

Determinazione n. 62/2000**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 25 luglio 2000;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286;

visto il decreto legislativo 25 febbraio 1999 n. 66, riguardante l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo e modifiche al codice della navigazione, in attuazione della direttiva 94/56/CE del Consiglio del 21 novembre 1994;

visto il «rendiconto finanziario-patrimoniale», relativo all'esercizio finanziario 1999, nonchè le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dei conti dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere dottor Ignazio de Marco e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria per l'esercizio 1999;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del «rendiconto finanziario-patrimoniale» – corredato delle relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dei conti dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo – della relazione, come innanzi deliberata, che, alla presente si unisce, perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il «rendiconto finanziario-patrimoniale» per l'esercizio 1999 – corredato delle relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dei conti dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia stessa.

L'ESTENSORE

f.to Ignazio de Marco

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

*RELAZIONE SUL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA
DELL'AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DEL VOLO PER L'ESERCIZIO 1999*

SOMMARIO

1. PREMESSA - 2. NOTAZIONI GENERALI - 3. ORGANI - 4. PERSONALE - 5. ATTIVITÀ - 6. BILANCI -
7. I RISULTATI GESTIONALI - 8. CONCLUSIONI

PAGINA BIANCA

1. - PREMESSA.

La Corte riferisce, per la prima volta, al Parlamento sul risultato del controllo effettuato - in base all'art.12 della legge n. 259/1958 nonché all'art. 3 della legge n. 20/1994 - sull'*AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DEL VOLO*, ente di diritto pubblico istituito col d.lgs. 25 febbraio 1999, n. 66 ¹ sottoposto alla *vigilanza* della Presidenza del Consiglio dei Ministri ². Trattasi di ente dotato di personalità giuridica nonché di autonomia amministrativa, regolamentare, patrimoniale, contabile e finanziaria che opera con indipendenza di giudizio e di valutazione nel rispetto della normativa internazionale in materia (art.1, d.lgs. n. 66/1999).

Il referto attiene all'esercizio 1999 - essendo l'insediamento degli organi avvenuto sul finire dello stesso anno - e, oltre alle notazioni precipuamente inerenti al periodo in esame, contiene taluni riferimenti fino a data corrente.

2. - NOTAZIONI GENERALI

Finalità dell'*AGENZIA* è la salvaguardia della pubblica incolumità mediante un'attività mirata a migliorare la sicurezza del volo mediante la prevenzione degli incidenti e/o inconvenienti "escludendo ogni valutazione di colpa e responsabilità"; in particolare - fatte salve le competenze del Ministero della difesa, in merito agli aeromobili di Stato - dall'art. 3 del decreto istitutivo sono ad essa attribuiti i seguenti compiti:

a) studio e indagine, concretantisi nel monitoraggio circa lo stato della sicurezza del volo a livello nazionale, per individuare eventuali carenze nel sistema dell'aviazione civile, da segnalare agli enti di gestione del sistema stesso, ai fini della loro rimozione;

b) investigazione sugli incidenti e sugli inconvenienti gravi capitati ad aeromobili (che si traduce nell'attività di decisione, nel momento in cui vengono deliberate le relazioni e i rapporti d'inchiesta), destinata all'individuazione delle cause che hanno determinato l'evento.

A tal proposito, l'*AGENZIA* conduce inchieste tecniche di propria competenza, acquisisce informazioni - attraverso gli investigatori incaricati - mediante appositi accertamenti, verifiche e sopralluoghi presso i soggetti pubblici e privati la cui attività, direttamente o indirettamente, interessi la sicurezza del volo. Le pubbliche amministrazioni, gli enti di diritto pubblico e

¹ In G.U., serie generale, n. 67 del 22 marzo 1999.

² Conseguenza di detta vigilanza è la trasmissione al Parlamento del rapporto informativo sull'attività svolta dall'*AGENZIA* (al riguardo, v. successiva nota 17)

privato nonché gli altri soggetti operanti nel settore dell'aviazione civile e dell'industria aeronautica hanno l'obbligo di fornire all'AGENZIA le informazioni e la documentazione a loro disposizione riguardanti gli eventi oggetto dell'inchiesta.

Spetta all'AGENZIA attivare le procedure idonee a garantire la collaborazione con l'autorità giudiziaria e le altre autorità interessate, per favorire lo svolgimento delle inchieste tecniche: a tal fine, anche sulla base di apposite convenzioni, si avvale delle risorse in dotazione ad altri enti e istituzioni, civili e militari, ed assicura la mutua assistenza con gli organismi corrispondenti presenti negli altri stati dell'Unione europea (ai quali può chiedere o concedere l'utilizzo di impianti, attrezzature e strumenti per eseguire esami tecnici nonché, in caso di inchieste su incidenti di gravi proporzioni, di esperti cui affidare specifici lavori). Può, infine, delegare lo svolgimento dell'inchiesta agli organismi presenti negli altri Stati dell'Unione Europea. Inoltre, se richiesto, ferme restando le rispettive attribuzioni, l'AGENZIA può essere chiamata a collaborare con l'Autorità giudiziaria nello svolgimento di inchieste correlate a fatti aeronautici di qualunque tipo (art. 3, comma 3, lettera b, d.lgs. n. 66/1999);

c) indirizzo attraverso l'elaborazione - sulla base delle attività di cui ai due punti precedenti - di raccomandazioni, proposte e atti diversi mirati alla salvaguardia e al miglioramento degli *standards* di sicurezza. In proposito l'AGENZIA intende dotarsi, non appena possibile, di un centro di documentazione sulla sicurezza del volo, aperto non soltanto agli operatori del settore, ma anche al pubblico, nel duplice intento di rafforzare la trasparenza dell'ente e di favorire la formazione diffusa di una cultura specifica nel campo della sicurezza del volo.

3. - ORGANI

Sono organi dell'Agenzia (art.4 d.lgs. n. 66/1999): il Presidente, il Collegio, il Segretario generale e il Collegio dei Revisori dei conti. La loro durata è quinquennale e, ad eccezione dei componenti del Collegio dei Revisori dei conti, i rispettivi componenti possono essere confermati per una sola volta. In particolare:

- a) il **Presidente** - nominato con d.P.R., previa delibera del Consiglio dei Ministri - ha la rappresentanza legale dell'ente e presiede il Collegio;
- b) il **Collegio** (quattro componenti) é nominato con D.P.C.M., previa delibera del Consiglio stesso, su proposta, rispettivamente, per due del Ministro dei trasporti e della navigazione, e per uno (ciascuno) del Ministro dell'interno e del Ministro di grazia e giustizia. Compete, tra

l'altro, al Collegio (art. 6, co. 2): fissare le linee programmatiche e di indirizzo per lo svolgimento delle attività di inchiesta e degli altri compiti istituzionali dell'*AGENZIA*; predisporre il rapporto informativo annuale al Presidente del Consiglio dei Ministri, disponendone la diffusione ai soggetti interessati; conferire incarichi di studio, indagine e consulenza tecnico-giuridica; approvare i bilanci; deliberare le relazioni e i rapporti predisposti dagli investigatori sulle richieste svolte; deliberare i regolamenti concernenti l'organizzazione interna e il funzionamento.

Per la nomina del Presidente e dei componenti - scelti tra soggetti di chiara fama e indipendenza, di provata capacità tecnica e giuridico/amministrativa nonché di riconosciuta esperienza nel settore aeronautico (art. 5, co. 6) - è richiesto il previo parere delle competenti commissioni parlamentari (art. 5, co. 3). Essi hanno, unitamente al Segretario generale, un particolare *status* giuridico³ minuziosamente disciplinato dall'art. 7 del decreto legislativo;

- *c*) il **Segretario generale** - individuato tra particolari categorie di soggetti (art. 5, co. 6) - è nominato con D.P.C.M., su proposta del Ministro dei trasporti e della navigazione. Interviene alle riunioni del Collegio, con proposta di emanazione dei provvedimenti che ritiene necessari; conformemente alle direttive dell'organo collegiale, cura l'esecuzione delle delibere, sovrintende all'attività della struttura, assicura il coordinamento operativo tra gli investigatori incaricati nonché l'unità di indirizzo tecnico-amministrativo, provvede all'assegnazione delle inchieste ed esegue i compiti specifici stabiliti dal Collegio stesso (art. 6, co. 3);

- *d*) i tre membri del **Collegio dei Revisori dei conti** sono nominati con D.P.C.M.: due componenti effettivi (e rispettivi supplenti), di cui uno con funzione di presidente, sono *scelti* tra dirigenti designati dal Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica; il terzo componente effettivo (e relativo supplente) è *designato* dal Ministro dei trasporti e della navigazione.

³ Tra l'altro, sono previste incompatibilità con talune attività e/o incarichi, preclusioni successive alla scadenza del mandato, peculiarità e prerogative degli investigatori nell'espletamento delle proprie funzioni.

Il **procedimento di nomina** degli organi succitati non è stato contestuale ma si è, man mano, perfezionato nel tempo: dapprima il Segretario generale (29 luglio 1999), poi il Collegio dei revisori dei conti (30 settembre 1999) e, da ultimi, il Presidente nonché il Collegio (14 ottobre 1999). La registrazione da parte della Corte dei conti di tutti i relativi decreti è avvenuta in data 18 novembre 1999. I suddetti organi si sono insediati il 29 novembre 1999.

Si suggerisce, in sede di rinnovo, un decreto ricognitivo al fine di assicurare contestualità di nomina e durata.

* * *

Gli **emolumenti**, da corrispondere ai componenti dei suddetti organi, sono stati stabiliti con D.P.C.M. in data 27.12.1999 - sentito il Ministro del Tesoro - come segue:

Compensi annui lordi	(in lire)
- Presidente	180.000.000
- Segretario generale	160.000.000
- Componenti del Collegio	25.000.000
- Presidente del Collegio dei revisori	23.000.000
- Componenti effettivi del Collegio dei revisori	18.000.000

È previsto il **gettone** di lire 150.000 lorde *soltanto* per i componenti supplenti del Collegio dei revisori dei conti. E' da supporre, in mancanza di altre indicazioni, che sia corrisposto per la partecipazione alle sedute cui manchino i titolari.

Nonostante l'art. 5, co. 8, del d.lgs. n. 66/1999 espressamente disponga che detti emolumenti *"sono stabiliti a valere sul bilancio dell'AGENZIA"*⁴, è singolare che l'art. 2 del succitato D.P.C.M. - peraltro, regolarmente annotato al n. 5788/1 dall'Ufficio centrale del bilancio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - abbia invece fatto gravare la relativa spesa *"sui pertinenti capitoli dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativi al centro di responsabilità del Segretariato Generale - U.P.B. 2.1.1.1"*

⁴ Il comma 8 così recita *"Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro del tesoro, sono stabiliti, a valere sul bilancio dell'Agenzia, gli emolumenti spettanti agli organi dell'Agenzia"*.

prevedendo (tranne per il Presidente dell'Ente, per il quale non è indicata) la decorrenza del 14 ottobre 1999 mentre gli organi si erano ufficialmente insediati il 29 novembre successivo.

Il Collegio ha definito ⁵ i criteri per il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio agli organi dell'AGENZIA e autorizzato ⁶ il Presidente e il Segretario generale a impegnare, liquidare e pagare, con cadenza mensile, per l'anno 2000, le somme (emolumenti e spese effettivamente sostenute) maturate a favore dei diretti interessati.

* * *

Le riunioni dei summenzionati organi collegiali sono state, finora, le seguenti:

	<u>1999</u>	<u>2000</u>
Collegio	2	8
Collegio dei revisori dei conti	2	2

I provvedimenti assunti dal Collegio sono stati 6 per il 1999 e 29 per il corrente anno 2000.

4 - PERSONALE

Il ruolo organico del personale dipendente dell'Agenzia, riportato nella tabella allegata al citato decreto legislativo n. 66/1999, è il seguente:

- Dirigenti	3
- Tecnici investigatori	12
- 9 ^a e 8 ^a qualifica funzionale	6
- 7 ^a e 6 ^a qualifica funzionale	16
- 5 ^a e 4 ^a qualifica funzionale	18
Totale	55

In rapporto alle finalità da perseguire e ai compiti demandati all'AGENZIA, la pianta organica non è sembrata idonea a supportare le effettive esigenze operative/gestionali sicché il Collegio ha allo studio la revisione di essa per le modifiche del caso (art. 8, co.1).

⁵ Delibera n. 6 del 10.3.2000.

⁶ Delibera n. 7 del 10.3.2000.

In attesa di coprire la dotazione organica mediante procedure selettive ⁷ (previste, in sede di prima applicazione del citato decreto, dall'art. 8), l'*AGENZIA* si avvale - previa formale richiesta ⁸ - di quattro dipendenti comandati (prevalentemente dall'Amministrazione dei trasporti).

Recentemente sono stati pubblicati i bandi ⁹ per il reclutamento (per titoli e colloquio) di complessive diciotto unità di cui: a) *sette* da adibire ai settori giuridico-legale, amministrativo-contabile e di ufficio stampa-relazioni esterne (appartenenti agli ex livelli settimo, ottavo e nono); b) *undici* da adibire ai settori amministrativo-contabile e di segreteria (appartenenti agli ex livelli quinto e sesto). Per quanto concerne, invece, il personale da destinare a compiti "tecnico-investigativi", il Collegio ha reclutato *tre unità* dotate di elevato livello di professionalità mediante contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (delib. .

* * *

In base all'art. 8, comma 5, del d.lgs. istitutivo dell'*AGENZIA*, al personale si applicherà il **trattamento giuridico ed economico** stabilito per le corrispondenti qualifiche dell' ENAC ¹⁰. Tenuto conto che il contratto per detto Ente non è stato ancora definito ¹¹, l'*AGENZIA* ha chiesto di partecipare alle trattative per rappresentare, in quella sede, le specificità professionali, normative ed operative, al fine di prevenire possibili conflittualità derivanti da materie non regolate ovvero regolate senza considerare le suddette specificità. Ad oggi non si hanno notizie di riscontro.

L'*AGENZIA* non esclude, in prospettiva, d'intesa con i sindacati e previa modifica dell'attuale previsione normativa, un'autonomia contrattuale propria.

Si segnalano alcune **consulenze**: a) la prima - per il corretto avvio delle procedure amministrativo-contabili connesse (anche) all'applicazione e al recepimento di norme, regolamenti e contratti collettivi di lavoro - affidata ¹² a un dirigente del Ministero del Tesoro,

⁷ A questo proposito - per prevenire possibili iniziative contenziose - sono già stati presi contatti col Dipartimento della funzione pubblica, sussistendo la necessità di chiarimenti circa l'art. 8 d.lgs. n. 66/1999 la cui formulazione, ad avviso dell'Agenzia, presenterebbe notevoli ambiguità interpretative.

Non è da escludere l'eventuale ricorso all'interpretazione autentica del legislatore.

⁸ Vedi deliberazioni n. 4 del 29.11.1999 e n. 6 del 22.12.1999.

⁹ I relativi bandi sono pubblicati in G.U., 4ª serie speciale, n. 48 del 20.6.2000.

¹⁰ Sostiene, in proposito, l'*AGENZIA* che il rinvio al CCNL dell'ENAC appare improprio, in quanto l'ENAC, ente pubblico non economico - destinato a trasformarsi in ente pubblico economico - può contare su risorse proprie (derivanti dalla riscossione di canoni aeroportuali e dalla tariffazione delle funzioni e delle attività di istituto), che gli consentono di coprire i maggiori livelli di costo del personale eventualmente scaturenti dai rinnovi contrattuali: per l'*AGENZIA*, invece, eventuali aumenti contrattuali finirebbero automaticamente per incidere sullo stanziamento fisso di bilancio con negativi riflessi sull'attività istituzionale.

¹¹ L'ENAC, con delibera n. 9/2000, ha approvato le tabelle di equiparazione del personale dell'Agenzia proveniente dai ruoli del DAC, del RAI e dell'ENGA.

¹² Delibera n. 1 del 27.1.2000.

a ciò autorizzato, con incarico semestrale compensato con lire 3 milioni al lordo; *b*) la seconda affidata ¹³ a un magistrato del TAR, a ciò autorizzato, con incarico trimestrale di studio e ricerca riguardante - per i profili normativo/dottrinario/giurisprudenziale - l'inquadramento istituzionale dell'*AGENZIA*, la definizione dell'autonomia regolamentare di essa, il potere di vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. E' stato previsto il compenso lordo di lire 7.500.000; *c*) la terza - riguardante le posizioni retributive, fiscali, assicurative, contributive e previdenziali del personale - affidata per la durata di sette mesi, dal 1 maggio 2000, ad un consuente del lavoro ¹⁴, con un compenso predeterminato in linea di massima ma da quantificare in base all'effettivo lavoro svolto; *d*) l'ultima (delib. 27 del 21 luglio 2000) a due esperti nel settore investigativo, compensati con annue lorde lire 120 milioni.

Inoltre, considerato che l'*AGENZIA* non dispone, attualmente, di autovetture proprie e di personale con qualifica di conducente, il Collegio ha affidato (delibera n. 8 del 10.3.2000) ad una società privata, scelta sulla base di gara informale, il servizio di autonoleggio con autista, per tutto il corrente anno 2000.

5 - ATTIVITÀ

Premesso che il Collegio ha approvato il *Rapporto informativo 1999* ¹⁵ (cui si fa rinvio), sull'attività svolta nel brevissimo periodo fino al 24.3.2000 ¹⁶, è da segnalare che - nell'ambito degli obiettivi indeclinabili di: *a*) assicurare l'operatività nel minor tempo possibile; *b*) elaborare, insieme agli altri soggetti del comparto aeronautico, una strategia comune nel campo della sicurezza del volo; *c*) garantire la massima trasparenza, anzitutto nei confronti del Parlamento, allo scopo di rafforzare la posizione di terzietà nei confronti del sistema aviazione civile - l'*AGENZIA*, fino alla data odierna, ha iniziato ad affrontare alcuni prioritari e rilevanti problemi tra cui, in particolare, la stesura dei regolamenti concernenti l'organizzazione interna e il funzionamento, l'individuazione del modello organizzativo, i rapporti con l'autorità giudiziaria, il reperimento della sede.

¹³ Delibera n. 5 del 10.3.2000.

¹⁴ Delibera n. 13 del 13.4.2000.

¹⁵ Delibera n. 12 del 24.3.2000. Il contenuto del Rapporto è stato in parte anticipato con memoria scritta ai componenti della Commissione IX della camera dei deputati nel corso dell'audizione dell'Agenzia tenutasi in data 23.3.2000.

¹⁶ L'art.1, co.2, del d.lgs. n. 66/1999 prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri, entro il 31 marzo di ogni anno, trasmette al Parlamento il rapporto informativo sull'attività svolta dall'*AGENZIA* relativamente al periodo 1 gennaio-31 dicembre dell'anno precedente.

a) Per i regolamenti l'art. 6, comma 2, lettera f, del d.lgs n. 66/1999 si limita a disporre che il Collegio *"delibera i regolamenti concernenti l'organizzazione interna ed il funzionamento"*¹⁷: questa ampia locuzione - a differenza di quanto stabilito nelle leggi istitutive di altri enti nel settore aeronautico - consente all'AGENZIA grande flessibilità, secondo le proprie specificità operative¹⁸. Sono state, pertanto individuate le fonti interne di cui l'Ente dovrà dotarsi per assicurarne il funzionamento. ossia:

- regolamento amministrativo-contabile (in via di definizione);
- regolamento interno di organizzazione e di funzionamento degli uffici (in via di elaborazione);
- regolamento del personale ;
- regolamento di attuazione degli artt. 2 e 4 della legge 7 agosto 1990 n. 241 in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi (da coordinare con le disposizioni di cui all'art. 11 d.lgs n. 66/1999 relativo alle informazioni non divulgabili).

Sono stati costituiti appositi gruppi di studio, composti dagli stessi membri del collegio, integrati, in alcuni casi, dal Segretario Generale¹⁹.

b) Quanto al modello organizzativo, considerate le diverse realtà straniere, si è optato - al fine di assicurare in tempi brevi una limitata operatività - per un modello c.d. "di partenza", in fase di formalizzazione, che, pur salvaguardando lo svolgimento dell'attività di prevenzione (monitoraggio) e di investigazione (incidenti e inconvenienti del volo), sia tale da consentire il flessibile uso del limitatissimo personale a disposizione, in attesa di meglio definire con l'esperienza quotidiana le effettive esigenze strutturali ed operative dell'AGENZIA.

c) Circa i rapporti con l'Autorità giudiziaria, sono stati presi contatti con il Ministero della giustizia allo scopo di:

¹⁷ Non sono, dunque, elencate le fonti interne di cui l'Agenzia si deve dotare per il proprio funzionamento, mentre per altre istituzioni aeronautiche dette fonti non solo sono espressamente previste ma anche è minuziosamente descritto il loro iter formale di approvazione.

¹⁸ Essendo sorte, a livello di funzionari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, perplessità in ordine alla effettiva portata delle norme del d.lgs. n. 66/1999 che riconoscono all'AGENZIA l'autonomia amministrativa, regolamentare, contabile e finanziaria; al riguardo l'Ente ha affidato ad un consulente giuridico un incarico per l'approfondimento delle questioni circa la sua autonomia regolamentare.

¹⁹ Delibera n. 3 del 29.11.1999.