Determinazione n. 5/2004

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 27 gennaio 2004;

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 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;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto relativo all'esercizio finanziario 2002, 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 Presidente di Sezione Dott. Domenico Oriani e, sulla sua propposta, 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 l'esercizio 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 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'articolo 7, della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2002 – corredato 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 — IL PRESIDENTE

f.to Domenico Oriani — *f.to* Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE NAZIONALE PER L'AVIAZIONE CIVILE (E.N.A.C.) 2002

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. – 6. Adeguamento normativo. – 7. Attività di certificazione e sorveglianza. – 8. Monitoraggio ICAO. – 9. Prevenzione degli atti illeciti. – 10. Infrastrutture aeroportuali. – 11. Finanziamento delle infrastrutture aeroportuali. – 12. Stato di attuazione della legislazione di riforma. – 13. Libero accesso dei servizi di assistenza a terra. – 14. Oneri di servizio pubblico. – PARTE TERZA: RENDICONTAZIONE. – 15. Consuntivo. – 16. Rendiconto finanziario. – 17. Gestione dei residui. – 18. Conto economico. – 19. Conto del patrimonio. – 20. Situazione amministrativa. – 21. Conclusioni

PAGINA BIANCA

Premessa

La Corte ha riferito al Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente – esercizi 2000 e 2001 - con determinazione e relativa relazione n.31/202 del 25 giugno 2002 (Atti parlamentari XIV Legislatura – Documento XV n. 83).

PARTE PRIMA
ORDINAMENTO E STRUTTURA

Notazioni di carattere generale

Nei precedenti referti la Corte ha evidenziato le difficoltà d'avvio del nuovo Ente legate in particolar modo alle insufficienze dell'impianto di costituzione sbilanciato sul versante delle tutele sindacali a scapito di soluzioni funzionali alle caratteristiche ed alle peculiari esigenze del trasporto aereo afflitto da ritardi strutturali ed alle prese con un processo di radicale trasformazione del settore innescato dalla forte espansione della domanda e dalla liberalizzazione imposta dalle regole europee.

Peraltro, l'istituzione dell'ENAC avviene nel quadro delle iniziative di riforma complessiva del sistema, che, nelle dichiarate intenzioni del legislatore doveva, a cominciare dalla legge 24 dicembre 1993 n.537 (art.10, comma 13), trasferire dallo Stato ai concessionari l'onere relativo alla gestione totale ed alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture aeroportuali, migliorare la qualità dei servizi offerti all'utenza, concorrere fortemente ad accrescere i livelli della sicurezza del trasporto aereo.

Il consuntivo del primo quadriennio di attività vede l'ENAC completare il percorso costitutivo con l'adeguamento delle piante organiche, approvato alla fine del 2002, cui hanno fatto e faranno seguito adempimenti di riqualificazione e reinquadramento del personale destinati a potenziare notevolmente la funzione ispettiva che assume una valenza strategica nello svolgimento dell'attività istituzionale di sorveglianza sugli operatori del settore.

Tuttavia, i ritardi nell'individuazione dei beni del demanio aeroportuale, le accelerazioni impresse al processo di riforma delle gestioni aeroportuali con l'affidamento ai concessionari parziali e precari della gestione degli introiti aeroportuali in regime autorizzatorio, le decisioni di vertice con le quali è stato disposto l'affidamento per quarant'anni della gestione totale degli aeroporti di Bari, Napoli e Firenze senza un'adeguata ponderazione dei piani di investimento, le incertezze derivanti da un quadro legislativo non aggiornato, le irrisolte divergenze sugli obblighi di rendicontazione dei concessionari sui proventi dei servizi offerti in regime di esclusiva hanno contrassegnato il cammino della riforma in modo negativo riducendo le garanzie in ordine ai ritorni di efficienza delle scelte fatte e consolidando situazioni potenzialmente idonee a pregiudicare gli interessi erariali nella misura in cui hanno obiettivamente ridotto le possibilità di intervento e di controllo sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche affidate alle concessionarie. Occorre, ad avviso della Corte, rafforzare i presidi di controllo sulla destinazione delle risorse pubbliche tenendo conto della complessità del lavoro da svolgere e della qualità degli interlocutori e rendere più puntuali gli interventi sanzionatori per accrescere gli spazi di tutela della sicurezza e della qualità del trasporto aereo.

1. Ordinamento.

L'Ente nazionale per l'aviazione civile (E.N.A.C.) - dotato di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria sotto la vigilanza del Ministro dei trasporti e della navigazione - è stato istituito con il decreto legislativo n.250 del 25 luglio 1997 – con il compito di curare l'attuazione della regolamentazione di settore, la standardizzazione dei

manuali e delle procedure operative, la tenuta dei rapporti con gli organismi internazionali e di esercitare la sorveglianza sugli operatori del settore.
Contestualmente sono stati soppressi, con il trasferimento delle strutture e delle competenze al nuovo Ente, il Registro aeronautico Italiano, l'Ente Nazionale della gente dell'aria e la 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.

2. Adempimenti costitutivi

2.1 Organi - Il Consiglio d'Amministrazione, insediatosi il 18 novembre 1998, è stato sostituito al termine del suo mandato con un commissario straordinario nominato con decreto n.11682 del 10 luglio 2003 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti "sino all'insediamento del Presidente e del Consiglio d'amministrazione e, in ogni caso, per un periodo non superiore a sei mesi".
Con decreto del Presidente della Repubblica in data 11 agosto 2003 è stato nominato per la durata di un quadriennio il presidente dell'ente e con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2003 i membri del Consiglio d'amministrazione per la durata di un quadriennio.
Con decreti ministeriali (Infrastrutture e trasporti) in data 24 luglio e 1° agosto 2003, sono stati nominati rispettivamente il Presidente ed i membri effettivi del Collegio sindacale per la durata di quattro anni. Con successivo decreto ministeriale del 30 ottobre 2003 è stato nominato un membro effettivo del Collegio sindacale in sostituzione di un componente dimissionario.

2.1.1 Circa la effettiva decorrenza della durata in carica degli organi statutari dell'Ente è sorta questione in ragione del disposto dell'art.14, comma 5,

del decreto legislativo n.250 del 1997 il quale ha previsto "che in sede di prima applicazione il termine necessario per la sottoscrizione del contratto di programma non è computato ai fini della decorrenza della durata in carica degli organi dell'ENAC".

Il contratto di programma che, secondo l'art.3, primo comma del citato decreto, doveva essere stipulato "entro sei mesi dalla data d'insediamento" degli organi statutari e quindi entro il 18 maggio 1999, è stato stipulato il 12 ottobre 2000. Da tale data, quindi, a parere del Presidente allora in carica – che della questione investiva con nota del 20 maggio 2003 la Presidenza del Consiglio - doveva decorrere il quadriennio, per questo "la naturale scadenza del mandato del Presidente e del Consiglio d'amministrazione andava individuata nel 12 ottobre 2004".

La soluzione adottata è stata quella di far decorrere il quadriennio non dalla data d'insediamento degli organi (18 novembre 1998) ma dalla scadenza normativamente prevista per la stipula del contratto di programma (18 maggio 1999) senza tener conto del maggiore tempo occorso per la stipula effettiva.

Il nuovo Consiglio di amministrazione si è insediato, alla presenza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il 1° ottobre 2003.

2.1.2 Gli emolumenti dei componenti gli organi restano quelli 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:

- Presidente, duecentoventi milioni (113.621 euro);
- Consiglieri d'Amministrazione, quaranta milioni (20.658 euro);
- Direttore Generale, duecento milioni (103.291 euro);
- Presidente del Collegio sindacale, quaranta milioni (20.658 euro);
- Membri effettivi del Collegio sindacale, trentacinque milioni (18.076 euro);

Compete inoltre ai membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio sindacale il gettone di presenza di lire 200.000 (103 euro) 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 d'amministrazione e revisione alle quali assiste.
Il Consiglio d'amministrazione ha tenuto nel 2002 diciannove sedute.

2.2 Adempimenti normativi e costitutivi. Lo Statuto è stato approvato nell'ottobre 1999; Il regolamento di amministrazione e contabilità è stato approvato con decreto interministeriale n. 96/T del 3 agosto 1999 (Ministro dei trasporti e della navigazione di concerto con quello del Tesoro),

2.3 Patrimonio – E' costituito, in base all'art.8 del decreto legislativo n.250 del 1997, dai beni mobili ed immobili per l'esercizio delle attività istituzionali (1°comma) e dai beni del demanio aeroportuale, da individuare a cura dell'apposito Ufficio commissariale, nominato dal Ministro dei trasporti in data 19 maggio 1999, e trasferire all'Ente "entro il 31 agosto 1998". (art.8, comma 4), per il loro successivo affidamento ai concessionari (2°comma).
L'Ufficio commissariale ha completato i suoi lavori in data 30 giugno 2003, individuando i bei demaniali relativi a tutti gli aeroporti aperti al traffico civile ad eccezione, a causa dell'opposizione manifestata dal rappresentante del Ministero della Difesa in seno all'Ufficio commissariale, di quegli aeroporti che, benché

aperti al traffico civile, non furono a suo tempo ripartiti tra aeronautica civile e militare ad opera del Comitato previsto dall'art.15 della legge n.14 del 1963.
Tra i beni individuati da passare in uso gratuito all'ENAC sono stati ricompresi anche i beni "non strumentali alle attività aeronautiche" (come ad esempio le aree destinate al parcheggio delle autovetture all'esterno degli aeroporti) che, sulla base di una pronuncia resa in sede consultiva dal Consiglio di Stato su richiesta dell'Agenzia del demanio, dovevano essere assegnati all'amministrazione finanziaria.
Sull'inclusione delle aree non strumentali tra i beni del demanio aeroportuale in contrasto con l'avviso del Consiglio di Stato si è pronunciato a maggioranza l'Ufficio commissariale le cui risultanze sono state rimesse al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'adozione dei decreti ministeriali previsti dal succitato art.8.
Senza entrare nel merito della questione, che andrebbe risolta in una logica attenta alla scelta operata dal legislatore a favore del modulo di gestione totale, resta l'esigenza di non ritardare ulteriormente la regolarizzazione della attuale situazione considerato che i beni da trasferire al gestore aeroportuale costituiscono una componente essenziale per il perfezionamento delle convenzioni di affidamento delle strutture aeroportuali.

2.4 Contratto di programma - Ai sensi dell''art.3, comma 1, del decreto legislativo n.250/97, Il primo contratto di programma di durata triennale diretto a "definire i limiti dell'esercizio delle funzioni in relazione alle attribuzioni istituzionali" è stato stipulato, con il Ministro dei Trasporti, di concerto con i Ministri del tesoro e della Difesa, previa delibera del Consiglio di Amministrazione, il 12 ottobre 2000 ed ha coperto, pertanto, il triennio 2000 – 2003.

Detto contratto ha rideterminato i tempi della trasformazione in Ente pubblico economico facendoli sostanzialmente coincidere con la scadenza del triennio di validità del contratto.
Il contenuto del presente referto tiene conto dei risultati raggiunti nel conseguimento degli obiettivi contenuti in detto contratto.

3. Vigilanza ministeriale.

3.1 Le funzioni di "indirizzo, vigilanza e controllo" sull'E.N.A.C. sono esercitate, con le regole definite dell'art.11 del decreto legislativo 250/97 dal Ministro dei trasporti e della navigazione (art.1, 2 comma), che si avvale del Dipartimento dell'aviazione civile (art.2, 2 comma).
Sulle concrete modalità di svolgimento dei poteri di vigilanza ministeriale e sui poteri di controllo rivendicati dal Dipartimento dell'Aviazione Civile per effetto della direttiva ministeriale n.87T del 22.7.1999 (successivamente revocata), la Corte, nei precedenti referti, si è soffermata non per contestare i contenuti e la qualità degli "interventi" del Dipartimento soprattutto sull'impegnativo tema delle gestioni aeroportuali bensì per sottolineare l'esigenza che gli stessi si muovessero nella logica di salvaguardare l'effettiva autonomia dell'Ente ed evitassero il rischio che, articolando in modo puntuale le osservazioni, la vigilanza ministeriale si potesse sostanzialmente configurare e tradursi in atti d'amministrazione attiva, in violazione del principio, in più occasioni richiamato dalla Corte dei conti, che la vigilanza non deve mai assumere forme che possano in qualche modo limitare la responsabilità degli amministratori degli Enti controllati.
Il riferimento fatto dalla Corte al clima conflittuale che contrassegnava il rapporto di vigilanza intendeva anche sollecitare, pur nella necessaria distinzione dei ruoli,