

La quota di costi, conseguentemente rinviata all'esercizio successivo, pari a 2,8 mld circa per l'anno 1997, è stata ritenuta imputabile agli oneri di rinnovo del contratto di lavoro (1998/2001).

In data 23 ottobre 1997, con delibera n. 305, è stata conclusa e resa esecutiva la prima fase del nuovo ordinamento. Gli aventi diritto all'avanzamento,⁽⁵⁾ che secondo il verbale di intesa avrebbero dovuto essere 1376 - sono risultati, invece superiori di 100 unità, 88 delle quali inserite irregolarmente pur in carenza di tutti i requisiti richiesti, sicché, la prima fase ha comportato una spesa di lire 3.052.086.000, superiore, quindi, di circa 200 milioni rispetto a quella preventivata di 2.861.628.000.

La violazione da parte dell'Ente degli accordi contrattuali costituisce grave inadempienza che va censurata anche per i profili economici conseguenti.

La seconda fase pur essendo stata stabilita negli accordi 1997, ricade integralmente nell'ambito della contrattazione 1998-2001 con il verbale d'intesa tra ENAV e OO.SS. del 20 marzo 1998. E' stata disciplinata, con decorrenza comunque entro il 30 giugno 1998, dedicando a tal fine le risorse derivanti, in sede di rinnovo contrattuale, dall'incremento retributivo finalizzato al recupero dell'inflazione programmata (1,8%, pari a 4,7 mld per il 1998 e 1,5%, pari a 4,1 mld per il 1999) ma riducendo, la disponibilità effettiva per l'anno 1998 a circa 3,7 mld., essendo stato previsto di dover riassorbire circa 1 mld. quale trascinarsi dei costi della prima fase.

Per definire l'applicazione dell'intesa intervenuta, le parti hanno costituito una Commissione tecnica paritetica che, in data 14 aprile 1998, ha prodotto un documento conclusivo nel quale l'attuazione della seconda fase è stata suddivisa in tre tempi:

- *il primo tempo*, secondo il verbale d'intesa del 21 giugno 1997, è caratterizzato da una decorrenza giuridica variabile dall'1.1.96 al 1.1.98, in funzione del momento della maturazione dei prescritti requisiti di anzianità, mentre la decorrenza economica resta fissata al 1 gennaio 1998. Essendo prevista l'esclusione del personale già beneficiante di un passaggio di parametro a partire dal 1 gennaio 1995, i dipendenti interessati sono stati stimati in 557 unità per un importo complessivo pari a circa 2,3 mld. per l'anno 1998;
- *il secondo tempo*, con decorrenze economiche 1 luglio 1998 e 1 gennaio 1999 a seconda se, rispettivamente, al 30 giugno 1998 o al 31 dicembre 1998, si sia verificato il possesso delle anzianità complessive e degli altri requisiti prescritti per il passaggio di parametro. I dipendenti interessati nella fase iniziale, esclusivamente CTA, sono stati stimati in 335 unità per il 1998 e 31 per il 1999, con costi assunti pari a circa 0,4 mld. per entrambi gli anni in considerazione del riassorbimento degli oneri semestrali non coperti nel 1998;

⁽⁵⁾ Gli avanzamenti sono risultati pari a 1.476 unità, per un costo, sempre su base semestrale, di lire 3.052.086.000; ciò in quanto, ai 1.376 dipendenti di cui alla tabella B) del verbale d'intesa, si sono aggiunte 12 unità - inizialmente non comprese, ma aventi i requisiti richiesti, che hanno elevato a 1.388 i passaggi di parametro con un maggior costo, su base semestrale, di circa lire 21 milioni - mentre le restanti 88 unità - con un costo, per sei mesi, pari a lire 169 milioni circa, c.d. sofferenze - sono state irregolarmente inserite, nei passaggi, dall'Ente e dichiarate a suo carico in quanto considerate, comunque, meritevoli della progressione economica, anche se non in possesso di tutti i requisiti richiesti per la 1^a fase.

- *il terzo tempo* prevede, infine, l'assegnazione di un parametro superiore, con decorrenza giuridica ed economica 1 gennaio 1999, a quanti non hanno avuto passaggi nelle precedenti fasi. I dipendenti interessati sono stati stimati in 706 unità, per un importo totale di circa 2,7 mld per l'anno 1999. Sono stati esclusi dai passaggi di parametro, nei tre diversi tempi, i dipendenti che risultano essere, già, al parametro di attestazione (quello massimo possibile) previsto per il profilo professionale di appartenenza. Al termine dei tre tempi, il numero complessivo dei passaggi è stato, quindi, stimato in 892 unità per il 1998 e 737 per il 1999, per un totale di 1.629 passaggi di parametro, per un costo globale della seconda fase che è stato stimato in circa 2,7 mld per il 1998 e circa 3,1 mld per il 1999.

In sostanza le promozioni (o il passaggio di parametro) hanno riguardato la quasi totalità del personale nell'arco di tre anni, mentre per una quota non trascurabile i passaggi sono addirittura due.

Con deliberazione n. 83/98 è stato approvato l'accordo contrattuale quadro sottoscritto con le OO.SS.NN. in data 11 luglio 1998, ed è stata, altresì, autorizzata l'erogazione, in via provvisoria, di un'anticipazione contrattuale, pari a 7,1 mld., che sarà conguagliata dopo la sottoscrizione del CCNL. Su detto accordo va posto in rilievo principalmente:

- 1) la notevole entità dei miglioramenti economici concordati che risultano pari, assumendo come riferimento la massa monetaria erogata nel 1997, al 7,3% per il 1998 e ad un ulteriore 6% per il 1999, di gran lunga superiori al tasso d'inflazione programmato, come indicato dal Governo;
- 2) la circostanza che la quota degli incrementi annuali di cui al precedente punto che dovrebbe trovare fondamento e motivazione in preventivati aumenti di produttività, considerato il tasso d'inflazione programmato per il biennio 1998/99 (1,8% e 1,5%), risulta pari al triplo del predetto tasso d'inflazione (5,5% + 4,5%)
- 3) la diretta correlazione stabilita fra l'incremento di traffico ed il corrispondente aumento della retribuzione media, comprensiva del trattamento di produttività ai fini dei miglioramenti economici connessi agli incrementi di produttività, correlazione che appare non corretta.

Ciò in quanto, nel particolare sistema tariffario proprio dell'Ente, l'incremento di traffico non determina, necessariamente, un aumento dei ricavi derivanti dai servizi di rotta e di terminale che risultano, per contro, determinati anche dall'andamento dei costi relativi al periodo considerato.

Al riguardo sarebbe stato necessario che l'Ente facesse conoscere come da richiesta istruttoria, rimasta senza esito, quali criteri siano stati assunti, in linea generale, per la definizione della produttività aziendale e dei correlati effetti economici e quali previsioni, nello specifico, supportassero i miglioramenti contrattuali accordati con la predetta delibera 83/98.

Dalla documentazione allegata alla delibera n. 83/98, si evince che:

- la retribuzione media annuale del 1997 è risultata di lire 71.532.000 con un costo totale, per 3.172 dipendenti, di lire 226.899.852.000;
- il premio di produzione è stato definito in lire 6.530.000 medie (di cui lire 3.314.000 quale premio di sistema e lire 3.216.000 quale premio di sede) con un costo di lire 20.711.959.000, ma in termini unitari, singoli, si è attestata, per circa 700 dipendenti, a circa lire 370.000 e, per circa 2600 dipendenti a lire 12 milioni circa;
- il fondo di produttività, di cui all'art. 12, L. 665/96, è stato erogato per un valore medio unitario di lire 3.909.000, con un costo totale di lire 12.400.000.000 ma per un valore effettivo singolo che oscilla da 370.000 a 12 milioni circa;

Per i profili di cui sopra si deve evidenziare come:

- sia per il premio che per il fondo, siano stati definiti criteri distributivi che appaiono eccessivamente penalizzanti per il personale non operativo, fra cui tecnici ed amministrativi in possesso di laurea, atteso che detti criteri si sono concretati in importi unitari articolati in circa lire 370.000 per detto personale ed in circa 12 milioni per i controllori del traffico aereo e che il personale controllore del traffico aereo impegnato in posizione operativa, (il quale costituisce circa il 38% del totale del personale dell'ENAV), ha percepito circa il 70% delle somme erogate a tale titolo.
- la "retribuzione media globale di fatto", alla quale sono state applicate le percentuali di incremento relative al tasso di inflazione programmato per il biennio 1998/1999 (1,8% + 1,5%) ed al previsto aumento di produttività (5,5% + 4,5%), risulta costituita da tutte e tre le predette voci, (retribuzione media, premio produzione e fondo produttività) risultando pari a lire 81.971.000, a livello individuale, ed a lire 260.011.811.000 a livello complessivo;
- gli oneri per lavoro straordinario, trasferte (nazionali) e festività non godute (RFS) vengono indicati (lire 4.865.000 medie) ma non inclusi nel predetto totale. Per lo straordinario e la reperibilità non vengono indicati i costi aggiuntivi derivanti dal nuovo sistema di calcolo della retribuzione oraria.
- I miglioramenti economici accordati risultano, così, quantificabili:

1998				1999			
Inflazione	programmata	1,8%	= lire	Inflazione	programmata	- 1,5%	= lire
4.680.213.000				3.970.380.000			
Incremento produttività	5,5%			Incremento produttività	- 4,5%	= lire	
= lire 14.300.650.000				12.344.061.000			

Su base biennale gli incrementi risultano, pertanto, pari a:

- 3,33% (composto) per il tasso d'inflazione per un costo di lire 8.650.593.000;
- 10,25% (composto) per il recupero di produttività con un costo di lire 26.644.711.000;

per un totale, quindi, nel biennio di incrementi pari al 13,58%, quasi 7% annuo di gran lunga superiore al tasso d'inflazione programmato, e quindi al di fuori delle direttive del Governo e del Parlamento.

L'incremento di costo retributivo del personale nel biennio 1998/1999 potrà risultare, quindi, pari a lire 54.276.167.000 (senza considerare gli incrementi degli oneri indiretti e riflessi) con un incremento medio individuale pari a lire 11.127.000 al lordo.

Va, inoltre, considerato che con l'accordo dell'11 luglio 1998 viene portato in riduzione un asserito minor costo contrattuale 1997, derivante dalla differenza fra l'organico bilanciato di 3.146 unità e la previsione di 3.308 unità. Poiché tale impostazione non è da ritenersi condivisibile, - in quanto fondata su una astratta previsione di fabbisogno del personale la cui mancata realizzazione non consente di configurare, né sul piano contabile né su quello amministrativo, una economia di bilancio da potersi, poi, tradurre in ulteriori miglioramenti contrattuali - l'aumento effettivo 1998 risulterebbe incrementato di un ulteriore 0,7%.

Per quanto attiene, infine, al personale dirigente, in data 18 dicembre 1998 è stato sottoscritto, tra una delegazione dell'Ente e l'Organizzazione maggiormente rappresentativa di tale personale (ASDA-CIDA), un apposito accordo quadro per il rinnovo del CCNL 1998/2001 che disciplina, in linea generale, gli aspetti giuridici ed economici del rapporto di lavoro dirigenziale secondo le nuove linee definite dalle disposizioni di legge e statutarie.

Detto accordo che, sotto il profilo economico, prevede miglioramenti percentualmente analoghi a quelli definiti per il rimanente personale, è stato, poi, ratificato dal Consiglio di Amministrazione dell'Ente con la delibera 184 del 28 novembre 1998. Tuttavia, non indicando l'accordo l'onere contrattuale conseguente, salvo che per il fondo di produttività in circa 800 milioni, sono stati chiesti chiarimenti, purtroppo non ancora forniti.

Stante la significatività e la complessità dell'argomento e tenuto conto della rilevanza degli aspetti economici, contestuali o differiti nel tempo, insiti nell'attuazione del nuovo ordinamento professionale, il Magistrato delegato al controllo presso l'ENAV ha curato la predisposizione di una "Analisi e documentazione connessa, relativa alla attuazione della contrattazione collettiva concernente il personale non dirigente per il periodo 1996/1999". Con tale documento, dal quale è tratta parte dei presenti dati, si è inteso delineare, sinteticamente l'evoluzione dell'ordinamento professionale del personale dell'ENAV, analizzandone i costi di attuazione all'interno od in correlazione con le specifiche previsioni contrattuali.

Ai fini del trattamento economico relativo all'anno 1997 la sua composizione:

- per il personale dirigente risulta così articolata sulla base del relativo CCNL:
 - 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.

Le competenze accessorie sono le seguenti:

- 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.

La spesa del personale dirigente, per l'anno 1997, non essendo intervenute modificazioni del quadro retributivo, è rimasta sostanzialmente invariata rispetto al 1996.

Per il personale non dirigente la composizione risulta dalla tabella 1.

Composizione della retribuzione del personale non dirigente, determinata dalla applicazione del CCNL 1994-97.

Confronto fra gli anni 1996 e 1997 (importi in migliaia).

Tabella 1

					ANNO 1996	ANNO 1997
				ORGANICO BILANCIATO	3138	3186
Retribuzione base						
Minimo contrattuale					70.300.044	75.504.000
Indennità adeguamento costo vita					40.139.074	40.206.000
Retribuzione anzianità - scatti					16.809.923	13.402.000
Retribuzione anzianità - classi superminimo					0	3.435.000
Scatto anomalo					7.555.393	7.550.000
Superminimo professionale					26.134.479	21.519.000
13 ^a mensilità					11.578.282	13.468.000
Indennità professionali					23.753.439	25.332.000
Totale base					196.270.634	200.416.000
Retribuzione accessoria e di produttività						
Indennità turno					12.533.839	14.686.000
Mantenimento indennità turno					1.402.874	1.284.000
Lavoro festivo					4.275.996	5.512.000
Festività coincidenti					1.078.242	1.057.000
Indennità reperibilità					733.091	755.000
Indennità pronto impiego					433.075	378.000
Indennità disponibilità					495.968	906.000
Premio produzione - sistema					10.317.710	10.512.000
Premio produzione - sede e struttura					10.238.087	10.200.000
Fondo compensazione produttività art. 12, l. 665/96					12.400.000	12.400.000
Totale accessoria					53.908.882	57.690.000
RETRIBUZIONE COMPLESSIVA					250.179.516	258.106.000

Sulla base dei dati acquisiti dal conto consuntivo, il personale complessivamente in servizio al 31 dicembre 1997 risulta pari a 3.186 unità a fronte delle 3.138 unità al 31 dicembre 1996. Nelle *tabelle 2 e 3* viene indicato il riepilogo della consistenza del personale distinto per parametri economici di inquadramento e per settori.

RIEPILOGO CONSISTENZA DEL PERSONALE - ANNI 1996/1997

Tabella 2

1996			1997	
Qualifica	Parametro	Consistenza	Parametro	Consistenza
			340	0*
Funzionario	320	128	320	630
Prima	300	364	300	348
Seconda	270	680	270	954
Terza	240	1275	240	572
Quarta	210	500	210	513
Quinta	180	117	180	96
Sesta	150	0	150	50
Settima	125	50	125	0
Ottava	100	0	100	0
Dirigenti		24	Dirigenti	23
Totale		3138	Totale	3186

* Parametro di nuova istituzione per posizioni apicali nell'ambito delle categorie CTA e PILOTI.

RIEPILOGO CONSISTENZA DEL PERSONALE DISTINTI PER SETTORI

Tabella 3

Settore	1996	1997
Dirigenti	24	23
Serv. Traff. Aereo	2367	2442
Servizio Tecnico	221	212
Servizio Amm.vo	346	337
Serv. Informatico	95	87
Operai e Autisti	19	19
Ausiliari	66	66
Totale	3138	3186

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 23 unità di cui 7 direttori centrali e 16 dirigenti, registrando quindi la diminuzione di 1 unità rispetto all'esercizio precedente. L'analisi dinamica della situazione del personale fa registrare, nel 1997, un aumento dell'1.5% rispetto alla consistenza del 1996.

Le vacanze di organico sono pari a 419 unità che rappresentano l'11,6% dell'entità numerica dei ruoli.

Con la tabella n. 4 - costo del lavoro - di cui appresso si è inteso dare conto, in termini di spesa impegnata nell'E.F. 1997, 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).

COSTO DEL LAVORO

Tabella 4

A) Retribuzione fissa, accessoria e oneri connessi	1996	1997
Stipendi ed altri assegni fissi	203.631,40	208.616,63
Missioni nazionali ed estere	4.668,30	4.607,28
Oneri previdenziali	72.583,90	85.083,73
Altri oneri	345,70	437,60
Trattamento accessorio	59.338,70	71.453,30
Tot. A)	340.568,00	370.198,54
B) Benefici sociali, assistenziali e spese non retributive		
Acquisto vestiario e divise	59,00	48,55
Prestiti al personale	0,00	0,00
Accantonamento ind. anz. pers.	0,00	400,00
Corsi	5.073,40	5.931,40
Mense	6.320,50	7.741,36
Equo indennizzo	787,80	356,09
Tot. B)	12.240,70	14.477,40
Tot. (A+B)	352.808,70	384.675,98

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;

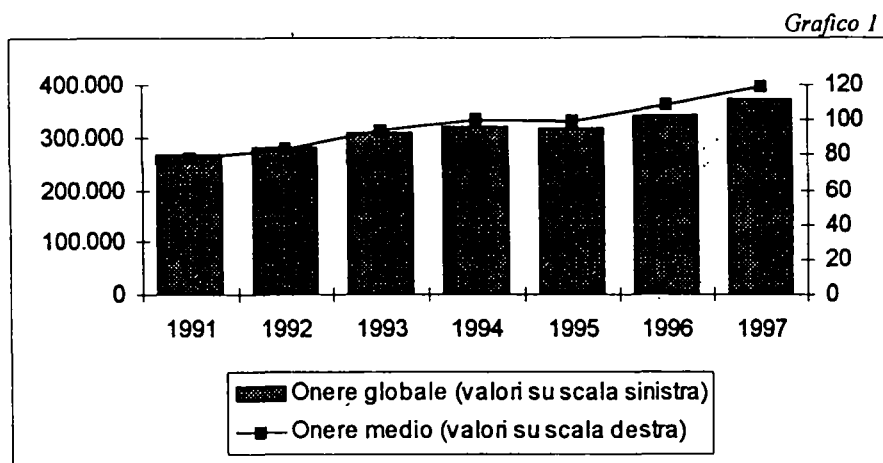
Gli altri oneri comprendono:

- cap. 25 - Rimborso spese di trasporto;
- cap. 27 - Altri oneri sociali a carico dell'Ente;
- 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

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



Dalla predetta tabella si evince che il costo del lavoro per l'esercizio 1997, sostenuto dall'Ente, è pari a 384.675,98 milioni di lire, mentre il costo medio del personale è passato da 112,1 a 122,3 milioni. L'incidenza percentuale degli oneri retributivi si attese sul 96,97% con una incidenza residuale delle altre provvidenze non retributive pari al 3,03%.

Nel confronto con l'E.F. 1996 si registra, invece, un incremento di spesa globale del 9% che risulta, in parte, motivato dall'aumento di 12,5 mld. rispetto alla precedente gestione, delle spese del cap. 26 (oneri previdenziali e assistenziali dell'Ente) resosi necessario per poter operare le regolarizzazioni relative all'estensione della base imponibile, a decorrere dall'1.1.1996, dal Fondo Pensione Tesoro relativo all'anno 1996 (L. 335/95), nonché dall'incremento della quota di personale in gestione INPS che configura maggiori oneri a carico del datore di lavoro.

Depurato da tali maggiori oneri l'incremento risulta pari al 5,3% tenendo conto dei dati di costo non aventi natura retributiva, dello slittamento sull'E.F. 1997 di una quota di oneri 1996 relativi al capitolo 35 (produzione/produttività) nonché dell'aumento delle prestazioni straordinarie che registrano un incremento di ben il 53,4% (pari a 3,6 mld.) attestandosi ad un livello di spesa di 10,3 mld.

Tale incremento, a parere della Corte, risulta solo in parte giustificato dalle motivazioni indicate dall'Amministrazione, consistenti nell'aumento del traffico aereo e nel ritmo dei prepensionamenti, dovendosi ritenere non estranei allo stesso gli effetti degli accordi sopravvenuti in materia di orario di lavoro. Ma soprattutto l'incremento non può ritenersi giustificato poichè l'Ente non ha provveduto, nonostante l'obbligo imposto dalla legge 665/96 proprio in vista della trasformazione in società per azioni, a stabilire i carichi

di lavoro, anche in raffronto agli altri Paesi della Comunità Europea; carichi di lavoro che, posti a confronto con l'aumento del traffico aereo, possono fornire un attendibile riscontro per quanto riguarda la produttività ed il ricorso allo straordinario.

Si può osservare, come risulta dalla *tabella 5*, una previsione meno precisa, considerato che la variazione percentuale tra preventivo e consuntivo è risultata del - 4% a fronte di una variazione dell'1,6% dell'esercizio precedente.

Tabella 5

**VARIAZIONE COSTO GLOBALE DEL PERSONALE
TRA PREVENTIVI E CONSUNTIVI**

Anno	Preventivo (*)	Consuntivo (*)	Variazione %
1996	347.279	352.808,70	+1,6
1997	400.318	384.675,98	-4

(*) Importi in milioni di lire.

Comprende gli importi del totale (A + B) della
tab. 4.

Infine si dà conto, nella tabella che segue, data la rilevanza che ha assunto il fenomeno nell'esercizio considerato, dei collocamenti a riposo, determinati, in buona parte, da dimissioni volontarie.

Tabella 6

**RIEPILOGO PENSIONAMENTI
ANNI 1996/1997**

PROFILO	1996	1997
DIRIGENTE	0	1
CTA/S	40	70
CTA	51	32
EAV	43	55
COMANDANTE	1	0
TEC.	1	4
COORD.		
OPER. TECNICO	3	4
TECNICO AERON.	1	0
COLL. SUP. AMM.	2	3
COLL. AMM.	2	2
OPER. AMM.	2	3
OPERAIO SPEC	1	0
TOTALE	147	174

8. Attività Negoziale

Gli avvicendamenti degli Organi di amministrazione hanno condizionato negativamente, anziché determinare una gestione più efficiente e più produttiva di risultati, l'attività contrattuale dell'Ente, anche nel corso dell'E.F. 1997, specie per quanto attiene alla realizzazione del programma di investimenti.

A tale ultimo proposito occorre, in primo luogo, evidenziare che, a fronte di 252,7 mld. di impegni assunti (a valere su stanziamenti pari a lire 278,6 mld.), gli impegni effettivi risultano pari soltanto a lire 35,6 mld., mentre la parte rimanente e preponderante (217,1 mld. pari all'86% delle spese per investimenti) è costituita dai cosiddetti "impegni impropri". Tenendo conto della quota di realizzazione dei residui di stanziamento costituiti negli esercizi precedenti, pari a 54,3 mld, la spesa in conto capitale effettivamente realizzata nel corso del 1997 risulta di 89,9 mld, con un decremento del 36,2% rispetto all'esercizio precedente.

Nel complesso le procedure contrattuali definite nell'esercizio sono state 678 secondo la ripartizione tipologica e per gli importi di seguito specificati:

Procedure contrattuali anno 1997

Tipo procedura	quantità	importo totale
Esec. Econ.	n. 400	L. 96.637.125.838
	n. 2 ⁽⁶⁾	L. 45.278.079.525
Tratt. Priv.	n. 153	L. 13.174.167.974
Lic. Priv.	n. 56	L. 44.806.646.647
Adesione	n. 43	L. 426.315.781
App. Conc.	n. 4	L. 2.789.488.653
Atto Agg.	n. 7	L. 213.460.380
Convenz.	n. 5	L. 34.718.785
Incarico	n. 4	L. 95.895.000
Proc. Negoz.	n. 4	<u>L. 74.535.690.300</u>
TOTALE	n. 678	L.232.713.509.634

L'analisi di tali dati offre lo spunto per alcune considerazioni di carattere generale sull'attività contrattuale posta in essere nel corso dell'anno.

⁶ Proroghe bimestrali contratto Vitrociset

Detta attività appare improntata a privilegiare la forma della scelta del contraente mediante la procedura negoziata sulla base di motivazioni incentrate sull'esigenza dell'applicazione del Decreto Ministeriale n. 209T datato 21 settembre 1993 (c.d. decreto sulla segretazione) e/o sulla presunta insorgenza di situazioni che rendono urgente l'affidamento del contratto.

Quanto alla prima delle predette fattispecie non v'è dubbio che la normativa comunitaria rendeva possibile rivolgersi ad un più vasto mercato per soddisfare ogni esigenza gestionale cosicché sussistono perplessità in ordine al predetto Decreto ministeriale stante l'indubbio effetto di limitazione della concorrenza scaturente dalla sua costante applicazione.

Anche per quanto attiene all'asserita sussistenza del requisito dell'urgenza si appalesa una carenza di conformità alle norme nei numerosi casi in cui si è dato luogo a procedure di scelta diretta del contraente sulla base di motivazioni, che sono apparse difettare di valore oggettivo dell'urgenza o quanto meno del necessario presupposto dell'imprevedibilità.

L'urgenza stessa non ha, quindi, costituito la soluzione obbligata per far fronte ad imprevedibili circostanze ma è stata, piuttosto, la risultante di una carenza propositiva, organizzativa o gestionale delle esigenze dell'Ente che dovevano trovare di volta in volta, opportuno soddisfacimento.

Un tale stato di cose finisce, fra l'altro, per contrastare sia col canone della "massima economicità" voluto dal legislatore con la legge 665/96, riguardante l'ordinamento dell'Ente, sia con i principi che devono presiedere ad una corretta gestione improntata a conseguire i migliori risultati mediante la predisposizione di progetti definiti (che spesso mancano) sia con le analisi di prezzi in modo da evitare, come di frequente accaduto, che il prezzo preventivato venga notevolmente superato.

Un cenno particolare deve essere, poi, riservato al servizio di manutenzione e gestione tecnico-logistica degli **impianti di assistenza al volo**.

8.1 Manutenzione impianti adibiti al servizio di assistenza al volo

Nelle precedenti relazioni la Corte si è soffermata sull'argomento poiché la manutenzione degli impianti dà luogo al contratto più importante posto in essere dall'Ente, per la continuità ed indefettibilità del servizio di assistenza al volo.

Si è posta in evidenza, da un lato, la carenza di ricorso alla concorrenza mediante attivazione di gare di appalto, (espletate soltanto nel 1995 ma non ancora definite) per circa otto anni durante i quali si è proceduto ad affidamento diretto alla società Vitrociset e, dall'altro verso, la scarsa presenza nel mercato italiano di una pluralità di imprese ed organizzazioni idonee ad effettuare la manutenzione di

cui sopra. Si è anche aggiunto che sarebbe stata necessaria, allo scopo di determinare una più efficace concorrenza, una riconsiderazione della "segretazione" disposta dal Ministro dei Trasporti con decreto del 1993, allo scopo di stabilire se essa fosse ritenuta ancora attuale per il mercato italiano dopo la copiosa legislazione comunitaria riguardante il settore dell'attività negoziale espletata dall'Ente. La precisazione non è ancora intervenuta.

Pertanto, i problemi sopra esposti permangono.

Allo stato, la manutenzione è svolta, in via molto anomala, dalla Vitrociset, circostanza riscontrata già dalla Corte dei Conti nelle precedenti relazioni, ma tuttora non rimossa.

Gli ultimi sviluppi si possono così riassumere.

Con deliberazione n. 36 del 24 marzo 1997 dell'Amministratore Straordinario dell'Ente, con la quale si ratificava la determinazione del Direttore Generale n. 4 del 28 febbraio 1997, intesa ad assicurare la prosecuzione del servizio di manutenzione da parte della Soc. Vitrociset, è stato stabilito che "la determinazione stessa avrebbe avuto efficacia non oltre 60 giorni dalla definizione del contratto di programma di cui alla L. 665/96". Ciò allo scopo, secondo l'Ente, di non pregiudicare la libertà delle scelte da operare nell'ambito del contratto di programma che sarebbero state, altrimenti, penalizzate da impegni pluriennali.

Sulla delibera di cui trattasi il Magistrato delegato al controllo ha osservato che "avendo l'Ente richiamato nel preambolo e nel dispositivo la legge 21 dicembre 1996 n. 665, sarebbe stato opportuno motivare esplicitamente se il rinnovo del contratto precedente con la Vitrociset - al posto del nuovo contratto la cui fase procedimentale è stata da tempo completata da parte della Commissione aggiudicatrice, salva l'approvazione definitiva - più che a ragioni di urgenza e di indifferibilità, fosse determinato dall'interpretazione dell'art. 9 della legge suddetta la quale subordina all'approvazione del contratto di programma, non ancora deliberato dall'Ente, "la definizione dei servizi istituzionali da svolgere in proprio e quelli da concedere in appalto o in gestione a terzi".

In tal caso la proroga del precedente contratto non avrebbe più comportato l'esame dell'ottimizzazione e dell'economicità dell'operazione fra il nuovo ed il precedente contratto.

Occorre evidenziare che, al momento, tale situazione non ha, ancora, trovato compiuta definizione, determinando, nel dicembre 1998, la proposizione di un ricorso al TAR del Lazio, da parte della Soc. Vitrociset, per la declaratoria del diritto della ricorrente all'adeguamento dei corrispettivi relativi al servizio svolto dalla Società stessa sin dal 1° marzo 1997.

Sempre in merito a tale problematica, si fa presente che il Consiglio di Amministrazione, dapprima con delibera 260/97 e poi con delibera n. 42/98, ha affidato ad un professionista un incarico di consulenza che l'Ente ha rinnovato ancora

per un altro anno, con un compenso di 100 milioni, pur disponendo, nonostante l'affermazione contraria, di notevoli professionalità all'interno dell'apparato, nonché dell'ufficio legale in grado di risolvere i problemi di lieve entità insiti nell'affidamento, già oggetto di gara.

Al riguardo, non può non ribadirsi l'esigenza già prospettata nelle precedenti relazioni che vengano adottate, al più presto possibile, tutte le iniziative necessarie per la definizione del contratto, la cui anomala prosecuzione può costituire fonte di azioni di risarcimento, come già si evince dal ricorso presentato al TAR dalla Soc. Vitrociset.

8.2 Consorzio S.I.C.T.A: costituzione e partecipazione.

Con deliberazione n. 470 del 22.12.1992 il C.d.A. proponeva all'approvazione del Ministro dei Trasporti la partecipazione dell'A.A.A.V.T.A.G. ad un Consorzio, denominato SICTA - Sistemi innovativi per il controllo del traffico aereo -costituito con la Soc. ALENIA - ed eventualmente con altre Società interessate al progetto -, avente per fine lo sviluppo di un programma di ricerca applicata, relativo a sistemi, impianti ed apparati - basati su nuove tecnologie - impiegabili nei servizi gestiti dall'A.A.A.V.T.A.G. da svilupparsi in armonia con le previsioni e gli studi degli organismi internazionali del settore.

Con deliberazione n. 161 del 19.3.1993 il C.d.A. approvava lo Statuto ed il Regolamento del Consorzio di ricerca tra l'A.A.A.V.T.A.G. e FINMECCANICA (Alenia) per la realizzazione del Progetto delle nuove tecnologie per il Controllo del Traffico Aereo.

Le quote di partecipazione sono state fissate per il 20% a carico dell'AAAVTAG e per l'80% a carico della Soc. Alenia.

Con la deliberazione n. 211 del 28.6.1996 il C.d.A. ratificava l'aumento della partecipazione dell'ENAV al fondo consortile per un controvalore di L. 200.000.000 ed autorizzava l'erogazione da parte dell'ENAV di ulteriori L. 200.000.000, al fine di portare il fondo consortile al controvalore complessivo di L. 2.000.000.000.

Nel corso delle gestioni il Consorzio ha riportato le seguenti perdite, per complessive L. 2.078.664.645, così ripartite:

anno 1994	L. 3.213.950
anno 1995	L. 226.408.135
anno 1996	L. 807.822.656
anno 1997	L. 1.041.139.904

In base alle quote di partecipazione le suddette perdite vanno distribuite per lire 415.732.929 a carico dell'ENAV e per lire 1.662.931.716 a carico dell'Alenia.

Va evidenziato, inoltre, che dal preconsuntivo del 1998 emerge un disavanzo di gestione pari a L. 1.200.000.000 circa.

Nonostante tale situazione, fortemente negativa, l'ENAV ha deliberato di affidare mediante procedura negoziata, senza pubblicazione del bando, al Consorzio SICTA un contratto relativo alla partecipazione dell'ENAV al programma di validazione del Sistema "ARTAS" lanciato da EUROCONTROL per un onere previsto di L. 1.800.000.000, nonostante le osservazioni formulate dal Magistrato.

Per quanto concerne specificatamente l'esercizio 1997 il relativo bilancio si è chiuso con un disavanzo di L. 1.041.139.904, che è stato ripartito nelle dovute percentuali alle consorziate ed è riportato come crediti del consorzio verso le consorziate.

In merito alla situazione credito/debito ENAV/SICTA si deve evidenziare quanto segue.

L'ENAV ha messo a disposizione del Consorzio alcune unità lavorative (variate negli anni da 4 a 2) di diverse specializzazioni, il cui costo retributivo risulta a carico del Consorzio stesso.

Nel bilancio relativo all'esercizio 1996, nel Passivo, alla voce debiti entro l'anno - risultava correttamente iscritto l'importo di lire 42.978.481 relativo al debito verso l'ENAV scaturente dalle retribuzioni erogate nell'anno.

Nel bilancio 1997 tale voce, lievitata nel frattempo a circa 200 mil., non risulta riportata, mentre viene esposto il credito verso ENAV risultante dall'accertamento dei contributi ordinari per la copertura del 20% dei costi di gestione anno 1997, che risulta pari a lire 208.227.981.

Si evidenzia, altresì, che, al 31.12.97, il Consorzio vanta crediti per contributi ministeriali, ex lege 64, per complessivi 4,1 mld, di cui 2,5 mld indicati come esigibili entro l'anno e 1,6 mld oltre l'anno, circa i quali non vengono fornite informazioni atte a meglio chiarire la natura del titolo ed i motivi delle variazioni delle situazioni creditorie da un esercizio all'altro.

Si fa, infine, presente che sono stati rilasciati al Consorzio SICTA, da parte dell'ENAV, ordinativi per complessive lire 558.218.000 (IVA compresa) delle quali lire 88.179.000 nel 1996 per l'elaborazione del Piano strategico nazionale, lire 235.440.000 nel 1997 per lo studio ed il progetto del sistema di simulazione ATM (Air Traffic Management) e lire 234.600.000 nel 1998 per lo studio del piano FDPS (Flight data processing system), senza che essi ed i risultati siano mai stati portati non solo all'esame ma nemmeno a conoscenza del Consiglio di Amministrazione. E' necessario, pertanto, dato il coinvolgimento diretto delle risorse finanziarie dell'Ente che i suoi organi, inerti finora, si attivino per una riconsiderazione globale circa la ulteriore convenienza alla partecipazione al Consorzio, stanti le continue perdite in aumento dagli anni 1994 al 1997.

8.3 Consulenze e incarichi professionali

Gli incarichi o consulenze assegnati nell'anno 1997 hanno avuto per oggetto quanto segue:

1. attività di studio e documentazione relativa a programmi e progetti europei e nazionali;
2. incarichi di docenza;
3. prestazioni professionali per esigenze varie;

Per quanto riguarda il primo punto, trattasi di contratti di lavoro autonomo, configuranti una collaborazione coordinata e continuativa, di tipo "aperto" che vengono attivati con l'emissione di appositi buoni d'ordine.

I contratti riguardano:

1. attività di studio, definizione e convalida sperimentale degli standard ICAO ed europei nel settore CNS/ATM, con scadenza 27/10/1997 e durata 12 mesi, affidato ad un controllore del traffico aereo per l'importo di L. 79.550.000;
2. attività di documentazione, aggiornamento e definizione dei programmi strategici europei (EATCHIP, EATMS) e dei piani strategici nazionali, con scadenza il 6/2/1998 e durata 12 mesi, affidato ad una laureata per l'importo di L. 90.519.440;
3. attività di studio e documentazione relativa ai programmi e progetti GNSS, con scadenza il 9/6/1998 e durata 12 mesi, affidato ad un ingegnere per l'importo di L. 90.519.440.

Relativamente alle docenze sono stati rilevati, estrapolandoli dalle spese di formazione, n. 23 incarichi, alcuni dei quali risultano tuttora in corso, tutti stipulati in forma standard di contratto di tipo "aperto", per una durata di 12 mesi, con la previsione di un tetto massimo sia per la prestazione (max 30.ore settimanali) sia per il corrispettivo (54 milioni).

Il corrispettivo monetario medio delle prestazioni rese nell'ambito dei contratti individuali di collaborazione è situabile sui 43 milioni circa, su base annua, e quindi al di sotto del massimo previsto dal contratto stesso a titolo cautelativo.

Circa il terzo punto, e cioè gli incarichi conferiti a professionisti esterni, per consulenze di vario tipo, si deve evidenziare che essi, con la nuova gestione dell'Ente sono aumentati di numero. Si riporta l'elenco dei più significativi.

Esame per inesigibilità crediti -	<u>Lit. 10.000.000</u>
Presidenza Commissione Paritetica	<u>Lit. 13.000.000</u>
Trattativa VITROCISET - Manutenzione globale e gestione tecnico logistica impianti	<u>Lit. 230.000.000</u>
Assetto normativo tributario ENAV	<u>Lit. 50.000.000</u>
Crediti sofferenti	<u>Lit. 50.000.000</u>
Ricorso IVA anno 1991	<u>Lit. 30.345.000</u>
Ricorso IVA anno 1982	<u>Lit. 15.125.000</u>
Presentazione istanza di sospensione della riscossione degli importi iscritti nei ruoli relativi agli anni 1986, 1987, 1988 e 1989	<u>Lit. 36.600.000</u>
Impugnativa del processo verbale di contestazione e avviso di rettifica parziale IVA relativo all'anno d'imposta 1992, in rappresentanza e difesa dell'Ente	<u>Lit. 30.500.000</u>
Fissazione dell'udienza presso la Commissione tributaria centrale e trattazione del ricorso presentato dall'Ufficio IVA di Roma relativamente all'anno d'imposta 1984	<u>Lit. 30.500.000</u>
Consulenza nel settore economico-finanziario	<u>Lit. 10.000.000</u>
Incarico di assistere l'Ente ed, eventualmente, coloro i quali siano ritenuti responsabili, in tutte le fasi connesse e conseguenti all'inchiesta avviata dalla Procura circondariale di Torino, a seguito dei fatti verificatisi presso l'aeroporto di Torino Caselle	<u>Lit. 20.000.000</u>
Piano dei conti	<u>Lit. 30.000.000</u>
Gruppo di supporto tecnico - scientifico circa	<u>Lit. 200.000.000</u>

In ordine a quest'ultimo gruppo composto da un numero complessivo di membri non superiore a 10, istituito con deliberazione 15/7/1998 (originariamente presentato come Comitato), il Magistrato delegato ha prospettato al Consiglio di amministrazione l'irregolarità dell'istituzione essendo esso un organismo consultivo non previsto nè consentito dalla legge dell'ENAV, nè dallo statuto, nè dal regolamento amministrativo contabile; tant'è che lo stesso provvedimento, contrariamente all'obbligo della motivazione giuridica, non indica nessuna fonte idonea a legittimarlo. E esso, altresì, oltre alla sua pletoricità (superiore di numero allo stesso Consiglio di amministrazione composto da 7 persone) costituisce ulteriore fonte di spesa per l'ente. Spesa che si appalesa superflua e non giustificata ben potendo la struttura esistente, composta da diversi tecnici far fronte alle incombenze ipotizzate.

I compiti del Gruppo, infatti, risultano del tutto generici e non collimano con gli obiettivi dell'Ente, fissati per legge. Detti compiti, infatti, riguardano:

- prospezione dell'evoluzione tecnologica nelle aree di ricerca di interesse dell'Ente;
- individuazione delle linee evolutive dell'offerta industriale del settore;