delle attività nei costi di sviluppo di una produzione sistematizzata - si è accompagnata una serie di difficoltà operative, non ultimo un imperfetto coordinamento con la condotta, spesso conflittuale, degli altri organismi, nazionali ed internazionali, anch'essi compresi nel progetto attuativo del sistema satellitare.

Gli eventi qualificanti l'attualità sono i seguenti.

1) E' stato dato avvio, con l'istituzione a Bruxelles dell'Ufficio Europeo, al programma Galileo, la cui piena operatività è prevista entro il 2005; l'Ufficio, comune alla Commissione Europea e all'Agenzia Spaziale Europea, coordina il progetto e fornisce sostegno tecnico a ricercatori e industrie chiamate alla realizzazione di esso. La partecipazione italiana comprende, con il necessario coordinamento, l'ENAV, Alitalia, Alenia, Aerospazio, Agenzia Spaziale Italiana, Telespazio, Itav, Aeroporti di Roma e Vitrociset.

2) Col piano di impresa dell'ottobre 2000 per la trasformazione dell'Ente in società per azioni (piano prescritto dall'art. 1, secondo comma, della legge 665, per la definizione degli obiettivi da conseguire), l'ENAV ha evidenziato che la maggiore precisione del sistema di navigazione satellitare rispetto alle radioassistenze terrestri consente di quintuplicare la capacità dello spazio aereo, oltre a contribuire all'eliminazione dei ritardi, con conseguente abbattimento dei costi aggiuntivi per i vettori; la accresciuta competitività e i minori costi, unitamente al maggior traffico, potranno comportare riduzione delle tariffe, con ritorno finanziario non solo come prodotto della realizzazione delle tecnologie satellitari di Galileo, ma anche per la gestione delle infrastrutture terrestri, mediante la commercializzazione dei servizi resi disponibili dal segnale di posizionamento Galileo. Il piano si avvale di una gestione operativa prodotta da una costellazione composta da 24-30 satelliti orbitanti. E' in corso il programma sperimentale STENAV, che prevede un simulatore della costellazione Galileo presso Ciampino, un centro di controllo al Fucino e alcuni centri servizi che, sulla base di una piattaforma strutturale, sperimenteranno servizi nelle diverse modalità di trasporto.

Lo sviluppo del progetto comunitario Galileo ha trovato collocazione, nell'organigramma della Società per azioni, in un apposito ufficio di direzione New Business.

Da ultimo, con la legge 29.1.2001, n. 10, il Parlamento ha approvato il finanziamento della spesa complessiva di 600 miliardi nel settore della navigazione satellitare; per le iniziative italiane e per la partecipazione ai programmi europei, all'ENAV è stata assegnata la somma iniziale di 130 miliardi, di cui lire 70 miliardi nell'anno 2000 e lire 60 miliardi nell'anno 2001. Il provvedimento, nell'ambito dei finanziamenti europei alla ricerca, risulta, peraltro, di livello inferiore alla media dell'impegno spaziale.

La vicenda italiana sembra aver comunque consolidato la previsione normativa recata dall'art. 10 della legge istitutiva 665/1996 dell'ENAV, ma il rinvio alla definizione dello strumento necessario di copertura finanziaria a mezzo del contratto di programma di cui all'art. 9 della stessa legge, suscita varie perplessità, alla cui risoluzione l'Ente è chiamato ad esplicare la massima attenzione. Ciò a causa della particolare involuzione - cui si accennerà - che l'atto programmatico, caposaldo del progetto istituzionale, quale atto di regolazione dei rapporti tra il Ministero dei Trasporti e l'ENAV, ha subito.

L'art. 19 del Contratto di programma, sottoscritto dal Ministero dei Trasporti e dall'ENAV il 29 settembre 2000, regolando la competenza delle iniziative relative alla partecipazione dell'Ente, quanto ai programmi internazionali per l'introduzione delle tecnologie CNS/ATM (COMMUNICATION, NAVIGATION, SURVEILLANCE - AIR TRAFFIC MANAGEMENT) e definizione di utilizzo di satelliti di navigazione multimediale GNSS, mette a carico del bilancio dell'Ente il completamento della prima generazione (GNSS 1), mentre per i programmi del sistema di seconda generazione (GNSS 2) la relativa spesa sarà autorizzata con appositi provvedimenti legislativi.

All'articolato - nel quale si precisa che i trasferimenti autorizzati non sono recuperabili tramite i meccanismi di determinazione delle tariffe di sorvolo e terminale - si aggiungono la previsione (unilaterale) di collocazione in Italia dell'Agenzia Europea per la navigazione satellitare

multimediale e della Unità GNSS di Eurocontrol, nonché la facoltà dell'Ente di partecipare, in base a specifiche considerazioni, unitamente agli altri Enti europei analoghi, alla costituzione di organismi nazionali ed internazionali, consorzi e gruppi di interesse economico per la gestione del servizio e per l'implementazione del GNSS 2.

Il disegno legislativo, al quale va riconosciuta importanza fondamentale, abbisogna certamente dell'impegno del Governo nel senso della continuità e sistematicità della sua azione, che possono essere perseguite solo con adeguata attività istruttoria e coordinatrice dell'operatività assegnata all'Agenzia Spaziale italiana e all'ENAV, ricorrendo al vincolo, dei fondi già ripartiti e di quelli non ancora finalizzati, all'attuazione dell'incremento di sinergie alla programmazione Galileo.

8e) Il contratto di programma e il contratto di servizio

La categoria fa capo a varie deliberazioni del CIPE degli anni '90 ed ha ricevuto apposita articolazione nella legge 662 del 23.12.1996 (art. 2, comma 203 e seguenti), quale dichiarato strumento di razionalizzazione della finanza pubblica, avendo riguardo, in genere, ad interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed allo scopo di regolare l'attività istituzionale di un Ente, in vista della sua definizione operativa ma in connessione con la finalità pubblica. Si concretano così accordi con un altro o altri soggetti che di quella finalità sono come rappresentanti, nelle funzioni di vigilanza attribuite loro per legge.

Quanto all'assistenza al volo, l'art. 2 della legge 665/1996 fa rientrare, nell'ambito della competenza già definita dal D.P.R. 24.3.1981, n. 145, ogni attività determinata nel contratto di programma e nel contratto di servizio; il successivo art. 9 prescrive contenuti ed elementi caratterizzanti l'uno e l'altro, da stipularsi dall'organo di vertice dell'Ente con il Ministro dei Trasporti e della navigazione, di concerto con i Ministri del Tesoro e della Difesa. Si attua così una modalità di garanzia dell'adeguamento dei servizi ai livelli di sicurezza e di qualità, in termini di produttività e continuità, idonee ad eliminare momenti di crisi e compromissione di efficienza.

Il problema della esplicazione delle disposizioni recate dalla legge 665/1996 al riguardo - dirette alla realizzazione della Società per Azioni attraverso il risanamento dell'Ente - ha registrato, peraltro, un grave pregiudizio, tanto da richiedere, all'attualità, nella stessa sede di ulteriore trasformazione strutturale dell'Ente della quale quella esplicazione costituiva invece presupposto, l'instaurazione di un nuovo processo pattizio.

Nei dettagli, va premesso che l'uno e l'altro contratto "hanno durata triennale"; quello di programma regola le prestazioni e definisce investimenti e servizi, "anche" di rilevanza sociale o "comunque resi" in condizione di non remunerazione dei costi; quello di servizio regola le prestazioni e definisce i servizi "da vendere" in condizione di non remunerazione dei costi. L'uno e l'altro stabiliscono corrispettivi economici e modalità di erogazione; per il contratto di programma, gli obiettivi e gli standard di sicurezza e di qualità, nonché le modalità ed i tempi di adeguamento, relativi ad essi, alla produttività dei fattori impiegati, inclusi gli investimenti, e i relativi costi, sono correlati alle variazioni delle tariffe e ad eventuali trasferimenti statali destinati ad investimenti; per il contratto di servizio, la definizione degli standard di sicurezza e di qualità dei servizi trova base anche nella normativa comunitaria. Ai casi di inadempienza si applicano sanzioni, per il controllo di programma a seguito di verifiche.

Sul conseguimento degli obiettivi previsti dal contratto di programma e dal piano aziendale, l'ultimo comma dell'art. 9 della legge 665/1996 stabilisce l'obbligo del Governo di riferire annualmente al Parlamento, unitamente alla esposizione dei risultati economico-finanziari e dei livelli di qualità conseguiti nella gestione.

Osservazione principale sulle cause del pregiudizio è quella dello slittamento di tutti i termini fissati dalla legge in dipendenza dei tempi dei vari adempimenti intermedi e funzionali, per la loro connessione con la stessa entrata in vigore della legge 665/1996 e poi con la proroga fino al 31.12.2000 del termine previsto per la trasformazione in Società per azioni; ne è derivata la pratica inapplicabilità di riferimento a scadenze certe, a prescindere dalla configurabilità di sanzioni per singole inadempienze. Conseguenza indiscutibile si presenta quella della pressoché totale non

operatività del contratto (sottoscritto infine il 29.09.2000) la cui durata triennale si è ridotta perciò a tre mesi. Infatti, alla previsione della legge 665/1996, costruita sulle cadenze del 30.06.1999 (trasformazione dell'Ente in Società per azioni), dopo la stipula del contratto di programma entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge 665 (14.07.1997) e della data di termine del "risanamento" (14.07.2000), si è sostituita l'altra, accentrata nella data di costituzione della Società per azioni (28.12.2000) effettuata dopo la proroga accordata dall'art. 35 della legge 144/1999 entro il 31.12.2000.

Se dell'originario disegno comunque vanno conservati gli indirizzi e le linee generali, già oggetto, fra l'altro, dei circostanziati pareri delle Commissioni Parlamentari, l'Ente, alla luce delle nuove strutture societarie e nell'ambito del piano aziendale e delle relative strategie, dovrà attuare un serio e più spedito processo di "conversione" della normativa di garanzia pattizia delle finalità istituzionali.

Conservano la loro validità – e vanno di massima condivise – le principali raccomandazioni formulate nel giugno 2000 dal Nucleo di consulenza presso il CIPE, dopo i pareri espressi dai due rami del Parlamento nei mesi di marzo ed aprile dello stesso anno; raccomandazioni consistenti nella pianificazione pluriennale di impresa per il perseguimento della sicurezza, regolarità ed economicità nel traffico aereo, in coerenza con il Piano generale dei trasporti ed il piano nazionale degli aeroporti e in coordinamento con le istituzioni internazionali, nell'organizzazione di attività complementari e collaterali per contribuire a ridurre il costo dei servizi di assistenza, nel convenire internazionalmente e regolamentare internamente, annualmente, criteri e meccanismi che non vincolino al solo recupero dei costi rispettivi effettivamente sostenuti, in quanto accompagnati ad una diversificata gamma di esenzioni tariffarie e di abbattimenti, in modo da consentire flessibilità della politica tariffaria, eliminando l'incidenza sui livelli tariffari dei costi meramente esterni alle possibilità di manovra e di espansione dell'Ente.

Ciò nell'ottica, propria alla struttura societarizzata, della progressiva eliminazione delle sovvenzioni statali, da destinare alle effettive esigenze di servizio pubblico sociale e di preminente interesse nazionale.

8f) Aspetti legali e tributari

Negli ultimi anni ha acquisito notevole importanza sulla gestione complessiva la problematica sia rispetto alle imposte dirette sia rispetto alle imposte indirette.

La relativa questione ha investito tanto la trasformazione dell'Azienda in Ente Pubblico Economico (l'Azienda non poteva considerarsi soggetto fiscale quale amministrazione "pubblica"), quanto la successiva, da Ente alla specifica figura in Società per azioni. Il percorso attuativo interessa il processo in atto, il che richiede il superamento ed il potenziamento della strutturazione e della implementazione della funzione fiscale, per l'evidente implicazione, derivante dalla soggezione ad alcune imposte, in termini di spesa e di ricaduta sulle tariffe, essenziali nelle funzioni dell'Ente.

Di particolare rilievo, si è imposto il contenzioso in materia di imposta sul valore aggiunto, le cui dimensioni finanziarie sono dell'ordine di varie centinaia di miliardi, già per duecentotrentacinque miliardi di crediti vantati dall'Azienda, cui vanno aggiunti centoventotto miliardi per il sopraggiunto Ente pubblico economico (istituito con legge 665 del 1996). Il contenzioso ha avuto esito positivo, nei due gradi di giudizio, per gli anni 1984, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991 e 1992, ma per l'anno 1984 pende tuttora il ricorso dell'Ufficio IVA presso la Commissione Tributaria Centrale.

La vicenda, all'attualità, dopo rinuncia ufficiosa dell'Amministrazione finanziaria al proseguimento delle liti, in vista della sua sistemazione legislativa nella legge finanziaria 2001, attende ora la verifica della chiusura, prossima per scadenza dei termini, quanto alle liquidazioni del 1993 e del 1994.

Ma la definizione del regime IVA da applicare ai servizi di assistenza alla navigazione aerea e delle relative procedure di fatturazione, dipende dalla soluzione dello specifico problema di imponibilità tributaria o meno a

carico della Società in relazione all'art. 9, punto 6, del D.P.R. 633/1972 e successive modifiche, con la precisazione che tale norma comporta la distinzione tra servizi aeroportuali interni e quelli esterni (questi, imponibili) e la sua applicazione è complicata dal venir meno della prescritta fatturazione da parte dell'Ente, a seguito della delega all'Eurocontrol della riscossione della tariffa di rotta e di terminale (questa ultima dal 1999).

Quanto alle imposte dirette, sulla base di pareri specialistici, a partire dall'esercizio 1998 è stata presentata la dichiarazione dei redditi ai fini IRPEG ed IRAP, col pagamento, a saldo e in acconto, dei relativi tributi.

In tale settore, peraltro, va segnalato che 1) a tassazione è stato assoggettato il contributo statale in conto capitale; 2) è stata recuperata a tassazione la voce del *balance Eurocontrol*, le cui tariffe sono determinate per ciascun anno sulla base dei costi previsionali dello svolgimento del servizio, con rinvio dello scostamento dei dati al consuntivo; 3) è stato aumentato il reddito imponibile anche a causa della dubbia deducibilità fiscale delle perdite sui crediti.

Si impone, comunque, una completa ristrutturazione della gestione fiscale della nuova realtà aziendale, sulla base della attivazione dei procedimenti di pubblicità (registri ed altri atti) della istituita Società per azioni.

8g) Consorzio SICTA

L'argomento è stato segnalato a causa della particolare situazione finanziaria che ha contraddistinto la partecipazione dell'Ente al Consorzio, l'attività del quale aveva registrato una ininterrotta serie di perdite d'esercizio, con relativa esposizione dell'Ente. Ai dati contenuti nelle precedenti Relazioni al Parlamento fino all'anno 1997 sono andati aggiungendosi quelli degli esercizi 1998 e 1999, con perdite che hanno superato complessivamente i tre miliardi, ponendo seri problemi sulla convenienza di mantenere il rapporto partecipativo – già singolare nella sua struttura – giacché alla negatività dei risultati gestionali ha corrisposto una confusa capacità previsionale, connessa a forte aleatorietà programmatoria,

emergente all'esterno, da parte dell'Ente, con la scarsezza delle informazioni e l'incerta compromissione negoziale dell'Ente.

Dopo la decisione consiliare (3 giugno 1999) di condividere le osservazioni critiche svolte dalla Corte dei conti e di voler quindi approfondire l'esame della complessa situazione con l'istituzione di una apposita Commissione, contestualmente (e contraddittoriamente) rappresentando l'esigenza di aumentare la quota di partecipazione dell'Ente (verso la maggioranza, rispetto alla consorziata Società Alenia), si possono qui registrare i seguenti accadimenti, intercalati da una nutrita serie di rinvii (otto, dal 1.4.1999 al 22.12.1999 e sedici dal 2 marzo 2000 al 31 luglio 2000) per la trattazione del problema in Consiglio di Amministrazione.

Nominata infine nell'aprile 2000 "per definire il quadro complessivo dell'attuale partecipazione al Consorzio SICTA ed esaminare le possibili azioni che assicurino una maggiore incisività dell'Ente all'interesse del Consorzio stesso", la Commissione ha riferito in una tornata del maggio 2000, esponendo che: "1) il Consorzio risulta avere svolto una notevole attività ed il suo sviluppo lo fa considerare protagonista nel campo della ricerca applicata al trasporto aereo ed è vicino al riconoscimento come centro di validazione; 2) Il Consorzio ha acquisito anche commesse da Enti terzi rispetto ai consorziati, dimodoché possono prodursi dei ritorni anche per il consorziato ENAV".

Al Consiglio di Amministrazione è stato quindi sottoposto un ampio quadro dei progetti in corso e delle probabili acquisizioni relative a prospettive future per un mercato diverso da quello offertogli dalle due Consorziate.

Mancano però ancora elementi di aggiornamento della situazione operativa della partecipazione consortile, in quanto recentemente l'Amministratore delegato si è riportato agli stessi elementi progettuali contenuti nella relazione della suddetta Commissione, nei termini brevemente esposti.

9) La Società per azioni in mano pubblica

L'attualità è rappresentata dall'avvenuta realizzazione del disegno legislativo di superare, a mezzo dell'Ente Pubblico Economico, succeduto all'Azienda Autonoma, la fase propedeutica alla "privatizzazione formale" dell'assistenza al volo.

Alla presente trattazione si affidano gli elementi essenziali della relativa vicenda.

9a) La costituzione della nuova figura

La trasformazione in Società per azioni in mano pubblica degli Enti di diritto pubblico – in particolare di un Ente pubblico economico, già questo inteso come fase intermedia rispetto a precedenti forme statali – è ispirata alla razionalizzazione della finalità di valorizzare strutture produttive idonee ad equilibrare la relativa gestione, conciliando l'interesse pubblico con la vocazione imprenditoriale insita nella stessa natura dell'attività istituzionale. I relativi indirizzi politico-economici devono perciò rispettare criteri di economicità ed efficienza, nella specie elaborati dal Comitato Interministeriale della Programmazione Economica. E' nota in dottrina l'accettazione – almeno maggioritaria – della "doppia qualificazione" della natura giuridica dell'Ente pubblicisticamente societarizzato (artt. 2458 e sgg. C.C.), quanto a struttura e sostanza, il che comporta di necessità l'interpretazione teleologica, nella materia, delle singole discipline, di singoli istituti e di singole disposizioni, destinata a cessare soltanto con la definitiva privatizzazione, formale e sostanziale, dell'Ente.

Relativamente all'assistenza al volo, l'intento evoluzionistico era già stato dichiarato con la nomina propedeutica di un amministratore straordinario in successione agli organi ordinari propri della allora Azienda Autonoma (art. 2 del D.L. 28.6.1995, n. 251, convertito nella legge 3.8.1995, n. 351); però, solo a conclusione di una serie di decreti legge, fu emanata la legge 21.12.1996 n. 665, istitutiva dell'Ente pubblico economico ENAV, da trasformarsi (art. 1, cpv.) in società per azioni a termini di parere

del Parlamento per la verifica delle relative condizioni quanto a conseguimento degli obiettivi a tal fine fissati in un apposito piano, da approvarsi dal Ministro dei trasporti e della navigazione di intesa con il Ministro del tesoro, bilancio e programmazione economica.

Nella realtà, gli atti preliminari alla trasformazione si sono accompagnati ad una serie di difficoltà, in parte dovute alla naturale complessità degli adempimenti normativi, che spesso si è ritenuto di dover far risolvere da (costosi) interventi specialistici esterni, ed in parte determinate da ritardi, causati dall'espletamento non coordinato - tra i vari soggetti deputati - delle condizioni oggetto della necessaria verifica.

Ciò è comprovato dalla deroga ai termini previsti e conseguenziali al disposto del secondo comma dell'art. 1 della legge 665/1996, con rinvio al termine massimo del 31.12.2000, a mezzo dell'art. 35 della legge 17.5.1999, n. 144, contestualmente all'attribuzione delle azioni dell'istituenda Società al Ministero del Tesoro e della programmazione economica, che "esercita i diritti dell'azionista d'intesa con il Ministero dei Trasporti".

Malgrado le particolarità del dettato normativo (e le originarie previsioni procedurali sono state ritenute modificate dalla formulazione della deroga temporale, che contemplerebbe la sola "verifica delle condizioni"), la intervenuta cessazione naturale degli organi ordinari di amministrazione ha condotto alla devoluzione della gestione ad un commissario (nominato con D.P.R. 4.8.2000) per il completamento delle procedure di trasformazione. Presupposto dell'operato commissariale è costituito dal già previsto Piano, comprensivo delle linee strategiche e di un *business plan* dimostrativo della redditività, per perseguire - sulla base di un confermato monopolio legale e materiale - i migliori livelli di sicurezza, ottimizzando insieme l'efficacia del servizio per gli utenti e l'efficienza aziendale, che significhi valore pubblico e non solo profitto di bilancio.

La procedura formale si è avvalsa di un "atto di indirizzo", di concerto interministeriale, col quale, riconosciuta la sussistenza delle condizioni della trasformazione, si è decretata la trasformazione medesima, a decorrere dal 1.1.2001, a mezzo di delibera del commissario, incaricando il medesimo di

convocare la prima Assemblea societaria per tutti "gli adempimenti connessi e conseguenziali".

L'atto di indirizzo (decreto interministeriale 22.12.2000) è stato eseguito con la delibera commissariale del 28.12.2000. In prosieguo di questa, sono intervenuti i seguenti adempimenti: con rogiti notarili del 28 e 29.12.2000, dopo la formulazione, da parte dell'Azionista, degli elementi costitutivi della Società, sono stati nominati i componenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei sindaci e con delibera del Consiglio di Amministrazione dell'8 gennaio 2001 è stato nominato l'Amministratore delegato, determinandone i poteri, nella persona del Consigliere di Amministrazione già Commissario dell'Ente. I tre atti sono stati formati in riunioni risultate "spontaneamente" costituite e va segnalato che della prima (per il 28.12.2000) è stato dato avviso al Magistrato delegato della Corte dei conti soltanto il giorno successivo e delle altre due non è pervenuta alcuna notificazione.

Nelle successive occasioni, comunque, è stata espressamente rivolta agli organi societari, ai sensi dell'art. 16 del R.D. 12.7.1939, n. 1214, la richiesta di far tenere atti e documenti necessari all'espletamento delle funzioni di controllo derivanti dalla applicazione della legge 259/1958, nell'ambito specifico dell'art. 12 di essa, controllo d'altronde sancito dall'art. 5 della legge 665/1996 e già disposto con l'assoggettamento di cui all'apposito D.P.R. 24.3.1981, e perdurante alla luce dei principi affermati dalla Corte Costituzionale (nella sentenza n. 35/1962 e, particolarmente, nella successiva n. 466/1993) riguardo alle società per azioni in mano pubblica provenienti da Ente pubblico economico.

Circa le accennate procedure di trasformazione, è da ritenere che, al di là della riscontrata ricorrenza aliunde di diversificate fonti normative (legge, decreto delegato, provvedimento ministeriale) in materia di trasformazione, il particolare procedimento relativo all'ENAV sia stato influenzato dalle impellenti esigenze di osservare il termine, già oggetto di rinvii e proroghe.

Elementi di segnalazione sono riscontrabili nell'imperfetta concordanza con i principi dell'art. 2328 e sgg. del Codice Civile e nella iniziale precarietà della valutazione del patrimonio dell'Ente (negli atti viene omessa la data

del provvedimento al riguardo), pur essenziale alla determinazione del valore del capitale della istituita Società, sicché nel decreto 22.12.2000 il Ministro del Tesoro, Bilancio e programmazione economica ne aveva fissato la definizione entro il 30.6.2001.

9b) Il piano d'impresa

Con delibera del 16.10.2000 il Commissario ha approvato il piano d'impresa, attestandone la conformità alle direttive di legge, alle esigenze di organizzazione aziendale e alle prospettive di sviluppo connesse alla trasformazione in società per azioni.

Si osserva che la considerazione di tale piano è connessa alla esigenza di definitivo perseguimento delle proposizioni del contratto di programma e di servizio, previsto dall'art. 9 della legge 665/1996. Dell'argomento si è già fatto oggetto di trattazione, essendo emersa una situazione problematica al riguardo, a dispetto della centralità dell'atto nel processo delineato dalla predetta legge, nella quale sono compresi gli obiettivi della separazione contabile ed organizzativa tra servizi istituzionali ed altre attività da svolgersi a titolo di sviluppo imprenditoriale, nonché della sicurezza e della speditezza dei servizi istituzionali.

Comunque, il piano in premessa implicitamente ritiene di assicurare l'evoluzione del progetto di trasformazione già assunto nell'atto pattizio, identificandone i valori essenziali: 1) salvaguardia dell'integrità e dell'unitarietà dei servizi; 2) salvaguardia dei livelli occupazionali e dello sviluppo equilibrato delle politiche di gestione del personale; 3) modello partecipativo, mediante forme essenziali di coinvolgimento delle risorse umane, al raggiungimento degli obiettivi aziendali. I risultati di previsione di chiusura del 2000 vanno a costituire il punto di partenza del piano economico triennale 2001/2003, che si pone come elemento programmatico fondamentale a conferma della fattibilità del processo di trasformazione.

Al piano d'impresa, quale progetto finanziario, è stata assegnata la funzione dimostrativa all'azionista Ministero del Tesoro della solidità economica dell'Ente, come strumento di indipendenza dallo Stato, svincolato

così della erogazione di fondi per la copertura di eventuali disavanzi di bilancio. Il sistema – è la formula ripetuta – equalizza costi e ricavi che esaltino il valore pubblico in luogo della massimizzazione del profitto; una oculata politica tariffaria contribuirà ad economizzare l'intero comparto aereo.

Mezzo tecnico costituirà il contratto di programma e di servizio, in parallelo con l'apposito piano strategico delle attività e delle iniziative da attuare nel prossimo triennio.

Nell'adeguamento del sistema degli spazi aerei e dei servizi, della struttura organizzativa e dei processi aziendali, della struttura finanziaria e amministrativa, della situazione patrimoniale e fiscale, il primo obiettivo, di carattere operativo, è inteso all'incremento del livello di sicurezza, nell'ambito internazionale e con l'uso avanzato dell'automazione e del collegamento satellitare per comunicazioni.

Sinteticamente, poi, si pongono in concomitanza le altre finalità, quali l'attivazione di fonti di provento, l'articolazione di tutta l'attività in una logica di mercato, enucleando i servizi soggetti a cost recovery da altri segmenti da gestire invece con ottica di redditività, la capacità di ricerca e sviluppo nel controllo del traffico aereo e nella relativa gestione, con prospettive di esportazione, l'apporto di nuove professionalità per migliorare i processi aziendali e, infine, l'implementazione del programma di investimenti.

9c) Il nuovo sistema contabile

La trasformazione comporta l'adozione del sistema contabile ed il bilancio delle società di capitali; la cessazione del controllo finanziario e dei vincoli tipici del diritto pubblico è sembrata meglio adattarsi alle esigenze di tempestività e flessibilità di un settore altamente operativo e tecnologicamente avanzato come il controllo del traffico aereo. Il nuovo sistema abbandona il criterio dell'autorizzazione preventiva della spesa per abbracciare la filosofia del controllo sul risultato atteso in base ad essa. Il

metodo adotta strumenti di rilevazione idonei a mettere in relazione i costi della gestione con i suoi risultati.

Al riguardo, l'Ente ha elaborato apposito progetto, che tende a massimizzare il vantaggio del cambiamento aziendale in corso, realizzando contemporaneamente due innovazioni: all'adozione per legge del sistema contabile regolato dal codice civile si accompagna la completa informatizzazione attraverso un sistema integrato; i sistemi informatici per la gestione aziendale integrata sono strumenti irrinunciabili per aziende di grandi dimensioni ad alto livello e complessità.

Nel bilancio d'esercizio – sottoposto all'approvazione dell'Azionista – oggetto delle registrazioni contabili sono i costi e i ricavi, le attività, le passività ed il patrimonio della Società; secondo il principio della competenza economica, che attribuisce i dati all'esercizio di realizzo dell'operazione, il bilancio espone il Conto Economico e lo Stato Patrimoniale, avvalendosene, in sede di riclassificazione dei conti, per sviluppare le analisi che permettano di misurare il contributo dei singoli fattori produttivi nonché dei singoli centri di costo aziendale, pervenendo alla illustrazione della contabilità analitica o industriale.

10) Considerazioni conclusive

La gestione dell'attività di assistenza e controllo al volo si presenta con elementi di varia considerazione che ai dati esclusivamente finanziari, composti nei risultati di bilancio – e al riguardo la presente Relazione ha verificato esclusivamente gli esercizi degli anni 1998, 1999 e 2000 - consentono di aggiungere spunti obiettivamente tratti dalle vicende funzionali dell'Ente chiamato a svolgere quell'attività; ciò, per intendere, nella evoluzione delle predette, il processo di realizzazione del fine istituzionale, di evidente rilievo nell'ambito nazionale e internazionale del trasporto aereo.

L'attualità costituisce fase nodale di definizione normativa dell'assetto organizzativo, perché, nella riconduzione dell'attività complessiva a schemi spiccatamente imprenditoriali, si avvalga di figure privatistiche, che però non contraddicano, anzi valorizzino il perseguimento dell'interesse pubblico.

Ed i compiti assegnati all'Ente pubblico economico dalla legge istitutiva si atteggiavano già quali elementi di impianto della forma societaria in mano pubblica, seguendo indirizzi di ormai consolidate tipizzazioni dottrinarie e scientifiche, recepite dalla politica legislativa in materia di pubblici servizi.

Peraltro, alla fissazione normativa dei molti termini per la predisposizione di atti organizzatori e preparatori (nella legge n. 665, l'art. 1, numeri 1 e 2; l'art. 4; l'art. 6, n. 2; l'art. 8, n. 2, 7 e 9; l'art. 9, numeri 3. 4 e 6), non ha corrisposto il concretarsi dell'attività operativa e non ha funzionato il necessario raccordo con l'esercizio dei correlati poteri di vigilanza e di approvazione, anch'esso eccessivamente condizionato da ritardi e conflitti. Esemplare, il caso, illustrato precedentemente, dell'iter definitorio dei contratti di programma e di servizio (di "rilevante lunghezza" ha parlato la Commissione della Camera dei Deputati nelle sedute del 9 e 15 marzo 2000), così come è apparso di discutibile durata il percorso per giungere alla determinazione del patrimonio dell'Ente.

E, pur avendo ottenuto già con la legge 17.5.1999, n. 144, la proroga fino al 31.12.2000 del termine per la trasformazione dell'Ente in Società per azioni, il perfezionamento della relativa operazione ha registrato un

concitato excursus finale, costretto ad autorevoli adattamenti interpretativi delle regole previste dalla legge 665 al riguardo.

In ordine al pregiudizio recato dalla vicenda relativa alla stipula del contratto di programma e di servizio (così unificato), la cui operatività si è ridotta a tre mesi e quindi ne è necessario "l'aggiornamento", basterà considerare il danno per la perseguibilità di "ogni altra attività connessa" - di cui al combinato disposto del n. 1 dell'art. 2 e del n. 3 dell'art. 9 della legge 665 - che ha compromesso le "modalità di raggiungimento degli obiettivi definiti nel Piano", obiettivi che erano da verificare già entro il 30.6.1999. Esempio notevole di tale pregiudizio l'attenuazione della condizione pattizia di assunzione di impegni secondo l'art. 9, n. 2, lett. e, pregiudizio del quale ha comunque risentito l'avvio attuativo della partecipazione dell'Ente, introdotta dall'art. 10 della legge 665, a programmi europei nel settore della navigazione satellitare, quale finalità particolarmente qualificante il fisiologico ed auspicato ingresso dell'Ente italiano di assistenza al volo nella agguerrita compagine internazionale. All'attualità, gli interessanti elaborati dell'ENAV costituiscono motivo di conflittualità tra gli organismi concorrenti, malgrado il riconoscimento consistente nell'assegnazione di contributo, previsto nella legge 29.1.2001, n. 10, per una somma iniziale di 130 miliardi (21,67% dello stanziamento), nell'ambito del programma GNSS 2 - Galileo. L'ENAV intende realizzare le infrastrutture del segmento terrestre, in particolare il controllo della costellazione dei satelliti.

In merito ai costi del personale, particolare rilievo va assegnato, come negli esercizi precedenti, alla parte economica del contratto dei dirigenti per il bilancio 1998/1999, che ha registrato notevoli scostamenti dalle percentuali di incremento consentite dal patto di stabilità governativo, finalizzato al mantenimento della spesa e alla stabilizzazione della finanza pubblica. Non condivisibile, al riguardo, il sistema dei miglioramenti per produttività (aumenti del 6,9% nel 1998 e 6,3% nel 1999), che si applicano normalmente sui livelli comprensivi dell'aumento precedente, così come è emergente la sostanziale mancanza di criteri predeterminati di valutazione, da aggiornare anno per anno. Di considerazione generale è la constatazione

che l'Ente non è riuscito a creare un quadro generale di riferimento retributivo, essendosi indotto, in nome delle innegabili specialità e produttività del servizio prestato, a riconoscimenti settoriali ed occasionali di benefici di status od economici, che, provocando la conseguenziale frammentazione degli istituti contrattuali, ne hanno compromesso una più meditata resistenza alle rivendicazioni del personale, in particolare quello operativo. Con conseguenze anche su stime iniziali e prospettive di verifica, naturalmente abbandonate.

Nella contrattistica, poi, il periodo considerato ha registrato vari e cospicui casi di procedure negoziate per acquisire beni, forniture o servizi, la cui urgenza e necessarietà sono apparse generate dalla lentezza dei procedimenti seguiti, negligendosi così anche l'avvertenza di evitare la dannosità dell'accumulo delle spese o la reale efficienza delle prestazioni procuratesi tardivamente.

Sempre nel periodo trattato, inoltre, è emerso l'incremento nel conferimento di incarichi e consulenze, di carattere tecnico o legale, con trascuranza non solo dei principi generali in materia, ricavabili da omologhe normative riguardanti le "Amministrazioni pubbliche", ma anche di testuali disposti dello Statuto dell'Ente, corpus normativo di notevole ampiezza ed ovviamente conferente con la particolarità della gestione dell'Ente.

Sulla proficuità delle relative spese, sono mancati elementi di referto, così come lamentato anche dagli organi di revisione.

Le considerazioni sulle gestioni considerate, nelle quali si è inserito il periodo di commissariamento nella seconda parte del 2000, quale propedeutico alla societarizzazione, portano ad esprimere non poche riserve sulla idoneità dei comportamenti gestionali a realizzare il disegno politico racchiuso nella legge 665, giacché alla fisiologica complessità della trasformazione si sono sovrapposte la incertezza e la lentezza dei procedimenti quanto le interferenze di fattori esterni o eccedenti la competenza di altri organi.

Quanto alle risultanze di bilancio dell'Ente Pubblico Economico, si è già rilevata la mancanza di più significative manovre di utilizzazione delle entrate. Ciò non è imputabile solo a gestionale deficienza - evidenziata

materialmente dalla notevole consistenza dei residui - ma, in misura non indifferente, alla incerta e contrastata attuazione di linee programmatiche, indicate dalla legge istitutiva, del nuovo assetto aziendale quale presupposto della successiva societarizzazione, linee da identificare appunto quali strumenti di investimento.

Nel referto finanziario, mentre si evidenzia una ridotta velocità di gestione, attestata dalla eccedenza di liquidità dei fondi di cassa, viene confermato il miglioramento delle entrate tariffarie in relazione all'affidamento totale della loro riscossione all'EUROCONTROL, pur considerando che i perduranti ritardi nei tempi della determinazione dei coefficienti, in quanto legata ad una serie di eventi finanziari e ad adempimenti ministeriali, hanno reso necessari aggiustamenti contabili successivi.

Comunque, il meccanismo di determinazione dei coefficienti da tempo presta il fianco a vari rilievi, per la notevole alterazione del rapporto tra costi e ricavi nell'ambito dell'attività istituzionale, alterazione causata dalla speciale normativa riguardante gli aeroporti con scarso traffico, dalla imperfetta determinazione del valore delle prestazioni facenti capo all'Amministrazione militare, dalla politica di riduzione dei diritti di terminale nei voli nazionali e dalla sostanziale natura di partita di giro relativa all'esenzione dello Stato per i propri voli, compensata con l'accollo allo Stato della differenza tra costi e ricavi.

Sulla determinazione dei coefficienti, ovviamente, influisce la stessa spesa per la partecipazione italiana all'EUROCONTROL, spesa in continuo aumento.

All'attualità, si è già accennato come molte problematiche residuate alla gestione dell'Ente Pubblico Economico non hanno trovato finora adeguata soluzione.

Il recupero dei crediti pregressi - in relazione al quale sono state fatte valere condizioni ostative di praticabilità - conserva un notevole grado di alea e la soluzione adottata in termini singolari verso un vettore denuncia un accomodamento altrettanto aleatorio.

Grave si presenta la perdurante situazione di stallo relativamente al rapporto di manutenzione tra l'Ente e la Vitrociset, essendo trascorso più di un anno dall'emissione (febbraio 2000) del parere di congruità, faticosamente demandato ad una apposita Commissione di composizione esterna, e dal contemporaneo deferimento di incarico relativamente al Capitolato intercorrente fra le parti.

Al riguardo, è stata verificata la spesa di circa mezzo miliardo per lo studio di siffatte problematiche, malgrado la presenza, nell'apparato dell'Ente, degli esperti idonei.

Si è riferito ancora della partecipazione dell'Ente al Consorzio SICTA; elementi di valutazione rimangono affidati all'attuazione (enunciata) di un punto specifico del Piano Strategico della Società per Azioni.

Attengono certamente ad un'ottica nuova le impressioni ricavabili dalla gestione finora svolta dagli organi della costituita Società per azioni.

A prescindere dalla notevole attività svolta per l'approvazione dei conti relativi all'anno 2000, riclassificati in termini civilistici, la preponderanza degli aspetti programmatori – che in parte giustifica gli ulteriori ritardi nella risoluzione delle problematiche ereditate – impone di evidenziare la peculiarità dell'autonomia funzionale propria della struttura societaria, in quanto si avvale principalmente della (potenzialmente illimitata) delega di poteri del Consiglio di Amministrazione al suo componente nominato Amministratore delegato. La maggiore rilevanza della figura manageriale va esprimendosi nella elaborazione evolutiva di un ampio e prestigioso piano strategico, implicante la valorizzazione massima della potenzialità dell'Ente, nell'ambito di un atteggiarsi specifico del criterio di economicità; che nella nuova realtà imprenditoriale postula la produzione di un utile prodotto dallo stesso autofinanziamento.

Peraltro, tale prospettazione deve accompagnarsi a costante attenzione all'equilibrio tra gli investimenti destinati ad assicurare l'attività istituzionale e quelli attinenti alla produzione di profitti, per la imprescindibile conferma del prevalente interesse pubblico in termini di tutela della qualità dei servizi e quindi della massima sicurezza nel

funzionamento degli strumenti apprestati dalle varie evolute tecnologie in materia di assistenza e controllo del traffico aereo.

Si confermano le osservazioni di cui al paragrafo 2b), occasionate dal tragico evento di Linate.

Riservando alla successiva Relazione il riscontro sui risultati che saranno stati conseguiti nella gestione, possono formularsi i rilievi che seguono.

La nuova concezione dell'organizzazione funzionale si sta concretando nell'adozione cospicua di provvista intuitu personae di collaborazioni, che però appaiono suscettibili di confliggere con criteri di obiettiva trasparenza selettiva, anche a voler prescindere dagli schemi pubblicistici di reclutamento, con punte di duplicazione di funzioni rispetto alle strutture preesistenti o di imperfetto coordinamento con queste.

Discutibile, altresì, il ricorso a consulenze esterne, non comunicato e ispirato a tuziorismo non adeguatamente motivato.

Circa l'effettuata operazione "quadri"; dubbi permangono in dipendenza della mai effettuata ricognizione dei carichi di lavoro, mentre al riconoscimento delle capacità del personale non corrisponde, in alcuni casi, l'avvenuta attribuzione della qualifica intermedia a posizioni soggettive non rientranti in una struttura multipla.

Quanto all'attività negoziale, va ancora richiamata l'attenzione sul problema della segretazione, pur dando atto che del vincolo (relativo, secondo la citata formulazione della legge 584) non si è fatta indiscriminata applicazione, proprio in ragione della necessaria autonomia dell'Ente nella interpretazione delle fonti contrattuali di grado e contenuto diversi.

Va segnalato però che la disciplina contrattuale è oggetto di progressivo abbandono della rigorosa applicazione dei criteri di evidenza pubblica.

In modo non del tutto soddisfacente e spesso tardivamente viene fornita l'informativa necessaria all'espletamento dei compiti di sindacato e di controllo, né sempre soccorre adeguata dialettica consiliare relativamente alla legittimità ed opportunità dell'esercizio dei poteri delegati all'Amministratore.