dell'azione dell'apparato dirigenziale, la stessa normativa regolamentare dell'Ente (cui, fra l'altro, la delibera 151/1997 della Sezione del controllo della Corte dei conti ha negato rilevanza esterna, sia pure di secondo grado) ha riconosciuto che le strutture di controllo interno svolgono attività di supporto rispetto alla funzione del Magistrato della Corte e di natura collaborativa – su richiesta – rispetto al Collegio dei revisori.

Circa la funzionalità dell'Ufficio, si sono verificati notevoli ritardi nella sua efficienza. Istituito con delibera del Consiglio di Amministrazione del 1.8.1997, l'assetto ne è stato definito solo con altra delibera del 1.3.1999, che all'Ufficio ha preposto un Collegio di Funzione, composto dal dirigente titolare dell'Ufficio, che lo presiede, e da due membri esterni, destinatari di apposito compenso.

La considerazione critica della entità del compenso attribuito ai membri esterni del Collegio di Funzione U.C.I. dell'ENAV (novanta milioni annui, oltre le indennità di missione) è rimasta senza riscontri da parte dell'Ente, nonostante che il Ministero del Tesoro abbia condiviso le motivate perplessità espresse dalla Corte dei conti ed il Ministero dei Trasporti abbia formulato conclusioni complessivamente negative sul "nuovo" organo.

In data 15 marzo 1999 l'Ufficio ha iniziato i propri lavori, provvedendo ad approntare i criteri di massima di prima operatività del Collegio di funzione.

Il Collegio di funzione ha tenuto riunioni nell'anno 1999 per un totale di 24 sedute, riducendo così notevolmente la programmata cadenza bisettimanale ed alterando ancora, di converso, l'eccessività del compenso personale ai membri esterni.

Come prescritto, l'organo, per il suddetto periodo, ha elaborato i rapporti dei trimestri interessati.

Il Collegio ha rivendicato la natura di "internal auditing" in senso globale in riferimento alle suaccennate riserve mosse dagli organi di controllo esterno in relazione ad atipiche attività propositive verso l'organo amministrativo ed al conseguente suggerimento di linee e comportamenti, negando di incorrere con ciò in contrapposizione con gli organi di controllo esterno. Peraltro, lo stesso organo ha dichiarato di voler svolgere solo

quello che è stato definito controllo strategico dalla più recente normativa (la legge 286/1999) la quale, in effetti, considerando la istituzionale finalità di "riordinare e potenziare meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività amministrativa pubblica" (così, in premessa, la legge predetta), non può non essere utilmente richiamata anche nei confronti degli Enti pubblici economici.

Il Collegio di funzione ha individuato le problematiche più rilevanti circa i presupposti operativi finalizzati agli obiettivi dell'Ente, chiamato a diventare Società per azioni.

Rilevando la netta tendenza all'incremento dei costi, sono stati indicati utili elementi di valutazione circa la distribuzione del personale, ricavandone un parametro significativo dell'assorbimento dei costi dell'intera gestione dell'Ente per l'esercizio finanziario 1998. Nel campione esaminato (i centri di assistenza più importanti), l'applicazione del parametro fornisce elementi di segno negativo quanto ad efficienza del sistema, laddove, considerando anche per i costi la percentuale di assorbimento applicato per la distribuzione dei ricavi, sarebbe dato ottenere un margine operativo generalmente positivo. L'influenza reciproca dei due modelli nella scelta gestionale – secondo l'organo – può conciliarsi con la considerazione delle perdite su crediti esclusivamente dal punto di vista economico-aziendale. Ne deriva la esigenza di una maggiore attenzione circa la distribuzione del personale nei Centri e nei sistemi associati di riferimento, attraverso l'uso alternato dell'accorpamento di criteri deficitari e del decentramento dei sistemi eccedenti.

A monte di rilevate discrasie funzionali, l'Ufficio pone ripetutamente l'irrisolta questione della determinazione dei carichi di lavoro, questione assurta a motivo di conflitto con l'Amministrazione già per le reiterate osservazioni del Magistrato delegato e del Collegio dei revisori.

Quanto all'andamento della produzione, l'Ufficio riferisce che l'incremento del volato (+7% nel 1998 rispetto al 1997) consente di apprezzare la resa complessiva degli apparati di controllo del volo, pur

rilevando una notevole distorsione tra la disponibilità del personale specializzato ed il costante aumento del tasso degli straordinari.

Quanto ai presupposti normativi per la trasformazione in Società per azioni, l'Ufficio di controllo interno ha svolto interessanti osservazioni sull'avvio della contabilità in parallelo (art. 27, u.c. RAC) e al passaggio al bilancio di tipo civilistico nonché sulla determinazione del patrimonio dell'Ente attraverso la ricognizione e la descrizione dei beni, questione sulla quale è intervenuto anche apposito parere del Consiglio di Stato.

Il Collegio di funzione ha intrattenuto rapporti con la consulenza specialistica sulle tecniche di transizione contabile, effettuando segnalazione all'organo gestorio dell'indispensabilità ed urgenza di completare tutti gli strumenti necessari alla trasformazione, principalmente la riconversione del bilancio su centri di costo, la gerarchia degli stessi ed il loro decentramento, nonché l'adeguamento del sistema informatico, il recupero dei crediti e la ridefinizione quantitativa e qualitativa del personale.

In materia di attività contrattuale, nella quale l'analisi costi-benefici postula un giudizio di economicità fondato sulla valutazione della congruità degli elementi anche relativamente alla realizzabilità dell'intento negoziale, il Collegio di funzione ha segnalato agli organi gestori la necessità di interventi organizzatori delle strutture e la più completa partecipazione informativa dell'UCI sulle diverse fasi di realizzazione di ciascun investimento.

Un migliore funzionamento dell'Ufficio di controllo poteva essere assicurato dalla maggiore disponibilità organica per una più proficua provvista di informazioni e dall'introduzione di idonee istruttorie da porre a base di una più articolata valutazione finanziaria di tutti gli atti di gestione, seguendone le fasi dalla progettazione al loro esito, per rendere dialetticamente un compiuto giudizio sul grado di conseguimento dei risultati.

All'attualità, nel considerare che l'operatività dell'Ufficio deve ritenersi cessata alla data del 31.12.2000, termine per la trasformazione dell'Ente in Società per azioni fissato con la legge 144/1999, risulta che nell'anno 2000 il Collegio di Funzione ha tenuto 15 riunioni, nelle quali ha trattato vari

argomenti, alcuni particolarmente incisivi sul corso del processo della trasformazione prevista dalla legge istitutiva dell'ENAV.

Nell'esprimere giudizio complessivamente positivo sull'attività dell'organismo, va rilevato che non risulta che le considerazioni svolte siano state sempre oggetto della doverosa attenzione da parte delle strutture aziendali: a titolo semplificativo, non è stato delibato dall'Ente il già citato problema metodologico della preventiva cognizione degli indicatori di efficienza e redditività nelle procedure negoziali e contrattuali.

8) Aspetti particolari e problematiche relative

All'atto del suo insediamento (ultimo trimestre del 1997) il Consiglio di Amministrazione dell'Ente, cessato poi nell'agosto 2000, ha dovuto affrontare problematiche, la cui trattazione da parte delle precedenti gestioni, contrassegnate fra l'altro dal succedersi di reiterate amministrazioni straordinarie e commissariamenti, si era rivelata di scarsa produttività, sia per quanto riguarda la predisposizione delle basi operative stabilite dalla sopravvenuta legge 665/1996, istitutiva dell'Ente pubblico economico e necessarie alla successiva trasformazione in Società per azioni – ivi compresa la individuazione dei beni che costituiscono il patrimonio dell'Ente – sia quanto a definizione di iniziative di investimento per la partecipazione a programmi europei nel settore della navigazione satellitare, oltre la mancata soluzione di gravi difficoltà comportanti annosi contenziosi – quali quelle emerse nella riscossione dei diritti per i servizi resi dall'Ente ai vettori aerei, nella questione della assoggettabilità dell'Ente all'IVA e nel perfezionamento di rapporti contrattuali in relazione alla manutenzione globale e conduzione degli impianti di assistenza al volo.

Particolare importanza hanno rivestito i rapporti relativi alla gestione del personale, alla scadenza dei relativi contratti, e alla gestione di singole trattative operative nei confronti delle rappresentanze sindacali.

L'organo decisionale ha impiegato notevole energia nell'affrontare vecchie e nuove problematiche; è stata interrotta la stasi nel processo evolutivo dell'Ente, ma l'attività svolta nel periodo finora trascorso – non breve, considerando anche la intervenuta proroga del termine per la trasformazione societaria – non ha registrato il completamento delle strategie propedeutiche né la chiusura risolutiva delle difficoltà, generalmente complesse, ricevute in eredità. Ciò va imputato anche ad imperfetto coordinamento dei vari fattori coinvolti, ad incertezze e cautele eccessive – frequente il ricorso a costose consulenze – e, in maniera a volte rilevante, ad aspetti peculiari dei rapporti, normativamente previsti, con entità esterne di concerto o di vigilanza e di revisione, inadeguatamente coordinati.

Va qui ricordato che l'Ispettorato Generale di Finanza ha proceduto, alla fine dell'anno 1998, ad una verifica amministrativo-contabile, su tutti gli aspetti della gestione dell'Ente, segnalando le emerse irregolarità e deficienze, tenendo conto, peraltro, della complessità dei compiti demandati agli organi previsti dalla legge 665/1996, ma insediatisi soltanto nel settembre 1997.

Tale relazione è stata trasmessa, nel febbraio 1999, al Ministero vigilante ed alla Procura Regionale della Corte dei conti per il Lazio.

Alla predetta Procura sono state rimesse, in varie epoche, le segnalazioni riguardanti specifiche ipotesi di danno erariale.

Nella presente trattazione seguono considerazioni riepilogative su singoli aspetti gestionali di maggiore rilevanza.

8a) I diritti di sorvolo e di terminale

1) La tariffazione e la determinazione dei coefficienti

L'Ente stesso, a fronte di inconvenienti connessi alle scelte legislative, di natura politico-sociale, nella determinazione delle tariffe, le ha definite contrassegnate da rigidità economico-finanziaria, invocandone la delegificazione, in connessione con la cultura d'impresa, che si imporrà con l'auspicata imprenditorialità dei servizi.

Al riguardo, vanno segnalati scostamenti temporali tra gli adempimenti accertativi demandati all'Ente e quelli certificativi di competenza ministeriale, causativi di minori introiti per diversi miliardi.

In prospettiva, è stata considerata come essenziale la stipula del contratto di servizio per distinguere nettamente gestione economica e gestione sociale del servizio di controllo.

L'argomento è particolarmente delicato, per le molteplici implicazioni, intuibili a causa della connessione con vari aspetti delle attività assegnate all'assistenza.

L'obiettivo di redditività economica dell'Ente, all'attualità, andrebbe ricercato al di fuori della sola esplicazione dell'attività istituzionale - nel quale domina il principio del *cost recovery* - per attingere ad altre fonti di

mercato. Ciò è compreso nelle nuove prospettive, ma è oggetto di cautele imprenditoriali, nel timore di perturbazioni all'equilibrio a causa di determinate scelte strategiche e tipi di investimento, in relazione ai quali, non solo il sistema tariffario, ma gli stessi rapporti con la finanza pubblica, in dipendenza della connotazione pubblicistica perdurante nella nuova figura aziendale, potrebbero risultare alterati.

D'altronde, mentre ha ricevuto un soddisfacente sbocco la fase di riscossione delle tariffe a seguito dell'accordo con l'organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol), emergono tuttora difficoltà e complicazioni nella definizione dei livelli tariffari. Anche la approvazione del coefficiente unitario di terminale per l'anno 2000 (per i voli internazionali e per quelli nazionali) è intervenuta solo con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione del gennaio 2001 (pubblicazione in G.U.R.I. del 13.03.2001), laddove l'organo deliberante dell'Ente aveva formulato la proposta nel novembre 1999, ricevendo parere favorevole dal Ministero della Difesa nel febbraio 2000, ma quello del Ministero del Tesoro e della programmazione economica soltanto nell'ottobre dello stesso anno.

La fenomenologia patologica si è presentata anche in riferimento ad alcune evenienze interne all'Ente, come, per la tariffazione dell'anno 1999, in connessione con le variazioni dei costi aziendali che erano stati calcolati sulla base del bilancio di previsione.

Qualche rilievo ha riguardato anche la concessione, accordata dall'Ente, della esenzione dal pagamento delle tariffe di sorvolo e di terminale per voli effettuati a scopo umanitario. Il rilievo era fondato anche sulla mancanza del necessario parere dell'Ente Nazionale dell'Aviazione Civile.

Conclusivamente, deve osservarsi:

1) che non sembra si tenga nel debito conto l'incidenza sulle tariffe della più rigorosa valutazione del patrimonio dell'Ente, nel quale sono compresi beni già oggetto di ammortamento e altri transitati ma immobilizzati;
2) che, in generale, la base di calcolo non può che essere reale, cioè quella degli effettivi ricavi dell'attività aziendale, scevra da

compensazioni di ordine esclusivamente finanziario, rese necessarie dall'esenzione dello Stato dal pagamento dei propri voli o dal dimezzamento della tariffa per i voli nazionali o dall'esclusione dal calcolo del traffico aeroportuale di ridotte dimensioni.

3) Emerge, altresì, la necessità di ridimensionare la stessa contribuzione nazionale ai costi dell'organizzazione europea del controllo del traffico aereo EUROCONTROL.

Dall'analisi del consuntivo 1999 risulta infatti l'ingente spesa di circa 60 miliardi (costo però comprensivo del Sistema ENAV-Aeronautica), cifra che incide - come ogni altro costo dell'ENAV - sulla determinazione dell'unità tariffaria, elevandone il livello sia in senso assoluto sia in senso relativo. Va notato che, rispetto agli altri Paesi, nel 1999 il valore unitario per l'Italia è stato pari a circa 65 euro, al quinto posto in Europa; la media in ambito Eurocontrol si attesta sui 48 euro. Si è segnalato l'ulteriore aumento per l'esercizio 2000.

Anche per tale fenomenologia, pertanto, l'organizzazione internazionale deve essere sottoposta ad un più rigoroso ed equo coordinamento.

Il contratto di programma, recentemente sottoscritto, premette "considerazioni critiche", rilevanti per una riforma del sistema di calcolo tariffario

2) Il contenzioso nella materia

Quale conseguenza ineliminabile del principio della copertura dei costi dell'assistenza a carico degli utenti, i diritti costituiscono la parte essenziale dell'entrata dell'Ente, come prodotto delle stesse sue prestazioni istituzionali. Ciò, anche se il loro atteggiarsi riceve significati particolari dalle configurazioni di struttura, - in parte pubblicistica ed in parte privatistica - dell'Ente impositore, senza più pregiudizio in termini di diversa efficacia della gestione, giacché non è provato che l'efficienza ed economicità nella gestione siano direttamente collegate all'allontanamento dal modello dell'amministrazione diretta. Il problema è di scienza dell'amministrazione, ma in realtà la modifica

dei modelli organizzativi produce effetti nella gestione solo quando determina una modifica nei comportamenti degli agenti.

La regolamentazione italiana si presenta complicata nei vari momenti normativi e ha prodotto difficoltà gravissime quanto ad accertamento dei diritti – già definiti tasse, ora tariffe – nonché alla definizione amministrativa di essi e, infine, alla loro riscossione.

Della questione, di grave portata finanziaria e delle vicende giudiziarie cui ha dato luogo, sul piano dei recuperi di crediti in materia, di spettanza come di accumulo di arretrati, hanno ampiamente trattato le precedenti relazioni, ma il problema non ha registrato ancora una soluzione definitiva e del tutto soddisfacente.

L'attuale situazione è contrassegnata dall'affermazione di intenzioni risolutive, ma attraverso procedure, costose di per sé, di carattere sostanzialmente transattivo, procedure influenzate dalla perduranza di incertezze che alimentano ulteriori ritardi.

La rilevanza, formale e sostanziale, del problema incide sugli equilibri di bilancio e si inserisce nell'ambito dell'odierno panorama di trasformazione strutturale, nel quale i dati contabili appartengono in quantità prevalente alla filosofia dell'impianto complessivo del nuovo sistema gestionale secondo criteri civilistici.

Vanno ribadite le riserve sulla bontà dei metodi scelti e sui tempi nei quali gli stessi sono stati comunque avviati all'esecuzione.

Le articolate vicende, puntualizzate da tentativi di recupero giudiziale dell'intero credito, pur privilegiato, con rinuncia all'adozione di altre misure (fermo dell'aeromobile a norma del codice della navigazione; applicazione di specifiche norme comunitarie), hanno infine condotto alla accettazione di molteplici piani di rientro, peraltro sforniti di sicure garanzie e non comprensivi di crediti accessori, quali soprattasse ed indennità, per una percentuale cospicua, superiore al 60%. L'operazione è stata affidata ad una serie di istituti legali e commercialistici, con notevole spesa (intorno al mezzo miliardo), nonostante il ridimensionamento della maggiorazione (il 15%) dei minimi professionali, ma all'attualità risulta, in gran parte ed immotivatamente, sospesa.

Il provvedimento aziendale di sistemazione dei recuperi, in data 15.7.1999, aveva demandato al Ministero dei Trasporti l'adozione di una interpretazione autentica sulla debenza delle soprattasse e degli interessi di mora, ma non risulta alcun prosieguo al riguardo.

Il problema generale dei crediti, comunque, presenta aspetti di entità rilevante, giacché da un quadro riassuntivo, elaborato all'agosto del 2000, con riferimento al volato fino al dicembre 1998, l'ammontare dei crediti sfiora i 280 miliardi.

Nell'ambito della problematica relativa alle morosità emerse a carico di vettori, va riferito il caso (definito emblematico nella Relazione al Parlamento per l'esercizio 1997 e perciò segnalato anche al ministero vigilante ai sensi dell'art. 8 della legge 259/1958) riguardato dalla Compagnia aerea italiana con la quale l'Ente è addivenuto ad una regolamentazione del proprio credito, consolidandone le peculiarità già rilevate rispetto alle soluzioni generali sopraccennate.

A fronte del debito, nel 1997 erano state emesse due ingiunzioni per un totale di circa 8 miliardi, comprensivi di penalità ed interessi legali, ma l'opposizione della Compagnia ne aveva ottenuto la sospensione, impedendo così - secondo l'ENAV - sia il prosieguo della relativa iniziativa quanto l'instaurazione di ulteriori azioni giudiziali. Ne è seguita, invece, una trattativa, sfociata, dopo quattro anni, nella istituzione di un rapporto provvisorio di difficile configurazione.

Infatti, lievitato, nel frattempo, il calcolo del credito (per tasse e tariffe, soprattasse, indennità accessorie ed interessi legali) a circa 15,5 miliardi, l'Ente ha deliberato, nel giugno 2000, di accettare il pagamento, da parte della Compagnia, della somma di 8 miliardi in versamenti rateali contanti (al 9.3.2001 risultavano pagati 2 miliardi). Ciascuna delle parti, peraltro, ha dichiarato salva e impregiudicata la propria posizione sul problema della debenza di altre somme, la cui risoluzione è rinviata ad apposita ipotesi transattiva. La delibera di accettazione, comunque, prevede, unilateralmente, la decadenza dal beneficio del termine in ipotesi di tardivo o mancato pagamento anche di una sola rata, affermando altresì la regola dell'imputazione dei versamenti "in base ai criteri dell'art. 1194 c.c.".

L'operato dell'Ente, ispirato alla convenienza finanziaria del parziale rientro, fa riferimento ad "una ulteriore pronuncia del Ministero vigilante già richiesta nella materia", finora non intervenuta.

8b) Attività negoziale – La segretazione

L'attività negoziale dell'Ente è ampiamente condizionata dal provvedimento n. 209/T/1993 (del 21 settembre 1993), con il quale il Ministero dei Trasporti ha esentato, dalle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici secondo le direttive della Comunità Economica Europea, i contratti riguardanti l'assistenza al volo, nelle varie estrinsecazioni di competenza, in conformità dell'art. 5, lett. e) della legge 8.8.1977, n. 584, che concerne "i lavori dichiarati segreti o la cui esecuzione richiede speciali misure di sicurezza" o "quando lo esige la protezione degli essenziali interessi della sicurezza dello Stato".

Sull'esenzione, oggetto di considerazioni anche nelle precedenti relazioni a proposito della conseguenziale restrizione della scelta del contraente, già determinata altresì dall'invocazione – a volte infondata – di ragioni d'urgenza, va rilevato che, in riferimento alla trasformazione dell'Azienda Autonoma – all'epoca destinataria della segretazione – in Ente Pubblico Economico, ne è stata dichiarata la conferma da parte del Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in quanto, non influendo la "nuova natura" dell'Ente, "non sembrano venute meno le ragioni di sicurezza che indussero all'emanazione" "né appaiono mutate le attività di competenza dell'Ente". Il Comitato ha, peraltro, ritenuta opportuna una modifica tecnica del decreto in relazione "alle parti in cui sono previsti riferimenti normativi oggi superati, quale, in primis, quello attinente al D.P.R. 145/1981 istitutivo della predetta Azienda autonoma". Non vi è stato alcun seguito.

Per ciò stesso, quindi, il problema della segretazione, come eccezione di rilevante portata alle regole generali della pubblicità e della concorsualità in materia di pubblici appalti nei rapporti economico-finanziari fra i membri

della Comunità Europea, merita ulteriore attenzione, dovendo considerarsi sostanzialmente evasiva la risposta predetta.

La produzione normativa sul punto (alla legge 584/1977 hanno fatto seguito i decreti legislativi 406/1991, 48/1992, 358/1992, la legge 109/1994, i decreti legislativi 157 e 158/1995) può ricondursi all'istituto del segreto di Stato, di cui all'art. 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, inteso ad evitare "danno alla integrità dello Stato democratico anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati ed alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato. In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale".

Ovviamente, la protezione assicurata nella materia contrattuale si pone ad un livello diverso, ma sempre essenziale quanto a misure di sicurezza e di segretezza, che la stessa normativa in materia definisce speciali, costituendone presupposto la conformità ad apposite disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative.

Sulla relativa problematica è dato considerare la notevole giurisprudenza, coinvolgente in massima parte l'amministrazione militare (ad es. Controllo Corte conti n. 1873/1988, n. 1625/1986, n. 101/1993, n. 5/1996; Cons. Stato Sez. II n. 1839/1986), che ha enucleato con rigore gli elementi che consentono il ricorso alla segretazione (soggetto che può adottarla, procedura da seguire; nella delibera 1625/1986, la Corte dei conti ha richiesto uno specifico iter procedimentale volto ad attribuire ai lavori l'obiettiva ed ufficiale qualificazione del requisito della segretezza, così come la decisione TAR Marche n. 614/1998 ha precisato che la dichiarazione di segretazione deve intervenire prima dell'avvio della procedura di aggiudicazione).

Perciò, la mera elencazione dei compiti dell'assistenza al volo - già diversa nelle susseguitesi diverse fonti istitutive - non è sufficiente a farne derivare sempre la segretazione e deve prevalere la esigenza di motivare caso per caso l'esenzione dalle procedure concorsuali anche a livello

comunitario (d'altronde, la legge 584 recita: I soggetti non "sono tenuti" ad applicare la normativa comunitaria) e l'assetto normativo preannunciato dalla programmazione dell'ENAV secondo la legge 665/1995 (piano ex art. 1, contratto ex art. 9), decisamente improntato ad una ottica di produttività privatistica dei servizi , deve indurre ad ulteriori responsabili iniziative gestionali, chiarificatrici della effettiva ricorrenza dell'impedimento all'apertura completa del mercato, senza pregiudiziali discriminazioni, certamente eccessive rispetto alla elementare tutela, cui si può impegnare ciascuno dei contraenti, di "segreti tecnici e commerciali", ricorribili anche nel comune traffico.

Conclusivamente, se l'attività "negoziale" relativa all'assistenza al volo deve ritenersi vincolata all'osservanza del decreto 209/1993 soltanto "nello stretto ambito della propria autonomia interpretativa degli obblighi recati da fonti di grado diverso", in quanto trattasi di mera applicazione, nel tempo, di norma generale, quale la legge 584/1977, non è a parlarsi di soluzione "politica" da ricercare in nuove normative e in un contesto supernazionale.

8c) Attività di manutenzione globale e conduzione degli impianti di volo

In materia, i rapporti contrattuali instaurati a suo tempo dall'Aeronautica militare, trasferiti all'Azienda dal 1984, vennero formalizzati compiutamente solo per il periodo 1989/1993 (contratto mediante trattativa privata), dopo di che al dibattito inteso a definire il nuovo contratto - nel quale si sono inserite osservazioni critiche, tre pareri del Consiglio di Stato, vari deliberati dell'Ente, l'esperimento inutile di tre gare - è conseguita l'attuale situazione conflittuale, nella quale, comunque, è garantito l'assolvimento del servizio da parte della Società Vitrociset in forza di rinnovato affidamento in economia, il che ha portato ad un esborso di complessivi 1.200 milioni nel decennio.

Il processo di perfezionamento delle procedure per regolarizzare siffatto servizio - che risulta, peraltro, condizionato al perfezionamento del

contratto di programma (art. 9 della legge 665/1996)[2] - ha conosciuto di recente una ulteriore complicazione in merito alla determinazione del valore del contratto.

Nel passato, si erano espresse apposite Commissioni (Commissione Danesi del 1995 e Commissione Aiello, del 1997), per una congruità inferiore ai 140 miliardi annui.

Il contrasto attuale è emerso dalla elaborazione effettuata da verifica ispettiva della Ragioneria generale dello Stato, secondo la quale, dovendosi attribuire alla manutenzione la percentuale del 7% sul 70% del patrimonio (valutato circa 700 miliardi), il conseguente importo contrattuale ammonterebbe ad un massimo di 34 miliardi.

A valutare allora la congruità della spesa per la manutenzione è stata chiamata un'apposita Commissione di esperti, (quattro esterni su cinque membri, con un costo di 210 milioni) che è pervenuta ad una determinazione - conforme al capitolato tecnico ENAV-VITROCISET - di un importo molte volte superiore a quello indicato dal calcolo del Tesoro, precisando che un canone annuale di 150 miliardi circa rappresenta l'8,3% del patrimonio, pur includendo non solo la manutenzione, ma anche la gestione tecnica continuata, l'assistenza al software ed altre attività logistiche.

Una giustificazione plausibile del divario può essere riferita alla considerazione o meno delle immobilizzazioni tecniche; l'elaborazione ispettiva del Tesoro era stata limitata ai cespiti ammortizzabili (valutati in 696 miliardi), laddove le sole immobilizzazioni tecniche, quelle manutenute dalla Ditta, rappresentano un valore non inferiore ai 1.800 miliardi, secondo una stima condotta da apposito Advisor.

La vicenda, però, non si è ancora conclusa, ed essa suscita particolare perplessità circa i risultati conseguiti dagli amministratori dell'Ente, nonostante l'imponente apparato ogni volta mobilitato, con costi aggiuntivi

---

[2] La lett. c) del n. 2 di tale norma definisce i servizi istituzionali da svolgere in proprio e quelli da concedere in appalto o in gestione a terzi; l'Ente, fino alla definizione del programma, non assume impegni che vincolino l'applicazione del medesimo. Al riguardo, in sede governativa, è stata espressa opinione di compatibilità, "almeno non oltre i due anni dall'entrata in vigore del contratto di programma".

per pareri e consulenze, apparendo la condotta gestionale compromessa, sia da ostacoli formali (quale il problema, affrontato con discutibile incisività, anche dopo il 1997, del superamento della cosiddetta segretazione rispetto alle direttive comunitarie, nonché quello, evidentemente connesso, della utilizzazione acritica di procedure ristrette), sia da una (ereditata) posizione di disquilibrio dell'Ente rispetto alla Ditta Vitrociset, alla quale è stata nel tempo riconosciuta, e poi sancita con il Capitolato Tecnico 1.6.1999, una sfera di competenza di tipo monopolistico di lunga scadenza, ma di fatto, a guisa di collocazione indistinta nell'intero campo dell'assistenza al volo, con conseguente rischio di riduzione della capacità dell'Ente di inserirsi da solo, con proiezione europea, nel sistema operativo complessivo del controllo aereo. A titolo meramente esemplificativo, può citarsi la constatazione - emersa da verifiche effettuate presso alcuni impianti aeroportuali - che sui materiali, di proprietà dell'ENAV, detenuti dalla Vitrociset o dalla ECTRO (in subappalto), non viene esercitato alcun controllo circa la loro movimentazione e sostituzione.

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

L'argomento, di evidente rilevanza nell'ambito delle competenze assegnate all'Ente e dello svolgimento effettivo dei compiti derivanti da esse, ha formato oggetto di ampia trattazione e di conseguenti considerazioni nella Relazione al Parlamento relativa all'esercizio finanziario 1997 (pag. 22 e segg.). Nel periodo successivo alla redazione della predetta relazione, peraltro, si sono verificate attività di vario ordine che hanno inciso significativamente sulla progressiva evoluzione del generale progetto inteso ad introdurre anche nel sistema di assistenza e controllo del traffico aereo le acquisizioni più recenti e sofisticate della scienza moderna.

L'esposizione, sommaria, dei precedenti si avvale delle seguenti ricorrenze.

Agosto 1994 - Stipula, da parte dell'allora Azienda autonoma di assistenza, dell'accordo di collaborazione con la Federal Aviation Administration nel campo della navigazione satellitare e del contratto con la società Nuova

Telespazio per la realizzazione congiunta di un sistema GNSS-MTB (GLOBAL NAVIGATION SATELLITE SYSTEM).

Ottobre 1996 - L'Ente aderisce finanziariamente al programma EGNOS (EUROPEAN GEOSTATIONARY NAVIGATION OVERLAY SYSTEM) dell'Agenzia spaziale europea del GNSS 1, basato sul miglioramento e potenziamento rispetto alla costellazione dei satelliti americana e russa, peraltro di impiego squisitamente militare.

Dicembre 1996 - Il progetto dell'Ente viene assunto dalla nuova figura dell'Ente Pubblico Economico, istituito dalla legge n. 665, che reca all'art.10 l'apposita disposizione in materia di partecipazione.

Luglio 1997 - L'Ente propone al Ministero vigilante la partecipazione al secondo programma GNSS 2, candidandosi a sede della futura Agenzia Multimediale GNSS e l'Unità GNSS di Eurocontrol. Il sistema GNSS 2 contempla una costellazione di satelliti che sia controllata da una Autorità civile.

Settembre 1997 - L'ENAV programma la partecipazione al GNSS 2 mediante un contributo pluriennale di 35 miliardi, oltre l'accollo degli oneri relativi alla predetta sede, e di un contributo di 2 miliardi per studi sulla multimedialità del GNSS.

Marzo 1998 - Il CIPE approva il piano spaziale nazionale 1998/2002, prevedendo una spesa di 6.500 miliardi, nella quale è compreso il programma satellitare GNSS (contributi all'Agenzia spaziale satellitare); scopo è quello di raccordarsi con la strategia europea (dell'anno 1998) sul controllo tecnologico ed operativo del sistema di navigazione satellitare, nell'ottica della garanzia della sovranità e sicurezza dei paesi membri dell'Unione.

Settembre 1998 - L'ENAV eleva l'onere di partecipazione al GNSS 1, prevedendo altresì una spesa (di 35 miliardi) partecipativa al progetto GNSS 2.

Novembre 1998 - Si costituisce un Comitato di ministri, per esaminare e valutare i progetti, la loro programmazione e la promozione di partecipazioni alle iniziative.

All'accennato quadro - nell'ambito del quale vanno rilevate le connessioni imprescindibili tra i conseguenti finanziamenti e l'inserimento