ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XV**
n. **40**

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

AL PARLAMENTO

sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259

ENTE NAZIONALE DI ASSISTENZA AL VOLO (E.N.A.V.)

(Esercizi 1998, 1999 e 2000)

Trasmessa alla Presidenza il 20 dicembre 2001

N.B. – La documentazione contabile è contenuta nei volumi allegati.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

Determinazione della Corte dei conti n. 73/2001 dell'11 dicembre 2001 ..... *Pag.* 5

Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di assistenza al volo (E.N.A.V.) per gli esercizi dal 1998 al 2000 ..... » 9

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

Parlamento, con particolare riguardo ai risultati economico-finanziari, ai livelli di qualità conseguiti nella gestione dei servizi, nonché al conseguimento degli obiettivi previsti dal contratto di programma e dal piano degli obiettivi.

Connotato dell'esercizio dell'attività è la posizione di sostanziale monopolio che all'Ente hanno assegnato le fonti normative succedutesi nel tempo, unitamente al riconoscimento della personalità giuridica e dell'autonomia amministrativa, patrimoniale, contabile, finanziaria e tariffaria da esercitarsi con modalità previste da apposite norme regolamentari.

Specificatamente alla qualificazione transitoria di Ente pubblico economico si collegano le caratteristiche di tale categoria, in quanto sorta per la necessità dell'avvio ad un tipo di organizzazione più idoneo di quanto non lo siano i normali organi amministrativi allo svolgimento di attività di impresa, quindi di produzione per il mercato e di intermediazione nello scambio, al pari di imprenditori privati, come tali rientranti nella definizione civilistica dell'art. 2082 c.c..

Questa configurazione si ispira principalmente a regole di economicità, ma la finalità istituzionale dell'Ente conferisce particolare significato al perseguimento dell'utile in vista dell'interesse pubblico da curare. Tale interesse giustifica l'assoggettamento a procedimenti ancora pubblicistici e, soprattutto, a controlli esercitati da Autorità pubbliche ed indiscutibilmente intesi a garantire anche l'attuazione del principio di legalità.

Alla ulteriore formalizzazione privatistica dell'Ente sopravvive l'incidenza della gestione sulla finanza statale o comunque pubblica. Invero, la stessa trasformazione in società per azioni non concreta l'ipotesi di cui all'art. 2498 c.c., ove manchi l'autonomia privata, per essere nella pubblica mano l'esercizio dei diritti dell'azionista. Se ciò avviene, la Società costituisce un soggetto, la cui attività, finalizzata al perseguimento di un preciso interesse generale, deve essere ispirata alla disciplina pubblicistica, in quanto l'operatività sul mercato secondo regole privatistiche si attua, nella *intentio* legislativa, non per motivi ontologicamente finanziari, bensì per impostazione giuridico-economica. Nel caso dell'assistenza al volo, tale

impostazione si arricchisce della ricerca qualificata ai fini dell'ingresso imprenditoriale sul mercato mondiale, mediante accordi di livello internazionale.

Il piano aziendale, presupposto dell'evoluzione del modello istituzionale, a suo tempo elaborato dall'Ente pubblico economico, individua le linee strategiche di cambiamento nell'adeguamento delle strutture finanziarie ed amministrative, della situazione patrimoniale e fiscale, delle strutture organizzative e dei processi aziendali, del sistema degli spazi aerei e dei servizi.

Fondamentalmente, nelle intenzioni propositive, l'equilibrio della gestione andrà assicurato svincolandosi dal contributo statale, valorizzando gli investimenti attraverso il contratto di programma; elementi, dati, processi e sistemi aziendali andranno valorizzati con obiettivi di redditività, mediante commercializzazione dei servizi, nuova presentazione del Piano di Volo e accessi ai terminali e alle reti aziendali, potenziamento della formazione di personale. Nella logica di mercato, netta dovrà essere la distinzione tra servizi soggetti a "cost recovery" e servizi da mettere a profitto presso società controllate o collegate; dovrà costituirsi adeguata capacità di ricerca e sviluppo in tutti i settori diretti e collegati dell'ATC/ATM (AIR TRAFFIC CONTROL/AIR TRAFFIC MANAGEMENT), formulando le necessarie sistematiche, in sinergia con altre Entità del mondo dei vettori e dell'Industria. Il piano prevede vari interventi sul traffico e l'impostazione di una nuova politica tariffaria che attui la diversificazione delle fonti di finanziamento degli investimenti che, per la parte non coperta dall'autofinanziamento, potrebbe avvalersi del ricorso al mercato finanziario, meccanismo più compatibile con la progettata figura societaria.

2b) Osservazioni consequenziali

Siffatta programmazione di politica gestionale induce a richiamare le circostanze nelle quali si è verificato recentemente l'incidente all'aeroporto di Milano Linate, in relazione al quale sono in corso di accertamento, da parte delle competenti Autorità, cause e responsabilità.

Il tragico accadimento, oltre a far raccomandare che sulle varie problematiche concernenti la sicurezza venga sensibilizzata l'attenzione degli organi di Governo in direzione di un più completo coordinamento tra i vari soggetti operanti nel settore, offre motivo di seria riserva sulla positività di una politica gestionale che persegua il miglior risultato economico, ma limiti, nello stesso tempo, l'impiego di fondi necessari all'adozione di tutti gli strumenti tecnologici che garantiscono la massima sicurezza del traffico aereo, in quanto interesse pubblico.

Infatti, l'Ente non può non improntare la propria azione alla utilizzazione di ogni capacità di spesa, sulla base di una programmazione articolata, che, pur attenta al contenimento, a favore degli utenti, delle tariffe sul piano internazionale, non trascuri gli investimenti riguardanti direttamente il controllo della circolazione aerea e la sicurezza delle operazioni di volo.

Al riguardo, formano oggetto di considerazione alcuni elementi emergenti contabilmente, in relazione alla consistenza dei residui e conseguenti avanzi di amministrazione, nonché al fenomeno dell'accantonamento in Tesoreria Unica della sovvenzione statale, per un totale di 1.200 miliardi. Quanto a questa circostanza, gli amministratori dell'Ente hanno invece ritenuto di evidenziarla a proposito delle finalità di autofinanziamento in correlazione con l'acquisibilità di entrate non pertinenti all'espletamento dei servizi istituzionali.

Va segnalato, quindi, come una gestione rivolta prevalentemente ai profitti comprometta l'esigenza di privilegiare l'impiego equilibrato delle migliori tecnologie strutturali, ai fini del costante perfezionamento di tutto il sistema di sicurezza, per eliminare al massimo i fattori di rischio.

3) L'Ente pubblico economico e il suo funzionamento

Nella legge istitutiva dell'Ente Pubblico Economico, alla fissazione dei compiti consistenti nell'assistenza al volo (art. 2) seguono la disciplina degli organi (Presidente, Consiglio di Amministrazione, Collegio dei revisori dei conti, Direttore generale) oggetto di regolamentazione ad opera di norme Statutarie (artt. 3 e 4), nonché le statuizioni relative alla successione nei rapporti giuridici facenti capo alla passata Azienda, alla individuazione del patrimonio (art. 6) e alla regolamentazione dell'ordinamento contabile (art. 7), integrata dalla istituzione dell'ufficio di controllo interno. Le ulteriori disposizioni riguardano il nuovo assetto del personale (art. 8), la previsione normativa relativa ai contratti di programma e di servizio (art. 9), la partecipazione dell'Ente a programmi internazionali (art. 10), alcune norme transitorie e, da ultimo, la convalida degli effetti prodotti dai decreti-legge che hanno preceduto l'emanazione della legge formale.

Nello Statuto, emanato con approvazione interministeriale del 27 maggio 1997, come già nel Regolamento amministrativo contabile (oggetto del decreto interministeriale 22.4.1997), alla enunciazione dei criteri di economicità della gestione e di redditività di impresa nello svolgimento delle attività e dei servizi stabiliti dalla legge istitutiva si accompagna la determinazione di conformare tale attività ai principi di trasparenza, di efficienza e di continuità, per il soddisfacimento delle esigenze della sicurezza e degli utenti.

Sugli aspetti strutturali e funzionali dell'Ente Pubblico Economico la Corte dei conti ha riferito ampiamente nelle relazioni precedenti, in particolare in quella riguardante l'esercizio dell'anno 1997 (Determinazione n. 28/99 della Sezione del Controllo sugli Enti).

Si ritiene qui di evidenziare ancora che, malgrado i puntuali richiami mossi, si sono rilevate difficoltà nello svolgimento dei lavori del Consiglio di Amministrazione dell'E.N.A.V. a causa delle irregolarità nella programmazione degli argomenti e della loro trattazione, spesso rinviata od elusa, a volte impedita, con evidenti riflessi sulla partecipazione dei Revisori e del Magistrato delegato della Corte, dalla inosservanza dei termini di

provvista della documentazione relativa agli argomenti oggetto di deliberazione.

L'argomento del trattamento economico spettante agli Organi dell'Ente ha riscontrato aggiustamenti, che, comunque, non hanno eliminato, per quanto riguarda compensi e rimborsi, la rilevata mancanza di un sistema equilibrato rispetto alla diversità degli organi nonché in confronto alle posizioni dirigenziali.

Il quadro relativo all'organigramma ha presentato sostanziale stagnazione, perdurando, in contrasto con la pletoricità delle strutture, la loro incompleta o imperfetta utilizzazione. In particolare, alle persistenti lacune nella provvista dirigenziale - che ha riguardato anche l'Ufficio del Magistrato delegato, pur essendo normativamente prevista - si è affiancata la scarsa attenzione alla funzionalità di alcune strutture, compromessa, come l'Ufficio Affari Legali, da insufficienza di operatori e loro collaboratori a dispetto di un notevole e continuo bisogno di attività consultiva e di patrocinio giudiziario nell'interesse dell'Ente, mentre inadeguata organizzazione ha presentato l'ufficio appositamente istituito in relazione alla successiva trasformazione in Società per Azioni.

Nell'ottica gestionale delle risorse umane ha inciso il frequente ricorso all'affidamento all'esterno di incarichi professionali al cui espletamento avrebbero dovuto o potuto provvedere le strutture dell'Ente, derivandone evidente dispendio di tempo e mezzi finanziari. E' stata puntualmente contestata la regolarità di siffatti comportamenti, insieme con il richiamo alla prospettazione di profili di responsabilità. Il fenomeno, da un lato, può ingenerare sulle strutture un malinteso esonero da responsabilità, da un altro provocare demotivazione e disamore dei dipendenti verso le loro mansioni.

Non sono risultati conformi alle norme che eccezionalmente permettono il conferimento di incarichi (cfr., per il consentito riferimento, l'art. 7 del d.lg.vo 29/1993, di cui è estrinsecazione diretta il comma m) dell'art. 5 dello Statuto dell'Ente) molti casi di ingiustificata reiterazione di essi su argomenti più volte trattati, che in qualche caso si equivalevano

sostanzialmente ad inserimento nell'organico ed hanno perciò formato oggetto di censura.

Problema che ha suscitato contrasti concerne le assunzioni a tempo determinato, cui può seguirne la trasformazione in collocazione a tempo indeterminato.

La relativa disciplina è contenuta nel combinato disposto delle leggi 230/1962, 223/1991 e 196/1997, ma i provvedimenti adottati dall'Ente hanno provocato un contenzioso presso il giudice del lavoro.

Invero, l'assunzione a tempo determinato deve svolgersi con le modalità di cui all'art. 25 della legge 23.7.1991, n. 223 e cioè mediante richiesta nominativa dei competenti organi di collocamento presso i quali i lavoratori devono risultare iscritti e con l'obbligo, da parte dei datori di lavoro, di riservare il 12% delle assegnazioni in questione a lavoratori appartenenti alle cosiddette fasce deboli, come definite dal comma quinto dello stesso articolo.

Inoltre, l'art. 12 della legge 24.6.1997, n. 196, che prevede taluni effetti economici nel caso di contratto prorogato, stabilisce che il contratto derivante da una seconda riassunzione, entro certi termini dalla scadenza del primo, si considera a tempo indeterminato.

Orbene, i rilievi della Corte dei conti hanno riguardato i presupposti, non riscontrabili in fattispecie, dell'applicabilità a monte della normativa ex L. 230 - perché l'Ente non può ricomprendersi tra le aziende esercenti i servizi aeroportuali - e, in via gradata, della ricorrenza delle circostanze, non verificate, della imprevedibile straordinarietà ed attinenza all'espletamento di compiti istituzionali del datore di lavoro e alla concreta programmabilità delle attività affidate agli assunti.

Tali rilievi possono essere menzionati giacché non sono state ritenute convincenti le controdeduzioni dell'Ente, peraltro non suffragate, in fattispecie singole, da idonea documentazione circa l'osservanza delle predette modalità, così come non risulta essere stata attuata una selezione nella chiamata degli assunti, dovendosi tener conto della predisposizione di domande di assunzione in quanto assicurata da apposita banca-dati a suo tempo istituita.

La fenomenologia rilevata, oltre che ipotizzare il mancato rispetto della regola generale del ricorso al mercato del lavoro (art. 2098 c.c.), si riporta alla grave anomalia consistente nella mancata fissazione dei "carichi di lavoro", consentendo la formazione di un apparato organizzativo in parte squilibrato e condizionandone la stessa contrattazione collettiva, senza idonei presupposti logico-temporali e conseguenti analisi valutative di compiti ed attribuzioni di competenza. Il problema è suscettibile di particolare considerazione quanto ad efficienza specifica di apparati tecnologici. L'inadempienza del dettato dell'art. 8, 2° comma, della legge 665 ha pregiudicato anche la precisa quantificazione di posizioni intermedie tra microstrutture e macrostrutture, i cosiddetti quadri di cui alla legge 13.5.1985, n. 190.

La gestione del personale, al di là del fisiologico contenzioso che può produrre, ha verificato una annosa vicenda giudiziaria - non ancora conclusa - per l'applicazione data dall'Ente alla statuizione recata dall'art. 15 della legge istitutiva in materia di convalida di atti e provvedimenti adottati prima della legge medesima. Nelle varie fasi di tale contenzioso, riguardante promozioni dirigenziali, si è inserita la declaratoria di parziale illegittimità costituzionale delle norme oggetto della citata sanatoria (Corte costituzionale, sentenza n. 14 del 5.12.1999).

Non esente da rilievi si è presentata ancora la gestione delle spese di funzionamento degli organi e di quelle di rappresentanza, pur definite in apposita autoregolamentazione consiliare, che si ispira ai principi enucleati dalla giurisprudenza della Corte dei conti nella materia del danno relativo ai rapporti esterni ed al "culto dell'immagine". Le relative risultanze contabili non sono confortate da idonea documentazione ed il frequente ricorso ad occasioni conviviali (con punte di spesa ingente) è risultato genericamente motivato con "doveri di ospitalità", lasciando serie perplessità circa la rappresentatività dei soggetti (e spesso dello stesso invitante) estranea al consentibile culto dell'immagine e all'interesse al perseguimento delle finalità istituzionali.

L'attenzione del controllo ha riguardato anche la pratica, non nuova nella realtà gestionale degli Enti pubblici, dell'elargizione di regalistica ed

omaggi, la cui legittimità è discutibile. La spesa, superiore agli ottanta milioni per gli anni 1998 e 1999, è stata segnalata alla Procura regionale della Corte dei conti.

Analogo episodio nell'amministrazione che ha preceduto l'Ente Pubblico Economico si era già concluso con la condanna a risarcimento irrogata dalla Corte dei conti in riferimento a spese di ingentissimo ammontare.

4) Bilanci e risultanze generali degli esercizi finanziari 1998 e 1999

I bilanci preventivi per gli anni 1998 e 1999 e per i trienni 1998-2000 e 1999-2001 hanno registrato ritardi rispetto alla data (31 ottobre) normativamente prevista per la loro formazione ed approvazione. Infatti, per l'esercizio 1998 sia il bilancio annuale che quello triennale sono stati approvati con delibera del C.d.A. n. 350 del 23/12/1997, per l'esercizio 1999 l'approvazione dei preventivi è intervenuta con delibera del C.d.A. n.164 del 23/12/1998.

Ne è conseguita la necessità di ricorrere per entrambi gli anni alla gestione provvisoria, che per il 1998 è stata deliberata dal C.d.A. il 23/12/1997 (delibera n.351) ed autorizzata con Decreto Interministeriale sino al 30/04/1998, mentre per il 1999 non è stata deliberata, in relazione alla mancanza - nel regolamento di amministrazione e contabilità - di una testuale previsione, in dipendenza dell'ultimo comma dell'art. 27 di detto R.A.C., che fissa al 31/12/1998 il parallelismo tra la contabilità generale e la contabilità finanziaria. Va notato che sul bilancio preventivo del 1998 non si è pronunciato il Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

I conti consuntivi degli esercizi finanziari 1998 e 1999 sono stati approvati con delibere del C.d.A., rispettivamente l'8 luglio 1999 (delibera n. 75) ed il 27 aprile 2000 (delibera n. 42).

Il ritardo nell'approvazione del consuntivo 1998 (fissato dal R.A.C. per il 30 aprile) è stato determinato da ulteriori accertamenti e conseguenti modifiche resesi necessarie durante la predisposizione del documento contabile.

L'adeguamento dello schema di bilancio al sistema economico-patrimoniale, secondo i principi di cui agli artt. 2423 bis e seguenti del Codice Civile, richiamati dal vigente Regolamento di Amministrazione e Contabilità (approvato dai Ministeri vigilanti il 22/04/1997, e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15 del 20/01/1998), non è stato ancora completato, pregiudicando il concretarsi dei presupposti che la legge istitutiva dell'Ente Pubblico Economico ha sancito per il definitivo assetto contabile-gestionale dell'organizzazione dell'assistenza al volo.

Peraltro, la stessa legge 665/1996 (art. 14, 2° comma) aveva previsto il mantenimento delle normative e procedure vigenti nelle more dell'adeguamento.

Sui consuntivi in oggetto si sono pronunciati il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica con note del 4 ottobre 1999 e del 9 giugno 2000, rispettivamente per l'esercizio 1998 e 1999, ed il Ministero dei trasporti e della navigazione con note del 26 gennaio ed 11 luglio 2000, rispettivamente per il 1998 ed il 1999.

I conti consuntivi per il 1998 ed il 1999 verranno messi a raffronto, nelle varie tabelle, con la gestione 1997 per ogni utile comparazione; l'analisi evidenzierà principalmente variazioni ed indici di scostamento, nella considerazione che la contabilità risente in questi esercizi del mutamento strutturale in corso che ha poi portato alla trasformazione dell'ENAV in società per azioni a decorrere dal 1° gennaio 2001.

La tabella seguente riassume i risultati complessivi delle gestioni in esame.

(in milioni di lire)

risultanze generali	1997	1998	var. %	1999	var. %
Avanzo finanziario di comp.	87.781	145.422	65,7	119.141	-18,1
" di amministrazione	448.654	627.392	39,8	814.460	29,8
" economico	262.168	298.355	13,8	266.157	-10,8
Patrimonio netto	1.911.027	2.239.458	17,2	2.505.615	11,9
Residui attivi	708.169	884.418	24,9	916.497	3,6
Residui passivi	992.193	1.175.669	18,5	1.217.968	3,6

Da un elementare esame dei dati emerge il netto miglioramento del risultato di competenza che nel 1998 raggiunge il 65,7%, per poi ridursi leggermente nel 1999, comunque, sempre in misura soddisfacente ove si consideri il disavanzo di 18 miliardi che si era verificato nel 1996. Complessivamente il 1998 evidenzia un notevole aumento percentuale di

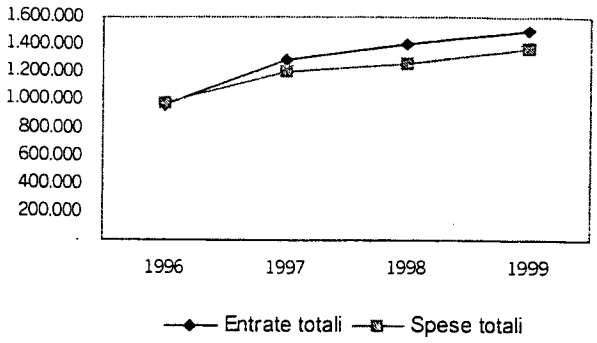
tutte le risultanze generali, che nel 1999 appaiono più modeste se non inferiori, quale la diminuzione del 18,1% dell'avanzo finanziario e del 10,8% dell'avanzo economico. Sempre rilevante si presenta il risultato d'amministrazione, che dopo la maggiorazione del 39,8% segnata nel 1998, soprattutto per l'aumento di circa il 25% dei residui attivi, presenta nel 1999 una variazione del 29,8% determinata da un maggiore disequilibrio tra riscossioni e pagamenti a fronte di un identico aumento percentuale dei residui attivi e passivi.

Gestione finanziaria

La tabella seguente riassume i dati finanziari di competenza ed il grafico ne evidenzia l'andamento fino al 1999.

(in milioni di lire)

	1997	1998	1999
ENTRATE			
Entrate correnti	901.939	1.015.111	1.082.040
Entrate in c/capitale	132.065	134.262	139.479
Partite di giro	256.518	257.704	276.280
Totale entrate	**1.290.522**	**1.407.077**	**1.497.799**
USCITE			
Uscite correnti	693.500	734.322	816.260
Uscite in c/capitale	252.723	269.628	286.118
Partite di giro	256.518	257.705	276.280
Totale uscite	**1.202.741**	**1.261.655**	**1.378.658**
Avanzo finanziario di competenza	**87.781**	**145.422**	**119.141**



Dopo l'aumento ad una media del 28% sia delle entrate che delle spese nel 1997, il 1998 manifesta una tendenza al rialzo delle entrate superiore alle spese, 9% contro il 4,9%, sintomatico di una carenza di capacità gestionale di tutte le risorse disponibili. Fenomeno che in parte si compensa nel 1999 (6,5% per le entrate, 9,3% per le uscite), soprattutto perché si va verso un assestamento generale in vista della trasformazione in S.p.A..

(in milioni di lire)

	1998					1999				
ENTRATE	**prev. iniz.**	**prev. def.**	**indice scost.**	**accertamenti**	**indice scost.**	**prev. iniz.**	**prev. def.**	**indice scost.**	**accertamenti**	**indice scost.**
Correnti	822.125	827.405	1,01	1.015.111	1,23	897.806	1.021.796	1,14	1.082.040	1,06
In c/capitale	130.045	2.005	0,01	134.262	67,00	130.070	130.070	---	139.479	1,07
Partite di giro	329.025	329.025	1,00	257.704	0,78	334.500	338.700	1,01	276.280	0,82
totale	1.281.195	1.158.435	0,90	1.407.077	1,21	1.362.376	1.490.566	1,09	1.497.799	1,00
USCITE				**impegni**					**impegni**	
Correnti	778.332	789.152	1,01	734.322	0,93	770.961	911.001	1,18	816.260	0,89
In c/capitale	270.863	321.083	1,18	269.628	0,84	557.792	557.792	---	286.118	0,51
Partite di giro	329.000	329.000	1,00	257.705	0,78	334.500	338.700	1,01	276.280	0,82
totale	1.378.195	1.439.235	1,04	1.261.655	0,88	1.663.253	1.807.493	1,09	1.378.658	0,76
Avanzo o dis. finanziario	**- 97.000**	**- 280.800**		**145.422**		**- 300.877**	**- 316.927**		**119.141**	

I raffronti – esposti nel prospetto precedente - tra la previsione iniziale e definitiva e tra questa ed i dati di consuntivo, con i relativi indici di scostamento, evidenziano nel 1998 un'anomala previsione delle entrate in conto capitale; tale discordanza è causata dalla intempestiva comunicazione all'Ente del contributo statale, del quale si ha notizia solo dal bilancio di previsione del Ministero del tesoro.

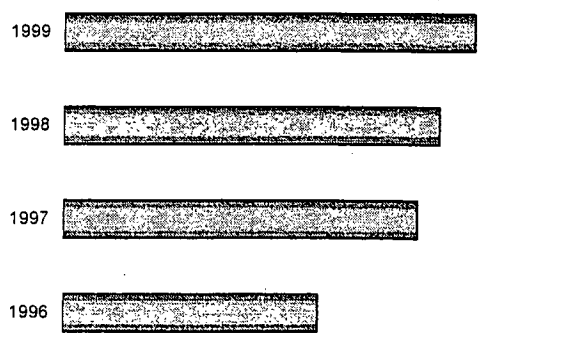
Entrate correnti

(in milioni di lire)

ENTRATE CORRENTI	1997	1998	1999
- Penalità	526	2.301	1.511
- Interessi di mora	5.922	248	102
- Tariffe sorvolo int.le e naz.le	473.025	679.553	720.087
- Tariffa di terminale int.le	81.048	87.562	20.062
- Tariffa di terminale naz.le	28.720	32.293	8.001
- Int. legali e int. di mora	---	2.814	1.987
- Tariffa sorvolo int.le	139.172	2.063	504
- Tariffa sorvolo naz.le	32.745	43	6
- Tariffe di terminale int.le e naz.le	---	---	130.103
- Recupero esenzioni	57.720	75.023	103.741
- Recupero oneri sociali	72.280	119.596	81.644
- Finanziamenti CEE	1.535	683	---
- Contributi da Eurocontrol	---	---	785
- Vendita servizi e tecnologie	1.401	1.798	4.721
- Vendita pubblicazioni	372	299	275
- Proventi diversi	262	209	16
- Affitto immobili	102	111	103
- Interessi attivi	4.895	6.385	6.726
- Recuperi e rimborsi diversi	1.574	3.825	1.326
- Penalità varie	2	---	---
- Rimborso oneri personale distaccato	636	177	317
- Entrate eventuali	4	130	23
Totale entrate correnti	**901.939**	**1.015.111**	**1.082.040**

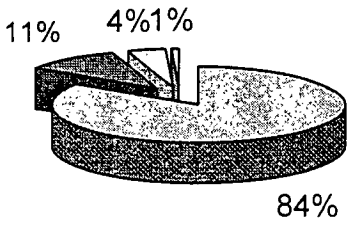
Nella tabella precedente sono evidenziate tutte le entrate correnti. Figurano dapprima le entrate per servizi, che costituiscono il 79,5% delle entrate correnti nel 1998 e l'81,5% nel 1999. Esse sono composte: dalle entrate erariali - penalità ed interessi di mora su tasse di sorvolo e di terminale riferite agli esercizi precedenti - per un totale di 2.549 milioni nel 1° anno e di 1.613 milioni nel 2° anno e dalle tariffe di sorvolo e di terminale, sia nazionali che internazionali, entrambe gestite, rispettivamente dall'1-1-1997 e dall'1-1-1999, da EUROCONTROL, che ha ormai quasi completamente assorbito il servizio di tariffazione e riscossione, consentendo all'ENAV di disporre dei proventi entro 60 giorni dal mese di effettuazione dei voli.

Dai grafici seguenti si rilevano l'andamento delle entrate per servizi nella loro interezza e le percentuali di flusso distinte per capitoli.



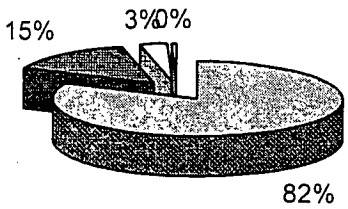
	1996	1997	1998	1999
entrate per servizi	550.449	761.158	806.876	882.364

1998



Tar. sorvolo
Tar. terminale int.le
Tar. terminale naz.le
Altre

1999



Tar. Sorvolo
Tar. Terminale - gest. Eurocontrol
Tar. Terminale - gest. ENAV
Altre

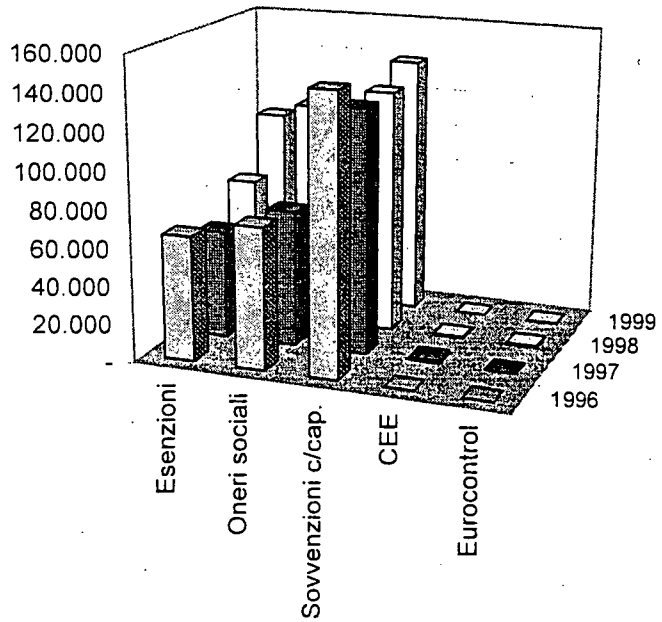
I trasferimenti correnti a carico dello Stato si riferiscono al recupero esenzioni ed oneri sociali che nel 1998 aumentano del 49,7%, nel 1999 invece si riducono del 4,7%.

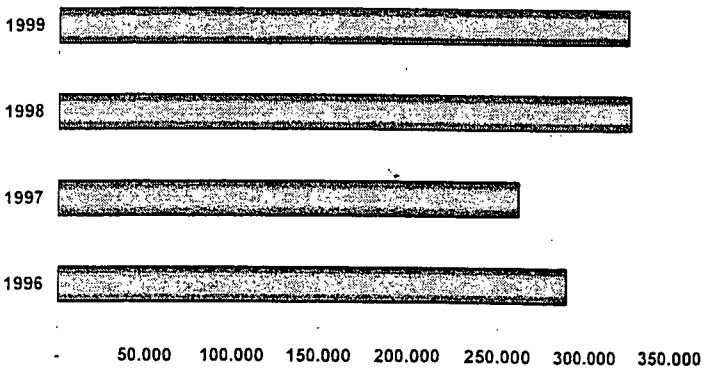
Tali percentuali sono alterate perché nel 1998 sono stati contabilizzati: un conguaglio 1997 per 13,2 miliardi, un anticipo sull'esercizio finanziario 1998 per 55 miliardi e 126,4 miliardi quale quota, relativa a 14 mensilità, corrispondente al recupero dei costi sostenuti dall'Amministrazione della Difesa; tale somma ha prodotto un'eccedenza dei trasferimenti statali di 13 miliardi considerati anticipazione per l'esercizio 1999.

Il consuntivo per il 1999, nei capitoli di pertinenza, tiene conto del recupero della predetta somma e delle effettive anticipazioni 1999 calcolate proporzionalmente sulle somme tariffate da EUROCONTROL ai sensi del D.M. 05/05/1997 sulla regolarizzazione dei flussi finanziari tra EUROCONTROL e l'Italia.

Il contributo CEE, non più ricorrente nel 1999, nel 1998 risulta ridotto del 55,5% rispetto al 1997; nel 1998 era finalizzato ad uno studio per la messa in esercizio dell'ADS (AUTOMATIC DEPENDANT SURVEILLANCE) nell'area mediterranea, mentre nel 1997 ha finanziato uno studio di fattibilità per l'implementazione del radar secondario Modo S nei siti di Monte Lesina e Maccarese.

L'andamento dal 1996 al 1999 dei trasferimenti esterni, comprendenti oltre ai capitoli di parte corrente anche voci di entrata in conto capitale, è evidenziato nel grafico seguente. La tabella successiva dà conto della consistenza totale dell'apporto esterno nei quattro anni dal 1996 al 1999.





	1996	1997	1998	1999
Tot. trasferimenti esterni	288.428	261.535	326.233	324.617

Uscite correnti

(in milioni di lire)

USCITE CORRENTI	1997	1998	1999
Spese per gli Organi	366	1.381	1.370
Spese correnti per il personale	384.629	395.498	449.384
Pensioni (anticipo tratt. Tesoro)	800	274	13
Manutenzioni - pezzi ricambio	170.153	172.697	220.391
Spese di telecomunicazione	25.900	29.131	22.611
Progettazioni ed innovazioni	10.318	20.098	2.216
Contribuzione ad Eurocontrol	41.343	42.704	46.522
Oneri finanziari	2.486	874	329
Oneri tributari	1.518	23.408	15.973
Varie	55.987	48.258	57.451
Totale uscite correnti	**693.500**	**734.322**	**816.260**

Questo prospetto evidenzia le spese correnti più significative ai fini del controllo.

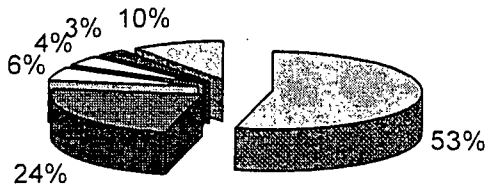
Si notano un aggiornamento dei compensi agli Organi nel 1998 determinato dal D.P.R. 15/06/1998 ed una variazione del trattamento economico delle missioni in base alla delibera del Consiglio di Amministrazione n. 23/1998.

Le spese per il personale, al netto del T.F.R., aumentano nel 1998 del 2,8%, percentuale che sale all'8,3% considerando i 21 miliardi dell'I.R.A.P. (Decr.leg.vo n. 446 del 15/12/1997) imputati tra gli oneri tributari, mentre nel 1999 aumentano del 13,6%.

Lo stanziamento per progettazioni aumenta nel 1998 del 94,8%, per l'incremento delle spese riferite al progetto GNSS, mentre nel 1999 si riduce per il differimento della realizzazione dei progetti relativi al programma di innovazione tecnologica e per il suddetto progetto GNSS (GLOBAL NAVIGATION SYSTEM).

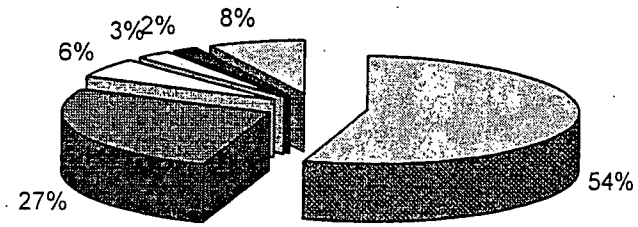
Gli oneri finanziari diminuiscono negli esercizi esaminati rispettivamente del 64,8% e del 62,4% soprattutto perché nel 1997 erano stati stanziati circa 2 miliardi (contro i 137 milioni del 1998 ed i 70 milioni del 1999) per fronteggiare l'onere degli interessi passivi scaturiti dalla restituzione di entrate erariali ridefinite in base all'art. 7, comma 5, della legge 665/1996.

1998



personale manut.-ricambi Eurocontrol
circuiti on. tributari altre

1999



personale manut.-ricambi Eurocontrol circuiti on. tributari altre

Tali grafici espongono le percentuali di spesa corrente più consistenti; si può notare che la spesa per il personale, nelle percentuali del 53% e del 54%, è la più considerevole in entrambi gli anni, seguita dalla spesa per manutenzione e ricambi rispettivamente con le percentuali del 24% e del 27%.

Velocità di gestione Spese correnti
(in milioni di lire)

	1998		**1999**	
Pagamenti	594.516	**0,81**	660.838	**0,81**
impegni	734.322		816.260	

La velocità di gestione, che aveva segnato un miglioramento nel 1997 con un rapporto di 0,84 contro lo 0,80 del 1996, nel 1998 dà un indice ridotto a 0,81 - immutato nel 1999. Tale situazione è stata determinata da un ristagno eccessivo di alcune categorie di spese, soprattutto quelle concomitanti all'attività istituzionale.

Situazione amministrativa e residui

(in milioni di lire)

	1997		1998		1999	
Fondo cassa ad inizio esercizio		**679.510**		**732.678**		**918.643**
Riscossioni in c/competenza	851.419		865.554		1.009.893	
" " c/residui	242.395		350.720		439.727	
		1.093.814		1.216.274		1.449.620
Pagamenti in c/competenza	777.835		790.493		922.065	
" " c/residui	262.811		239.816		330.267	
		1.040.646		1.030.309		1.252.332
Fondo cassa a fine esercizio		**732.678**		**918.643**		**1.115.931**
Residui attivi es. precedente	269.066		342.895		428.591	
" " dell'esercizio	439.103		541.523		487.906	
		708.169		884.418		916.497
Residui passivi es. precedente	567.287		704.507		761.374	
" " dell'esercizio	424.906		471.162		456.594	
		992.193		1.175.669		1.217.968
AVANZO D'AMMINISTRAZIONE		**448.654**		**627.392**		**814.460**

Rapporti sintomatici di liquidità

riscossioni	**1997**	1.093.814	**1,05**
pagamenti		1.040.646	
	1998	1.216.274	**1,18**
		1.030.309	
	1999	1.449.620	**1,16**
		1.252.332	

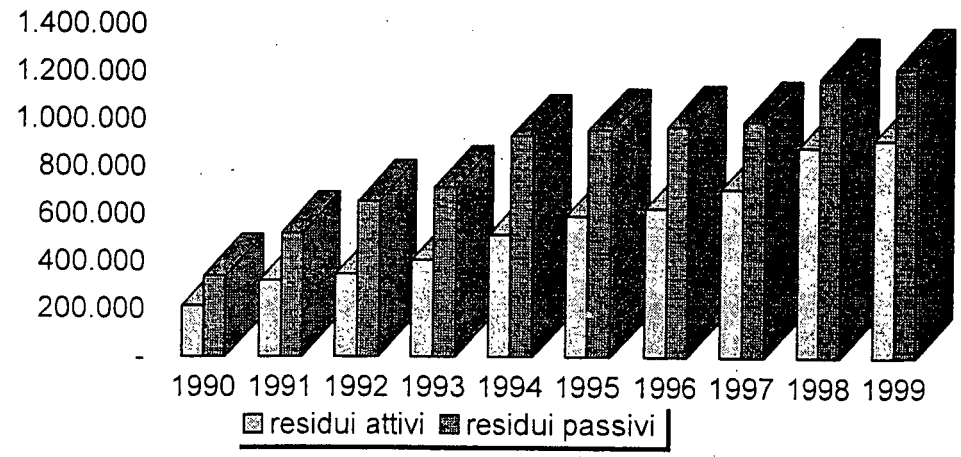
residui attivi	**1997**	708.169	**0,71**
residui passivi		992.193	
	1998	884.418	**0,75**
		1.175.669	
	1999	916.497	**0,75**
		1.217.968	

La situazione amministrativa presenta un avanzo superiore del 39,8% nel 1998 e del 21,5% nel 1999, quindi continua, soprattutto per il primo esercizio, l'ipofunzionalità lamentata negli anni precedenti dal Magistrato della Corte dei conti e messa in rilievo anche nella relazione del Collegio dei revisori per il consuntivo 1998. L'assestamento della capacità di spesa, infatti, è l'unica misura idonea a contenere la massa dei residui di stanziamento.

A dimostrazione del rilevato fenomeno va notato l'aumento del 25,4% del fondo di cassa nel 1998 e poi del 21,5% nel 1999, contro la percentuale del 7,8% del 1997, come rappresentato dagli indici sintomatici di liquidità: da 1,05 nel 1997 si passa a 1,18 nel 1998 ed a 1,16 nel 1999.

I residui attivi e passivi, mentre manifestano un lieve ed uguale aumento percentuale (3,6%) nel 1999, nel 1998 aumentano in misura non proporzionale; infatti, i residui attivi salgono del 24,9% (soprattutto residui dell'esercizio) ed i residui passivi del 18,4%.

Il grafico seguente rappresenta l'andamento dei residui nell'ultimo decennio.



INCIDENZA RESIDUI
(in milioni di lire)

	1998		1999	
tot. res. **attivi** di comp.	541.523	**0,38**	487.906	**0,33**
tot. accert. di comp.	1.407.077		1.497.799	
tot. res. **passivi** di comp.	471.162	**0,37**	456.594	**0,33**
tot. impegni di comp.	1.261.655		1.378.658	

SMALTIMENTO RESIDUI
(in milioni di lire)

	1998		1999	
res.**riscossi** + min. accert.	350.720 + 14.555	**0,52**	439.727 + 16.102	**0,52**
res. all'1/1 + magg. accert.	708.169 + 0,4		884.418 + 2	
res. **pagati** + min. accert.	239.816 + 47.872	**0,29**	330.267 + 130.974	**0,38**
res. all'1/1 + magg. accert.	992.193 + 0,8		1.175.669 + 46.947	

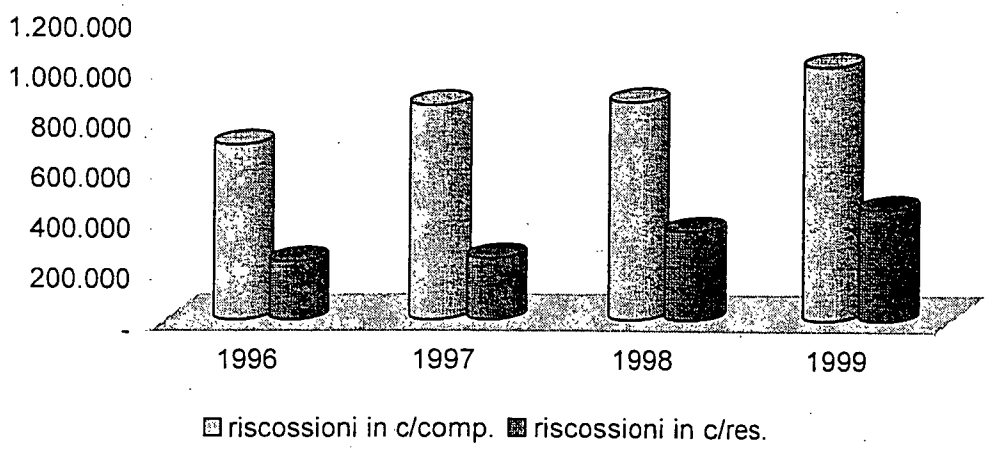
La situazione dei residui emerge più chiaramente dall'analisi dell'incidenza e dello smaltimento.

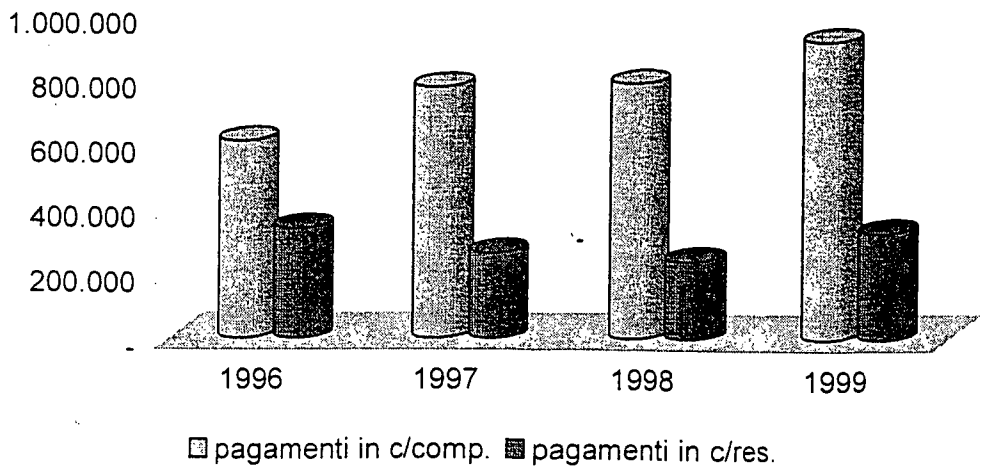
Nel 1998 l'incidenza dei residui attivi aumenta, portandosi a 0,38 contro lo 0,34 del 1997, i residui passivi, scesi a 0,35 nel 1997 (0,38 nel 1996), salgono nel 1998 a 0,37; nel 1999, l'incidenza diminuisce per entrambi, attestandosi sullo stesso indice (0,33).

Anche gli indici di smaltimento riflettono un peggioramento generale nel 1998: i residui attivi scendono da 0,57 del 1997 a 0,52 nel 1998, in dipendenza di una maggiore riscossione (350 miliardi contro i 242 miliardi del 1997) e di un minore annullamento (14 miliardi contro i 115 miliardi del 1997), il tutto a fronte di residui iniziali (all'1/1/1998) superiori all'esercizio precedente per il 13%; anche l'indice di smaltimento dei residui passivi cala

notevolmente, da 0,42 del 1997 scende a 0,29 nel 1998, soprattutto per minori accertamenti (-67% rispetto al 1997).

Il 1999 presenta un indice di smaltimento invariato per i residui attivi, mentre riflette un lieve miglioramento (0,38) per i residui passivi.





Dall'esame dei grafici precedenti, riferiti agli anni 1996 - 1999, mentre non si rilevano scostamenti notevoli nel 1998, nel 1999 emerge un distacco sia delle riscossioni (+19,2%), che dei pagamenti (+21,5%).

La velocità di gestione delle entrate e delle spese è rappresentata chiaramente dagli indici sottoriportati il cui aumento denota un'efficienza leggermente in salita.

VELOCITA' DI RISCOSSIONE ENTRATE TOTALI

(in milioni di lire)

	1998		1999	
riscossioni gest. competenza	865.554	**0,61**	1.009.893	**0,67**
accertamenti gest. competenza	1.407.077		1.497.799	
riscossioni: gest. comp. + gest. res.	1.216.274	**0,58**	1.449.620	**0,61**
accertamenti: gest. comp. + gest. res.	2.100.692		2.366.117	

VELOCITA' DI GESTIONE SPESE TOTALI

(in milioni di lire)

	1998		1999	
pagamenti gest. competenza	790.493	**0,63**	922.065	**0,67**
impegni gest. competenza	1.261.655		1.378.658	
pagamenti: gest. comp. + gest. res.	1.030.309	**0,47**	1.252.332	**0,51**
impegni: gest. comp. + gest. res.	2.205.977		2.470.300	

Conto economico

ENTRATE	1997	1998	1999
Parte I			
Entrate correnti	901.939	1.015.111	1.082.040
Parte II			
Entrate accertate in prec. esercizi	----	----	23.256
Sopravvenienze attive	132.029	134.252	139.454
Insussistenze passive	140.508	47.871	84.028
Rimanenze parti di ricambio	----	30.799	1.906
totale	272.537	212.922	248.644
TOTALE GENERALE	**1.174.476**	**1.228.033**	**1.330.684**
SPESE			
Parte I			
Spese correnti	693.500	734.322	816.260
Parte II			
Spese impegnate in prec. esercizi	----	30.075	----
Amm.ti e dep. Immobili	5.692	5.822	6.516
" " Impianti	79.465	76.813	102.498
" " Automezzi-mac. uff.	1.028	707	1.015
Eliminazione impianti	----	----	17
Accant.to T.F.R.	400	2.645	2.860
" balance Eurocontrol	----	20.900	80.000
" eccedenza trasf. Stato	----	13.356	----
" costruzione scuola Forlì	----	----	9.000
Sopravvenienze passive	37	10	25
Insussistenze attive	132.186	45.028	46.336
totale	218.808	195.356	248.267
TOTALE GENERALE	**912.308**	**929.678**	**1.064.527**
AVANZO ECONOMICO	**262.168**	**298.355**	**266.157**

Il conto economico presenta un risultato positivo nel 1998, con miglioramento rispetto all'esercizio precedente.

Nel consuntivo 1998 è riportata per la prima volta la voce relativa alle rimanenze di magazzino iscritte tra le entrate non finanziarie del conto economico per 30.799 milioni e tra le uscite per 30.075 milioni.

Dal conto consuntivo per il 1999 si rileva un avanzo economico ridotto del 10,8% per l'utilizzo del Balance EUROCONTROL (9.900 milioni) e dell'eccedenza trasferimenti dallo Stato del 1998 (13.356 milioni).

Conto patrimoniale

(in milioni di lire)

	1997	1998	1999
A T T I V I T A'			
Cassa	732.678	918.643	1.115.931
Residui attivi	708.169	884.418	916.497
Crediti bancari e finanziari	1.768	1.768	1.768
Rimanenze parti di ricambio	----	30.799	32.705
Conferimenti e quote in altri Enti	2.800	10.300	10.100
Immobili	239.835	294.521	323.035
Immobilizzazioni tecniche	1.701.139	1.875.454	2.100.092
T.F.R.	400	3.045	5.891
TOTALE ATTIVITA'	**3.386.789**	**4.018.948**	**4.506.019**
CONTI D'ORDINE	293.058	319.887	367.887
P A S S I V I T A'			
Residui passivi	992.193	1.175.668	1.217.969
Debiti bancari e finanziari	76	86	108
Fondo accant.to T.F.R.	400	3.045	5.891
" " Balance Eurocontrol	----	20.900	91.000
" " eccedenza trasf. Stato	----	13.356	----
" costruzione scuola Forlì	----	----	9.000
" ammor.to immobili	38.632	44.454	50.970
" " impianti	433.145	509.957	612.455
" " automezzi e macch. uff.	11.317	12.024	13.011
TOTALE PASSIVITA'	**1.475.762**	**1.779.490**	**2.000.404**
PATRIMONIO NETTO			
Avanzo economico esercizi precedenti	1.648.860	1.911.027	2.239.458
Riserva ex parti di ricambio	----	30.075	----
Avanzo economico dell'esercizio	262.168	298.355	266.157
TOTALE PATRIMONIO NETTO	**1.911.027**	**2.239.458**	**2.505.615**
CONTI D'ORDINE	293.058	319.887	367.887

Il patrimonio netto, come si desume dalla tabella precedente, è di 2.239 miliardi a fine 1998 con un aumento del 17,2%; nel 1999 segna un aumento dell'11,9% portandosi a 2.505 miliardi.

Si rileva soprattutto una liquidità di cassa eccessiva. Essa, infatti, nel 1998 è maggiorata del 25% (contro un aumento dei residui passivi del 18,5%) e nel 1999 del 12,7%, a fronte dell'aumento dei residui passivi del 3,6%. Tale considerevole liquidità rappresenta, ancora una volta, la difficoltà dell'ENAV ad attuare i programmi prefissati e ne è riprova l'accantonamento, in entrambi gli esercizi, del contributo statale finalizzato a spese in conto capitale.

Tra le poste attive emergono: nel 1998 le rimanenze per parti di ricambio per circa 30 miliardi che nel 1999 sono aumentate di 1,9 miliardi (quale variazione iscritta nel conto economico), l'accantonamento per il T.F.R. del personale soggetto alla normativa INPS aumentato nel 1998 di 2,6 miliardi e di 2,8 miliardi nel 1999.

Tra le passività emergono i fondi di accantonamento Balance EUROCONTROL, l'eccedenza dei trasferimenti dallo Stato, il contributo del Ministero dei trasporti e 9 miliardi per la nuova sede del Centro di formazione ubicato in Forlì.

5) Organizzazione e costo del lavoro

La determinazione del fabbisogno di personale per l'Azienda autonoma di assistenza al volo fu effettuata nel 1993, prevedendo un organico di 4.321 unità, compresi i dirigenti.

La legge finanziaria per il 1994 bloccava poi la dotazione organica alla consistenza del 31/08/1993, per cui la stessa veniva nuovamente definita con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 155 del 28/04/1994 in 3.640 unità, compresi 35 dirigenti.

Dopo la trasformazione dell'Azienda in Ente pubblico economico, il Consiglio di Amministrazione, con delibera n. 300 del 18/09/1996, provvedeva a fissare in 3.539 unità l'organico del personale ed in 63 unità l'apparato dei dirigenti. Quest'ultimo è stato oggetto di modifica con delibera n. 58 del C.d.A. del 29/06/1998, con la quale il numero dei dirigenti è stato elevato a 66 unità.

Osservazione a monte in tema di organizzazione e costo del lavoro, perché si riflette necessariamente in termini di difficoltà di porre una ragionata analisi dei costi e dei risultati (in connessione con la "produttività dei fattori impiegati, inclusi gli investimenti e i rispettivi costi": art. 9, lett. B, n. 2, della legge 665/1996), concerne la perdurante mancanza di fissazione dei carichi di lavoro, malgrado la previsione testuale che ne aveva fatto l'art.8, secondo comma, della predetta legge 665. La definizione dell'organico in termini quantitativi e qualitativi, in quanto finalizzata alla massima economicità, combinata con la massima produttività, doveva attuarsi entro il 1° gennaio 1999, ma alla configurazione operativa dei singoli impianti non ha mai fatto seguito la previsione relativa alla individuazione dei carichi personali, alla quale non soccorre neppure la succitata delibera n. 300/1996, che è soltanto organigramma dell'apparato.

Tale provvedimento, oltretutto, si inquadra in un contesto normativo, funzionale e gestionale ampiamente datato, sicché, come già accennato, ne rimane influenzata negativamente una importante parte della contrattazione collettiva del personale, come quella di carattere economico, nonché il sistema delle promozioni e degli inquadramenti.

Perciò, l'adeguamento delle linee operative e l'ottimizzazione dell'impiego, pur essendo perseguiti dall'Amministrazione, risultano non perfettamente inquadrati in un riferimento generale, oltre ad essere sfavorevolmente incisi dalla mancanza di chiarezza sulle posizioni di lavoro occorrenti presso ciascun impianto e sulla qualità e complessità dei servizi da rendere, anche tenendo conto della tendenza alla movimentazione del personale.

Nella stessa ripartizione dei costi e dei ricavi, la distribuzione del personale nei centri di Assistenza e nei sistemi di riferimento non è dimensionata in modo efficiente, pregiudicando anche la capacità di assorbire ulteriori quote di traffico retribuito.

Quanto all'andamento della produzione, l'incremento del volato (rispetto all'anno 1997, i voli sono stati 7,4 milioni nel 1998 e 7,9 milioni nel 1999) consente di apprezzare una resa complessiva del sistema, anche se incide su una discrasia tra la disponibilità di personale di controllo ed il costante tasso di crescita dello straordinario.

Ciò spiega anche come la programmazione delle assunzioni risponda in generale a fabbisogni empiricamente determinati, rendendo più evidente l'esigenza di un procedimento di razionalizzazione al riguardo, con la collaborazione delle rappresentanze sindacali.

Peraltro, le disfunzioni contrastano con un costante aumento dei costi del personale, ove si tenga mente a linee salariali affermatesi nel corso della contrattazione collettiva.

Infatti, per quanto riguarda il contratto 1998/2001 non dirigenti, che trova il suo presupposto in numerosi accordi sindacali-quadro, è stato recepito un abnorme sviluppo della ripartizione progressiva in fasi, giacché in una prima fase (definita transitoria) si è generalizzato l'avanzamento parametrale, provocando successivamente, in rilevanti settori di personale, una sperequata reiterazione della progressione retributiva.

Altri fenomeni di valutazione non coordinata si rinvengono nella strutturazione che viene operata a livelli di macrostruttura come di livelli intermedi (apicali, quadri) e di microstrutture. Il completamento della provvista di personale può provocare un rapporto discutibile quanto a

percentuale di consistenza dell'alta e media dirigenza rispetto alla totalità del personale (circa 300 su un totale di 3.500 dipendenti, metà dei quali addetti alle mansioni tecniche).

La Corte ritiene, altresì, che il risultato della contrattazione presenti vari aspetti poco rispettosi delle raccomandazioni di vertice governativo circa il contenimento delle spese di esercizio ai fini della stabilizzazione della finanza pubblica, ancorata, fra l'altro, al divieto di disattendere la programmazione relativa al tasso di inflazione ufficiale; esemplificando, per l'anno 1998 la copertura della eccedenza del 5,5% rispetto all'1,8% del recupero dell'inflazione programmata è stata ipotizzata con l'incremento di produttività comprensivo del consolidamento del fondo di produttività istituito a suo tempo dalla legge 665/1996 solo per gli anni 1994-1997.

Carattere di straordinarietà ha rivestito l'attribuzione (nell'agosto 1999) al personale operativo, di una erogazione di complessive lire dieci miliardi e mezzo, con delibera che è stata segnalata, come ipotesi di danno erariale, alla Procura Regionale della Corte dei conti per il Lazio.

Infatti, l'elargizione, pure intesa materialmente a compensare le maggiori prestazioni necessitate dagli eventi bellici nei Balcani, è stata motivata in premessa con richiamo a mere previsioni normative di autofinanziamento, destinate, peraltro, ad altre finalità, quali la professionalizzazione del personale e la valorizzazione di nuove figure organizzative del lavoro; l'ammontare di essa è stato ragguagliato allo "sforzo aggiuntivo" complessivamente espresso dal personale operativo. L'elargizione è stata ispirata alla "maggiore serenità nel confronto con le parti sociali"; la distribuzione dei compensi è stata regolata esclusivamente con ripartizione budgettaria sui siti.

Conclusivamente, il provvedimento, in quanto privo di uno specifico supporto normativo (contrattazione collettiva vigente o apposita disposizione di legge) elude la necessaria previsione che invece recava l'art. 12 della legge 665/1996, istitutiva del "fondo di compensazione per la produttività", operativo, con la dotazione di dieci miliardi ed incrementabile con economie di bilancio, limitatamente al periodo dal 1994 al 1997.

CATEGORIE	dotazione organica	1997		1998		1999	
		organico bilanciato	cons. al 31/12	organico bilanciato	cons al 31/12	organico bilanciato	cons. al 31/12
Controllori Traff. Aereo	1.634	1.462	1.518	1.556	1.589	1.602	1.603
Esperti Ass. Volo	898	907	871	855	841	844	844
Naviganti	35	22	22	20	20	19	17
Meteo	44	33	33	33	32	32	31
Tecnici	306	214	211	208	204	204	202
Informatici	100	94	94	94	94	93	93
Amministrativi	434	341	337	335	343	342	328
Supporto	88	85	85	87	85	89	83
totale	**3.539**	**3.158**	**3.171**	**3.188**	**3.208**	**3.225**	**3.201**
Dirigenti	66	25	25	37	49	54	54
TOTALE	**3.605**	**3.183**	**3.196**	**3.225**	**3.257**	**3.279**	**3.255**

Il prospetto precedente rappresenta la situazione del personale che, a fronte di una dotazione organica invariata nei tre anni, aumenta nel 1998 di 37 unità e nel 1999 di 7 unità. I dirigenti salgono nel 1999 a 54 unità (nel 1998 si sono verificate 2 cessazioni, 4 nel 1999).

L'organico complessivo al 31 dicembre 1999 è carente del 9,7%.

Come si rileva dalla tabella sotto riportata, il fenomeno dei pensionamenti anticipati si è attenuato; infatti, presenta una riduzione del 24,7% nel 1998 e del 53,4% nel 1999.

CESSAZIONI

	1997	1998	1999
Dirigenti	1	2	4
CTA	102	74	30
EAV	55	31	14
Naviganti	---	2	3
Meteo	---	1	1
Tecnici	8	8	4
Informatici	---	---	1
Amministrativi	8	7	3
Supporto	---	6	1
totale	**174**	**131**	**61**

Nel 1998 è stato applicato il nuovo C.C.N.L. 1998/2001 che prevede per il primo anno un incremento complessivo del 7,3%: l'1,8% riferito al recupero dell'inflazione programmata ed il 5,5% ad un incremento di produttività in previsione del consolidamento del Fondo di produttività scaduto il 31/12/1997. Per il 1999 è previsto un aumento degli stipendi del 6%: l'1,5% quale recupero dell'inflazione programmata ed il 4,5% per aumento di produttività.

Dall'analisi della tabella che segue emerge un aumento stipendiale del 2,9% nel 1998 e del 6,1% nel 1999.

(in milioni di lire)

	1997	1998	1999
Retrib. fissa, accessoria ed oneri connessi			
Stipendi ed altri assegni fissi	208.617	214.596	227.655
Missioni nazionali ed estere	4.607	5.619	6.911
Oneri previdenziali	85.084	81.153	98.427
Trattamento accessorio	71.453	76.541	102.088
Altri oneri	438	367	566
totale	**370.199**	**378.276**	**435.647**
Benefici soc., assistenziali e sp. non retrib.			
Accertamenti sanitari e cure	353	299	267
Acquisto vestiario e divise	49	72	52
Corsi e missioni addestrative	5.931	8.055	4.727
Mensa	7.741	8.490	8.399
Equo indennizzo	356	306	283
T.F.R.	400	2.645	2.868
totale	**14.830**	**19.867**	**16.596**
TOTALE GENERALE	**385.029**	**398.143**	**452.243**
Costi di formazione *	**13.468**	**16.506**	**14.980**
Rimborso oneri personale distaccato	- 636	- 177	- 1.102
TOTALE COSTO DEL LAVORO	**397.860**	**414.472**	**466.121**

* Costi diretti ed indiretti al netto della voce "corsi e missioni addestrative" sopra riportata.

Le missioni nazionali ed estere risultano aumentate in misura notevole; infatti, nei due anni considerati presentano una percentuale di incremento rispettivamente del 22% e del 23%.

Gli oneri previdenziali risultano ridotti del 4,6%, in ragione di una diversa contabilizzazione: poiché la quota I.R.A.P. - Imposta Regionale sulle Attività Produttive - è stata imputata al capitolo di spesa "Imposte e tasse", nella considerazione di tale importo (21 miliardi) si avrebbe in realtà un aumento dell'8,9%; nel 1999 la variazione è più consistente (21,3%) sia per gli aumenti degli stipendi che per la maggiore onerosità per l'Ente del personale in regime INPS.

Il trattamento accessorio, comprendente tra l'altro lo straordinario con limite annuo di 480 ore, sale nel 1998 del 7,1%, nel 1999 del 33,4%.

Gli oneri non retributivi aumentano nel 1998 per il 34%, percentuale ridotta al 19,3% al netto del T.F.R., nel 1999 scendono del 16,5% (20,3% al netto del T.F.R.) a causa della minore incidenza del costo per corsi e missioni addestrative, per il quale si verifica una riduzione, oltre che per i motivi riportati nel paragrafo di pertinenza nella presente relazione, anche per lo slittamento all'esercizio 2000 di parte del programma di formazione del personale; l'aumento del 1998 è determinato, oltre che per l'incremento del 35,8% delle spese per corsi e missioni, anche per il notevole importo iscritto in consuntivo per il T.F.R., dovuto alla definizione del passaggio dal Fondo Pensioni Tesoro all'INPS.

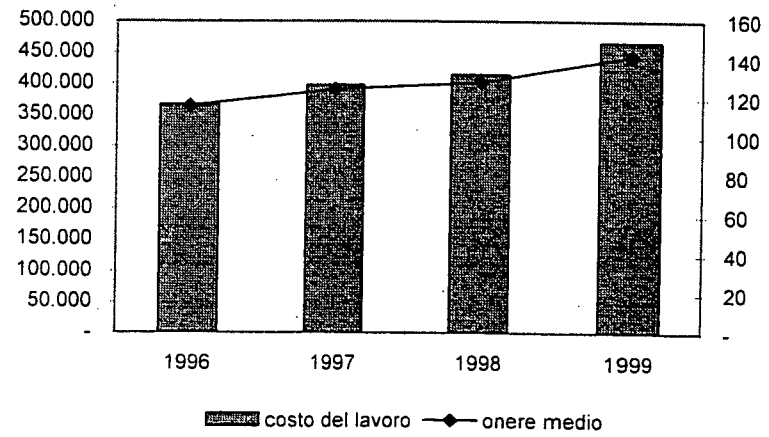
Per completezza, vengono aggiunti, alle spese retributive e non, i costi di formazione e sono depennati gli oneri per il personale distaccato presso il Consorzio SICTA, trattandosi di personale in prestito il cui costo retributivo è a carico del Consorzio, ma anticipato dall'ENAV. A questo fine, nei due esercizi esaminati, sono state impegnate rispettivamente 3 e 2 unità (n. 2 unità nel 1997) e dagli importi diversi ed altalenanti iscritti in consuntivo emerge il ritardo con cui il Consorzio provvede al rimborso delle quote stipendiali anticipate dall'ENAV.

Il costo del lavoro aumenta nel complesso, precisamente del 4,2% nel 1998 - percentuale ridotta rispetto all'anno precedente (+8,6% nel 1997),

per le variazioni verificatesi sugli oneri previdenziali e sul T.F.R. - e del 12,5% nel 1999.

L'onere medio, considerando l'organico bilanciato, è di 128 milioni nel 1998 (125 milioni nel 1997) e di 142 milioni nel 1999, quindi con un aumento percentuale rispettivamente del 2,8 e del 10,7.

La dimostrazione grafica dell'andamento del costo del lavoro e del conseguente onere medio dal 1996 al 1999 si ricava dalla tabella seguente.



5a) Costi di formazione

L'ENAV ha manifestato negli ultimi anni un crescente interesse per la professionalità dei propri dipendenti, istituendo corsi destinati alla formazione dei nuovi assunti, corsi per l'aggiornamento professionale e l'aggiornamento linguistico.

I corsi di formazione si distinguono in corsi interni, gestiti direttamente da CFQP/Divisione Formazione, e corsi esterni affidati ad organizzazioni pubbliche o private.

Alla determinazione del costo di formazione, come rappresentato nella tabella successiva, concorrono costi diretti ed indiretti riferiti ai corsi interni ed esterni. In particolare, per i corsi interni, viene calcolato:

- costo del personale docente e di quello istruttore, delle commissioni d'esame e di struttura, comprensivamente degli aspetti di costo fisso e variabile del lavoro;
- spese relative alla manutenzione dei simulatori utilizzati nelle varie sedi di svolgimento dei corsi operativi;
- spese per il materiale didattico;
- quote di ammortamento riferite ai cespiti inventariati nel corso dell'anno;
- spese generali di esercizio e altri costi aggiuntivi.

Per i corsi esterni viene calcolato solo il costo d'iscrizione.

C'è poi un costo comune alle due tipologie riferito al personale discente che, se trattasi di personale ENAV, è relativo al trattamento di missione, se trattasi di allievi in formazione, quindi non ancora assunti, è riferito ad oneri diretti ed indiretti riguardanti la borsa di studio.

(in milioni di lire)

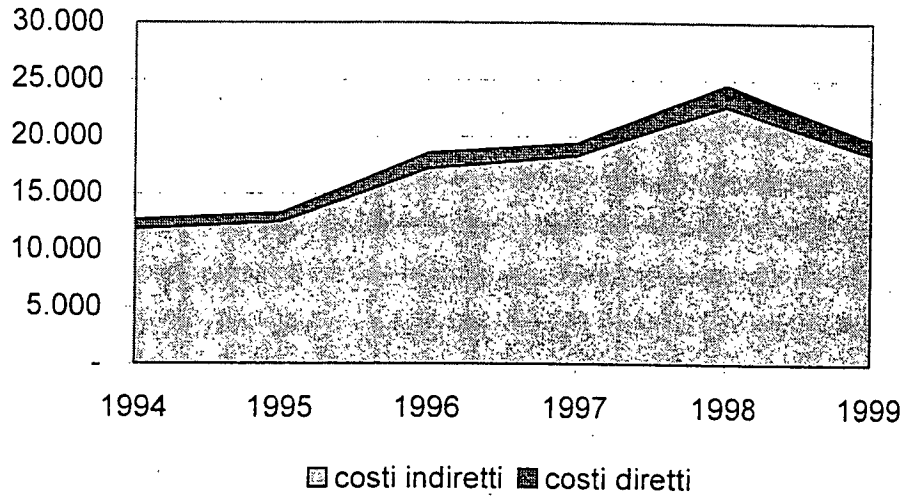
COSTI DIRETTI E INDIRETTI	1994	1995	1996	1997	1998	1999
INDIRETTI:						
- costo lavoro pers. dip. impegnato in attività di formazione (1)	6.302	5.635	8.822	9.372	11.270	8.600
- costo lavoro pers. del centro di form.ne (2)	3.871	3.765	5.233	6.297	7.410	5.677
- altre spese	1.700	3.097	3.124	2.650	4.006	4.226
totale costi indiretti	**11.873**	**12.497**	**17.179**	**18.319**	**22.686**	**18.503**
DIRETTI:						
- iscrizione a corsi esterni e prestazioni professionali di formatori esterni	**832**	**796**	**1.380**	**1.080**	**1.875**	**1.204**
TOTALE COMPLESSIVO	**12.705**	**13.293**	**18.559**	**19.399**	**24.561**	**19.707**

(1) Comprensivo di spese di viaggio e soggiorno per la frequenza ai corsi.

(2) Impiegato per docenze, progettazione ed organizzazione dei corsi limitatamente alle ore dedicate alla formazione.

I valori riportati nella tabella precedente, ricavati dalla contabilità analitica dell'Ente sui costi di formazione, danno una visione complessiva della iniziativa.

Tali costi lievitano nel corso degli anni fino a raggiungere nel 1998 una maggiorazione del 91%, rispetto al 1994, dei costi indiretti e del 125% dei costi diretti; nel 1999 queste spese si ridimensionano avvicinandosi ai valori del 1997 con una riduzione del 18% dei costi indiretti e del 36% dei diretti. Il grafico seguente rappresenta l'andamento delle spese di cui trattasi nel corso degli ultimi esercizi.



(in milioni di lire)

TIPOLOGIA INTERVENTO	1998			1999		
	(1)costo discenti	costo corsi	TOTALE	(1)costo discenti	costo corsi	TOTALE
Form. neo assunti	494	2.203	2.697	409	674	1.083
Agg.to prof.le	10.414	10.486	20.900	8.070	9.554	17.624
Agg.to linguistico	362	602	964	121	879	1.000
TOTALE	**11.270**	**13.291**	**24.561**	**8.600**	**11.107**	**19.707**

(1)Costo del lavoro e missioni

COSTO MEDIO DEI CORSI INTERNI ED ESTERNI						
TIPOLOGIA INTERVENTO	1998			1999		
	discente	giorno istr.le	ora istr.freq.	discente	giorno istr.le	ora istr.freq.
Form. neo assunti	44.945.135	7.172.096	79.690	16.411.594	17.756.807	201.707
Agg.to prof.le	38.278.669	17.112.571	247.773	22.858.113	20.125.929	297.004
Agg.to linguistico	7.834.706	6.645.992	232.770	14.924.449	11.110.423	387.573
COSTO TOTALE MEDIO	**33.690.713**	**14.096.344**	**200.769**	**21.799.456**	**19.194.846**	**292.871**

	numero corsi		giornate istr.li		frequentatori		ore istruzionali		costo (in milioni)	
	interni	esterni	corsi int.	corsi est.	corsi int.	corsi est.	corsi int.	corsi est.	corsi int.	corsi est.
1998	37	61	1.424	318	441	288	118.000	7.180	23.681	880
1999	27	95	603	424	320	584	51.000	16.300	17.120	2.587

Nelle tabelle precedenti si evidenziano i vari tipi di interventi con indicazione del costo discenti e del costo corsi, il costo individuale rapportato a giorni ed ore di frequentazione, nonché la distinzione tra corsi esterni ed interni per il numero degli stessi, le giornate ed ore istruzionali, i frequentatori ed il costo complessivo.

Da un esame sommario dei dati suddetti, si evince un aumento rilevante del costo di formazione totale nel 1998 pari al 26,6% e una riduzione del 19,8% nel 1999 (+1,6% rispetto al 1997).

Il notevole scostamento del 1998 è stato determinato dall'aumento dei corsi interni e dal conseguenziale rialzo dei costi indiretti (+23,8%).

Nel 1999 nel ridimensionamento del costo totale ha inciso la tendenza dell'Ente ad affidare i corsi ad organizzazioni esterne; infatti, come si rileva dall'ultima tabella, il numero dei corsi esterni aumenta del 56% contro la diminuzione del 27% degli interni.

Emerge, inoltre, che, a fronte dei 95 corsi esterni (68 in più dei corsi interni) e delle maggiori unità (+264) frequentanti gli stessi, il costo totale che l'Ente sostiene (2.587 milioni) è notevolmente inferiore.

Si ipotizza per il futuro che l'Ente possa privilegiare i corsi di formazione esterni, sicuramente meno dispendiosi e, con l'obiettivo del massimo contenimento dei costi e della migliore qualità dei servizi erogati, finalizzare gli stessi alla formazione ed all'aggiornamento di un maggior numero di dipendenti, nella considerazione che i corsi di cui trattasi hanno interessato soltanto il 22,6% dell'organico bilanciato nel 1998 ed il 27,6% nel 1999 e che hanno determinato, negli ultimi tre anni, un indice di incidenza sul costo del lavoro rispettivamente di 0,05, 0,06 e 0,04.

6) Esercizio finanziario 2000

In vista della trasformazione dell'ENAV in società per azioni, si è dato avvio nel corso dell'anno 2000 alla procedura di variazione del sistema contabile, per cui, a partire dal mese di gennaio 2001, è stato possibile dare esecuzione alla modifica totale delle scritture contabili in conformità alle disposizioni contenute negli articoli 2423 e seguenti del codice civile.

Per tale motivo si è ritenuto opportuno fare una trattazione separata dell'esercizio 2000 in quanto anno di transizione tra Ente pubblico economico e Società per azioni.

Il prospetto seguente riporta le risultanze generali dell'esercizio in oggetto e il raffronto percentuale con i dati finali del consuntivo 1999.

risultanze generali	1999	2000	var. %
Avanzo finanziario di comp.	119.141	20.996	-82
" di amministrazione	814.460	1.044.366	28
" economico	266.157	56.309	-79
Patrimonio netto	2.505.615	2.561.924	2
Residui attivi	916.497	786.799	-14
Residui passivi	1.217.968	977.852	-20

Emerge chiaramente la diminuzione dell'avanzo finanziario (-82%) che influenza, in parte, l'avanzo economico, anch'esso ridottosi per il 79%. A fronte di un patrimonio netto pressoché invariato, si riduce lo stanziamento dei residui attivi e passivi.

Gestione finanziaria

(in milioni di lire)

	2000
ENTRATE	
Entrate correnti	1.086.211
Entrate in c/capitale	136.546
Partite di giro	270.445
Totale entrate	**1.493.202**
USCITE	
Uscite correnti	946.471
Uscite in c/capitale	255.290
Partite di giro	270.445
Totale uscite	**1.472.206**
Avanzo finanziario di competenza	**20.996**

La tabella precedente raffronta le entrate e le uscite distinguendole in correnti, in conto capitale e per partite di giro. Le entrate totali sono quasi invariate, le uscite al contrario aumentano del 6,8%, determinando la diminuzione dell'avanzo finanziario di competenza; in particolare aumentano per il 16% le sole spese correnti, di cui il prospetto seguente evidenzia le componenti più significative.

(in milioni di lire)

USCITE CORRENTI	2000
Spese per gli Organi	841
Spese correnti per il personale	470.065
Manutenzioni - pezzi ricambio	197.104
Spese di telecomunicazione	25.057
Progettazioni ed innovazioni	5.187
Contribuzione ad Eurocontrol	52.760
Oneri finanziari	55
Oneri tributari	132.407
Varie	62.995
Totale uscite correnti	**946.471**

Le spese più incisive sono costituite dagli oneri tributari che nel 2000 aumentano di circa 116 mld. Infatti in questo esercizio l'ENAV ha affrontato imposte IRPEG e IRAP per oltre 131 mld, riferiti per 70,6 mld al saldo 1999 del contributo in conto capitale dello Stato e per 60,7 mld all'acconto 2000 dello stesso.

Si rilevano inoltre: un aumento del 13,4% della contribuzione ad Eurocontrol compensata con i recuperi tariffari; un incremento delle spese di telecomunicazione (10,8%) determinato dai collegamenti per CED AOIS (Aeronautical Operation Information System) e dall'acquisizione dei collegamenti satellitari; un decremento delle spese per gli organi (-38,6%) per effetto del commissariamento dell'Ente, intervenuto il 4.8.2000, e un aumento del 4,6% della spesa corrente per il personale, le cui componenti sono riportate nel prospetto che segue.

(in milioni di lire)

	2000
Retrib. fissa, accessoria ed oneri connessi	
Stipendi ed altri assegni fissi	227.200
Missioni nazionali ed estere	8.261
Oneri previdenziali	103.060
Trattamento accessorio	116.092
Altri oneri	539
totale	**455.152**
Benefici soc., assistenziali e sp. non retrib.	
Accertamenti sanitari e cure	284
Acquisto vestiario e divise	48
Corsi e missioni addestrative	5.991
Mensa	8.463
Equo indennizzo	110
T.F.R.	3.925
totale	**18.821**
TOTALE GENERALE	**473.973**

Nella considerazione di una consistenza organica bilanciata (3.258 unità) ridotta di 21 unità rispetto al 1999 e del rinvio delle nuove assunzioni al 2001, hanno concorso alla determinazione dell'aumento suddetto gli effetti del CCNL 1998/2001 per il rinnovo della parte economica per il 2000/2001 del personale dirigente e non dirigente.

La retribuzione fissa ed accessoria aumenta complessivamente del 4,5%. Tra le spese non retributive emerge l'incremento del 27% della voce "Corsi e missioni addestrative", in parte determinato dall'aggiornamento professionale del personale amministrativo in conseguenza del passaggio alla contabilità privatistica, e l'incremento del 37% del T.F.R. comprendente anche gli importi devoluti quale indennità di fine rapporto per il personale a tempo determinato e indeterminato cessato dal servizio.

Nel prospetto seguente sono analizzate le entrate correnti.

(in milioni di lire)

ENTRATE CORRENTI	2000
- Penalità	470
- Interessi di mora	96
- Tariffe sorvolo internazionale e nazionale	741.636
- Tariffa di terminale internazionale	19
- Tariffa di terminale nazionale	0,2
- Interessi legali e interessi di mora	1.459
- Tariffa sorvolo internazionale	197
- Tariffa sorvolo nazionale	0,4
- Tariffe di terminale internazionale e nazionale	144.060
- Recupero esenzioni	85.132
- Recupero oneri sociali	102.556
- Finanziamenti CEE	104
- Vendita servizi e tecnologie	3.689
- Vendita pubblicazioni	390
- Proventi diversi	46
- Affitto immobili	121
- Interessi attivi	4.131
- Recuperi e rimborsi diversi	1.885
- Rimborso oneri personale distaccato	102
- Entrate eventuali	117
Totale entrate correnti	**1.086.211**

Le entrate per servizi sono pressoché invariate (882,3 mld nel 1999 e 887,9 mld nel 2000 con una flessione dello 0,6%) e sono quasi

completamente accentrate nelle tre voci: tariffe di sorvolo, tariffe di terminale e interessi legali e di mora.

I trasferimenti esterni (324,6 mld nel 1999 e 317,8 mld nel 2000) si riducono per il 2% e comprendono oltre al contributo statale corrente (recupero esenzioni ed oneri sociali) il contributo dello Stato finalizzato agli investimenti per L. 130 mld, il finanziamento CEE per il progetto "Pre Operational Data Gathering" e il contributo in conto capitale di L. 47 milioni sempre proveniente dalla Comunità Europea.

La Situazione amministrativa

(in milioni di lire)

	2000	
Fondo cassa ad inizio esercizio		**1.115.931**
Riscossioni in c/competenza	996.521	
" " c/residui	605.387	
		1.601.908
Pagamenti in c/competenza	1.044.672	
" " c/residui	437.748	
		1.482.420
Fondo cassa a fine esercizio		**1.235.419**
Residui attivi es. precedente	290.119	
" " dell'esercizio	496.680	
		786.799
Residui passivi es. precedente	550.318	
" " dell'esercizio	427.534	
		977.852
AVANZO D'AMMINISTRAZIONE		**1.044.366**

La situazione amministrativa dell'ENAV, rappresentata nella tabella precedente, evidenzia un avanzo maggiorato del 28,2% rispetto all'esercizio precedente. Tale risultato è dipeso soprattutto da una riscossione dei residui più elevata (38%) che ha determinato l'aumento delle liquidità (+10%) e da

un riaccertamento dei residui di stanziamento relativi a programmi di ammodernamento e potenziamento non più attuati in seguito alla definizione del Piano d'Impresa, per cui si rileva una riduzione dei residui pregressi attivi del 32,3% e passivi del 27,7%.

Il Conto economico

(in milioni di lire)

ENTRATE	2000
Parte I	
Entrate correnti	1.086.211
Parte II	
Entrate accertate in prec. esercizi	33.664
Sopravvenienze attive	136.546
Insussistenze passive	229.906
Rimanenze parti di ricambio	2.749
totale	402.865
TOTALE GENERALE	**1.489.076**
SPESE	
Parte I	
Spese correnti	946.471
Parte II	
Amm.ti e dep. Immobili	7.508
" " Impianti	113.494
" " Automezzi-mac. uff.	597
Accant.to T.F.R.	3.889
" balance Eurocontrol	126.211
Insussistenze attive	234.597
totale	486.296
TOTALE GENERALE	**1.432.767**
AVANZO ECONOMICO	**56.309**

Tutti gli assestamenti eseguiti dall'Ente in vista della privatizzazione si riflettono anche sul conto economico, infatti è consequenziale che l'avanzo finale si riduca del 78,8%. Artefici di tale situazione sono, oltre al saldo finanziario corrente, l'accantonamento per il trattamento di fine rapporto,

che viene maggiorato del 36%, e l'accantonamento del balance Eurocontrol (+57,8%) che comprende 100,3 mld relativi al 2000 e 25,9 mld riferiti agli anni 1998 e 1999; infine incidono sul saldo negativo della seconda parte del conto economico le insussistenze per le variazioni prodotte in sede di riaccertamento dei residui attivi e passivi.

Il Conto patrimoniale

(in milioni di lire)

	2000
A T T I V I T A'	
Cassa	1.235.419
Residui attivi	786.799
Crediti bancari e finanziari	1.768
Rimanenze parti di ricambio	35.454
Conferimenti e quote in altri Enti	1.071
Immobili	386.014
Immobilizzazioni tecniche	2.082.500
T.F.R.	9.691
TOTALE ATTIVITA'	**4.538.716**
CONTI D'ORDINE	409.887
P A S S I V I T A'	
Residui passivi	977.852
Debiti bancari e finanziari	105
Fondo accant.to T.F.R.	9.691
" " Balance Eurocontrol	192.547
" ammor.to immobili	58.477
" " impianti	724.763
" " automezzi e macch. uff.	13.357
TOTALE PASSIVITA'	**1.976.792**
PATRIMONIO NETTO	
Avanzo economico esercizi precedenti	2.505.615
Avanzo economico dell'esercizio	56.309
TOTALE PATRIMONIO NETTO	**2.561.924**
CONTI D'ORDINE	409.887

Il patrimonio netto, incrementato dell'avanzo economico, raggiunge al 31 dicembre 2000 i 2.561 mld.

Tralasciando la Cassa e i Residui attivi e passivi di cui si è già trattato in precedenza, si rilevano tra le attività le "Rimanenze parti di ricambio" rivalutate per L. 2.749 milioni (+8,4%), quale dotazione dei magazzini periferici all'1 gennaio 2000, e la voce "Conferimenti e quote in altri enti" che si riduce di 9.029 milioni per annullamenti di programmi (L. 8.400 milioni) e per la definizione di un contratto (L. 629 milioni).

Tra le passività emergono il Fondo accantonamento balance Eurocontrol (+111%) e il Fondo ammortamento impianti (+18,3%).

7) L'Ufficio di Controllo Interno

La funzione di controllo nella materia finanziaria pubblica spettante nell'ordinamento positivo alla Corte dei conti è stata oggetto di ampliamento ad opera della riforma iniziata con la legge 14.1.1994, n. 20.

Sulla base della istituzione, ai sensi dell'art. 20, c. 2, del D.Lgvo 29/1993, dei servizi di controllo interno per la verifica dei risultati finanziari dell'attività di competenza della dirigenza dei pubblici uffici, il c. 4 dell'art.3 della predetta legge n. 20 statuisce che il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle pubbliche Amministrazioni concerne anche il funzionamento dei controlli interni e, di seguito, il c. 7 della stessa norma, quanto al controllo sugli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, prevede che le relazioni della Corte al Parlamento contengano anche "valutazioni sul funzionamento dei controlli interni".

Per l'Ente di assistenza al volo, alla istituzione dell'ufficio di controllo interno - con l'art. 7, c. 7 della legge 665/1996 e quindi in linea con la direttiva contenuta nel citato D.Lgvo 29/1993 - ha fatto seguito la disciplina contenuta nel Regolamento amministrativo contabile dell'Ente.

Come rilevato nella precedente relazione, la successiva regolamentazione con delibera del Consiglio di Amministrazione ha improvvidamente inciso sui compiti da svolgersi dall'organismo, producendo l'allontanamento, in alcuni casi, dall'ottica generale dei sistemi di controllo e dalla collocazione della specifica funzione dell'Ufficio nell'organizzazione dell'Ente.

Certamente la normativa seguita al D.Lvo 29 ha recato ampie ed autonome articolazioni al funzionamento degli Uffici di controllo interno, lasciando però fondamentale la definizione secondo la quale la verifica della realizzazione degli obiettivi, della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, della imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa si avvale unicamente delle "valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti". Non è perciò ipotizzabile che, attraverso quegli Uffici, si possa determinare un contrasto nell'ordine dei controlli, giacché, al di là della finalità propria dei giudizi spettanti al controllo interno sulla redditività

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

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.