

Determinazione n. 12/2007**LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 27 febbraio 2007;

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 2005, 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. Nicola Mastropasqua 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 l'esercizio 2005;

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 del conto consuntivo – corredato 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 2005 – 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

f.to Nicola Mastropasqua

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE NAZIONALE PER L'AVIAZIONE CIVILE (ENAC), PER L'ESERCIZIO 2005

SOMMARIO

Premessa. – PARTE PRIMA: ORDINAMENTO E STRUTTURA. – 1. Ordinamento. – 2. Adempimenti consuntivi. – 3. Contratto di programma. – 4. Vigilanza ministeriale. – 5. Assetto organizzativo dell'Ente. – 6. Personale. – PARTE SECONDA: ATTIVITÀ ISTITUZIONALE. – 7. Regolamentazione tecnica e vigilanza. – 8. Sicurezza aerea. – 9. Infrastrutture aeroportuali. – 10. Le gestioni totali. – 11. Le procedure per l'affidamento delle gestioni totali. – 12. Investimenti. – 13. Oneri di servizio pubblico. – 14. I diritti del passeggero. – 15. Assicurazioni. – 16. Consulenze. PARTE TERZA: RENDICONTAZIONE. – 17. Consuntivo 2005. – 18. Rendiconto finanziario. – 19. Gestione dei residui. – 20. Conto economico. – 21. Conto del patrimonio. – 22. Situazione amministrativa. – CONCLUSIONI.

PAGINA BIANCA

Premessa

La Corte ha riferito al Parlamento il risultato del controllo eseguito ai sensi dell'art. 12 della legge 21.3.1958 n. 259 sulla gestione finanziaria dell'Ente – esercizi 2000 e 2001 – con determinazione e relativa relazione n. 31/2002 del 25 giugno 2002 (in Atti parlamentari XIV Legislatura – Documento XV, n. 83), per l'esercizio 2002 con determinazione n. 5/2004 del 27 gennaio 2004 (in Atti parlamentari XIV Legislatura – Documento XV, n. 217) e per gli esercizi 2003-2004 con determinazione n. 30/2006 (in Atti parlamentari XV Legislatura – Documento XV, n. 12)

La presente relazione riguarda l'esercizio 2005, con richiamo degli eventi più significativi intervenuti sino a data corrente.

PARTE PRIMA

ORDINAMENTO E STRUTTURA

1. Ordinamento

L'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) - dotato di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria sotto la vigilanza del Ministro dei trasporti e della navigazione (ora Ministero dei trasporti) - 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.

Una significativa rivisitazione delle funzioni dell'ente e della sua collocazione istituzionale è avvenuta con il decreto legislativo 7 maggio 2005, n. 96, il quale ha riscritto la parte aeronautica del codice della navigazione.

Anche sulla base della nuova normativa, ENAC si configura come un ente ausiliare reggente o regolatore di settore, facendo ad esso essenzialmente capo tutte le attività di regolamentazione e controllo dell'attività aeronautica.

In particolare, ai sensi dell'art. 687 del codice della navigazione novellato, l'ENAC agisce come unica autorità di regolazione tecnica, certificazione e vigilanza nel settore dell'aviazione civile. In materia sono conferite al Ministro vigilante poteri di indirizzo, mentre sono attribuiti ad ENAC poteri autoritativi e regolamentari.

Più specificamente per quanto riguarda le infrastrutture aeroportuali è di spettanza dell'ENAC l'approvazione di progetti di costruzione, di ampliamento, di ristrutturazione, di manutenzione straordinaria, di adeguamento delle infrastrutture aeroportuali nonché la dichiarazione di pubblico interesse per le opere necessarie all'istituzione ed all'ampliamento di aerodromi e di altri impianti aeronautici.

Nell'esercizio di dette attribuzioni ENAC deve conformarsi agli atti di pianificazione, programmazione ed indirizzo del Ministero dei Trasporti.

Ancora ENAC può sottoporre a vincoli e limitazioni la proprietà privata per rimuovere ostacoli e pericoli per la navigazione aerea.

Gli enti locali poi debbono adeguare i propri strumenti di pianificazione del territorio alle prescrizioni dell'ENAC.

Compiti di regolamentazione e controllo sono attribuiti ad ENAC anche sul personale aeronautico e sugli aeromobili nonché sui servizi aerei.

In tema di sicurezza spetta ad ENAC di recepire con atti amministrativi ovvero mediante l'emanazione di regolamenti tecnici gli "annessi ICAO" (e cioè gli atti chiamati annessi emanati dalla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944).

Le nuove attribuzioni pubblicistiche di ENAC rendono non più attuale la sua trasformazione in ente pubblico economico essendo prevalenti i poteri regolamentari, certificativi e sanzionatori nell'attività dell'ente. D'altro canto l'art. 8 del DL n. 211/2005 ha ridotto del 75% i canoni di concessione demaniale al fine di incrementare la competitività e razionalizzare il sistema del trasporto aereo nazionale.

Le minori entrate per ENAC sono a carico del bilancio dello Stato, accentuando così la natura di finanza derivata di gran parte delle entrate di ENAC.

Infatti i canoni di concessione aeroportuale hanno una incidenza pari al 70% dell'ammontare complessivo delle entrate.

2. Adempimenti costitutivi

2.1 Organi – Come è stato riferito nella precedente relazione l'attuale Presidente dell'Ente è stato nominato per la durata di un quadriennio con decreto del Presidente della Repubblica in data 11 agosto 2003 mentre con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2003 sono stati nominati 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 del Collegio sindacale per la durata di quattro anni. Con successivo decreto ministeriale del 30 ottobre 2003 è stato nominato un membro del Collegio sindacale in sostituzione di un componente dimissionario.

Il nuovo Consiglio di amministrazione si è insediato il 1° ottobre 2003.

2.1.1 Gli emolumenti dei componenti degli organi sono stati aggiornati, con decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze, del bilancio e della programmazione economica in data 12 maggio 2005, nelle seguenti misure annue lorde:

- Presidente, 150.000,00 euro;
- Consigliere d'Amministrazione, 31.700,00 euro;
- Presidente del Collegio sindacale, 27.895,00;
- Componente del Collegio sindacale, 23.246,00 euro.

Compete inoltre ai membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio sindacale il gettone di presenza pari a 103 euro per la partecipazione alle riunioni collegiali.

Detti emolumenti hanno subito le diminuzioni percentuali previste dalla legge finanziaria 2006.

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 di presenza per le sedute degli organi d'amministrazione e revisione alle quali assiste.

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). Peraltro, nella seduta del 24 novembre 2006, il Consiglio di Amministrazione ha adottato il nuovo testo del Regolamento amministrativo-contabile, che dovrà conseguire l'approvazione dei Ministeri vigilanti ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo n. 250/97. Il nuovo testo di Regolamento amministrativo contabile è stato predisposto sulla base delle disposizioni contenute nel D.P.R. 97/03, che ha innovato la materia della contabilità degli enti istituzionali introducendo elementi di contabilità economica, con i quali valutare l'operato delle amministrazioni pubbliche in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Il testo recepisce anche le disposizioni presenti nel decreto legislativo n. 163 del 12.4.2006 "codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE" entrato in vigore il 1° luglio 2006. Sottolinea inoltre la previsione del ricorso al sistema delle convenzioni CONSIP per l'acquisto di beni e servizi, come stabilito dalle leggi finanziarie degli ultimi anni, pur precisando che le convenzioni stipulate con CONSIP forniscono comunque parametri prezzo-qualità da applicarsi come limiti massimi nei casi di procedure di acquisto autonome.

Conformemente alle previsioni del codice dei contratti, è stato introdotto il principio della programmazione dell'attività negoziale, prevedendo che il Consiglio di Amministrazione, nell'ambito della programmazione pluriennale, approvi un piano relativo agli affidamenti contrattuali di forniture, servizi, lavori ed opere. Tra gli altri elementi significativi, si segnala l'introduzione, in linea con le disposizioni del predetto D.P.R. 97/2003 della contabilità economica.

2.3 Patrimonio - È 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.

L'Ufficio commissariale ha completato i suoi lavori in data 30 giugno 2003, individuando i beni 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 L. n. 14 del 1963.

Tra i beni individuati da trasferire 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.

Peraltro la questione è stata risolta in una logica attenta alla scelta operata dal legislatore a favore del modulo di gestione totale, trasferendo i beni in parola al gestore aeroportuale, quale componente essenziale per il perfezionamento delle convenzioni di affidamento delle strutture aeroportuali.

3. Contratto di programma

Come è stato riferito nelle precedenti relazioni il primo contratto di programma previsto dall'art. 3, comma primo, del d.lgs n. 250/97 è stato stipulato tra ENAC e il Ministero dei trasporti di concerto con i Ministeri del Tesoro e della Difesa in data 12 ottobre 2000 e avendo durata triennale ha coperto il periodo 2000-2003. Il contratto è inteso a "definire" i limiti dell'esercizio delle funzioni in relazione alle attribuzioni istituzionali. Il contratto di programma scaduto alla fine del 2003 non è stato ancora rinnovato, pur essendo interamente trascorso il periodo di durata che il contratto avrebbe dovuto avere. La bozza del nuovo contratto è ancora oggetto di un defatigante esame da parte del Ministero.

In proposito la Corte dei Conti rileva che il Contratto di programma, regolando la futura attività gestoria dell'Ente con assunzione di obblighi a carattere intersoggettivo ed attesa la natura programmatica del documento, deve disporre per l'avvenire e non può avere decorrenza retroattiva peraltro assai lontana nel tempo, investendo un periodo nel quale comunque l'attività gestoria è stata svolta. In proposito rileva ancora che il Contratto di programma non può non valorizzare le modifiche normative e regolamentari intervenute sino alla sua stipula ed in particolare le modifiche recate al Codice della Navigazione con DL n. 96/2005.

La Corte dei conti altresì esprime valutazioni negative sul fatto che a più di tre anni dalla scadenza del primo e sinora unico contratto di programma non è stato ancora definito il nuovo documento e sono ancora in essere contrasti che essenzialmente riguardano i poteri del Ministero ed adempimenti strumentali.

La Corte precisa che la dislocazione dei poteri tra Ministero ed ENAC si deve necessariamente conformare alle disposizioni di legge e statutarie, trattandosi di poteri funzionali. Il Contratto di programma può solo disporre nel dettaglio le modalità concrete di esercizio di poteri già intestati dalla legge.

Rileva che talune delle modifiche proposte dal Dipartimento della Navigazione alla bozza di Contratto di programma configurano una sorta di controllo tutorio su ENAC, sicuramente non in linea con i poteri di indirizzo e vigilanza concessi in via di principio (e salvo specifiche ipotesi) al Ministero e comunque non rispondenti ai principi che nell'odierno ordinamento regolano i rapporti intersoggettivi pubblici.

Le esposte considerazioni hanno riflesso in termini di efficienza, efficacia, economicità dell'attività gestoria dell'Ente. La Corte, nello svolgimento delle funzioni a lei intestate a tutela degli interessi dello Stato Comunità, rileva che è preminente interesse della collettività la sicurezza e l'efficienza del trasporto aereo nonché l'attuazione di programmi intesi ad assicurare lo sviluppo del sistema aeroportuale e la sua affidabilità. In quest'ottica prolungati ritardi, in special modo se non dovuti al contenuto dell'attività e degli interventi ma essenzialmente alla rivendicazione di poteri, si riflettono in termini negativi sugli esposti interessi della collettività sia per quanto riguarda l'ottimale svolgimento dell'attività gestoria e di controllo affidati ad ENAC sia per quanto riguarda gli investimenti infrastrutturali.

Sottolinea infine che controversie attinenti ai rapporti fra Ministero ed ENAC ed all'ambito dei rispettivi poteri possono essere risolti, al di fuori del Contratto di programma, attraverso le idonee forme istituzionali.

La Corte pone alla particolare attenzione del Parlamento la situazione creata dall'inadempimento di un preciso obbligo di legge, situazione che si iscrive peraltro in una dislocazione di poteri in via fattuale non definita in sede ministeriale. La situazione si riflette negativamente sul ruolo e sull'esercizio delle funzioni di ENAC quali previsti dalla vigente legislazione, con un continuo tentativo da parte degli organi ministeriali di considerare ENAC quale Ente esecutivo di decisioni ministeriali, travalicando così i poteri di indirizzo e vigilanza intestati al Ministero e di cui in appresso.