

pubblici economici e cioè lo svolgimento effettivo di attività di natura imprenditoriale.⁶

Per quanto concerne le soggezioni l'Ente, invece, è tenuto ad assicurare lo svolgimento di un pubblico servizio, con tutte le conseguenze relative anche in ordine all'attività contrattuale.

Infine, va rilevato che è stata deliberata l'istituzione dell'Ufficio di controllo interno composto, a parte i collaboratori, da un dirigente con la qualifica di direttore, in servizio presso l'Ente e da due esterni.

La prevalenza degli esterni non corrisponderebbe ad un criterio di razionalità e di buona gestione perché non si ravviserebbero ragioni idonee a giustificarla, stanti gli obiettivi che si devono conseguire con l'ufficio di controllo interno.

Non si può, comunque, non rilevare che l'onere finanziario connesso alla partecipazione di esterni, soprattutto se liberi professionisti, potrebbe essere elevato, venendo a contrastare col canone dell'economicità e con l'indirizzo del Governo in tema di contenimento delle spese.

In definitiva, sul tema della nuova organizzazione dell'Ente, non può dubitarsi (come già in passato affermato dalla Corte) che in forza del principio di buona amministrazione o di buon andamento, l'azione di ogni ente pubblico, anche economico, deve essere indirizzata al perseguimento, secondo regole, dei risultati con efficienza organizzativa e gestoria, nonchè con corretto e razionale impiego delle risorse della collettività che devono improntare - proprio per la generale valenza del precetto della Costituzione - l'operato di ogni soggetto istituzionale riconducibile all'ambito del sistema della finanza pubblica.

⁶ L'art. 1 dello Statuto afferma: L'Ente nazionale di assistenza al volo, d'ora in poi denominato Ente, svolge le attività ed i servizi stabiliti dalla legge istitutiva, dalla normativa vigente e dal presente statuto con criteri di economicità di gestione e di redditività d'impresa."

7. Servizio di manutenzione e gestione tecnico logistica degli impianti adibiti al servizio di assistenza al volo.

Nella precedente relazione è stata evidenziata l'esistenza di un cospicuo parco apparati e sistemi, diffuso su tutto il territorio nazionale di cui l'Ente dispone per assicurare il servizio di assistenza al volo.

Non disponendo di tecnici in numero adeguato per assolvere le operazioni di manutenzione e gestione, l'Ente ha affidato ad una società privata tale incombenza. La stessa società, invero, ha assicurato la manutenzione dal 1982 ad oggi, nonostante alcuni tentativi di rimedio succedutisi negli anni precedenti, miranti a regolarizzare con contratto di appalto concorso il rapporto di manutenzione degli impianti che il Consiglio di Stato non ritenne regolare.

Nel giugno del 1995 l'Ente deliberò di procedere a tre licitazioni private che non si sono ancora concluse sicché l'Ente ha proseguito il contratto di manutenzione a mezzo di rinnovo periodico con "ordinativo in economia" che è stato confermato per il 1996.

L'ordinativo ultimo ha consentito l'attivazione del servizio di manutenzione globale su una serie di nuovi sistemi i quali, non previsti né prevedibili nei precedenti contratti, non avrebbero potuto essere soggetti a manutenzione, con conseguenti, pesanti implicazioni di carattere tecnico operativo.

Al momento, non è stata ancora conclusa la stipula del contratto con la società risultata aggiudicataria in quanto l'Ente, avvalendosi di una specifica clausola contrattuale, ha posto, a tempo indeterminato, l'ordinativo la cui scadenza era fissata al 28 febbraio 1997. La proroga ha trovato anche un riferimento nella legge 665/96, art. 9 il quale stabilisce che "fino alla definizione del contratto di programma, l'Enav non assume impegni che vincolino l'applicazione del medesimo", riferimento che non è condiviso del tutto dal Ministero vigilante.

Da notare, tuttavia, a parte l'opinabilità di tale riferimento, che il contratto di programma che si sarebbe dovuto stipulare entro il mese di luglio 1997, al momento non è stato ancora deliberato dall'Ente, determinando difficoltà nei rapporti con la società che cura il servizio di manutenzione.

Le esigenze dell'ENAV, infatti, secondo le prospettazioni degli Uffici, non possono essere soddisfatte per quanto attiene, ad esempio, l'introduzione del servizio di supporto integrato alla manutenzione, basato su di un apposito sistema che consentirebbe all'Ente di disporre immediatamente delle informazioni riguardanti, fra l'altro, l'eventuale inoperatività degli impianti, l'analisi dei parametri statistici di affidabilità e la situazione degli interventi manutentivi effettuati dalla Ditta. Tali esigenze, inoltre, possono concernere le revisioni del prezzo contrattuale e la possibilità di procedere all'inserimento in manutenzione di nuovi impianti ed in particolare della componente software dei sistemi costituenti il nuovo CRAV di Roma.

La Corte ritiene che l'Ente debba procedere sollecitamente a definire la situazione con la ditta vincitrice della gara, sia perchè non può ritenersi consentito continuare a prorogare con la stessa, da ormai circa 15 anni, un contratto di rilevanza economico-finanziaria notevole, sia per non esporsi a contenzioso da parte della ditta, che ha già avanzato richiesta in proposito ai fini di un adeguamento delle condizioni economiche.

8. Personale

Il rapporto di lavoro del personale dell'Ente, che secondo il precedente ordinamento dell'Azienda mutuava la propria disciplina dal settore pubblico, con la legge 665/96 e con i decreti legge che l'hanno preceduta, è regolamentato (art. 8) dalle norme del diritto privato e dalla contrattazione collettiva di lavoro, con la conseguenza della devoluzione delle controversie alla giurisdizione del giudice ordinario.

I dipendenti assunti successivamente alla trasformazione in ente pubblico economico sono iscritti all'assicurazione obbligatoria gestita dall'INPS ed hanno diritto al trattamento di fine rapporto ai sensi dell'art. 2120 del codice civile.

Quelli, invece, in servizio all'atto della trasformazione in ente pubblico economico mantengono il regime pensionistico ed il regime relativo all'indennità di buonuscita, secondo le regole vigenti per il personale delle pubbliche amministrazioni.

Il personale gode di trattamento economico risultante dal contratto collettivo di lavoro il quale ha previsto, in sostanza, competenze fisse e competenze accessorie.

A) Per i dirigenti le competenze comprendono:

- a) minimo tabellare;
- b) indennità integrativa speciale;
- c) superminimo professionale;
- d) indennità professionale dirigenti;

e) retribuzione anzianità (oltre 25 anni di servizio già maturata anche presso altri enti);

f) indennità di funzione. In effetti nel 1996 l'importo annuo lordo per dirigente è oscillato da un minimo di 180 milioni circa, ad uno medio di circa 230

milioni fino ad un massimo di 298 milioni. Il Direttore Generale supera i 320 milioni lordi annui.

Le competenze accessorie comprendono:

- a) la pronta disponibilità;
- b) l'effettivo impiego a seguito di reperibilità;
- c) prestazioni festive a seguito di chiamata;
- d) prestazioni oltre l'orario di lavoro (limite annuale 480 ore);
- e) festività coincidenti;

f) festività soppresse. Di queste voci le più frequenti sono la prestazione di straordinario per un limite di 40 ore mensili e la pronta disponibilità che, insieme, possono dar luogo a ulteriore retribuzione di circa 4 milioni di lire.

B) Per il personale non dirigente la composizione del trattamento economico risulta dalla *tabella I*.

Tabella 1

Composizione della retribuzione del personale non dirigente, determinata dall'applicazione del CCNL 1994-1997- Confronto fra gli anni 1995 e 1996. (importi espressi in migliaia)

CCNL PERSONALE NON DIRIGENTE - 1994/1997

ORGANICO BILANCIATO	ANNO 1995			ANNO 1996	
	3154			3148	
RETRIBUZIONE COMPLESSIVA	IMPORTO	ARRETRATI	TOTALE	INCREMENTI	TOTALE
Retribuzione base					
Minimo contrattuale	56.326.725	8.230.397	64.557.122	5.742.922	70.300.044
Indennità adeguamento costo vita	40.139.074	0	40.139.074	0	40.139.074
Retribuzione anzianità - scatti	16.809.923	0	16.809.923	0	16.809.923
Retribuzione anzianità - classi superminimo	0	0	0	0	0
Scatto anomalo	7.555.393	0	7.555.393	0	7.555.393
Superminimo professionale	19.185.550	3.754.951	22.940.501	3.193.978	26.134.479
13 ^a mensilità	11.578.282	0	11.578.282	0	11.578.282
Indennità professionali	19.386.795	2.100.384	21.487.179	2.266.260	23.753.439
Totale base	170.981.742	14.085.732	185.067.474	11.203.160	196.270.634
Retribuzione accessoria e di produttività					
Assegno ex quadri	1.281.823	0	1.281.823	0	1.281.823
Indennità turno	12.533.839	0	12.533.839	0	12.533.839
Mantenimento indennità turno	1.402.874	0	1.402.874	0	1,402.874
Lavoro festivo	3.663.482	375.493	4.038.975	237.021	4.275.996
Festività coincidenti	919.664	90.576	1.010.240	68.002	1.078.242
Indennità reperibilità	733.091	0	733.091	0	733.091
Prestazioni in reperibilità			0	440.202	440.202
Indennità pronto impiego	433.075	0	433.075	0	433.075
Indennità disponibilità	495.968	0	495.968	0	495.968
Premio produzione - sistema	7.701.204	1.398.796	9.100.000	1.217.710	10.317.710
Premio produzione - sede	7.300.759	-50.759	7.250.000	1.438.087	8.688.087
Premio produzione - struttura	0	1.550.000	1.550.000	0	1.550.000
Fondo compensazione produttività art. 12, l. 665/96	0	0	0	12.400.000	12.400.000
Totale accessoria	36.465.779	3.384.106	39.829.885	15.801.022	55.630.907
Retribuzione totale	207.447.521	17.449.838	224.897.359	27.004.182	251.901.541
Importo medio annuo	65.773	5.533	71.305		75.805
TICKET RESTAURANT			5.398.750		5.533.602
COSTO COMPLESSIVO			230.296.109		257.435.143

Sulla base dei dati acquisiti dal conto consuntivo, il personale complessivamente in servizio al 31 dicembre 1996 risulta pari a 3.138 unità a fronte delle 3.181 unità al 31 dicembre 1995. Nelle *tabelle 2 e 3* viene indicato il riepilogo della consistenza del personale distinto per qualifiche funzionali e per settori.

RIEPILOGO CONSISTENZA DEL PERSONALE
DISTINTO PER QUALIFICHE FUNZIONALI

Tabella 2

QUALIFICA	1995	1996
Dirigenti	24	24
Prima	482	492
Seconda	694	680
Terza	1.293	1.275
Quarta	504	500
Quinta	119	117
Sesta	15	0
Settima	50	50
Totale	3.181	3.138

RIEPILOGO CONSISTENZA DEL PERSONALE
DISTINTO PER SETTORI

Tabella 3

QUALIFICA	1995	1996
Dingenti	24	24
Serv. Traff. Aereo	2.401	2.367
Serv. Tecnico	224	221
Serv. Amm.vo	351	346
Serv. Informatico	95	95
Operai e Autisti	20	19
Ausiliari	66	66
Totale	3.181	3.138

La dotazione organica assomma a 3.605 unità esclusi i dirigenti. Per quanto riguarda quest'ultima categoria, la consistenza, con esclusione del Direttore Generale e del Vice Direttore Generale, risulta pari a 24 unità di cui 7 direttori centrali e 17 dirigenti. Non vi è quindi stata variazione rispetto all'esercizio precedente.

L'analisi dinamica della situazione del personale fa registrare nel 1996 una contrazione dell'1,36% rispetto alla consistenza del 1995.

Le vacanze di organico sono pari a 491 unità che rappresentano il 13,6% dell'entità numerica dei ruoli.

Gli elementi raccolti ed elaborati dalla Corte tendono a dare contezza non soltanto degli oneri retributivi, cioè delle spese per retribuzione in senso proprio, al lordo dei contributi a carico dell'Amministrazione, ma anche del più ampio costo del lavoro, che comprende, in aggiunta, tutte le ulteriori spese a carattere non retributivo, relativo a provvidenze a favore del personale, miranti comunque a remunerare in senso lato l'attività lavorativa del personale dipendente. In tale ambito sono ricomprese quelle erogazioni che possono farsi rientrare in forme di retribuzione indiretta (quali le spese per gestione mense, assegni di vitto o le spese per il vestiario) e quelle cui l'Amministrazione è tenuta per determinati diritti o status da parte dei dipendenti (equo indennizzo o compensi per speciali incarichi previsti da leggi).

Il costo del lavoro per l'esercizio 1996, sostenuto dall'Ente, è pari a 353.890,1 milioni di lire (*vedi tabella 4*). L'incidenza percentuale degli oneri retributivi⁷ si attesta sul 96,4% con una incidenza residuale delle altre provvidenze non retributive pari al 3,6%.

⁷ Cfr. *tabella 4*, totale parte A)

Tabella 4

COSTO DEL LAVORO

(in milioni di lire)

	1995	1996
<u>A) RETRIBUZIONE FISSA, ACCESSORIA E ONERI CONNESSI</u>		
- Compensi organi	637,7	491,4
- Retribuzione fissa	197.968,9	203.631,4
- Trattamento accessorio	54.735,1	59.338,7
- Trattamento missioni italia ed estero	3.927,5	4.668,3
- Oneri previdenz. ed assistenziali	59.168,8	72.583,9
- Altri oneri	379,9	345,7
Totale parte A)	316.817,9	341.059,4
<u>B) BENEFICI SOCIALI, ASSISTENZIALI E SPESE NON RETRIBUTIVE</u>		
- Pensioni (ant. tratt. tesoro)	1.791,2	590,0
- Oneri per il servizio mensa	6.037,7	6.320,5
- Equo indennizzo	329,4	787,8
- Acquisto vestiario e divise	59,7	59,0
- Corsi formazione personale	3.644,7	5.073,4
- Sussidi e prestiti al personale		
- Accantonamento indennità anzianità pers.		
Totale parte B)	11.862,7	12.830,7
Totale costo (A+B)	328.680,6	353.890,1

Il trattamento accessorio comprende:

- cap. 22 - Compenso per lavoro straordinario;
- cap. 23 - Compenso reperibilità e altri istituti similari;
- cap. 30 - Compensi sostitutivi ferie non godute;
- cap. 32 - Maggiorazione per lavoro di turno;
- cap. 35 - Oneri per incentivazione alla produzione;

Gli oneri previdenziali ed assistenziali comprendono:

- cap. 26 - Oneri previdenziali ed assistenziali;
- cap. 27 - Altri oneri sociali a carico dell'Ente;

Gli altri oneri comprendono:

- cap. 25 - Rimborso spese di trasporto;
- cap. 33 - Oneri connessi lavoro turno;

I corsi di formazione del personale comprendono:

- cap. 28 - Corsi per il personale;
- cap. 31 - Indennità e rimborsi per missioni addestramento.

Rapportando, poi, il valore assoluto degli oneri aggiuntivi o remunerativi indiretti alle unità di personale⁸ si perviene ad un costo unitario di 4,1 milioni di lire.

La retribuzione media lorda è pari a 108,7 milioni⁹ di lire sulla base della tabella 4 con un incremento del 9,14% rispetto all'esercizio precedente (vedi tabelle 5 e 6).

Tabella 5

COSTO DEL PERSONALE MEDIO INDIVIDUALE

(in milioni di lire)

Anno	Onere globale	Consistenza pers.	Onere individ.
1995	316.817,9	3181	99,6
1996	341.059,4	3138	108,7

Tabella 6

VARIAZIONE PERCENTUALE DEL COSTO GLOBALE E MEDIO
DEL PERSONALE FRA GLI ESERCIZI IN ESAME

ANNO	COSTO GLOBALE	Var. %	COSTO MEDIO	Var. %
1995	316.817,9		99,6	
1996	341.059,4	7,7	108,7	9,1

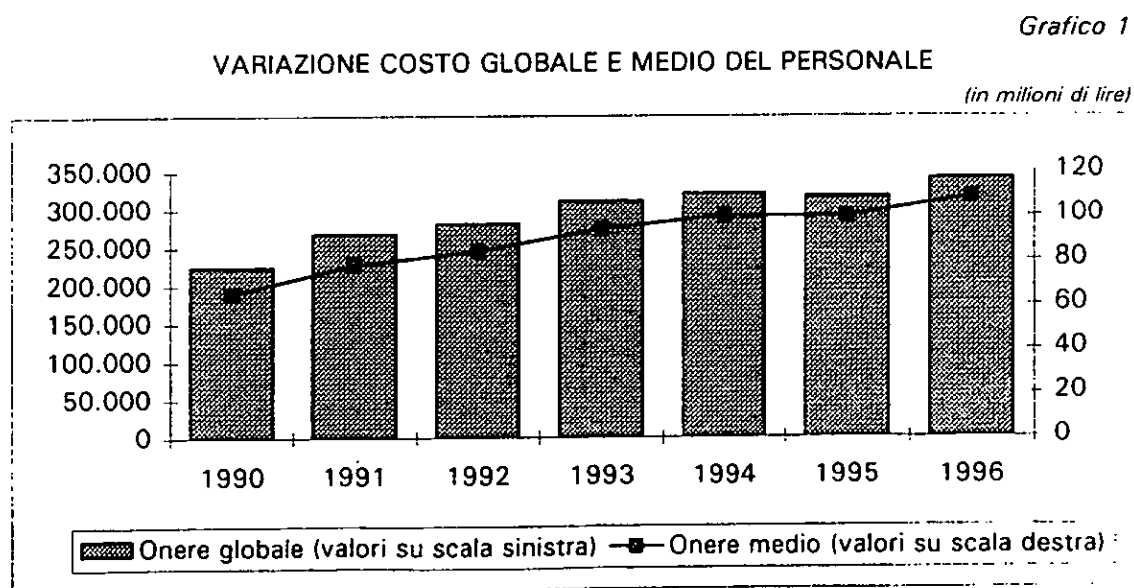
⁸ Per maggiore semplicità e chiarezza di lettura dei risultati delle elaborazioni prodotte, per la determinazione dei costi unitari medi, sono prese in considerazione le unità di personale in servizio al 31 dicembre di ciascun esercizio.

⁹ La media è stata determinata, come per gli esercizi precedenti, rapportando la retribuzione totale, al lordo degli oneri previdenziali ed assistenziali, alle unità di personale in servizio al 31 dicembre, compreso il personale dirigente.

Appare evidente che, rispetto all'esercizio 1995, l'andamento della spesa per il personale risulta notevolmente incrementata, specialmente se rapportato al tasso di inflazione programmato fissato per il 1996 al 3,5%.

E' anche da sottolineare che, a fronte di una diminuzione delle unità di personale, principalmente di secondo e terzo livello, si è verificato un deciso aumento del costo del personale del 7,7% e delle altre provvidenze non retributive dell'8,2%.

L'andamento delle variazioni del costo globale e medio del personale viene illustrato, attraverso l'elaborazione di una serie storica, nel *grafico 1*.



Si può osservare, come risulta dalla *tabella 7*, una più razionale previsione, considerato che la variazione percentuale tra preventivo e consuntivo è risultata dell'1,8% a fronte di una variazione dell'11,3% dell'esercizio precedente.

Tabella 7

VARIAZIONE COSTO GLOBALE DEL PERSONALE
TRA PREVENTIVI E CONSUNTIVI

(in milioni di lire)

Anno	Preventivo	Consuntivo ^(*)	Variazione %
1995	357.271,0	316.817,9	-11,3
1996	347.279,0	341.059,4	-1,8

(*) Comprende gli importi del totale A) della *tabella 4*

Infine si dà conto, nella tabella che segue, dei collocamenti a riposo, determinati, in buona parte, da dimissioni volontarie.

Tabella 8

PENSIONATI DIVISI PER PROFILO
ANNO 1996

PROFILO	1996
CTA/S	40
CTA	51
EAV	43
COMANDANTE	1
TECNICO COORDINATORE	1
OP. TECNICO	3
TECNICO AER.	1
C.S.A.	2
COLL. AMM.VO	2
OP. AMM.VO	2
OPERAIO SPEC.	1
TOTALE	147

PARTE SECONDA

9. Gestione finanziaria in generale e vigilanza ministeriale

L'Ente era tenuto a compilare i bilanci di previsione e quelli consuntivi secondo le prescrizioni di cui al d.P.R. 696 del 18 dicembre 1979, in quanto applicabile, così come sancito dall'art. 19 del d.P.R. 24 marzo 1981, n. 145, nonchè dal regolamento amministrativo-contabile approvato con decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1982.

Ora con la legge 665/96 il sistema previsto è completamente mutato poichè la stessa si è limitata, con l'art. 7, a stabilire che "con il regolamento di contabilità, deliberato dal Consiglio di amministrazione ed approvato dal Ministro dei trasporti e della navigazione, sono definiti i principi e le modalità della gestione contabile dell'Ente".

Già nello statuto, l'Ente ha riportato una essenziale disciplina del bilancio che deve essere redatto secondo i principi di cui agli articoli 2423 e seguenti del codice civile ed approvato dal Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro del tesoro. Tale disciplina è stata, poi, sviluppata nel regolamento amministrativo contabile.

Le citate norme prevedono la deliberazione del programma annuale di gestione entro il 31 ottobre dell'anno precedente l'esercizio cui si riferisce e del conto consuntivo entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio scaduto.

Al Ministro dei Trasporti compete approvare, di concerto con il Ministro del Tesoro, il bilancio preventivo annuale ed il rendiconto consuntivo deliberati dal Consiglio di amministrazione (art. 6, lett. c) del d.P.R. 145/81). -

A tutt'oggi il nuovo sistema di bilancio non è stato realizzato sicchè la Corte ne sollecita l'adozione.

Oltre al bilancio di previsione annuale l'Ente è tenuto alla predisposizione del bilancio pluriennale da aggiornarsi annualmente (art. 3 del regolamento).

A) Preventivo

Il bilancio preventivo dell'esercizio 1996 è stato deliberato dal Consiglio di amministrazione il 16 novembre 1995, quindi oltre il termine previsto. Al riguardo si ribadisce la necessità della tempestiva deliberazione ed approvazione del bilancio preventivo, nel rispetto delle norme regolatrici.

Non risulta pervenuta l'approvazione del Ministero vigilante.

B) Consuntivo

Il bilancio consuntivo è stato deliberato dall'Amministratore straordinario in data 21 maggio 1997 e trasmesso al Ministero vigilante per la relativa approvazione, di concerto con il Ministero del Tesoro, in data 3 giugno 1997. Risulta pervenuta la nota di osservazione del Ministero del Tesoro, mentre non risulta intervenuta l'approvazione da parte del Ministero vigilante.

Anche in merito al bilancio consuntivo, deliberato dall'Amministratore straordinario in ritardo rispetto ai termini previsti, si rinnova il richiamo sulla necessità della tempestiva deliberazione.

10. Risultati generali della gestione

Il risultato generale sulla gestione dell'Ente per l'esercizio in esame viene riportato sinteticamente nella *tabella 9* con l'indicazione della variazione percentuale rispetto all'esercizio precedente, posto come termine di raffronto.

Tabella n. 9

(in milioni di lire)

Risultanze generali	1995	1996	
	Importo	Importo	Var. %
Avanzo (+) o disavanzo (-)			
a) di competenza	91.430,0	-18.885,8	-120,7
b) di amministrazione	338.311,0	335.668,5	-0,8
c) economico	210.870,6	160.908,3	-23,7
- Patrimonio netto	1.487.951,0	1.648.859,5	10,8
- Residui attivi	591.521,3	626.764,6	6,0
- Residui passivi	956.619,3	970.605,9	1,5

Il prospetto evidenzia, per l'esercizio 1996, un disavanzo di competenza di 18.886 milioni di lire, derivante dalla somma algebrica tra l'avanzo di parte corrente, pari a 74.293,5 milioni, ed il saldo negativo delle operazioni in conto capitale, pari a 93.179,3 milioni.

Da una prima analisi emerge che il risultato finanziario di competenza diminuisce del 121% rispetto al 1995, anno in cui si è verificato un avanzo di 91.430 milioni.

Le partite correnti sono incrementate dell'8,4% relativamente alle entrate, mentre per le uscite l'incremento è stato del 12,9% con un divario negativo di

4,5%. Per le operazioni in conto capitale si registra un incremento dell'1,4% delle entrate e del 35% delle uscite.

L'avanzo di amministrazione risulta inferiore dell'1% rispetto all'esercizio 1995 e tiene conto del disavanzo finanziario e del movimento dei residui attivi e passivi.

Il risultato economico evidenzia anch'esso un calo del 24% rispetto all'esercizio precedente, mentre la consistenza del patrimonio netto risulta incrementato dell'11% che corrisponde alla somma di 160.908,3 milioni di lire pari all'avanzo economico dell'esercizio.

Risulta ancora insoddisfacente la gestione dei residui i quali sono ancora incrementati: del 6% quelli attivi e dell'1% quelli passivi.