

3. Organi

Gli anni 1994 e 1995 sono stati connotati dall'alternanza di organi straordinari che certamente non ha giovato ad una fluida ed efficace gestione, determinando il protrarsi di situazioni di stallo di alcune importanti esigenze gestionali, quale, ad esempio, il recupero dei crediti conseguenti alle tasse di sorvolo e di terminale, di cui si dirà dopo.

Finalmente con decreto 29/12/1995 del Ministro dei trasporti e della navigazione è stato ricostituito il Consiglio di Amministrazione e con provvedimento del 10/2/1996 è stato nominato il Presidente.

Per il periodo di un triennio è stato rinnovato in data 9/2/96 anche il Collegio dei revisori, composto da tre membri effettivi e tre supplenti, alla cui presidenza è stato posto un dirigente generale del Ministero del tesoro.

Senonchè, dopo un anno, a seguito dell'entrata in vigore della legge 665/96, nel febbraio 1997 è stato nominato, di nuovo, con motivazione che non appare adeguata e senza indicare le ragioni di un esplicito scioglimento del Consiglio di Amministrazione in carica, un Amministratore Straordinario fino al settembre successivo, allorquando si è insediato un nuovo Consiglio ed è stato rinnovato il Collegio dei revisori².

Circa la nomina del Presidente e del Consiglio di Amministrazione va evidenziato che il relativo provvedimento, trasmesso alla Corte dei conti per la registrazione nel corso del 1997 era carente di uno degli elementi essenziali previsto dall'art. 3 della legge 665/96 e cioè dell'indicazione degli emolumenti.

² Il D.P.C.M. in data 28/2/1997 così ha motivato: "Visto l'art. 14 della legge 21/12/1996, n. 665 il quale stabilisce che l'amministratore straordinario di cui all'art. 2 del D.L. 28/6/95, n. 251 convertito con legge 3/8/95 n. 351 svolge le funzioni del presidente del consiglio di amministrazione dell'Ente fino alla data di efficacia dei decreti di nomina dei predetti organi; ritenuta la necessità di provvedere alla nomina dell'amministratore straordinario dell'Ente, decretaè nominato amministratore straordinario.....".

Finora, e sono decorsi diversi mesi, le Autorità ministeriali non hanno ancora adempiuto l'obbligo sicchè il Presidente ed i componenti del Consiglio di amministrazione non ancora hanno percepito le loro spettanze.

La Corte segnala la questione alle Autorità competenti perché ogni aspetto dell'ordinamento dell'Ente venga al più presto attuato.

Al Presidente ed ai Consiglieri è riconosciuto, qualora versino nelle condizioni di legge, il trattamento di missione (spese di trasporto, alloggio, vitto) per la partecipazione alle riunioni collegiali, oltre al gettone di presenza di lire 200.000.

Il trattamento di missione viene riconosciuto altresì ai Consiglieri residenti fuori Roma per lo svolgimento di compiti di carattere permanente o per la trattazione di specifici problemi delegati dal Presidente in funzione delle esigenze.

La liquidazione del trattamento può avvenire, a scelta dell'interessato in due forme: l'una, con corresponsione di diaria di importo di circa 500.000 lire oltre al rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio documentati; l'altra, con corresponsione di diaria di circa 1.200.000 lire, oltre al rimborso delle sole spese di viaggio documentate, prescindendo dalla documentazione relativa al vitto ed all'alloggio.

Va rilevato che tale ultima forma - sia per l'entità della diaria, sia per la mancanza di documentazione delle spese di vitto ed alloggio - si pone in contrasto col canone della "massima economicità" prescritta dal legislatore con l'art. 8 della legge 665/96 e dunque va sostituita.

Gli emolumenti del Collegio dei revisori, sono stati determinati con D.P.C.M 5/3/96, nella seguente misura annua al lordo:

- indennità di carica spettante al Presidente lire 40.000.000;
- ai membri effettivi del Collegio lire 35.000.000.

Per la partecipazione alle adunanze del Consiglio di amministrazione compete il gettone di presenza di lire 200.000.

Per le sedute degli organi di amministrazione e di revisione alle quali partecipa, il Magistrato delegato della Corte dei conti percepisce un gettone di presenza di lire 200.000, al lordo.

4. Problematiche relative alle tariffe aeree di rotta e di terminale

Nella precedente relazione, particolare attenzione, specie per i riflessi sul bilancio, è stata dedicata alla questione fondamentale delle tariffe di sorvolo e di terminale che costituiscono, fra l'altro, la principale fonte di entrata dell'Ente.

Al riguardo è opportuno ricordare che con legge 11.7.1977, n. 411, modificata dalla legge 15.2.1985, n. 25, veniva istituita una tassa per l'uso delle installazioni e del servizio di assistenza alla navigazione aerea in rotta per i voli internazionali svolgentisi sul segmento del territorio nazionale.

Con Decreto legge 547/1988, reiterato con il successivo n. 77/1989 e convertito in legge n. 160 del 5.5.1989, fu stabilita la tassa per i servizi di assistenza in rotta ai voli nazionali e la tassa di terminale per i voli nazionali ed internazionali.

Nella precedente relazione sono stati evidenziati anche i criteri di determinazione delle tasse di rotta dei voli nazionali, oltre che di quelle già disciplinate per i voli internazionali sullo spazio aereo nazionale, nonché i criteri di determinazione della tassa di terminale, sia per i voli nazionali che per quelli internazionali.

Venivano resi evidenti, inoltre, gli aspetti relativi al ritardato od omesso pagamento delle tasse, ed ai termini e modalità di riscossione e di versamento dei tributi.

In sede di trasformazione dell'Azienda in Ente pubblico economico, le tasse di rotta e di terminale sono state modificate in tariffe a decorrere dall'1.1.1996. La legge 665/96 stabilisce che qualora gli utenti omettano o ritardino il pagamento si applica l'art. 1284 c.c. cioè decorre il saggio degli interessi legali. Infatti l'art. 7, comma 4, della citata legge ha abrogato la soprattassa prevista dall'art. 9 della

legge 411/77, relativamente alle tasse di rotta internazionali, ed ha assoggettato la materia, per i ritardi nel pagamento, alla più generale disciplina del codice civile.

Uno degli aspetti rilevanti della dinamica delle tariffe è il controllo dei costi. Essendo il controllo del traffico aereo svolto in funzione di sicurezza, per lo più espletata quale servizio pubblico attribuito alla pubblica amministrazione e non essendo stato considerato come un servizio commerciale, alla verifica dei costi non è mai stata posta particolare attenzione.

E' necessario che, a seguito della trasformazione in ente pubblico economico, con la prospettiva ravvicinata della costituzione in società per azioni, l'Ente miri a finanziare la propria attività operativa al minor costo, acquisendo la consapevolezza che la gestione dei servizi di assistenza al volo va effettuata con criteri di massima economicità abbandonando il comportamento che tutti i costi saranno sempre coperti attraverso l'imposizione di tariffe le quali, pur essendo a carico dei vettori, vengono in concreto traslate agli utenti viaggiatori che, in definitiva, restano i destinatari ultimi del pagamento.

E' indispensabile, perciò, che l'Ente adegui la propria organizzazione allo scopo di incentivare le responsabilità gestionali in modo da tenere sotto controllo i costi, mediante appositi meccanismi. In tal senso sono anche gli orientamenti della Comunità Europea.³

Nel panorama dei 25 Paesi europei aderenti ad Eurocontrol, nel 1996 l'Italia si colloca al 6° posto, con tariffe piuttosto consistenti.

L'applicazione delle tariffe ha determinato una serie di problemi nell'ambito della gestione dell'Ente con negative ripercussioni soprattutto sul bilancio, il quale

³ Commissione delle Comunità Europee - Bruxelles 6/3/96, COM (96) 57 def.

ha risentito della notevole morosità in cui sono incorse le compagnie aeree sia straniere che nazionali.

A parte il rispetto elementare delle norme di comportamento e degli obblighi giuridici che derivano dalla legge e dalle disposizioni che presiedono allo svolgimento del traffico aereo, vanno considerati sotto il profilo della morosità due aspetti di non lieve importanza: da un versante, l'organizzazione dell'Ente che, stando ai risultati del controllo, è apparsa quantomeno inadeguata e insufficiente; dall'altro, il sistema normativo il quale, se si presenta relativamente appropriato nella fase iniziale del procedimento di riscossione delle tariffe, si manifesta inefficace nella fase finale di recupero del credito poiché non sembra consentire il fermo dell'aereo di proprietà dell'inadempiente allo scopo di costringere il vettore a regolarizzare le partite sospese o, quantomeno, a non concorrere a produrre ulteriore aumento della morosità connessa al volo in partenza. Sul punto è intercorsa corrispondenza fra la Direzione Generale dell'Aviazione civile e le dipendenti Direzioni aeroportuali proprio a proposito del "fermo dell'aereo in partenza" e pertanto si richiama l'attenzione dell'Ente e del Ministero vigilante per una decisiva e conclusiva azione.

Il sistema normativo prevede che l'ENAV emetta, il mese successivo all'effettuazione dei voli, una "nota di accertamento" nei confronti del vettore. Se, dopo due mesi, quest'ultimo non ha provveduto al pagamento, viene considerato moroso, sicchè l'ENAV è autorizzata ad emettere "diffide". Avverso tale provvedimento il vettore può ricorrere al Ministro dei Trasporti per eventuali contestazioni il quale deciderà, esaminati i motivi, se e quanto dovuto dal vettore.

Contro tale decisione è ammesso ricorso dinanzi all'Autorità giudiziaria entro il termine di sei mesi dalla notificazione della decisione medesima. Trascorso un periodo di trenta giorni dalla diffida l'Ente emette la cosiddetta ordinanza —

ingiunzione, provvedimento autoritativo che viene adottato nei confronti degli inadempienti anche se non si sono avvalsi del ricorso al Ministro.

A fronte dell'ingiunzione possono essere esperite opposizioni ed il rito, in sostanza, dovrebbe seguire l'iter processuale conseguente ai provvedimenti sommari previsti dal codice di procedura civile.

Su questi adempimenti, l'organizzazione dell'Ente non si è rivelata adeguata. Infatti, è emblematico (ma è frequenté nell'Ente) che un vettore nazionale dal 1995 al 31.12.1997 abbia accumulato un debito nei confronti dell'ENAV pari a L. 12.192.871.603 comprensivo di L. 1.299.024.647 di penalità, poiché l'Ente non ha operato nel rispetto dei tempi i quali, secondo le norme, prevedono che il procedimento dalla prima fase, cioè quella relativa alle note di accertamento, all'ultima, quella dell'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione, si svolga in un arco, a tutto considerare quando non sussistono ricorsi al Ministro dei Trasporti, di circa 6 o 7 mesi.

Invece, si è potuto constatare, documentalmente, che i tempi sono stati di oltre due anni. Ciò ha influito non soltanto sulla formazione dell'ammontare del debito, ma ha privato l'Ente per circa due anni dell'introito di somma consistente nella propria cassa, con possibile produzione di danno che va perseguito, previa individuazione delle responsabilità, anche ad iniziativa eventualmente del Collegio dei revisori.

Va, al riguardo, aggiunto che, nonostante la consulenza di un avvocato, il quale con una remunerazione di circa 60 milioni, ha fornito soluzioni concrete, l'Ente non ha adottato i rimedi e le indicazioni contenute nella relazione del consulente facendo, così, aggravare la situazione, evidenziata più volte con inviti e solleciti del Magistrato delegato al controllo.

L'argomento delle tariffe non può essere comunque esaurito in questa relazione senza far cenno al meccanismo della loro formazione.

La normativa stabilisce che l'Ente, ai fini dell'acquisizione delle entrate nel proprio bilancio mediante l'applicazione delle tariffe per i servizi di assistenza alla navigazione aerea in rotta per i voli internazionali e nazionali nonché per le tariffe cosiddette di terminale, predispone gli elementi tecnico-economici che, adottati con deliberazione, sono approvati dal Ministero dei Trasporti di concerto col Tesoro e con la Difesa, determinando il costo presunto dei servizi.

Il decreto viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e da quel momento costituisce titolo per la pretesa di pagamento delle tariffe.

Fin quando l'iter amministrativo non si è concluso, l'Ente può applicare per le tasse di sorvolo e di terminale soltanto il coefficiente fissato per l'anno precedente, (che generalmente è meno oneroso) essendo precluso pretendere retroattivamente i maggiori importi aggiornati. Purtroppo, negli ultimi anni, ed anche nel 1996 si è operato con notevoli ritardi.

Va considerato infatti, come è stato riferito nella precedente relazione per gli anni fino al 1995, che dall'adozione fino all'approvazione e pubblicazione nella G.U. dei relativi decreti interministeriali per il 1996 sono decorsi diversi mesi. Infatti per la tariffa di terminale l'adozione della deliberazione è avvenuta il 20.12.95; l'assunzione del decreto approvativo il 6.5.96 e la pubblicazione il 14.11.1996; mentre per la tariffa dei servizi in rotta, i tempi sono stati rispettivamente: 20.12.95; -15.2.96 e -15.5.96, sicchè, non potendosi riscuotere le tariffe, come determinate nel 1996, se non dopo il 14 novembre per i servizi in terminale e 15 maggio per i servizi in rotta si è verificata una perdita per la Cassa dell'Ente di lire 7.589.094.319 per il CUT e di lire 6.342.679.454 per il CTT, come comunicato dall'Ente, per un totale di circa 14 miliardi. Anche per il 1997

si sono verificati notevoli ritardi e perdite di cui sarà reso conto nella prossima relazione.

La Corte, nella precedente relazione, ha censurato tale comportamento ed ha richiamato l'attenzione dell'Ente e dei Ministeri interessati ad una tempestiva e sollecita definizione della procedura che consenta di pervenire all'entrata in vigore del provvedimento fin dal mese di gennaio dell'anno di riferimento, allo scopo di evitare il consistente danno patrimoniale. Tale censura rinnova, effettuando apposita segnalazione alla competente Procura della Corte dei conti per le eventuali iniziative di competenza.

5. Programma nel Settore della Navigazione Satellitare

L'ordinamento dell'Ente, prima della riforma, prevedeva che "l'Azienda" avrebbe dovuto curare la ricerca e la produzione di studi ed esperienze di carattere tecnico-scientifico inerenti all'assistenza al volo. Al riguardo, già dal 1990 i Ministri dei Trasporti nella Conferenza europea dell'aviazione civile avevano programmato l'implementazione delle tecnologie GNS fra il 1998 ed il 2005, come già approvato in sede ICAO.

Si è costituito, pertanto, un gruppo formato dall'Unione Europea, dall'Agenzia Spaziale Europea e da Eurocontrol per la realizzazione della stazione satellitare (EGNOS) da impiegare nella navigazione aerea, affidando il programma alla stessa Agenzia Spaziale Europea (E.S.A.) attraverso contributi degli Stati partecipanti.

Per l'Italia, un apposito Comitato costituito dal Consiglio dei Ministri per il rilancio delle attività spaziali nazionali, ha individuato le disponibilità finanziarie nel bilancio ENAV il quale le pone a disposizione dell'Agenzia Spaziale Europea tramite l'Agenzia Spaziale Italiana, le cui risorse non sono state giudicate sufficienti.

L'interesse del Governo e gli impegni politici assunti sono stati disciplinati con la legge del 21.12.1996, n. 665, la quale recita che l'Ente partecipa ai programmi europei di ricerca e sviluppo nel settore dell'assistenza al volo ed in particolare ai programmi nel campo della navigazione satellitare "Global navigation satellite system" (GNSS).

La partecipazione, paritaria con gli altri Paesi dell'Unione Europea, deve avvenire in coordinamento con la Direzione Generale dell'Aviazione Civile, (le cui competenze in gran parte sono confluite nell'ENAC) l'Agenzia Spaziale Italiana ed il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica,

mediante appositi ed adeguati investimenti, la cui copertura è definita nel contratto di programma, consentendo lo sviluppo del GNSS e la installazione sul territorio nazionale di apposite infrastrutture.

La realizzazione di tale sistema comporterebbe un notevole miglioramento al traffico aereo. L'obiettivo principale del controllo del traffico aereo è quello di garantire la sicurezza del volo attraverso il mantenimento di una distanza e separazione sufficiente tra un aereo e l'altro, e tra gli aerei e gli ostacoli al suolo. Tale obiettivo, però, non deve intralciare lo svolgimento del traffico i cui flussi, in continuo aumento, vanno regolati nella maniera più efficiente possibile al fine di evitare la congestione di determinati settori di spazio aereo controllati e, quindi, ritardi.

L'anno 1995, ad esempio, ha fatto registrare ritardi superiori ai 15 minuti per circa il 18 per cento dei voli interessati. Il costo dei ritardi, per le compagnie aeree (come risulta da documenti dell'ENAV) si è assestato intorno ai 4 mila miliardi di lire, rappresentando il 5,5% dei costi totali dei servizi intraeuropei. I costi extra, derivanti dai percorsi più lunghi dovuti ai vincoli della struttura aeroviaria europea, sono stimati in ulteriori 3000 miliardi all'anno.

La riduzione dei ritardi ed un miglioramento della rete delle rotte aeree consentirebbe risparmi notevoli.

Lo stesso Parlamento europeo ritiene che la Comunità dovrebbe procedere all'armonizzazione e integrazione dei diversi sistemi nazionali ed all'introduzione di un quadro di riferimento per un sistema unificato di controllo del traffico aereo, che contempli l'intero spazio aereo della Comunità e sia controllato da un'unica autorità comunitaria dell'aviazione civile⁴.

⁴ Commissione delle Comunità Europee - Bruxelles 6/3/96, COM (96) 57 def

In conclusione, per la navigazione satellitare l'ENAV ha adottato una deliberazione con la quale: 1) ha approvato uno schema di accordo di collaborazione con l'Agenzia Spaziale Italiana (ASI) per la partecipazione ai programmi di sviluppo nel campo dei sistemi satellitari per l'ausilio alla navigazione aerea ed ha assunto a proprio carico l'onere di circa 17 miliardi di lire; 2) ha approvato l'opzione di installare nel territorio nazionale le infrastrutture della rete di stazione del segmento terrestre del sistema ARTES-9 GNSS1, con un onere presunto di circa 19 miliardi di lire; 3) l'Ente si è riservato di porre a disposizione, quale contributo in natura da associare al suddetto programma, la stazione per comunicazioni mobili aeronautiche via satellite, oggetto di apposito contratto ENAV-Nuova Telespazio.

Secondo le previsioni dell'ENAV la realizzazione del GNSS consente di ottenere "ritorni e benefici operativi" in termini di aumento della capacità di traffico nello spazio aereo nazionale, di incremento della sicurezza della navigazione aerea, di applicazione della navigazione d'area quale sistema di navigazione di precisione, di operazioni di avvicinamento strumentale anche su aeroporti minori ed, infine, di riduzione dei costi aggiuntivi per i ritardi.

A fronte di tale notevole impegno economico-finanziario la Corte auspica che l'Ente segua con la massima attenzione gli sviluppi del programma, specie per quanto attiene alla possibilità di installazione sul territorio nazionale delle infrastrutture del sistema ARTES-9 GNSS1 che, a loro volta, potranno determinare vantaggi economici per il Paese.

6. Nuova Organizzazione dell'Ente

L'ENAV ha deciso di modificare ampiamente per due volte nell'arco di due anni, la propria organizzazione e struttura.

Alla prima decisione non è stata data concreta attuazione dagli amministratori che si sono succeduti, determinando in tal modo una situazione di incertezza e di vuoto che non ha affatto giovato alla gestione dell'Ente. Né è stata fornita dagli amministratori alcuna spiegazione che potesse motivare e giustificare siffatto comportamento.

La seconda decisione, intervenuta dopo un anno, ha comportato un profondo mutamento della prima, sia in termini di struttura sia in termini di articolazione del personale con una consistente crescita, anche questa priva di motivazione rispetto ad alcuni presupposti previsti dalla legge. Infatti è stata ignorata, contro ogni regola di buona amministrazione, la predeterminazione degli oneri finanziari che, proprio dalla superfetazione della struttura organizzativa, dovrebbero notevolmente aumentare rispetto agli attuali, disattendendo, o ponendosi in contrasto, con le direttive del Governo in tema di contenimento della spesa pubblica.

La Corte, attraverso il Magistrato delegato, ha ripetutamente evidenziato agli amministratori tali esigenze, ma le segnalazioni non hanno avuto adeguata risposta. Va rilevato che l'ultimo nuovo modello organizzativo dell'Ente appare, comunque, privo dei necessari presupposti per renderlo valido rispetto alla legge disciplinatrice.

Questa, infatti, prevede all'art. 8 che “la dotazione organica è strettamente riferita alle effettive esigenze ed ai carichi di lavoro rapportati alla copertura dei servizi resi in funzione della domanda espressa o potenziale”.

Aggiunge che, al fine di garantire la massima economicità, l'Ente definisce l'organico in termini quantitativi e qualitativi, in relazione alle effettive esigenze di resa dei servizi di istituto, con contestuale individuazione delle attività e dei servizi da concedere in appalto o in gestione a terzi, in regime di libera concorrenza o di mercato.

Va aggiunto, poi, che l'organico e la struttura dell'Ente vengono condizionati dai contenuti del contratto di programma e del contratto di servizio (ancora inesistenti) previsti come strumenti necessari di gestione dall'art. 9 della stessa legge 665/96.

Il primo di detti strumenti, fra l'altro, definisce gli obiettivi e gli standard, nonché le modalità ed i tempi di adeguamento, relativi ai livelli di sicurezza e di qualità dei servizi, alla produttività dei fattori impiegati, nonché definisce i servizi istituzionali da svolgere in proprio e quelli da concedere in appalto o in gestione a terzi.

Come si evince chiaramente, non sembra dubbio che siffatti adempimenti costituiscono gli elementi presupposti e portanti di una costruzione e delle articolazioni di questa.

Non porsi preventivamente il problema dei compiti effettivi e delle effettive esigenze di resa dei servizi di istituto, nonché delle necessità di personale nelle varie qualificazioni, a cominciare dai controllori del traffico aereo, significa non predisporre una idonea struttura in vista della trasformazione in S.p.A. per il prossimo anno; significa, altresì, operare in via astratta e non aderente alla realtà, soprattutto se si creano le figure di più alto livello sganciate, come di fatto è stato col nuovo ordinamento, dal resto delle articolazioni, per così dire di base, alle quali si provvederà in un secondo momento.

L'iter previsto dalla legge non è stato seguito dall'Ente che ha scelto, invece, il metodo di un parziale avvio con tutti gli inconvenienti ad esso connessi, sicché la Corte non può non rilevarne l'anomalia unitamente alla violazione dei presupposti previsti dalla legge.

Da ultimo, ma non di minor conto, va fatto cenno ad alcune nomine a livello più elevato delle qualifiche dirigenziali esistenti nonché all'aumento del numero complessivo di tali dirigenti che assumono la funzione di Direttore, effettuate dal Consiglio di amministrazione, nonostante una serie di osservazioni fatte dal Magistrato e dal Collegio dei revisori.

L'ultima riorganizzazione di cui si è parlato innanzi ha raddoppiato il numero dei dirigenti di più alto livello (Direttori) portandoli da 8 a 16. Per i dirigenti, invece, di livello iniziale si dovrà attendere la loro determinazione numerica definitiva che, come detto, avverrà in una fase successiva.

Il Consiglio ha provveduto ad effettuare otto nomine a più alto livello scegliendo fra dirigenti già in servizio o fra personale esterno.

Soprattutto per quest'ultimo, il Consiglio ha operato in piena ed assoluta discrezionalità, senza darsi alcuna disciplina autoregolamentare nonostante le sollecitazioni della Corte a dotarsene, al pari di quanto avvenuto per altri enti pubblici economici o società, quali ad esempio Ferrovie dello Stato S.p.A., come si evince dalla relazione sulla gestione finanziaria decisa in data 2/7/1996, la SACE, ente pubblico economico in materia di crediti all'esportazione e l'Enel.

Disciplina che consentisse almeno un confronto o comparazione fra più concorrenti e che fosse rispettosa delle regole del principio del buon andamento della P.A.⁵

⁵ Nella relazione sulle Ferrovie dello Stato, si legge: "il reclutamento si attua con modalità che tengono conto delle esigenze di professionalità specifiche per i diversi

Il Consiglio di amministrazione, invece, in possesso di solo curriculum descrittivo, privo di documentazione e nemmeno sottoscritto dagli interessati, nonostante le obiezioni degli organi di controllo, ha ritenuto che, data la natura di Ente pubblico economico, l'ENAV fosse svincolato, al pari dei soggetti privati, da qualsivoglia regola o procedimento ai fini di una scelta imparziale.

Al riguardo la Corte, pur ritenendo che l'Ente pubblico non sia costretto a seguire pedissequamente la normativa statale o degli altri enti pubblici non economici ma che da essa possa discostarsi - godendo di una maggiore discrezionalità operativa - non può condividere la tesi che l'ENAV sia equiparabile, senza alcuna distinzione, alle persone giuridiche di diritto privato, sicché sia legittimato a prescindere da qualsiasi regola, giacché in esso permangono sia una serie di potestà e di soggezioni pubbliche, previste normativamente (legge 665/96 che, ad es., ricomprende l'Ente nel settore della finanza pubblica allargata e la potestà di emettere ordinanza-ingiunzione, a norma della legge 15/12/90, n. 385), sia perché, in sostanza, l'Ente non presenta i connotati tipici che dottrina e giurisprudenza hanno individuato per gli enti

settori di utilizzazione. Il procedimento inizia con la proposta nominativa del responsabile della Struttura F.S., che chiede di avvalersi di una determinata professionalità di cui ha già accertato la mancanza tra le risorse interne disponibili, alla quale è allegato il curriculum del candidato. L'assunzione è subordinata all'accertamento dei requisiti psico-fisici operato dalle proprie strutture sanitarie ed alla verifica della idoneità morale attraverso l'acquisizione, in aggiunta ai documenti di rito, dei certificati del casellario giudiziale e dei carichi pendenti." La Corte dei conti ha pertanto censurato "la mancata adozione di idonee procedure in materia di assunzione di personale dirigente da reperire sul libero mercato, che definiscano compiutamente le aree in cui si ritenga di non poter ricorrere al personale dipendente, il procedimento di selezione da utilizzare in relazione al conferimento di specifiche posizioni di responsabilità ed, infine, una correlata "griglia" di trattamenti economici attribuibili. Detti criteri..... devono rendere trasparente e giustificata la ricerca di professionalità esterne all'Azienda, tali da migliorarne la gestione senza produrre possibili conseguenze negative."