sanzioni per coloro che non rispettano le procedure antirumore (piloti che non seguono traiettorie previste, aerei di vecchio modello e charter che presentano uno spettro di rumore diverso da quello dei modelli);
3. richiesta di poter prendere visione del lavoro pregresso, dei tracciati radar delle rotte, delle eventuali sanzioni applicate in precedenza.

Tenuto conto che la suddetta Commissione di controllo, ha iniziato ad operare, come già precisato, nell'aprile del 2000 non si conoscono ancora i provvedimenti adottati a fronte delle richieste della suddetta Commissione.

Si evidenzia che il Ministero dell'ambiente aveva stipulato le intese di programma per l'installazione dei sistemi di monitoraggio del rumore aeroportuale oltre che con la Regione Lombardia (nel 1995) per l'aeroporto di Milano-Linate e Bergamo-Orio, e con la regione Emilia Romagna (nel 1997) per l'aeroporto di Bologna, anche con la Regione Veneto (nel 1997) per gli aeroporti di Verona-Villafranca, Marco Polo e Treviso. Per questi ultimi aeroporti L'Amministrazione non ha fornito alcun dato di rilevamento del rumore aeroportuale.

7. Le osservazioni dell'Amministrazione.

L'ENAC, con nota del 9 novembre 2000, ha rappresentato le varie difficoltà di utilizzazione dei fondi di cui al cap. 7514, dovute in massima parte, a suo dire, alla mancata attuazione della legge 447/95 che, come è stato già detto, aveva rinviato a decreti attuativi l'adozione di misure concrete per il contenimento dell'inquinamento acustico di natura aeronautica (l'ultimo provvedimento attuativo venne emanato con D.M. 9 novembre 1999, n. 476).

In attesa di tale regolamentazione, varie iniziative vennero nel frattempo intraprese dall'ex Direzione generale dell'aviazione civile:

1. in accordo con il Ministero dell'ambiente, si intendeva dedicare tutte le dotazioni economiche derivanti dalla legge 165/90 per realizzare sistemi di monitoraggio, utili subito a fini conoscitivi dello stato dell'ambiente e per la verifica della mutazione di tale stato, a seguito dell'adozione di provvedimenti migliorativi da parte delle Commissioni locali che si dovevano istituire ai sensi dell'art. 5 del D.M. 30 ottobre 1997; tale iniziativa voleva essere un utile contributo alla mancanza di un indirizzo programmatico sull'utilizzo dei fondi;
2. non avendo avuto seguito il predetto progetto, si è ipotizzato il trasferimento dei fondi in esame alle Società di gestione aeroportuale, affinché provvedessero ad elaborare proposte tese a ridurre l'inquinamento acustico in ambito aeroportuale anche attraverso l'adozione di soluzioni tecniche in interventi passivi sulle infrastrutture;
3. infine, si faceva presente che nel 2000 era in discussione al Senato il D.D.L. 4336/B che istituisce un'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili ed abolisce la ripetuta legge 165/90, in ossequio al criterio della equa ripartizione delle risorse che confluiscono sul territorio in relazione all'entità del disturbo generato sul territorio stesso.

L'ENAC, con riferimento ai temi dibattuti nell'adunanza del 19 marzo 2002 presso questa sezione del controllo, ha fornito i seguenti elementi integrativi:

1. con riferimento all'iniziativa legislativa in atto nell'anno 2000, è stata emanata la legge 21 novembre 2000, n. 342 in sostituzione dell'imposta

erariale di cui alla menzionata legge 26 giugno 1990, n. 165, con tale legge è stata istituita, a decorrere dall'anno 2001, un'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (art. 90), da destinarsi al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico ed al disinquinamento acustico oltre che all'indennizzo delle popolazioni residenti nelle zone più esposte. Con tale nuova normativa le Regioni provvedono direttamente a ripartire i fondi, nell'ambito delle disponibilità derivanti dalle entrate di imposta, in relazione ai piani di risanamento presentati dai Comuni limitrofi all'aeroporto;

2. l'ENAC ha iniziato ad operare dal novembre 1998, data in cui si sono insediati gli organi dell'Ente che soltanto con il Regolamento dell'organizzazione e del personale, approvato con D.M. del 5 giugno 2001, si è dotato di un proprio assetto organizzativo ed operativo;
3. nell'ambito della materia dell'inquinamento acustico di natura aeronautica, l'ENAC mantiene alcune funzioni tra le quali la più importante è quella di assumere la Presidenza delle Commissioni di cui all'art. 5 del decreto interministeriale 31 ottobre 1997, la cui istituzione è prevista in ogni aeroporto per la definizione delle procedure antirumore di minore impatto e la conseguente individuazione della caratterizzazione acustica "all'intorno" dell'aeroporto, quale strumento di pianificazione urbanistica.

8. Conclusioni.

L'indagine condotta sulla gestione sopra esposta ha evidenziato il parziale conseguimento degli obiettivi di pubblico interesse determinati con chiarezza dal legislatore nel 1990 - e cioè di porre in essere una valida attività di contenimento dell'inquinamento acustico negli aeroporti - e di conseguenza una oggettiva inottemperanza temporale dell'attività svolta dall'Amministrazione controllata sia alle norme di legge sia alle regole di efficienza ed efficacia cui deve uniformarsi l'attività amministrativa.

Diverse e numerose sono comunque le inadeguatezze, le deficienze e le problematiche emerse dall'analisi della gestione oggetto dell'indagine, che

tuttavia non possono essere circoscritte esclusivamente ad un singolo Dipartimento od Ufficio.

Invero, la legge istitutiva dell'imposta è del 1990, come si è più volte ripetuto. Essa ha avuto attuazione dal punto di vista della effettiva entrata per l'Erario soltanto nell'esercizio finanziario 1994. Pertanto il ritardo accumulato dall'Amministrazione soltanto per l'incameramento del tributo destinato agli obiettivi evidenziati, è stato di un quadriennio. A ciò, si deve aggiungere il tempo fisiologico necessario per la disponibilità delle predette risorse, ammontante ad un anno, poiché lo stanziamento è assegnato nell'anno successivo a quello di riferimento del tributo, in quanto solo in sede consuntiva è possibile accertare l'ammontare dell'entrata.

Tuttavia, nemmeno dopo il decorso del predetto quinquennio sono stati realizzati concretamente gli obiettivi posti dalla normativa; nel mese di ottobre dello stesso 1995 è stata emanata la legge quadro sull'inquinamento acustico che ha demandato la maggior parte delle competenze nella materia al Ministero dell'ambiente al quale invece, la legge 165/90 ha destinato solamente il 25% dell'imposta aggiuntiva.

Di fatto, va evidenziato che la prima assegnazione delle risorse da parte del Ministero dell'ambiente alle Società di gestione aeroportuale è avvenuta nel 1997 e le ultime nel 1999. In definitiva la legge del 1990 ha iniziato ad avere attuazione dopo sette anni.

Deve constatarsi di fatto che, nonostante le numerose corrispondenze epistolari e conferenze di servizio, per quanto concerne i settori di attività dei due Ministeri, non sono stati mai definiti gli ambiti di intervento di ciascun Ministero, né, a quanto risulta, è stato adottato un accordo di programma per il coordinamento e la programmazione delle attività finalizzate al disinquinamento acustico nelle aree aeroportuali. Infatti il Ministero dei trasporti e della navigazione ha destinato una parte dei fondi, disponibili sul proprio capitolo di bilancio, al completamento del sistema di controllo dell'aeroporto di Milano-Malpensa, mentre la normativa attribuisce allo stesso la competenza ad effettuare interventi per la diminuzione dell'inquinamento acustico.

Si osserva che la legge quadro sull'inquinamento acustico, n. 447/95, attribuisce allo Stato, e nella fattispecie al Ministero dell'ambiente e al Ministero dei trasporti e della navigazione, la competenza ad emanare direttive per la definizione di criteri e metodologie in materia di riduzione dell'inquinamento acustico prodotto dagli aeromobili civili; mentre alle Province e ai Comuni compete l'adozione di piani di risanamento acustico secondo quanto disposto dall'art. 7 della citata legge n. 447/95 e dalle direttive emanate dal Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministero dei trasporti e della navigazione; la classificazione del territorio comunale in base ai criteri stabiliti dalla Regione ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera *a*); nonché il controllo e la vigilanza per l'attuazione della normativa in ambiti territoriali.

Pertanto la novella normativa, circa le nuove attribuzioni delle competenze agli Enti locali, ha escluso gli interventi diretti da parte dei Ministeri interessati, previsti dalla sopra citata legge n.165/90.

Il Ministero dell'ambiente deve, quindi, procedere alla stipula di accordi di programma con le Regioni e, successivamente, trasferire i fondi alle stesse, restando al medesimo Ministero il controllo e la vigilanza e l'emanazione di direttive nella materia.

Accanto a queste problematiche di carattere generale sussistono poi inefficienze specifiche che in primo luogo riguardano la mancanza di adeguata programmazione e di emanazione di direttive da parte degli organi responsabili del Ministero dei trasporti e della navigazione che hanno comportato la mancata determinazione degli obiettivi per il raggiungimento delle finalità espressamente previste dalla legge 165/90.

Anche l'Ufficio che ha materialmente gestito l'attività, pur avendo rappresentato con assiduità agli organi gerarchicamente superiori le difficoltà incontrate per addivenire ad un accordo di programma con il Ministero dell'ambiente, in effetti solo nel 1999 ha assunto una concreta iniziativa per l'utilizzazione dei fondi stanziati sul bilancio. In particolare i progetti accennati dall'Amministrazione⁹ concernenti le proposte formulate di trasferire le somme

⁹ Vedasi nota dell'ENAC n. 241457 del 9 aprile 2000 indicata più sopra

stanziare sul capitolo di bilancio 7514 ad altra Amministrazione e/o a Società private concessionarie di aeroporti e quella di utilizzare i fondi per realizzare opere di cui, peraltro, il Ministero dei trasporti e della navigazione non ha avuto competenza esclusiva, non si sono poi concretizzati nella realtà dei fatti.

Si evidenzia che dal 1997, data del primo decreto ministeriale (il successivo decreto ministeriale di assegnazione dei fondi è del 1999) con il quale sono state assegnate le risorse destinate all'installazione dei sistemi di monitoraggio complessivamente in dieci aeroporti, solo nel 1999, anche a seguito delle sollecitazioni da parte di questa Corte, sono stati stipulati otto accordi con le Società di gestione aeroportuale per la realizzazione dei suddetti sistemi di monitoraggio. Pertanto i risultati del monitoraggio del rumore aeroportuale riguardano solo quegli aeroporti – Milano Linate, Milano Malpensa, Bologna e Bergamo Orio – per i quali il Ministero dell'ambiente aveva stipulato le intese di programma con le Regioni rispettivamente nel 1995 e nel 1997; non sono stati comunicati i dati relativi agli aeroporti della Regione Veneto con la quale, come già illustrato, il Ministero dell'ambiente aveva stipulato l'intesa di programma nel 1997.

Pertanto si può affermare che i predetti ritardi hanno pesantemente inciso nella realizzazione globale dell'obiettivo voluto dal legislatore, con il conseguimento di un risultato minimo rispetto al numero degli aeroporti a cui sono stati destinati i fondi finalizzati al disinquinamento acustico. Infatti dai dati comunicati dal Ministero dell'ambiente si desume che solo in quattro aeroporti sono pienamente funzionanti i sistemi di monitoraggio rispetto ai diciannove aeroporti a cui sono state destinate le risorse.

In definitiva, se non viene ultimata la fase necessariamente prodromica del monitoraggio del rumore sui quattro aeroporti anzidetti e sugli altri quindici (ancora da monitorare), non è possibile ancora conseguire il pieno risultato dell'abbattimento acustico del rumore aeroportuale, il cui intervento operativo è demandato all'E.N.A.C. di recente istituzione, che, come è stato riferito¹⁰, ha

¹⁰ vedasi nota dell'ENAC n. 23606 del 24 aprile 2002 indicata in precedenza.

iniziato la sua operatività di recente con l'approvazione del Regolamento di organizzazione intervenuta nel 2001.

Un'ultima notazione riguarda la tecnica legislativa ed in particolare quella impositiva del tributo in questione, peraltro di sovente usata dal legislatore. E' stato introdotto, infatti, il nuovo tributo, finalizzandone alcune "quote parti", allo specifico obiettivo del disinquinamento acustico. Tuttavia l'adozione dei necessari regolamenti di attuazione è stata notevolmente ritardata, con conseguente ricaduta negativa sulla realizzazione dei prefigurati obiettivi posti dal legislatore.

Infine, il legislatore ha modificato nuovamente la materia con l'emanazione della legge 21 novembre 2000, n. 342 la quale, in sostituzione dell'imposta erariale di cui alla ripetuta legge n. 165/1990, ha istituito a decorrere dal 2001 un'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (art. 90), da destinarsi al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico ed al disinquinamento acustico, oltre che all'indennizzo delle popolazioni residenti nelle zone più esposte. Con tale innovazione normativa, le Regioni provvedono direttamente a ripartire i fondi nell'ambito delle disponibilità derivanti dalle entrate d'imposta, in relazione ai piani di risanamento presentati dai Comuni limitrofi all'aeroporto.

E' facile prevedere, quindi, ulteriori ritardi nel conseguimento degli obiettivi del risanamento acustico aeroportuale a causa dei necessari tempi tecnici di attuazione della recente normativa.

Il magistrato istruttore
(Cons. **Ciro VALENTINO**)

ELENCO DELLA NORMATIVA

- 1) legge 324 del 5 maggio 1976
- 2) D.P.R. 15 novembre 1982, n. 1085

- 3) legge n. 8 luglio 1986, n. 349
- 4) DPCM 27 dicembre 1988
- 5) legge n. 165 del 26 giugno 1990
- 6) DPCM del 1° marzo 1991
- 7) DPR n. 434 del 26 agosto 1993
- 8) legge n. 537 del 24 dicembre 1993
- 9) legge n. 61 del 21 gennaio 1994
- 10) legge n. 351 del 3 agosto 1995
- 11) legge n. 399 del 21 settembre 1995
- 12) legge n. 447 del 26 ottobre 1995
- 13) legge n. 71 del 16 febbraio 1996
- 14) legge n. 662 del 23 dicembre 1996
- 15) DM 31 ottobre 1997
- 16) DM n. 521 del 12 novembre 1997
- 17) DPR n. 496 del 11 dicembre 1997
- 18) DM n. 365 del 31 dicembre 1997
- 19) DM 13 agosto 1998
- 20) Circolare 16 ottobre 1998, n. 13775 AC
- 21) legge n. 144 del 17 maggio 1999
- 22) DM del 20 maggio 1999
- 23) DI del 29 ottobre 1999
- 24) DM n. 521 del 12 novembre 1999
- 25) DM del 15 novembre 1999
- 26) DM n. 3824 del 16 settembre 1999
- 27) DI 3 dicembre 1999
- 28) DM n.627 dicembre 1999
- 29) legge 21 novembre 2000 n. 342

