DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 73/2001.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nelle adunanze del 13 novembre e 11 dicembre 2001;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 24 marzo 1981 con il quale l'Azienda Autonoma di Assistenza al Volo per il Traffico Aereo Generale (AAAVTAG), è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

vista la legge 21 dicembre 1996, n. 665 con la quale detta Azienda è stata trasformata in ente di diritto pubblico economico denominato Ente Nazionale di Assistenza al Volo (ENAV);

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1998 al 2000; nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere professor dottor Antonio Barrella e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi dal 1998 al 2000;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso

alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1998 al 2000 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Ente Nazionale di Assistenza al Volo (ENAV), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE
Antonio Barrella

PRESIDENTE
Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 18 dicembre 2001.

IL DIRETTORE AMM.VO CONTABILE
(Avv. Vincenzina Azara)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE NAZIONALE DI ASSISTENZA AL VOLO, PER GLI ESERCIZI FINANZIARI DEGLI ANNI 1998, 1999 E 2000

S O M M A R I O

1. – Il Controllo della Corte dei conti ..... *Pag.* 13

2. – L'assistenza al volo e la sua organizzazione ..... » 15

2a) Gli scopi dell'Ente ..... » 15

2b) Osservazioni consequenziali ..... » 19

3. – L'Ente pubblico economico ed il suo funzionamento ..... » 20

4. – Bilanci e risultanze generali degli esercizi finanziari 1998 e 1999 ..... » 25

5. – Organizzazione e costo del lavoro ..... » 46

5a) Costi di formazione ..... » 52

6. – L'esercizio finanziario 2000 ..... » 56

7. – L'Ufficio di controllo interno ..... » 64

8. – Aspetti particolari e problematiche relative ..... » 69

8a) I diritti di sorvolo e di terminale ..... » 70

1) La tariffazione e la determinazione dei coefficienti . » 70

2) Il contenzioso nella materia ..... » 72

8b) Attività negoziale – La segretazione ..... » 75

8c) Attività di manutenzione globale e conduzione degli impianti ..... » 77

8d) Partecipazione dell'Ente ai programmi europei di ricerca e sviluppo ..... » 79

8e) Il contratto di programma e il contratto di servizio .... *Pag.* 83

8f) Aspetti legali e tributari ..... » 86

8g) Consorzio SICTA ..... » 87

9. – La società per azioni in mano pubblica ..... » 89

9a) La costituzione della nuova figura ..... » 89

9b) Il piano d'impresa ..... » 92

9c) Il nuovo sistema contabile ..... » 93

10. – Considerazioni conclusive ..... » 95

1) Il controllo della Corte dei conti

La presente Relazione al Parlamento, come le precedenti[1], fonda la propria legittimazione sul secondo comma dell'art. 100 della Costituzione Repubblicana, che ha previsto il diretto referto della Corte dei conti al Parlamento sul risultato del riscontro eseguito con lo strumento della partecipazione al controllo sulla gestione finanziaria degli Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

La funzione così attribuita è collegata, quindi, all'interesse preminente dello Stato a che vengano assoggettate a vigilanza le gestioni assistite da finanziamenti - nelle varie forme di apporto - che gravano sul proprio bilancio, sottoponendole in definitiva all'esame dell'organo costituzionale. L'incidenza sulla spesa pubblica, vagliata secondo il principio di economicità, è intimamente legata al giudizio di legalità sul rispetto di diritti specificamente garantiti dalla legge e resi effettivi per *interpositio legislatoris*, giacché il prelievo finanziario è riguardato dalle altre norme di cui agli artt. 23, 53 e 81 della Costituzione.

La predetta partecipazione, per la quale lo stesso dettato costituzionale ha rinviato alla legge ordinaria la fissazione "dei casi e delle forme", è regolata in via generale dalle disposizioni contenute nella legge 21.3.1958, n. 259.

Gli Enti sottoposti al controllo devono quindi far pervenire alla Corte dei conti, entro certi termini, i conti consuntivi ed i bilanci di esercizio col relativo conto dei profitti e delle perdite, corredati dalle relazioni dei rispettivi organi di amministrazione e di revisione. Egualmente vanno trasmesse alla Corte dei conti le relazioni degli organi di revisione che vengano presentati in corso di esercizio.

Nella legge 259/1958, l'esercizio della partecipazione al controllo si avvale in particolare della forma, fissata dall'art. 12, dell'assistenza del Magistrato delegato alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione e perciò si caratterizza per la sua continuità e, tendenzialmente attualizzata, acquista significato di simultaneità e concomitanza.

---

[1] v. Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XV, n. 201 per l'esercizio 1997.

Va poi rilevato che le più recenti statuizioni in materia di competenza della Corte dei conti, in dipendenza della posizione assegnatale dalla carta costituzionale, recano, insieme con la conferma testuale delle norme fondamentali della legge 259/1958, il riconoscimento della finalità di "accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dell'azione amministrativa"; nella legge 20/1994, oltre tale affermazione, si ribadisce che "la Corte dei conti può richiedere alle Amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti".

Quanto al presupposto dell'attivazione del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria attinente all'attività di Assistenza al volo, occorre ricordare che l'Ente esercente beneficia di trasferimenti da parte dello Stato, sia di natura corrente che in capitale; la relativa fonte normativa è costituita dall'art. 20 del D.P.R. 145/1981, che, tra le entrate proprie dell'Azienda di assistenza al volo, annovera "eventuale sovvenzione di equilibrio a carico del bilancio dello Stato, da iscrivere in separati capitoli di parte corrente e di conto capitale della previsione della spesa del Tesoro", mentre con la successiva legge 160/1989 – istitutiva delle tasse di assistenza in rotta e in terminale – sono stati precisati gli oneri di natura corrente a carico dello Stato. Tali disposizioni hanno poi trovato conferma, per la parte relativa ai servizi in rotta, nell'ambito della norma (legge 575/1995) di adesione della Repubblica italiana alla convenzione internazionale EUROCONTROL.

In ordine alla presente relazione, la trattazione ha per oggetto il riscontro dei risultati definitivi degli esercizi finanziari per gli anni 1998, 1999 e 2000, illustrando altresì i fatti rilevanti del tempo successivo, fino all'attualità, contrassegnati soprattutto dagli eventi modificativi della struttura e dell'attività istituzionale dell'ente, in graduale realizzazione del disegno politico-legislativo, che, nell'istituire e disciplinare l'Ente pubblico Economico, ne ha previsto la "trasformazione" in società per azioni.

2) L'Assistenza al volo e la sua organizzazione

2a) Gli scopi dell'Ente

L'impiego sicuro ed efficiente dello spazio aereo è garantito in massima parte da attività tecnica, che si affianca ad altre, pure essenziali, quali la gestione dei flussi di traffico e la ripartizione delle bande orarie degli impianti aeroportuali.

La sensibilizzazione dei relativi problemi tocca estremi storici che, esemplificando, vanno dalla legge aeronautica italiana del 1923 per la "circolazione aerea" alle odierne convenzioni internazionali che introducono nel settore della navigazione aerea più sofisticati sistemi, come l'assistenza satellitare.

Considerazione a monte è la commistione di elementi formali e giuridici diversi, giacché l'imprescindibile attuazione del pubblico interesse, connesso ai trasporti in genere come fattore di sviluppo delle collettività sociali, va coordinata con l'adozione di provvedimenti tipici, ma sempre in evoluzione, della scienza economico-finanziaria quanto alla provvista e all'impiego dei capitali di esercizio. Nella specie, il perseguimento del pubblico interesse, poi, viene ricondotto a varie ipotesi di qualificazione dell'attività, quali la polizia amministrativa, la funzione pubblica o, più comunemente, il pubblico servizio.

Nel nostro paese, la normativa ha conosciuto varie fasi organizzatorie che, sinteticamente, si sono avvalse dapprincipio quasi esclusivamente dell'apparato militare, per passare poi alla progressiva affermazione della componente industriale, assumendo, soggettivamente, la transitoria configurazione di ente pubblico economico quale strumento di trasformazione in struttura societaria di azionariato di Stato, la cui peculiarità viene riferita alla definizione generica di società di capitali in mano pubblica.

Le tappe dell'evoluzione, sul piano normativo, sono rappresentate come di seguito.

1) D.P.R. 24.3.1981, n. 145, recante l'ordinamento dell'Azienda Autonoma; ad essa sono trasferiti i servizi e le funzioni espletati dagli organi del

Ministero della difesa - Aeronautica, del Commissariato per l'assistenza al volo civile e della Direzione generale dell'aviazione civile.

2) Con legge 21.12.1996, n. 665, la predetta azienda è trasformata in ente pubblico economico, denominato Ente nazionale di assistenza al volo-ENAV - con decorrenza dal 1° gennaio 1996.

3) In attuazione della testuale previsione di cui all'art. 1 della legge 665/1996, con atto notarile del 28.12.2000, viene costituita la società per azioni ENAV, a seguito della trasformazione in società di capitali - le cui azioni sono attribuite al Tesoro ai sensi dell'art. 35 della legge 17.5.1999, n. 144 - trasformazione deliberata il 28.12.2000 dal Commissario straordinario subentrato agli organi dell'Ente pubblico economico.

Nelle relative fonti normative, la indicazione delle funzioni e compiti dell'assistenza al volo è variamente articolata, passando dalla elencazione, amministrativo-burocratica, del Decreto n. 145/1981, alla articolata formulazione della legge 665/1996, la quale, in vista della trasformazione in società, si appella ad un apposito "Piano", nonché alle linee programmatiche dei contratti di programma e di servizio da stipularsi con il Ministro dei trasporti, di concerto con i ministri del Tesoro e della Difesa. Ai sensi della legge 665/1996, comunque, nell'assistenza al volo si comprendono "in particolare" l'organizzazione dei servizi: a) di traffico aereo (controllo della circolazione, informazione di volo, consultivo e di allarme); b) di meteorologia; c) di informazione aeronautica; d) di telecomunicazioni aeronautiche; e) di radio-misurazione e di radio-diffusione. La normativa indica poi come "compiti", l'attuazione di iniziative nei settori sistematici della materia, la cura di studi, ricerca e perfezionamento, formazione e allestimento di specialisti, la produzione di cartografia, il controllo delle procedure operative, la radio-misurazione degli apparati e la certificazione degli impianti. Siffatte indicazioni costituiscono all'attualità "l'oggetto sociale" dell'ente nella nuova conformazione assunta con la personificazione in società per azioni.

Può rammentarsi che la legge 665/1996, al n. 6 dell'art. 9, definiva il progetto normativo come "processo di risanamento e di trasformazione dell'ente", sul quale il Governo avrebbe dovuto riferire annualmente al