Determinazione n. 32/2003

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 13 giugno 2003;

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);

vista la trasformazione dell'ENAV in società per azioni con decorrenza 1º gennaio 2001, in base all'articolo 35, legge n. 144 del 1999;

visti i bilanci dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2001 e 2002, nonchè le annesse relazioni dell'Amministratore unico e del Collegio sindacale, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Ivan De Musso 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'ENAV S.p.A. per gli esercizi 2001 e 2002;

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 bilanci – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione, come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i bilanci per gli esercizi 2001 e 2002 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Ente Nazionale di Assistenza al Volo (ENAV S.p.A), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Ivan De Musso

IL PRESIDENTE
f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DI *ENAV S.p.A.* PER GLI ESERCIZI 2001 E 2002

SOMMARIO

PREMESSA. - 1. La trasformazione di ENAV in S.p.A.: un aspetto trascurato. - 2. Le osservazioni della Corte dei conti alle gestioni 1998-2000 e il loro sviluppo. - *2.1.* Le consulenze. - *2.2.* Il personale. - *2.3.* I crediti in sofferenza. - *2.4.* L'attività negoziale. - *2.5.* Il rapporto con Vitrociset. - *2.6.* Il Contenzioso IVA. - *2.7.* Le partecipazioni in Sicta e Italflight System. - 3. Gli esercizi finanziari 2001 e 2002. - *3.1.* I rapporti finanziari fra stato ed Enav. - *3.2.* I risultati di bilancio. - *3.3.* Gli indici di bilancio. - *3.4.* Gli investimenti. - *3.5.* Risorse umane e formazione. - *3.5.1.* Il costo del personale. - *3.5.2.* La formazione. - *3.6.* Il risarcimento delle vittime di Linate. - 4. L'efficienza gestionale e l'attività di controllo. - 5. Ricerca e sviluppo. - *5.1* Le attività di simulazione e sperimentazione. - *5.1.1* La sperimentazione in campo ATM. - *5.1.2.* Il centro sperimentale CNS/ATM . - *5.1.3.* Altre attività. - *5.2.* La navigazione satellitare. 6. I rapporti internazionali. - 7. Considerazioni conclusive. - APPENDICE. - 1. L'assistenza al volo in Italia. - 2. La normativa internazionale e le dotazioni degli aeroporti italiani.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Gli esercizi finanziari 2001 e 2002 sui quali la Corte riferisce con la presente Relazione sono i primi della gestione Enav dopo la sua trasformazione in società per azioni. Essi costituiscono un punto di osservazione fondamentale per valutare l'azione di chi è stato chiamato a dirigere le sorti di questa Società, la cui funzione è di vitale importanza per dare quotidiana e ininterrotta sicurezza al trasporto aereo nazionale ed internazionale, civile e militare, che si svolge sulle aerovie e negli aeroporti situati nel territorio del nostro Paese. La sicurezza del volo, che pure risponde a normative consolidate e a standards internazionali comunemente accolti, richiede un continuo sviluppo tecnologico e un costante impegno finanziario per l'ammodernamento delle strutture e delle strumentazioni, nonché un permanente aggiornamento della professionalità delle risorse umane.

La trasformazione di Enav in S.p.A, così come avvenuto precedentemente per altri enti di grande rilevanza nazionale (Iri, Eni, Enel, Ina, Poste, Ferrovie) è stata dettata dall'esigenza di svincolare la gestione da politiche di "assistenzialismo" e da procedure legate a modelli pubblicistici che appesantivano e ritardavano le decisioni direzionali, ma la scelta privatistica, che pure consente agli amministratori l'uso di strumenti operativi più agili per il raggiungimento degli obiettivi programmati, non deve far dimenticare agli stessi che i parametri di legalità, efficienza, efficacia ed economicità, fanno ancora parte

dell'azione amministrativa e gestionale, ancorché si muovano su latitudini privatistiche, e che il risultato economico non può essere anteposto alla garanzia del bene "sicurezza", tantopiù che esso è gestito in termini di monopolio; ma non deve far dimenticare nemmeno allo Stato che l'aver affidato ad una società per azioni la responsabilità di un settore strategico di così rilevanti risvolti socio-economici non l'abbia affrancato da imprescindibili impegni finanziari, e non solo perché della Società rimane l'unico azionista.

L'analisi dei primi due bilanci di Enav S.p.A potrà far capire in quale misura sia stata perseguita, accanto ad una politica aziendalistica di sviluppo, una corretta gestione del denaro pubblico finalizzata al raggiungimento di un livello sempre più elevato della sicurezza della navigazione aerea[1].

[1] Nell'esercizio 2001, e fino all'8 marzo 2002, il vertice di Enav era composto da un Consiglio di Amministrazione con un Amministratore Delegato. Dal 9 marzo 2002, e fino alla ricostituzione del nuovo C.d.A. (avvenuta il 9.5.2003), Enav S.p.A è stata guidata da un Amministratore Unico.

1 - La trasformazione di Enav in S.p.A : un aspetto trascurato.

Il secco disposto (art.35, legge 17 maggio 1999 n.144) con il quale il legislatore, al fine di non ritardare ulteriormente la trasformazione di Enav da ente pubblico economico in società per azioni (originariamente prevista dall'art.1, comma 2, della legge 21 dicembre 1996 n. 665 non oltre il 30 giugno 1999), ne fissava l'inizio al 1° gennaio 2001, è del seguente tenore: "In deroga a quanto previsto al comma 2 dell'articolo 1 della legge 21 dicembre 1996 n.665, l'Ente nazionale di assistenza al volo è trasformato in società per azioni entro il 31 dicembre 2000, previa verifica delle condizioni della trasformazione medesima e acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Le azioni della società per azioni che deriverà dalla trasformazione dell'Ente nazionale di assistenza al volo sono attribuite al Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che esercita i diritti dell'azionista, d'intesa con il Ministro dei trasporti e della navigazione".

Ancorché siano state successivamente perfezionate tutte le procedure previste per la trasformazione di Enav in S.p.A, non si rinviene nel nuovo assetto normativo alcun esplicito riferimento a disposizioni con le quali regolare, fra gli altri, un aspetto di particolare rilievo per la gestione Enav: quello dei rapporti finanziari fra lo Stato e il nuovo soggetto giuridico. La norma in questione non richiama, infatti, l'operatività delle disposizioni legislative (in particolare la legge 11 luglio 1977 e la legge 5 maggio 1989 n.160) che obbligano lo Stato alla copertura della differenza fra i costi sostenuti da Enav per fornire i propri servizi di assistenza alla navigazione aerea e il gettito derivante dall'applicazione delle corrispondenti tariffe, ma, soprattutto, quelle contenute nella fondamentale legge n.665/96 (artt.2 e 9), che stabiliscono come l'attività di assistenza al traffico aereo, per la sua rilevanza pubblica, non può essere delegata alla esclusiva discrezionalità del management, ma deve essere regolata con puntuali contratti di

programma e di servizio (stipulati con l'allora Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con i Ministri del tesoro e della difesa) .

E', pertanto, sulla base del solo richiamo all'art.2 della più volte citata l.n.665/96 – legge, è bene ricordarlo, che trasformava l'Enav da Azienda autonoma in Ente pubblico economico, con la riserva della sua futura trasformazione in S.p.A. – che è necessario coprire il vuoto normativo che si è venuto a creare proprio nella parte più delicata delle regole che dovrebbero governare la sua gestione, quella della definizione dei rapporti finanziari con lo Stato, con conseguente ripercussione sulla certezza delle risorse disponibili.

Il contratto di programma[2], fra l'altro, "regola le prestazioni e definisce gli investimenti e i servizi, anche di rilevanza sociale o comunque resi in condizione di non remunerazione dei costi (e dunque a carico dello Stato), stabilendo i corrispettivi economici e le modalità di erogazione", mentre il contratto di servizio "definisce gli standard di sicurezza e di qualità dei servizi erogati, anche in base alla normativa comunitaria". Poiché non è ammissibile che l'attività di ENAV, nelle sue scelte programmatiche generali e nella determinazione delle modalità di erogazione del contributo statale, possa prescindere dalla concertazione con i Ministeri interessati (l'art.9, comma 2, lett. c, stabilisce che "l'Ente fino alla definizione del contratto di programma non assume impegni che vincolino l'applicazione del medesimo"), si potrebbe concludere, in via interpretativa, che la l.n.665/96 sopravvive, perlomeno nelle disposizioni di cui al citato art.9 e nelle altre che non sono incompatibili con lo statuto della nuova società per azioni.

A conforto di tale interpretazione – cui di fatto si affidano , peraltro, gli stessi soggetti interessati – potrebbe addursi che la stessa competente Commissione della Camera dei Deputati ha subordinato il proprio parere

---

[2] Il contratto di programma (e il contratto di servizio) si può far rientrare nella più ampia categoria del contratto ad oggetto pubblico. Il carattere della obbligatorietà, però, sembra conferire a questo modulo convenzionale più la natura di accordo istituzionale e la subordinazione della sua efficacia al parere del Parlamento ne accentua la sua atipicità (detto parere non è previsto invece per il contratto di servizio).

favorevole alla trasformazione alla condizione che "i rapporti tra Governo e la nuova società siano definiti tramite gli strumenti del contratto di programma e del contratto di servizio, sui quali il Parlamento è chiamato ad esprimere il parere".

Ciò dimostra l'incompletezza della previsione legislativa di trasformazione in S.p.A. che avrebbe dovuto legare la gestione di Enav a più puntuali vincoli legislativi, facendo richiamo a norme di settore di imprescindibile operatività e non sottintenderne l'implicita automatica vigenza; l'esistenza, poi, di un obbligo di concertazione, esplicitato nel contratto di programma e di servizio, conferma, da un lato, la natura pubblica di Enav e, dall'altro, che la trasformazione in società per azioni è solo la forma legale sotto la quale l'oggetto sociale viene svolto[3] .

[3] Tali conclusioni - autorevolmente assunte anche dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici nella deliberazione n.413 del 12 dicembre 2001 – avrebbero dovuto evitare il ricorso a costosi pareri "pro veritate" formulati in forma dubitativa e con il conforto di una giurisprudenza non univoca. In una recente risoluzione (23.10.2002) la IX Commissione della Camera ha ribadito la natura di "ente pubblico strumentale" di Enav.

2 - Le osservazioni della Corte alle gestioni 1998-2000 e il loro sviluppo

Al fine di dare una continuità logico-operativa alla presente Relazione, sembra opportuno verificare lo sviluppo che durante gli esercizi 2001 e 2002 hanno avuto le situazioni di criticità rilevate nel referto della Corte relativo agli esercizi 1998- 2000. Esse possono così sintetizzarsi:

1- frequente ricorso all'affidamento di incarichi professionali al cui espletamento avrebbero dovuto o potuto provvedere le strutture dell'ex Ente;

2- perdurante mancanza di fissazione dei carichi di lavoro che influenza negativamente una importante parte della contrattazione collettiva del personale, come quella di carattere economico, nonché il sistema delle promozioni e degli inquadramenti;

3- insoluto problema del recupero dei crediti per diritti di rotta e terminale;

4- incidenza della c.d. segretazione sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici;

5- affidamento alla Società Vitrociset dell'attività di manutenzione globale degli impianti di assistenza al volo, che risulta dispendioso nei termini contrattuali e che, essendo di lunga durata, conferisce alla Vitrociset una posizione di tipo monopolistico;

6- pendenza di contenziosi in materia tributaria con particolare riguardo alla definizione del regime IVA da applicare ai servizi di assistenza alla navigazione aerea;

7- partecipazione al Consorzio Sicta e nella società Italflight System S.p.A.

2.1- Le consulenze

Il primo elemento caratterizzante gli incarichi di consulenza nell'esercizio 2001 (ammontanti complessivamente a circa 11 mld/lire), con particolare riguardo a quelli affidati a società specializzate, è la mancanza di una trasparente procedura di conferimento, dell'assenza di un confronto comparativo fra più "candidature" che ha impedito la valutazione della congruità delle offerte.

In alcuni casi l'atto decisorio di affidamento è privo di motivazione in ordine alla necessità della consulenza, e, quasi sempre, del propedeutico esame della presenza di professionalità interne idonee a svolgere gli stessi compiti assegnati al professionista esterno. Compiti che per alcuni casi non sono nemmeno ben definiti, rendendo indeterminato l'oggetto del contratto.

Alcune consulenze non hanno dato un prodotto tangibile utilizzabile da parte di Enav o non hanno avuto una conseguente applicazione pratica tale da giustificare il compenso erogato[4] .

Sintomatico è il caso dell'incarico di consulenza concernente "l'assistenza e consulenza legale sulle attività della Segreteria del Consiglio di Amministrazione", che avrebbe potuto essere svolto dalle persone organicamente preposte all'Ufficio Legale della Società.

L'impegno (e la successiva liquidazione) di rilevanti risorse finanziarie attraverso il ricorso alla trattativa diretta (o procedura negoziata) ha concretizzato, in taluni casi, un'evidente irregolarità amministrativa, con possibili conseguenze dannose.

Nel corso dell'anno 2002 il fenomeno del ricorso a consulenti esterni si è decisamente ridimensionato (si registra una spesa complessiva di £ 5.141759.950, pari a € 2.655.497,40, con una riduzione

[4] Anche il Collegio sindacale non ha mancato di rilevare l'inosservanza dei principi che regolano le procedure di individuazione del terzo contraente.

di oltre il 50%), ma si sono riscontrati i consueti difetti decisionali di trasparenza e di opportunità, e più precisamente, la mancanza di procedure selettive di scelta, la possibilità di ottenere apprezzabili risultati anche facendo ricorso a professionalità interne e soprattutto l'assenza di valutazione della economicità della spesa, aggravata dal ricorso a consulenti di fiducia al di fuori di ogni comparazione concorrenziale. Emblematico, a questo proposito, è il ricorso ad un consulente per la stesura di un piano strategico-gestionale (del costo di € 1.180.000 + Iva e che non risulta avere avuto pratica applicazione) che già altre società specializzate in questo tipo di consulenza avevano approntato per i precedenti amministratori di Enav, a partire dal Piano di Impresa per la trasformazione dell'Ente in S.p.A. del 2000, che avrebbero potuto essere utilizzate per le future decisioni manageriali in tutto o in parte con minor aggravio di spese.

Permangono, pertanto, inalterate le osservazioni critiche della Corte su comportamenti manageriali elusivi dei principi di trasparenza e concorrenzialità nell'assegnazione di incarichi professionali, non coerenti con una politica di economia di spesa.

2.2 - Il personale

Nel corso del biennio 2001-2002 – primi due anni di vita di ENAV nella sua nuova veste istituzionale di società per azioni – il vertice societario è intervenuto con numerosi provvedimenti volti a ridisegnare l'assetto organico del nuovo soggetto giuridico anche attraverso l'assunzione di personale a livello dirigenziale e non.

A prescindere da ogni valutazione circa la compatibilità di siffatte iniziative con i connotati di efficacia ed efficienza a cui ogni organismo (pubblico o privato che sia) deve tendere, formano, invece, oggetto di