LEGENDA

Indice di autonomia finanziaria

Rapporto tra le entrate correnti al netto dei trasferimenti correnti e il totale delle entrate correnti (accertamenti)

variazione

da 0 (autonomia nulla) a 1 (autonomia massima)

23.3 Il Dipartimento dell'aviazione civile, a partire dal 2000, ha posto il problema dell'autosufficienza dell'Ente in occasione del trasferimento delle somme iscritte "iscritte nei capitoli dello stato di previsione del Ministero dei trasporti e della navigazione" (art.7, lett.a) del decreto leg.vi n.259/97, rivendicando il diritto-dovere di subordinare detto trasferimento alla dimostrazione e verifica della sussistenza delle esigenze di bilancio dell'ente stesso atteso che quest'ultimo avrebbe dovuto conseguire la piena autonomia finanziaria per effetto dell'acquisizione, a decorrere dal 1° agosto 1997, degli introiti delle gestioni aeroportuali

Il problema dei risparmi di spesa perseguito con la costituzione di un Ente a vocazione imprenditoriale, posto dal Dipartimento dovrebbe essere risolto prima della quantificazione e la iscrizione in bilancio delle risorse da trasferire per evitare tensioni ed incertezze destinate inevitabilmente ad avere negativa ripercussioni sulla vita dell'ente.

La Corte sottolinea la necessità che, in questa delicata fase di avvio, si affrontino in modo costruttivo le difficili problematiche costitutive e di funzionalità dell'Ente chiamato a svolgere un ruolo di primaria importanza nel sistema della sicurezza aeroportuale.

Il rischio da evitare è quello di delegittimare l'Ente in una fase come l'attuale in cui per governare il cambiamento occorre un referente tecnico-operativo organizzato ed autorevole.

24 Conclusioni

24.1 I tragici avvenimenti di New York e di Linate, accaduti alla fine del 2000, hanno riproposto in termini drammatici il tema della sicurezza aeroportuale alimentando interrogativi e riflessioni sulla idoneità degli attuali assetti organizzativi ed istituzionali a garantire i necessari livelli di sicurezza.

Ad avviso della Corte le esperienze maturate nella costituzione dell'ENAC 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 - non sia stata adeguatamente presidiata garantendo i tempi d'entrata in funzione, la qualità della componente organizzativa ed il rendimento istituzionale del nuovo Ente chiamato a curarne l'applicazione.

Le opzioni costitutive piuttosto che muoversi nella logica di individuare soluzioni organizzative funzionali alle peculiari caratteristiche del trasporto aereo ed alle riconosciute emergenze del settore, si sono preoccupate di garantire al personale destinato a transitare nel nuovo organismo le più favorevoli condizioni d'inquadramento, prevedendo meccanismi di transito come variabile indipendente del disegno complessivo di costruzione del nuovo Ente e ponendo in secondo piano l'esigenza di garantire la continuità del servizio, che anzi negli anni in questione è stato esposto a forme di decelerazione funzionale.

Sotto l'indicato profilo, l'intenzione di accrescere il livello di sicurezza del trasporto aereo andrebbe perseguita senza immaginare riforme potenzialmente idonee a ricreare condizioni di decelerazione operativa e tenendo conto dell'avvenuto completamento della fase costitutiva dell'Ente.

24.2 L'auspicio formulato dalla Commissione parlamentare d'indagine di "ripristinare un sistema che faccia dialogare Enac, Enav ed Agenzia per la sicurezza", vale a dire i referenti istituzionali della sicurezza deve tradursi in una ridefinizione, a livello legislativo, del quadro delle competenze e delle responsabilità del comparto. dell'aviazione civile, assegnando ad un solo soggetto il potere generale di regolamentazione tecnica del settore.
L'esperienza insegna che, laddove operano più soggetti autonomi e pari ordinati, a struttura entificata, Intestatari di specifiche attribuzioni nell'ambito dello stesso comparto per la cura d'interessi che mal si prestano ad essere esattamente delimitati, la difesa "dell'identità istituzionale" tende a prevalere alimentando conflitti che rendono oggettivamente difficile il dialogo e la collaborazione.

24.3 Va dato atto che sin dal loro insediamento gli Organi dell'ENAC si sono impegnati ad accelerare i tempi adeguamento dell'ordinamento interno agli "standard" internazionali di sicurezza e di rispondere alla richiesta degli operatori aeronautici di dotare il settore di un quadro organico ed univoco di regole di comportamento.
Sotto gli indicati profili assumono rilievo la delibera consiliare dell'aprile 2000 che ha fissato alla fine del 2002 la data entro la quale tutti gli annessi ICAO dovranno essere recepiti nell'ordinamento nazionale ed il piano di razionalizzazione e di semplificazione della normativa nazionale, avviato nel 1999, sotto la denominazione di "Progetto normativo".

La situazione d'incertezza derivante dalle perplessità manifestate dal Ministero vigilante sul potere regolamentare dell'Ente, in assenza di una norma che espressamente gli attribuisca tale competenza, andrebbe rapidamente superata potendo rallentare il processo d'adeguamento normativo, così come analoghe iniziative di chiarimento andrebbero assunte, anche sul piano legislativo, per definire le competenze dell'ENAC in materia d'accertamento dell'idoneità medica al volo al fine di evitare che il personale navigante nazionale resti escluso dal riconoscimento europeo delle licenze e delle abilitazioni.

24.4 In materia d'attività tecnica di sorveglianza, esiste un'evidente sproporzione tra l'area e gli operatori da controllare e le risorse disponibili obbiettivamente insufficienti a garantire che l'azione di sorveglianza assicuri il puntuale rispetto delle prescrizioni regolamentari.

L'unificazione delle diverse realtà lavorative e gli automatismi d'inquadramento hanno posto l'Ente di fronte a problematiche legate alla carenza di personale tecnico e di professionalità specifiche richieste dai nuovi compiti assegnati alla struttura pubblica di riferimento e dall'accresciuto fabbisogno del settore, senza contare le situazioni di squilibrio nell'organico delle varie strutture soprattutto di quelle periferiche.

Il rilievo centrale che, nell'ambito delle attribuzioni di competenza, riveste quest'attività tecnico-specialistica, richiede che ne sia pienamente garantita la copertura amministrativa anche mediante misure straordinarie al fine di evitare il rischio concreto che il numero e la qualità delle prestazioni di servizio siano commisurati alle risorse disponibili piuttosto che alle esigenze operative.

Nel descritto quadro di difficoltà, appare meritorio l'impegno con il quale la Struttura competente opera per incrementare al massimo il numero delle azioni di controllo anche mediante l'adozione di tecniche di "auditing" sul sistema organizzativo delle aziende interessate.

24.5.Le raccomandazioni formulate dagli Ispettori ICAO attengono ad aspetti nodali della sicurezza e richiedono un'attenzione ed un impegno particolare per recuperare i notevoli ritardi accumulati nel processo costitutivo e sopperire all'ancora insufficiente consistenza quali quantitativa della componente tecnico-ispettiva.

24.6 Le tecnologie innovative che si prevede di usare per accrescere l'affidabilità dei controlli fisici nell'ambito aeroportuale comportano costi aggiuntivi ai quali l'ENAC, pur avendone l'intenzione, difficilmente potrà far fronte con le risorse del proprio bilancio.

24.7 La liberalizzazione dei servizi di handling, l'affidamento ad apposite società di capitale della gestione dei servizi e della realizzazione delle infrastrutture aeroportuali, l'eliminazione del vincolo della proprietà maggioritaria a favore degli azionisti pubblici (Regione, Province, Comuni, Enti locali e Camere di commercio) sono i tasselli di una riforma che si è posta l'obiettivo di trasformare l'aeroporto – concepito come centro di molteplici attività – da mera infrastruttura ad impresa, capace di attrarre capitali privati e di produrre profitto sia per remunerare il capitale di rischio che per reperire le risorse necessarie per il funzionamento ed il potenziamento dello scalo senza più oneri per le finanze pubbliche.

Il bilancio della riforma, avviato con la legge 24 dicembre 1993 n.537 (art.10, comma 13), che doveva, nelle accelerazioni iniziali impresse al processo di trasformazioni, concludersi in breve tempo appare insoddisfacente avendo consolidato situazioni di fatto senza sostanziali contropartite a favore delle esigenze di pubblico interesse.

La necessità di garantire la funzionalità del sistema, messa a repentaglio da una prolungata incapacità di individuare i beni del demanio aeroportuale da affidare in gestione totale, ha prodotto normative "tampone" che hanno avuto l'effetto di "stabilizzare" la condizione di precarietà in cui versava una parte del sistema delle gestioni aeroportuali e di continuare a porre a carico dello Stato il finanziamento d'interventi infrastrutturali che il modello della "gestione totale" intendeva, invece, trasferire alle Società concessionarie a valere sugli introiti erariali alle stesse ceduti..

24.8 Il primo consuntivo delle attività realizzate secondo il nuovo modulo di gestione appare insoddisfacente avendo l'azione di vigilanza esercitata dall'ENAC evidenziato che una serie di lavori fra i più impegnativi procedono, sia pure con gradienti diversi, con difficoltà e ritardi rispetto alle prefissate cadenze programmatiche e temporali.

Secondo gli Uffici tecnici dell'Ente, la principale responsabilità di questo stato di cose ricade sulle Società di gestione che hanno avuto difficoltà ad assumere il ruolo di stazione appaltante per mancanza di esperienze pregresse e di risorse professionali adeguate.

I rischi connessi all'aggravarsi della situazione di precarietà funzionale in cui versano taluni scali, richiede l'assunzione di sollecite iniziative di contrasto agli atteggiamenti dilatori delle imprese che, come l'esperienza dimostra si risolvono generalmente in danno degli interessi erariali e della collettività.

24.9 L'affidamento in gestione totale prevede tassativamente che il gestore utilizzi i diritti aeroportuali per curare gli "interventi indifferibili ed urgenti necessari alle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture aeroportuali, nonché all'attività di gestione aeroportuale" (art.17 legge n.135 del 1997)
Sennonché, l'attività ispettiva disposta dall'Ente sulle condizioni di efficienza di una serie di aeroporti e delle "verifiche" eseguite direttamente dal Dipartimento dell'aviazione civile (lettera del 7 febbraio 2000 n.0406) hanno evidenziato "criticità" legate ad insufficiente manutenzione idonea ad incidere sui livelli di sicurezza.

24.10 L'istituzione di una contabilità analitica per centri di costo classificati, comprensivo delle spese generali ammesse e di ricavi relativo a ciascun servizio costituisce la condizione per una sana gestione delle risorse pubbliche da parte dei gestori totali.
L'indubbia complessità del lavoro da svolgere, affidato a consulenti esterni, a causa della carenza di specifiche professionalità all'interno dell'Ente e la necessità di acquisire "l'avviso" delle controparti sulle metodologie di rilevazione e di registrazione dei dati contabili, non sembra giustificare, dato il rilievo di un tale adempimento, il ritardo maturato finora nella conclusione della procedura prevista per il mese di settembre 2002.

24.11 Il disegno perseguito dal legislatore di trasformare radicalmente il ruolo del gestore aeroportuale da società di servizi a soggetto, managerialmente attrezzato, capace di garantire l'operatività degli aeroporti accrescendone i livelli di efficienza a beneficio, dell'utente finale e dei bilanci pubblici, non più chiamati a finanziare investimenti infrastrutturali, richiede il supporto di una legislazione in linea con le profonde modificazioni intervenute nel trasporto

aereo, mediante l'adeguamento del vigente quadro normativo ancorato ad un contesto socio-economico in larga parte superato.
Da questo punto di vista il problema posto dall'Ente di ridefinire la responsabilità del gestore in connessione con il nuovo ruolo assunto nella realtà del sistema aeroportuale pone lo stesso problema dell'aggiornamento del quadro normativa.

24.12 La "privatizzazione" delle Società di gestione anche di quelle affidatarie "ex lege" pone il problema del se ed in quale misura l'Ente può legittimamente impedire, a tutela delle prevalenti esigenze di pubblico interesse, che la cessione delle quote azionarie segua la logica delle mere operazioni finanziarie privilegiando la "cassa", a scapito del piano di investimento e di sviluppo a base della concessione.
Il percorso seguito nella "privatizzazione" del sistema aeroportuale romano sollecita una riflessione del genere, non tanto nel merito delle scelte, quanto del metodo seguito che ha visto totalmente assente l'ENAC nell'esame e valutazione del piano industriale della nuova società di gestione.

24.13 Gli esiti della procedura concorsuale per garantire la continuità territoriale con la Sardegna, non ancora definitivi, pongono una serie di pesanti interrogativi sul come una sproporzione economica così rilevante tra le offerte si abbia potuta verificare, sul come sia stato possibile che delle Imprese possano, in una procedura concorsuale, formulare valutazioni economiche tanto differenti, su quali devono essere i criteri per valutare adeguatamente la congruità delle offerte per garantire la qualità delle prestazioni senza dover ricorre a sanzioni che comunque vanno a scapito dell'efficienza del servizio.

24.14 Il richiamo all'art.14 del contratto di programma recentemente fatto dal Dipartimento dell'aviazione civile in occasione del pagamento di una sentenza che condanna il Ministero dei trasporti a pagare alla SEA – gestore degli aeroporti milanesi – la somma di 150 miliardi non può significare che l'Ente è tenuto ad indebitarsi per gli oneri del vecchio contenzioso senza aver prima verificato la sostenibilità degli oneri conseguenti in relazione al grado di rigidità dell'attuale quadro finanziario.

24.15 La prevista trasformazione dell'ENAC in ente pubblico economico pone il problema dell'autonomia finanziaria dell'Ente e della capacità dello stesso di far fronte alle esigenze di funzionamento con i propri mezzi.
Il bilancio pluriennale 2001-2003 si dà carico della necessità di indicare un percorso per perseguire tale obiettivo, prefigurando scenari in cui alla progressiva riduzione degli aiuti statali si contrappongono crescenti ricavi derivanti dalle prestazioni di servizio.
Il dato di prospettiva non appare incoraggiante in quanto le stime aggiornate degli oneri del personale correlato al gettito, pure stimato, delle entrate proprie prefigurano scenari di deficit strutturale.

24.16 Il Dipartimento dell'aviazione civile, a partire dal 2000, ha posto il problema dell'autosufficienza dell'Ente in occasione del trasferimento delle somme iscritte nei capitoli dello stato di previsione del Ministero dei trasporti e della navigazione" (art.7, lett.a) del decreto leg.vi n.259/97, rivendicando il diritto-dovere di subordinare detto trasferimento alla dimostrazione e verifica della sussistenza delle esigenze di bilancio dell'ente stesso atteso che quest'ultimo avrebbe dovuto conseguire la piena autonomia

finanziaria per effetto dell'acquisizione, a decorrere dal 1° agosto 1997, degli introiti delle gestioni aeroportuali

Il problema dei risparmi di spesa perseguito con la costituzione di un Ente a vocazione imprenditoriale, posto dal Dipartimento dovrebbe essere risolto prima della quantificazione e l'iscrizione in bilancio delle risorse da trasferire per evitare tensioni ed incertezze destinate inevitabilmente ad avere negativa ripercussioni sulla vita dell'ente.

La Corte sottolinea la necessità che, in questa delicata fase di avvio, si affrontino in modo costruttivo le difficili problematiche costitutive e di funzionalità dell'Ente chiamato a svolgere un ruolo di primaria importanza nel sistema della sicurezza aeroportuale.



PAGINA BIANCA