

al competente Procuratore Regionale per l'esercizio dell'azione nei confronti dei responsabili e, comunque, la segnala a norma del 6° comma dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e dell'art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259 alle Amministrazioni interessate dei Trasporti e del Tesoro per le misure conseguenziali che intendono adottare.

Uno degli aspetti rilevanti della dinamica delle tariffe è il controllo dei costi. È peraltro da osservare che essendo il controllo del traffico aereo svolto in funzione della sicurezza, espletato quale servizio pubblico attribuito alla pubblica amministrazione, e non essendo stato considerato come un servizio commerciale, alla verifica dei costi non è mai stata data adeguata ma pur necessaria attenzione.

E' necessario, pertanto, 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 basato sulla considerazione che tutti i costi saranno sempre coperti attraverso l'imposizione di tariffe le quali, pur essendo a carico dei vettori, vengono però in concreto traslate sugli utenti viaggiatori che, in definitiva, restano i destinatari ultimi del pagamento. Di tali esigenze la Corte dei Conti si è fatta già carico, ma è necessario tornare sull'argomento se si vuol conferire contenuto reale e non solo nominale alla gestione di diritto privato dell'Ente.

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.⁽¹⁾

Nel panorama dei 24 Paesi europei aderenti ad Eurocontrol, nel 1997 l'Italia si colloca in tema di tariffe al 7° posto, con un livello intermedio fra quello della Francia e quello della Germania. Nel 1999, però, come risulta dal bilancio preventivo di recente deliberato, si colloca, non certo positivamente, nonostante una riduzione della tariffa dello 0,75 per cento, al 5° posto dei paesi a più alte tariffe, precedendo la Germania, la Francia e la Gran Bretagna.

Come fatto presente con le precedenti relazioni la gestione dei proventi delle tariffe ha registrato una notevole morosità per crediti non riscossi a causa, per un verso, dell'inefficacia del sistema normativo nella fase finale del recupero del credito e, per l'altro, di un'organizzazione dell'Ente che si è palesata, stanti i risultati del controllo, non adeguata ad un efficiente espletamento dei compiti d'istituto, non solo non avendo sollecitato l'applicazione da parte del Ministero dei Trasporti delle disposizioni del Regolamento del Consiglio della Comunità Europea n. 2407 del 23

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

luglio 1992, per i provvedimenti necessari nei confronti dei vettori in difficoltà finanziarie, ma neppure corrispondendo alle richieste dello stesso Dicastero, come ha posto in evidenza il Collegio dei revisori.

La situazione complessiva dei crediti non riscossi al 31 dicembre 1997 riporta, per le sole quote capitale (con esclusione, quindi, delle penali e degli interessi di mora) un totale di lire così ripartito:

- lire 103,06 mld. (pari al 4,1% dell'accertato) per la tassa di sorvolo internazionale;
- lire 13,4 mld. (pari al 2,3% dell'accertato) per la tassa di sorvolo nazionale;
- lire 3,7 mld. (pari al 3,1% dell'accertato) per la tassa di terminale internazionale;
- lire 0,5 mld. (pari all'1,3% dell'accertato) per la tassa di terminale nazionale;
- lire 20,4 mld. (pari al 5,5% dell'accertato) per la tariffa di sorvolo internazionale;
- lire 5,8 mld. (pari al 7% dell'accertato) per la tariffa di sorvolo nazionale;
- lire 1,9 mld. (pari al 2,75% dell'accertato) per la tariffa di terminale internazionale;
- lire 1,4 mld. (pari al 5,9% dell'accertato) per la tariffa di terminale nazionale;

Per una migliore comprensione dell'andamento delle riscossioni nei diversi anni si riportano, comunque, per ciascun tipo di provento, tabelle riassuntive che evidenziano gli incassi separatamente per esercizio di provenienza dei relativi residui ed indicano l'incidenza del non riscosso rispetto al valore iniziale dell'accertamento.

Cap. 1: Tassa di sorvolo internazionale

Anno	Res. al 1.1.1997	Riacc. Nel 1997	Incassi nel 1997	Res. al 31.12.97	Perc resid./accert inizio eserc.	Perc resid./accert fine eserc.
1986	3.303.108.501	-51.727.958	27.288.904	3.224.091.639	1,736%	1,695%
1987	3.498.718.964	-9.939.828	24.311.672	3.464.467.464	1,571%	1,556%
1988	4.755.986.652	-2.017.929	24.141.675	4.729.827.048	2,049%	2,038%
1989	4.892.585.669	-7.679.324	42.542.894	4.842.363.451	2,910%	2,881%
1990	10.868.473.469	-722.386	158.438.399	10.709.312.684	5,704%	5,620%
1991	11.505.192.211	-11.737.092	257.867.020	11.235.588.099	6,294%	6,147%
1992	10.772.481.277	-2.135.731	156.270.428	10.614.075.118	3,675%	3,621%
1993	15.329.296.697	-174.837.382	630.237.659	14.524.221.656	4,839%	4,588%
1994	23.903.782.251	-1.334.937.021	1.088.162.402	21.480.682.828	6,970%	6,288%
1995	19.269.773.269	-383.115.116	645.605.945	18.241.052.208	5,461%	5,175%
Tot.	108.099.398.960	-1.978.849.767	3.054.866.998	103.065.682.195	4,338%	4,139%

Cap. 4: Tasse di sorvolo nazionale e di terminale

Anno	Res. al 1.1.1997	Riacc. Nel 1997	Incassi nel 1997	Res. al 31.12.97	Perc resid./accert. inizio eserc.	Perc resid./accert. fine eserc.
1989	499.038.105	-100.324	1.185.028	497.752.753	2,678%	2,671%
1990	1.983.086.532	-791.449	18.016.134	1.964.278.949	2,901%	2,873%
1991	2.117.238.379	-47.837	78.216.743	2.038.973.799	2,379%	2,291%
1992	2.653.818.182	-63.882	24.988.391	2.628.765.909	2,153%	2,133%
1993	3.636.591.860	-46.778.759	257.641.185	3.332.171.916	2,540%	2,328%
1994	1.451.176.625	-91.987.766	77.897.758	1.281.291.101	2,028%	1,793%
1995	1.858.256.773	-64.240.834	102.720.644	1.691.295.295	2,547%	2,320%
Tot.	14.199.206.456	-204.010.851	560.665.883	13.434.529.722	2,419%	2,290%

Cap. 5: Tassa di terminale internazionale (L.160/89)

Anno	Res. al 1.1.1997	Riacc. Nel 1997	Incassi nel 1997	Res. al 31.12.97	Perc resid./accert. inizio eserc.	Perc resid./accert. fine eserc.
1994	2.364.022.939	-110.031.892	267.733.878	1.986.257.169	4,032%	3,394%
1995	1.844.676.478	-41.374.106	121.839.714	1.681.462.658	3,067%	2,798%
Tot.	4.208.699.417	-151.405.998	389.573.592	3.667.719.827	3,543%	3,092%

Cap. 6: Tassa di terminale nazionale (L.160/89)

Anno	Res. al 1.1.1997	Riacc. Nel 1997	Incassi nel 1997	Res. al 31.12.97	Perc resid./accert. inizio eserc.	Perc resid./accert. fine eserc.
1994	305.052.799	-16.242.446	16.332.371	272.477.982	1,448%	1,294%
1995	302.983.651	-11.657.359	14.384.347	276.941.945	1,538%	1,407%
Tot.	608.036.450	-27.899.805	30.716.718	549.419.927	1,492%	1,349%

Cap. 22: Tariffa di terminale internazionale

Anno	Res. al 1.1.1997	Riacc. Nel 1997	Incassi nel 1997	Res. al 31.12.97	Perc resid./accert. inizio eserc.	Perc resid./accert. fine eserc.
1996	19.489.815.627	-8.060.089	17.547.871.107	1.933.884.431	27,761%	2,755%
Tot.	19.489.815.627	-8.060.089	17.547.871.107	1.933.884.431	27,761%	2,755%

Cap. 23: Tariffa di terminale nazionale

Anno	Res. al 1.1.1997	Riacc. Nel 1997	Incassi nel 1997	Res.al 31.12.97	Perc resid./accert. inizio eserc.	Perc resid./accert. fine eserc.
1996	5.836.106.074	-448.259	4.463.244.896	1.372.412.919	25,143%	5,913%
Tot.	5.836.106.074	-448.259	4.463.244.896	1.372.412.919	25,143%	5,913%

Cap. 25: Tariffa di sorvolo internazionale

Anno	Res. al 1.1.1997	Riacc. Nel 1997	Incassi nel 1997	Res.al 31.12.97	Perc resid./accert. inizio eserc.	Perc resid./accert. fine eserc.
1996	127.752.713.833	-83.570.599	107.305.470.215	20.363.673.019	34,345%	5,476%
Tot.	127.752.713.833	-83.570.599	107.305.470.215	20.363.673.019	34,345%	5,476%

Cap. 26: Tariffa di sorvolo nazionale

Anno	Res. al 1.1.1997	Riacc. Nel 1997	Incassi nel 1997	Res.al 31.12.97	Perc resid./accert. inizio eserc.	Perc resid./accert. fine eserc.
1996	22.572.370.645	-3.096.967	16.748.346.647	5.820.927.031	27,214%	7,018%
Tot.	22.572.370.645	-3.096.967	16.748.346.647	5.820.927.031	27,214%	7,018%

Come si evince dalle riportate tabelle, non solo per gli anni precedenti, ma anche per il 1997 è mancata all'Ente la capacità di organizzarsi per procedere positivamente alla riscossione dei propri crediti, trascurandosi, così, da parte degli amministratori che si sono succeduti nella gestione, di affrontare in forme non solo risolutive, ma favorevoli, tutta l'intera problematica, coltivando, invece, l'orientamento di una cancellazione dei crediti, e quindi di una perdita effettiva, a seguito di conclamate difficoltà di riscossione. Difficoltà, come si diceva innanzi, non giustificabili soltanto adducendo una carenza di personale addetto al settore, ma attribuibile, anche, a manchevolezze gestionali ed imprenditoriali da parte dei responsabili dell'Ente i quali, pur in presenza di uno studio fatto condurre da un professionista esterno, non hanno tempestivamente provveduto, sebbene ripetutamente sollecitati dal Magistrato delegato, ad adottare i provvedimenti necessari.

E' emblematico al riguardo (ma è frequente nell'Ente) che un importante privato vettore italiano abbia accumulato dalla fine del 1995 per due anni un debito nei confronti dell'ENAV pari a circa 13 miliardi di lire comprensivo di lire 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 da 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, a seguito di specifico controllo da parte del Magistrato delegato, 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 dell'introito di somme consistenti nella propria cassa, con possibile produzione di danno che andava e va perseguito, su azione degli organi dell'Ente, previa individuazione delle responsabilità, anche su impulso, eventualmente, del Collegio dei revisori. Ed altresì il vettore potrebbe aver alterato la par condicio per circa tre anni, ed ancor oggi, disponendo di risorse finanziarie notevoli a proprio vantaggio, pur avendo beneficiato di un servizio pubblico, quale l'assistenza al volo. Va aggiunto, inoltre, che in assenza di autorizzazioni da parte del Consiglio di Amministrazione è stata concessa una dilazione di pagamento allo stesso vettore, che potrebbe aver alterato le regole di una corretta concorrenza. Per di più il vettore non ha comunque onorato il suo impegno ed anzi ha proposto una transazione al 50% dell'importo. La Corte si riserva di seguire gli sviluppi della questione.

Si segnala, inoltre, la questione al Ministero vigilante per le necessarie valutazioni ed interventi, anche mediante applicazione delle misure previste dal regolamento comunitario n. 2407 del 23 luglio 1992 già peraltro evidenziato dal Dipartimento dell'Aviazione civile e dal Collegio dei revisori, ma non assecondato, immotivatamente dall'Ente, finora.

Occorre evidenziare, in merito a tale problematica, che l'adesione alla Convenzione internazionale EUROCONTROL (1.4.1996) ha sottratto all'apparato dell'Ente dall'1.1.1997, la gestione della riscossione delle tariffe relative al servizio di assistenza agli aeromobili in sorvolo affidandola a detta Agenzia per un costo di circa 45 miliardi l'anno affidamento che ha permesso di ridurre, notevolmente, i tempi di tariffazione e riscossione, rendendo disponibili i relativi proventi nei sessanta giorni successivi al mese di resa del servizio. L'Ente ha potuto, pertanto, disporre, nell'ambito dello stesso esercizio, delle entrate derivanti dalla tariffazione dei servizi per un periodo di 10 mesi (1.1.97-31.10.97), contro i circa 6 mesi tipici della precedente gestione. In relazione a tali entrate è, inoltre, opportuno segnalare che la percentuale di incasso (normalmente intorno al 99,2%) si è attestata al 98%, con un insoluto di circa 3 mld., attribuibile al vettore italiano già indicato.

Le predette positive risultanze gestionali, che hanno trovato ulteriore riscontro e miglioramento nel corso dell'E.F. 1998, hanno indotto l'Ente ad affidare ad Eurocontrol anche la gestione delle tariffe di terminale a decorrere dall'1.1.1999. Il corrispettivo annuo attribuito ad EUROCONTROL per il servizio espletato ammonta a circa 50 miliardi, comprensivo di entrambe le tipologie tariffarie.

Deve, infine, farsi presente che anche nel 1997 si è dovuto registrare l'usuale ritardo nell'emanazione del decreto approvativo dei coefficienti di tariffazione.

Per effetto dell'adesione ad Eurocontrol tale problema si è registrato solo per le tariffe di terminale (gestite direttamente dall'Ente) e, per una volta, potrebbe aver prodotto positivi effetti finanziari, poiché ha differito gli effetti della riduzione del relativo coefficiente di tariffazione (C.T.T.), che è stata pari all'8,09%, determinando ulteriori entrate pari a 15,1 mld. Può, sin d'ora, anticiparsi che, per il 1998, il persistere di tale problematica ha, viceversa, comportato un minor introito pari a circa lire 11,7 mld per effetto del ritardo nell'emanazione del nuovo e maggiore livello tariffario che ne ha impedito l'applicazione per l'anno 1998.

E' indispensabile, comunque, non essendosi finora provveduto, che l'Ente adotti la deliberazione anche per il 1999 per il calcolo dei coefficienti, cui deve seguire l'emanazione del decreto interministeriale previsto per legge.

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, nell'ambito dell'Unione Europea, un gruppo facente capo all'Agenzia Spaziale Europea e ad Eurocontrol per la realizzazione della stazione satellitare (EGNOS) da impiegare nella navigazione aerea. I contributi sono forniti dagli Stati partecipanti.

L'interesse del Governo italiano e gli impegni politici assunti sono stati disciplinati con la legge del 21 dicembre 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, (ora Dipartimento e 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.

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.

A tale riguardo è stato esaminato il rapporto sommario dei ritardi ATFM (Air Traffic Flow Management) subiti dagli aerei nei vari Stati europei, elaborato da Eurocontrol per il periodo tra l'1.12.1996 ed il 31.12.1997.

Si precisa, preliminarmente, che, per ritardo ATFM deve essere considerato il ritardo che un aereo subisce in partenza per effetto di una restrizione al flusso del traffico aereo emessa da un determinato Stato.

Vengono, pertanto, considerati i ritardi subiti dagli aerei in partenza da un qualsiasi aeroporto degli Stati considerati per effetto delle restrizioni ATFM emesse dagli Stati stessi, mentre restano esclusi i ritardi determinati da cause diverse quali, ad esempio, quelli dovuti a problemi di compagnia, handling etc.

I diagrammi relativi all'Italia presentano risultati più favorevoli rispetto a quelli relativi alla Francia, alla Grecia ed alla Gran Bretagna essendo, in pratica, allineati con quelli di Spagna, Svizzera e Germania.

Il dato assoluto è confermato, anche, dalla distribuzione percentuale dei ritardi nel mese di dicembre 1997 che riporta un picco rappresentato dalla Francia (29%) seguita dalla Spagna (17%), U.K. (15%), Benelux (10%) e, quindi, una serie di Stati, fra cui Italia e Svizzera, che presentano percentuali oscillanti tra il 2% ed il 5%.

Anche i dati relativi ai Centri Regionali di Controllo (ACC) risultano omogenei con i precedenti indicando che, nel 1997, dei quattro ACC italiani (Abano, Milano, Roma, Brindisi) solo quello di Milano è stato causa di ritardi in modo strutturale, con una misura, peraltro, notevolmente inferiore a quella di molti altri ACC europei (Madrid, Reims, Amsterdam, Londra e Parigi).

Nella valutazione dei predetti dati occorre, comunque, avere ben presente che la quantità di traffico e di rotte che devono essere gestiti nell'area europea situata a nord e ad ovest dell'Italia risulta, notevolmente, superiore, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo rispetto a quella propria del sistema italiano, per cui le risultanze dei ritardi devono essere valutate e ponderate nell'ambito dei complessivi dati di traffico relativi a ciascuno Stato.

La riduzione dei ritardi ed un miglioramento della rete delle rotte aeree consentirebbe naturalmente risparmi notevoli ed un prevedibile abbassamento dei costi del trasporto aereo.

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 civile. ⁽²⁾

⁽²⁾ Commissione delle Comunità Europee - Bruxelles 6/3/96, COM (96) 57 def

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.

Con una prima deliberazione, adottata nell'ottobre del 1996, l'ENAV ha deciso di: 1) approvare 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) avvalersi dell'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) riservarsi 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.

Con successiva delibera del settembre 1998 l'onere a carico dell'Ente per la partecipazione all'implementazione dell'EGNOS nell'ambito del GNSS1 è stato elevato ad un massimo di circa 76 mld. (13 mld. dei quali già versati) ed è stata, altresì, finanziata la partecipazione ai programmi GNSS-2 con una previsione iniziale di oneri per l'ENAV pari a circa 35 mld.

Risulta evidente che l'assunzione di impegni di tale rilevante entità (circa 112 miliardi complessivi) costituisce un onere di portata tale da comportare valutazioni più complesse e puntuali che non risultano effettuate dall'Ente il quale non ha posto in maniera chiara ed esauriente al Governo l'incidenza che sulla finanza esclusiva dell'Ente veniva ad esercitare detta manovra, che avrebbe richiesto un coordinamento effettivo, a norma dell'art. 10 della legge 665/96. Ciò, a più forte ragione ove si consideri, fra l'altro, che, come si evince dallo schema di contratto di programma trasmesso al Ministro vigilante nel luglio del 1998, la copertura dei predetti oneri può essere assicurata solo in parte tramite il meccanismo della determinazione del CUT, ma per il resto deve essere assicurata da trasferimenti dello Stato che, ovviamente, oltre a non essere, per un verso, del tutto definiti, devono avere, per l'altro, specifici titolo e destinazione.

Occorre, altresì, considerare che nel bilancio di previsione per il 1999/2001 sono state allocate spese per circa 86 mld. nel triennio, per una serie di progetti di studio e sperimentazione afferenti, per la gran parte, la navigazione satellitare, con imputazione ai capitoli di spesa in conto capitale. Il Magistrato delegato al controllo, unitamente al Collegio dei Revisori, ha osservato al riguardo, in disparte il rilievo circa l'eventuale natura immateriale e non certo materiale di tali immobilizzazioni, che i vigenti principi

contabili non consentono la capitalizzazione dei costi per la ricerca pura e per quella applicata, ammettendola, sotto precise condizioni, per i soli costi di sviluppo e, cioè, per quegli studi e ricerche necessari per adattare ed inserire nel processo produttivo i risultati della ricerca applicata ed a predisporre una sistematica utilizzazione nella produzione di beni commerciabili. E' stata, pertanto, richiamata l'attenzione sulla necessità di attenersi ai suindicati principi, anche per le correlazioni connesse ai mancati introiti per le tariffe, posto che per le spese in conto capitale è ammesso il rimborso non dell'intero importo, ma solo per gli ammortamenti e gli interessi. L'Ente, finora, non si è adeguato sicché va richiamata l'attenzione dei Ministeri del Tesoro e dei Trasporti e Navigazione anche ai fini della approvazione del bilancio 1999.

Occorre infine dire, che, nel corso del 1998 il CIPE ha approvato con deliberazione n. 31 del 17 marzo 1998 il Piano spaziale nazionale 1998-2002, prevedendo in lire 6500 mld. la spesa per attività di ricerca e sviluppo di programmi spaziali, fra cui i programmi applicativi quali "Osservazione della Terra", "Sistema satellitare di navigazione globale (GNSS)", "Sistemi di comunicazione multimediale" e "Sistema del piccolo lanciatore".

Ciò in armonia con il Consiglio ed il Parlamento europeo che hanno approvato la "strategia europea per il GNSS" la quale si prefigge lo scopo di garantire l'indipendenza dell'utenza europea nel settore della navigazione satellitare, di stimolare la competitività dell'industria europea e la partecipazione ai servizi che sorgeranno nel relativo mercato della navigazione satellitare, nonché di assicurare all'Europa il controllo tecnologico ed operativo del sistema di navigazione satellitare, al fine di garantire la sovranità e la sicurezza.

La conseguente, rilevante importanza di assicurare la partecipazione dell'Italia all'evoluzione dei predetti programmi spaziali in relazione alle loro prospettive di sviluppo ha fatto ritenere opportuno, al Presidente del Consiglio, di procedere con apposito provvedimento all'istituzione di un Comitato di Ministri con il compito di esaminare le problematiche più rilevanti relative al coordinamento ed all'attuazione delle iniziative di cooperazione nonché di esprimere, in particolare, la propria valutazione sui progetti, sulla loro programmazione e sulla promozione del partenariato alle iniziative di cooperazione industriale.⁽³⁾ Per la realizzazione degli obiettivi del Comitato ed, in particolare, dei programmi di navigazione satellitare, è stato, contestualmente, costituito un Gruppo di lavoro, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e coordinato, per sua delega, da uno dei componenti del Comitato dei Ministri e composto dai responsabili delle amministrazioni ed Enti istituzionalmente interessati fra cui il Presidente dell'Ente.

Si auspica, pertanto, che in tale contesto possano trovare compiuta definizione le problematiche evidenziate sia sotto il profilo del coordinamento operativo che sotto

³ Detto Comitato, presieduto dal Presidente del Consiglio, risulta composto dai Ministri del tesoro, bilancio e programmazione economica, degli affari esteri, della difesa, dell'interno, dell'industria del commercio e dell'artigianato, dei trasporti e della navigazione, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, delle comunicazioni e dell'ambiente.

quello della copertura finanziaria dei relativi oneri sostenuti dall'Ente nell'ambito degli accantonamenti di cui alla tabella B, mediante indicazione delle voci da includere nel fondo speciale di conto capitale, allegata alla L. 23 dicembre 1998 n. 449 (Finanziaria 1999) che vengono, al momento, previsti solo per gli anni 1999 e 2001, per un importo complessivo di 600 miliardi.

6. Nuova organizzazione dell'Ente

La Corte ha ripetutamente evidenziato agli amministratori pro-tempore, in relazione all'avvicinarsi delle modifiche dell'assetto organizzativo dell'Ente, la necessità dell'accertamento della sussistenza dei presupposti previsti dalla legge oltre che della predeterminazione dei connessi oneri finanziari. Tali osservazioni restano valide anche in relazione all'ultimo nuovo modello organizzativo deliberato nel 1998 a seguito della nomina degli attuali amministratori che, al momento della sua adozione, risultava privo dei necessari presupposti previsti dalla legge disciplinatrice.

Occorre considerare, al riguardo, che l'art. 8 della predetta legge stabilisce 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 (sottoposto al Ministro vigilante solo sul finire dell'esercizio 1998) 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, a partire dalla necessaria individuazione dei carichi di lavoro, come prescrive la legge n. 665/96, non ancora effettuata.

Orbene l'Ente avrebbe dovuto 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, allo scopo di predisporre una idonea struttura in vista della trasformazione in S.p.A.. Ciò avrebbe impedito di operare in via astratta e

non aderente alla realtà, soprattutto con la creazione di figure di più alto livello dirigenziale sganciate, come di fatto è stato col nuovo ordinamento, dal resto delle articolazioni, per così dire di base, alle quali si è provveduto in un secondo momento.

L'iter previsto dalla legge non è stato seguito, mentre è stato scelto, invece, il metodo di un avvio parziale e non organico per quanto attiene all'aspetto della struttura produttiva e di quella di supporto e delle correlate modifiche.

Valga, ad esempio, il notevole incremento della struttura organizzativa di livello dirigenziale che ha comportato l'aumento delle relative posizioni, dalle 23 unità (su di un massimo di 38 previsto dall'ordinamento) esistenti al 31 dicembre 1997, alle circa 60 su un organico di 65 previsto dall'attuale assetto gestionale, (deliberazioni n. 30, 54 e 58/1998) quasi tutto già coperto con nomine interne ed esterne.

A tali ultimi fini il Consiglio di Amministrazione ha operato in piena ed assoluta discrezionalità, senza darsi alcuna disciplina autoregolamentare, nonostante le sollecitazioni della Corte, al pari di quanto avvenuto per altri enti pubblici economici o società, quali ad esempio Ferrovie dello Stato S.p.A. o la SACE.

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.

Il Consiglio di amministrazione, invece, in possesso, per gli esterni, 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.

Anzi, fatto ancor più grave, il Consiglio di Amministrazione nella seduta del 29 giugno 1998, nonostante le osservazioni del Collegio dei revisori condivise dal Magistrato delegato, ha proceduto a nomine di ben 20 dirigenti senza aver previamente distribuita la documentazione necessaria e valida, nonché resa attuale per il momento della deliberazione, violando in tal modo, l'art. 33 del regolamento amministrativo-contabile il quale prescrive l'obbligo di fornire la documentazione almeno cinque giorni prima dell'adunanza. Non appare condivisibile la giustificazione data dal Consiglio, che ha invocato la necessità di tenere segreti i nomi degli interessati fino alla seduta per evitare fuga di notizie.

La questione va censurata e viene segnalata a norma dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 al Ministro dei Trasporti e Navigazione e del Tesoro.

Al riguardo la Corte, pur ritenendo che l'Ente pubblico economico non sia astretto 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 possa considerarsi svincolato dalle regole di condotta gestionali, peraltro seguite con maggiore pregnanza nel settore privato, anche grazie alle recenti leggi in materia.

Si rileva, inoltre, che nell'ambito della nuova struttura, è stata deliberata l'istituzione dell'Ufficio di controllo interno e la nomina del Collegio di funzione composto, oltre che da un dirigente dell'ENAV che lo presiede, anche da due componenti esterni, l'uno avvocato, libero professionista e, l'altro, docente universitario.

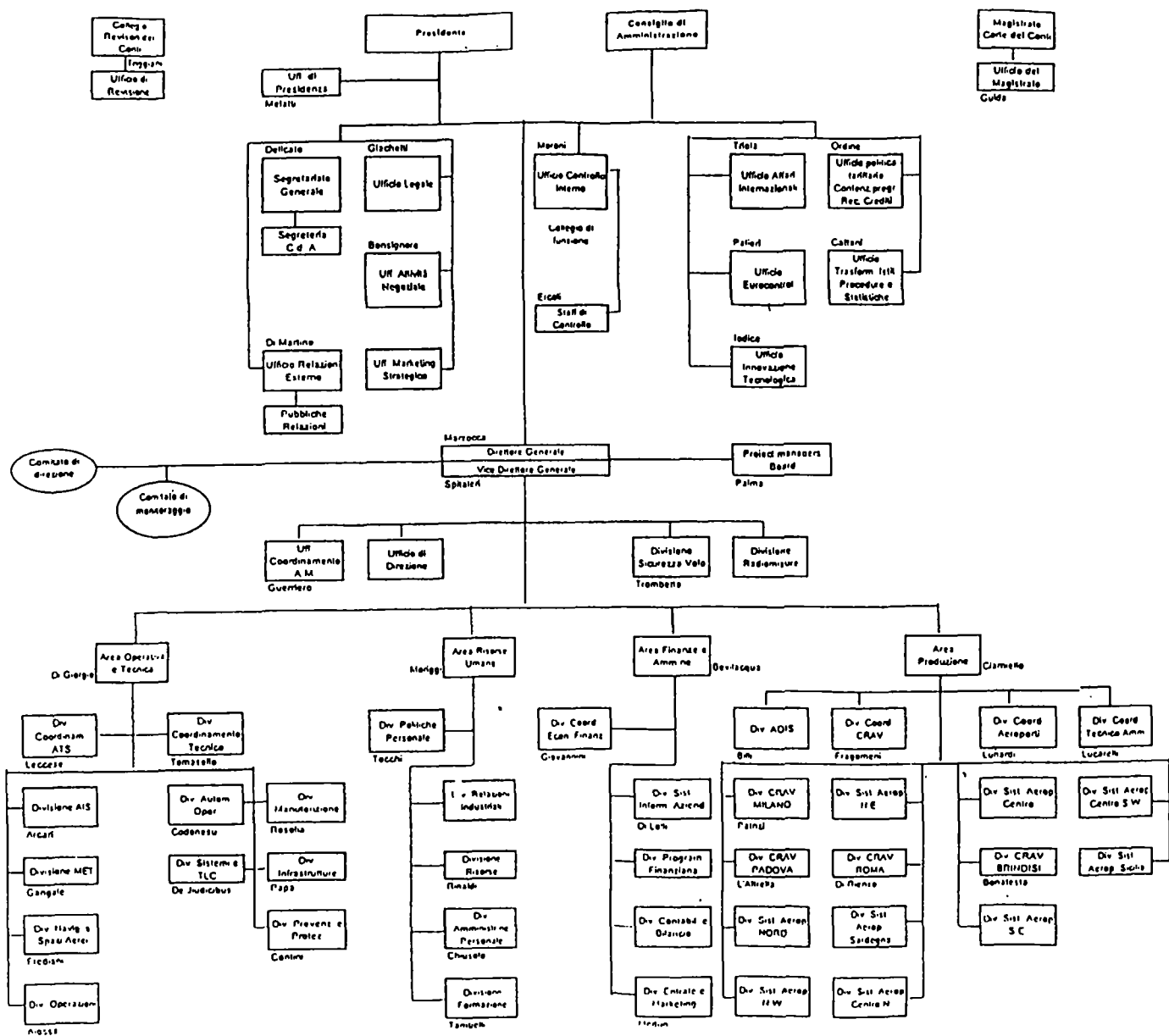
Al riguardo, in aggiunta a quanto osservato dalla Corte nella relazione al Parlamento per l'esercizio finanziario 1996 si rileva che i compiti riconosciuti all'Ufficio di controllo interno dal regolamento amministrativo contabile, approvato con Decreto Interministeriale 22 aprile 1997 ed ampliate con le deliberazioni del Consiglio di Amministrazione dell'1.11.1997 n. 210/AS e 4.6.1998, n. 54 appaiono, in più di un caso, come ad esempio quelle relative alle consulenze, travalicare la sfera propria di tali organismi ed esondare anche dalle previsioni dell'art. 7 della legge istitutiva 665/96 che recita: "l'Ufficio di controllo interno accerta la rispondenza dei risultati dell'attività agli obiettivi, valutandone comparativamente costi, modi e tempi".

Ciò può determinare commistioni di compiti fra Ufficio di controllo interno e strutture operative e quindi, in ultima analisi, risultare non corrispondente proprio al canone della funzionalità. Deve, pertanto, richiamarsi sul punto l'attenzione dell'Ente e dei Ministeri vigilanti per un'attenta rimodulazione dei compiti e della struttura dell'Ufficio anche in coerenza con la disciplina sugli uffici di controllo interno in corso di predisposizione da parte del Governo.

Un ridimensionamento delle attribuzioni dell'Ufficio in argomento potrà consentire anche di ricalibrare il compenso di lire 90 milioni annui previsti per ciascuno dei due membri esterni dello stesso che appare notevole rispetto ai compiti attribuiti all'Ufficio, compenso cui deve aggiungersi il rimborso delle spese di vitto, viaggio e alloggio, oltre alla corresponsione della diaria.

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, nonché 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.

Il prospetto che segue evidenzia la nuova strutturazione dell'Ente che si presenta sotto diversi profili pletorica, quantomeno per l'istituzione di micro unità cui sono preposti dirigenti, e non sufficientemente funzionale per le intersezioni ed interferenze di competenze fra più unità aventi compiti affini.



7. Personale

La trasformazione dell'AAAVTAG in Ente Pubblico Economico, avviata con il D. L. 25 novembre 1995, n. 497 e portata a compimento con la legge 21 dicembre 1996, n. 665, ha trovato completa definizione normativa solo nell'estate del 1997 con la registrazione dello Statuto e nel gennaio 1998 con l'approvazione del Regolamento amministrativo contabile.

In base alla predetta legge, i dipendenti assunti dall'ENAV posteriormente alla data di 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. Tale norma non è stata rispettata per il personale dirigente che è stato iscritto all'INPDAI sull'errato presupposto di appartenenza dell'Ente al ramo industria.

Rimane invariato, per quelli in servizio all'atto della trasformazione in ente pubblico economico, il regime pensionistico ed il relativo regime di indennità di buonuscita, secondo le regole vigenti per il personale delle pubbliche amministrazioni, ferma restando la possibilità di opzione da parte degli interessati, per l'assicurazione obbligatoria gestita dall'INPS, da esercitare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge 665/96 ai sensi dell'art. 8 - 7° comma della legge stessa, che dispone l'applicazione, a tale fattispecie, dell'art. 6 della legge 7 febbraio 1979, n. 29, opzione che non è stata esercitata dai dipendenti.

L'art. 8 della legge 665/96, istitutiva dell'Ente, regola diversi aspetti relativi alla gestione del personale, prevedendo, in particolare, che "il rapporto di lavoro del personale dipendente dall'Ente è disciplinato dalle norme di diritto privato e dalla contrattazione collettiva di lavoro". Si è posto, quindi, il problema di modificare, sostanzialmente, i presupposti e le fonti regolatrici del rapporto di cui trattasi, passando da un sistema basato sullo "stato giuridico" (Regolamento del personale), e caratterizzato da una classificazione del personale in qualifiche funzionali e profili professionali, ad un altro, regolato esclusivamente dal Codice civile e dalla contrattazione collettiva, che recepisce le esigenze di cambiamento dell'organizzazione del lavoro scaturenti dalla nuova connotazione economica dell'Ente.

Tale esigenza di cambiamento ha cominciato a trovare attuazione a partire dal giugno del 1997 ma è, tuttora, in una fase incompiuta poiché, contrariamente a quanto previsto dallo stesso articolo 8, non si è proceduto a stipulare il contratto collettivo di lavoro, bensì soltanto un accordo preliminare quadro, seguito da altre numerose intese non sufficienti a definire in maniera completa e coordinata i rapporti contrattuali, sicché tutto il procedimento è venuto a sfilacciarsi ingiustificatamente, senza una visione organica complessiva, che certamente incide non positivamente sulla gestione dell'Ente.

Sotto il profilo delle ricadute contrattuali, la progressiva realizzazione del nuovo ordinamento professionale viene, dunque, a collocarsi nel secondo biennio economico del CCNL 1994/1997, stipulato dall'ex AAAVTAG, e nel primo biennio di quello 1998/2001, al momento definito solo, come già detto, a livello di accordo quadro, determinando traslazione di costi dall'uno all'altro dei periodi contrattuali.

Giova, al riguardo, intrattenersi più specificatamente sulla questione, sia per i riflessi ordinamentali, sia soprattutto per quelli economici, data la farraginosità e non linearità degli accordi e della loro attuazione. Infatti, la materia contrattuale, pur nel rispetto delle legittime aspettative ed esigenze dei dipendenti, non ha mai trovato (come sarebbe stato doveroso) nell'ambito dell'Organo di amministrazione una preventiva discussione collegiale che definisse un progetto di trattative, con l'indicazione dei limiti e dei confini temporali, dei contenuti e delle compatibilità finanziarie; in definitiva che indicasse un quadro generale entro cui muoversi. Al contrario, gli organi di amministrazione hanno preso atto dei risultati degli accordi intercorsi fra rappresentanti dell'Ente e delle Organizzazioni sindacali, ai quali si è data pedissequa attuazione. Ciò ha comportato, almeno da parte dell'Ente, una rinuncia sostanziale alle valutazioni preventive di competenza, così come è anche accaduto di recente allorquando, scaduto nel 1997 il contratto collettivo approvato dal Governo, si sarebbe dovuto procedere alla stipula del nuovo contratto a decorrere dall'1.1.1998, come previsto dalla legge 665/96, contratto che, dopo oltre un anno, non è stato ancora stipulato. Al suo posto, in maniera non coordinata, si è proceduto alla sottoscrizione di una serie di accordi parziali che non avrebbero dovuto precedere, come è avvenuto, bensì seguire il contratto collettivo nazionale per l'attuazione dei singoli profili. Tale metodo non solo non appare condivisibile, ma, anzi, si è rivelato disarmonico talché si è pervenuti a risultati finanziari ed economici non previsti né prevedibili. Così è accaduto con la determinazione n. 152 del 17 novembre 1998 del Direttore Generale dell'Ente nella quale l'onere relativo all'attuazione del secondo tempo della seconda fase non è stato precisato, come sarebbe stato doveroso, anche ai fini della regolarità contabile; determinazione finora non sottoposta a ratifica da parte del Consiglio di amministrazione, nonostante la relativa previsione scritta.

In base al predetto CCNL 1994/1997 (DPCM del 6 settembre 1995) stipulato dall'ex AAAVTAG il personale non dirigente era inquadrato in qualifiche funzionali e profili professionali cui erano associati 8 parametri retributivi (100, 125, 150, 180, 210, 240, 270, 300), ai quali se ne aggiungeva un altro, meramente economico (320), non corrispondente ad alcun livello, assegnato ai funzionari.

In relazione ai compiti, i dipendenti erano distribuiti in tre aree, distinte, a loro volta, per settori.⁽⁴⁾

⁽⁴⁾ L'Area A - Gestione operativa diretta dei servizi di assistenza al volo - era suddivisa in 4 settori.

Settore A.1: TRAFFICO AEREO con la figura professionale del Controllore del Traffico Aereo (CTA);

Settore A.2: INFORMAZIONI AERONAUTICHE con la figura professionale dell'Esperto di Assistenza al Volo (EAV);

Settore A.3: PREVISIONE METEOROLOGICA AEROPORTUALE con la figura professionale del Meteorologo;

In attuazione dell'art. 9, 3° co. del CCNL 1994/1997 (il quale recita che "le parti convengono di procedere alla revisione dell'ordinamento professionale, con effetto a partire dal 1° gennaio 1996, secondo i principi fondamentali di seguito indicati" - principi che non sono stati rispettati, e tale inadempienza è stata segnalata, dal Magistrato delegato con lettera del 5 novembre 1997) il 21 giugno 1997 è stato sottoscritto il verbale d'intesa tra l'Amministratore Straordinario pro-tempore dell'ENAV e le OO.SS. (CGIL, CISL, UIL, LICTA, ANPCAT, APPL e UGL), sul nuovo ordinamento professionale, la cui decorrenza è prevista, per l'appunto, dal 1 gennaio 1996. Tale nuovo ordinamento colloca il personale non più nell'ambito di qualifiche professionali, ma nell'ambito di parametri articolati da 100 a 340.

Con delibera 213/AS/97 del 1° agosto 1997 l'Amministratore Straordinario pro tempore ha ratificato il verbale d'intesa del 21 giugno 1997.

Va rilevato che su tale verbale il Magistrato delegato al controllo dell'ENAV ha manifestato diverse osservazioni circa gli oneri finanziari notevoli e circa la ripartizione delle somme fra i dipendenti, privi di effettiva logica basata sulla produttività e rendimento e, soprattutto, in contrasto con le clausole previste dal contratto collettivo 1994-1997, vincolante per le parti, ma disatteso.

In tale documento è stata stabilita una clausola di prima applicazione, per la ricollocazione del personale, con passaggi di parametro **da realizzare in due fasi**.

Per tali passaggi si è convenuto di non corrispondere l'adeguamento del superminimo professionale - art. 26, - e dell'indennità professionale - art. 27, - del CCNL 1994/1997.

La prima delle predette fasi (finanziata con le risorse economiche dei residui contrattuali di cui agli accordi 28 maggio 1997 e 31 maggio 1997) ha riguardato i passaggi di parametro, previsti in 1.376 unità su una consistenza, al 1 gennaio 1996, di 3.157 dipendenti, con un costo stimato di lire 5.723.258.000, passaggi che sono stati definiti in una tabella allegata al predetto verbale d'intesa. La decorrenza giuridica dei passaggi è stata fissata al 1 gennaio 1996, mentre quella economica, disattendendo l'accordo del 18 maggio 1996, è stata invece spostata di sei mesi, dal 1 gennaio 1997 al 1 luglio 1997, fissando, così, l'onere a carico dell'esercizio finanziario 1997 in lire 2.861.628.000.

Settore A.4: NAVIGANTI RADIOMISURE: con le figure professionali di Pilota e Operatore Radiomisure.

L'Area B - Gestione amministrativa e tecnica - era suddivisa in 4 settori:

Settore B.1: TECNICO: con le figure professionali di Tecnico e Tecnico Aeronautico;

Settore B.2: INFORMATICO: con la figura professionale dell'Analista Programmatore;

Settore B.3: AMMINISTRATIVO: con le figure professionali di Collaboratore Amministrativo, Operatore Amministrativo e Dattilografo;

Settore B.4: RICERCA E SVILUPPO: con la figura professionale di Esperto

L'Area C - Supporto - era suddivisa in 3 settori:

Settore C.1 OPERAIO: con la figura professionale di Operaio;

Settore C.2: AUTISTI: con la figura professionale di Autista;

Settore C.3 AUSILIARIO: con la figura professionale di Agente Amministrativo