Determinazione n. 31/2002

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 21 giugno 2002;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto legislativo in data 25 luglio 1997, con il quale l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto relativi agli esercizi finanziari 2000 e 2001, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'art. 4 della legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti:

udito il relatore Presidente di Sezione Dott. Domenico Oriani 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 nazionale per l'aviazione civile (ENAC) per gli esercizi 2000 e 2001;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'art. 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;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'art. 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 2000 e 2001 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Domenico Oriani

IL PRESIDENTE
f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'*ENTE NAZIONALE PER L'AVIAZIONE CIVILE (ENAC),* PER GLI ESERCIZI 2000 E 2001

SOMMARIO

PREMESSA. – *Parte Prima* - ORDINAMENTO E STRUTTURA. - *Notazioni di carattere generale.* - 1. Ordinamento. - 2. Adempimenti costitutivi. - 3. Vigilanza ministeriale. - 4. Personale. – *Parte Seconda* - ATTIVITÀ ISTITUZIONALE. - 5. Attribuzioni istituzionali. - 6. Adeguamento normativo. - 7. Attività tecnica di sorveglianza. - 8. Monitoraggio ICAO. - 9. Prevenzione degli atti illeciti. - 10. Infrastrutture aeroportuali. - 11. Investimenti per le infrastrutture aeroportuali. - 13. Libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra. - 14. Oneri di servizio pubblico. – *Parte Terza* - RENDICONTAZIONE. - 15. Disciplina contabile. - 16. Risultati complessivi della gestione finanziaria. - 17. Entrate e spese di parte corrente. - 18. Entrate e spese in conto capitale. - 19. Gestione dei residui. - 20. Stato patrimoniale. - 21. Conto economico. - 22. Situazione amministrativa. - 23. Tenuta degli equilibri di bilancio. - 24. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

Premessa

La ragione per la quale il presente referto abbraccia due consuntivi finanziari – quelli del 2000 e 2001 – sconta la circostanza che solo alla fine del primo semestre del 2001 è divenuto esecutivo il regolamento di organizzazione e dal mese di maggio dello stesso anno l'Ente ha iniziato a corrispondere direttamente al personale dell'ex Direzione generale dell'aviazione civile gli emolumenti stipendiali ed è mossa, quindi, dall'intento di offrire un quadro più significativo degli andamenti di gestione e dei risultati raggiunti sulla base di assetti organizzativi ed operativi stabilizzati.

Il referto relativo all'esercizio 1999 – primo anno di attività dell'Ente – è stato approvato con determinazione n. 7/2001 del 14 febbraio 2001. [1]

Notazioni di carattere generale

I tragici avvenimenti di New York e di Lunate, accaduti alla fine del 2001, hanno riproposto in termini drammatici il tema della sicurezza aeroportuale alimentando interrogativi e riflessioni sull'idoneità degli attuali assetti organizzativi ed istituzionali a garantire i necessari livelli di sicurezza.

È naturale che in occasione di disastri che suscitano sgomento per le modalità in cui sono avvenuti ci s'interroghi sulle cause che l'hanno provocato e sui rimedi d'adottare.

In questa direzione si è mosso il Governo con la costituzione di una Commissione di studio incaricata di individuare le eventuali carenze del sistema ed indicare i possibili rimedi.

Sulle modifiche che potranno essere apportate all'attuale sistema la Corte si limita a raccomandare di tenere nel debito conto le esperienze maturate nella

[1] - Trasmesso alla Presidenza della Camera dei deputati in data 19.2.2001 e pubblicato in Atti parlamentari, XIII legislatura – Doc. XV n. 318.

costituzione dell'Enac, tipiche delle fasi di avvio dei processi di radicale trasformazione delle pregresse organizzazioni amministrative.

Come si ricorderà, la Corte, nel suo primo referto, ebbe a denunciare il significativo ritardo nell'avvio del nuovo Ente attribuendone la causa alle opzioni costitutive che, piuttosto che muoversi nella logica di individuare soluzioni organizzative funzionali alle peculiari caratteristiche del trasporto aereo e ad apprestare rimedi adeguati alle riconosciute emergenze del settore, si preoccupavano di garantire al personale destinato a transitare nel nuovo organismo le più favorevoli condizioni di inquadramento, prevedendo meccanismi di equiparazione giuridica, di progressione di carriera e di trattamento economico come variabile indipendente del disegno complessivo di costruzione del nuovo Ente.

Una siffatta vicenda, non solo ha posto in secondo piano l'esigenza di garantire la continuità del servizio, che anzi negli anni in questione è stato esposto a preoccupanti forme di decelerazione funzionale, ma ha ignorato le specificità del contesto operativo in quanto le soluzioni ordinamentali ed organizzative sono state condizionate dalla consistenza dell'organico ereditato dal vecchio assetto solo in parte compatibile con le mutate connotazioni delle attribuzioni istituzionali.

Ad avviso della Corte gli effetti funzionali e finanziari della descritta operazione sono destinati a durare nel tempo ed a influenzare negativamente la capacità di azione dell'Ente.

Per rendere più esplicito il senso di questa preoccupazione e meglio delineare il quadro delle difficoltà che l'Ente è chiamato ad affrontare si può fare riferimento alla questione relativa ai comandati dell'ex Ente Poste per i quali sono state avanzate minacce di sciopero se, invece di procedere al loro inquadramento nei ruoli dell'Enac, si fosse dato corso all'intenzione

manifestata dal Consiglio di amministrazione di proporre l'istituzione di un ruolo speciale ad esaurimento.

Ai problemi relativi al personale occorre aggiungere le limitazioni operative conseguenti alle competenze in materia di demanio aeroportuale e di risorse finanziarie. affidate a soggetti esterni all'Ente ed il clima "conflittuale" instauratosi tra il Dipartimento dell'aviazione civile e l'ENAC sull'estensione dei "poteri" di vigilanza rivendicati dal primo, in chiave di sostanziale limitazione dell'autonomia di gestione e delle connesse responsabilità dell'Ente stesso.

Le descritte limitazioni e soggezione del contesto di riferimento mentre da un lato influenzano le valutazioni ed il giudizio di merito sugli esiti della gestione dall'altro devono indurre a severe riflessioni sulle ragioni e sul come una materia tanto delicata e complessa, quale quella della sicurezza aerea – messa in discussione dalla forte espansione della domanda e dalle accelerazioni impresse dal processo di liberalizzazione - sia stata trattata senza presidiare in modo adeguato i tempi di entrata in funzione ed il rendimento istituzionale del nuovo Ente chiamato a gestirne i processi operativi.

Sotto l'indicato profilo, l'intenzione di accrescere il livello di sicurezza del trasporto aereo, colmando le attuali insufficienze, andrebbe perseguita senza immaginare riforme idonee a determinare, come è accaduto per l'istituzione dell'ENAC, situazioni di negative forme di decelerazione operativa.

PARTE PRIMA - ORDINAMENTO E STRUTTURA

1. Ordinamento.

1.1 Il decreto legislativo n.250 del 25 luglio 1997 ha istituito l'Ente nazionale per l'aviazione civile (E.N.A.C.) – con autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria sotto la vigilanza del

Ministro dei trasporti e della navigazione - attribuendo allo stesso le funzioni già demandate al Registro aeronautico Italiano, all'Ente Nazionale della gente dell'aria ed alla Direzione Generale dell'aviazione civile.per gli aspetti tecnico-operativi.
L'art.1 di detto decreto ha previsto la trasformazione dell'Enac in Ente pubblico economico non oltre il 31 luglio 1999.

1.2 Le crescenti difficoltà di gestire adeguatamente con le strutture ed i mezzi disponibili il processo di liberalizzazione del settore imposto dalla Comunità europea e gli effetti prodotti dalla forte espansione della domanda, sono alla base delle scelte operate dal legislatore con il citato decreto legislativo n.250/97 sia sul versante degli organismi di disciplina del settore sia su quello delle modalità di gestione delle strutture aeroportuali.
L'obiettivo di razionalizzazione del comparto è stato perseguito concentrando in un unico ente le competenze amministrative e tecniche facenti capo a più soggetti, che tuttavia non assorbono altre importanti competenze attribuite ad altri soggetti ed affidando a società di capitale la gestione dei servizi e la realizzazione delle infrastrutture aeroportuali.
In tale contesto, l'ENAC è stato chiamato a curare l'attuazione della regolamentazione di settore, la standardizzazione dei manuali e delle procedure operative, a tenere i rapporti con gli organismi internazionali, ad esercitare l'attività di sorveglianza sugli operatori del settore.

2. Adempimenti costitutivi

2.1 Organi - Il Consiglio di Amministrazione si è formalmente insediato il 18 novembre 1998 con un ritardo di circa otto mesi sui previsti tempi di costituzione dell'Ente (art. 4, comma 9 del decreto legislativo n.250/97).

Gli emolumenti ai componenti gli organi sono stati fissati, con decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione di concerto con il Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica in data 10 dicembre 1999, nelle seguenti misure annue lorde:

- al Presidente, duecentoventi milioni;
- ai Consiglieri di Amministrazione, quaranta milioni;
- al Direttore Generale, duecento milioni;
- al Presidente del Collegio sindacale, quaranta milioni;
- ai membri effettivi del Collegio sindacale, trentacinque milioni;

Compete inoltre ai membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio sindacale il gettone di presenza di lire 200.000 per la partecipazione alle riunioni collegiali.

Ai componenti degli Organi dell'Ente compete il trattamento di missione (spese di trasporto, alloggio, vitto) ed il rimborso spese nella misura fissata dal contratto della dirigenza dell'Ente senza alcuna maggiorazione.

Al Magistrato delegato della Corte dei conti compete il solo gettone presenza di lire duecentomila per le sedute degli organi di amministrazione e revisione alle quali assiste.

2.2 Statuto - Deliberato dal Consiglio di amministrazione in data 23 dicembre 1998 è stato approvato in via definitiva nell'ottobre 1999.

2.3 Ordinamento contabile - Con decreto interministeriale n. 96/T del 3 agosto 1999 (Ministro dei trasporti e della navigazione di concerto con quello del Tesoro) è stato approvato il regolamento di amministrazione e contabilità il quale, con riferimento ai decreti legislativi n.279/97 e n.29/93, recepisce le innovazioni relative alle unità previsionali di base, ai centri di costo e alla

individuazione dell'attività per funzioni obiettivo, riconoscendo ai dirigenti poteri di spesa a valere sulle assegnazioni di fondi disposte dal Direttore generale in conformità ai programmi deliberati dal Consiglio di Amministrazione.

2.4 Patrimonio – E' costituito, In base all'art.8 del decreto legislativo n.250, dai beni mobili ed immobili per l'esercizio delle attività istituzionali (I°comma) e dai beni del demanio aeroportuale (2°comma) da individuare "entro il 31 agosto 1998" da trasferire all'Ente, i primi, con uno o più decreti del Ministro delle finanze di concerto con quelli dei trasporti e del tesoro, i secondi, con decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze (concerto allargato al Ministro della difesa con riguardo agli aeroporti militari) per il loro successivo affidamento ai concessionari.
Ad oggi, nessun'assegnazione di beni è stata effettuata non essendo stata completata la "individuazione" degli stessi da parte dell'apposito Ufficio commissariale (sette membri), costituito, ex art.8, comma 4 del decreto legislativo n.250, dal Ministro dei trasporti in data 19 maggio 1999.

2.5 Inquadramento del personale. Le operazioni possono dirsi sostanzialmente concluse dopo l'approvazione, con decreto interministeriale del 20 settembre 2000, delle tabelle di equiparazione di cui all'art.10, comma 2 del decreto legislativo n.250 e l'individuazione, con decreti ministeriali del 21 luglio 2000, del personale della Direzione generale dell'aviazione civile rimasto nei ruoli del Ministero dei trasporti ed assegnato al Dipartimento dell'aviazione civile.

2.6 Regolamento di organizzazione. Deliberato alla fine del 2000, è diventato esecutivo il 5 giugno 2001, non avendo le Amministrazioni vigilanti fatto pervenire in tempo utile eventuali osservazioni,

Sulle ragioni e sui criteri delle scelte organizzative contenute nel regolamento si rinvia al precedente referto sul consuntivo 1999 non essendo intervenute modifiche nell'impianto allora varato.

Il limitato tempo trascorso dall'avvio della nuova organizzazione non consente di formulare un giudizio sulla funzionalità della stessa.

2.7 Contratto di programma - L'art.3, comma 1, del decreto legislativo n.250/97, stabilisce che l'Ente stipula con Ministro dei Trasporti, di concerto con i Ministri del tesoro e della Difesa, previa delibera del Consiglio di Amministrazione, un contratto di programma di durata triennale (art.3) "per definire i limiti dell'esercizio delle funzioni in relazione alle attribuzioni", configurando lo stesso come condizione di legittimazione per lo svolgimento delle attribuzioni istituzionali.

Il primo contratto di programma, che doveva essere stipulato entro sei mesi dalla data di insediamento degli organi dell'Ente e quindi entro il 18 maggio 1999, è stato, previa delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione economica (CIPE) in data 22.6.2000 (G.U. del 4.9.2000) stipulato, dopo l'acquisizione dei prescritti pareri resi dai Ministeri concertanti, il 12 ottobre 2000.

Detto contratto ridetermina i tempi della trasformazione in Ente pubblico economico facendoli sostanzialmente coincidere con la scadenza del triennio di validità del contratto di programma.

3. Vigilanza ministeriale.

3.1 Le funzioni di "indirizzo, vigilanza e controllo" sull'E.N.A.C. sono esercitate dal Ministro dei trasporti e della navigazione (art.1, 2 comma del decreto legislativo 250/97), che, a tale fine, si avvale del Dipartimento dell'aviazione civile quale supporto alla propria attività (art.2, 2 comma). Il successivo art.11 definisce in modo puntuale, le modalità di esercizio della funzione di vigilanza.
Nel precedente referto al Parlamento sul consuntivo 1999 si segnalava che nella fase di avvio si era creato un "contenzioso" tra l'amministrazione vigilante e l'Ente vigilato in merito alle modalità di svolgimento ed all'estensione dei poteri di vigilanza e di controllo spettanti al Dipartimento dell'Aviazione Civile per effetto della direttiva ministeriale n.87T del 22.7.1999 (successivamente revocata - ritenuta dal Consiglio di Amministrazione limitativa dell'autonomia decisionale dell'Ente.
Con nota n.1582 del 10 aprile 2001 il Capo Dipartimento dell'aviazione civile ha ritenuto di "*puntualizzare* il succedersi di adempimenti afferenti al decreto legislativo n.250/97, di istituzione dell'ENAC, al fine di *fornire il proprio contributo per rendere più completo il quadro"* e contestare nella sostanza il passo della relazione della Corte dei conti che evidenziava talune distorsioni ed eccessi nello svolgimento delle funzioni di vigilanza.

3.2 Sulla vicenda appare opportuno richiamare la relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sul trasporto aereo svolta dalla IX Commissione trasporti della Camera, approvata nella seduta del 7 marzo 2001, dove si da atto di "uno stato di conflittualità tra l'ENAC ed il Dipartimento dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti" e del fatto che "se, da un lato, il Dipartimento sembra svolgere un'azione di interdizione puntuale sull'attività dell'ENAC,