

Determinazione n. 22/2004**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 27 aprile 2004;

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 25 febbraio 1999, n. 66, riguardante l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo e le modifiche al codice della navigazione con il quale l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto relativo all'esercizio finanziario 2002, nonché le annesse relazioni del Presidente dell'Ente e del Collegio dei revisori dei conti, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Luigi Mazzillo 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 dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo per l'esercizio 2002;

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 conto consuntivo – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7, della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2002 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – 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'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Luigi Mazzillo

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DEL VOLO PER L'ESERCIZIO 2002

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Notazioni generali: il ruolo dell'ANSV e le iniziative legislative in corso. - 3. Organi. - 4. Personale. - 5. Attività. - 5.1 Inchieste. - 5.2 Attività di studio e di indagine. - 5.3 Rapporti con gli altri Enti aeronautici. - 5.4 Rapporti con l'Autorità Giudiziaria. - 6. Gestione finanziaria e contabile. - 6.1 Bilanci. - 6.2 Scostamenti. - 7. Risultati gestionali. - 7.1 In generale. - 7.2 Situazione finanziaria. - 7.3 Residui. - 7.4 Situazione amministrativa. - 7.5 Situazione economica. - 7.6 Situazione patrimoniale. - 8. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

La Corte riferisce 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 (ANSV). Il referto attiene all'esercizio 2002¹ e contiene, altresì, riferimenti fino alla data corrente.

2. Notazioni generali: il consolidamento del ruolo dell'ANSV e le iniziative legislative in corso

2.1. Trattasi di Istituzione pubblica, istituita col d. lgs. 25 febbraio 1999 n. 66, posta in posizione di terzietà rispetto al sistema aviazione civile, che opera con indipendenza di giudizio e di valutazione nel rispetto della normativa internazionale in materia; è dotata di autonomia (amministrativa, regolamentare, patrimoniale, contabile e finanziaria) ed è sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

All'Agenzia sono attribuiti due compiti fondamentali:

- (1) condurre le inchieste tecniche relative agli incidenti ed agli inconvenienti occorsi ad aeromobili nel settore dell'aviazione civile;
- (2) svolgere attività di studio e di indagine per migliorare la sicurezza del volo.

Gli organi dell'Agenzia si sono insediati il 29 novembre 1999, una volta completatosi e perfezionatosi il relativo procedimento di nomina. L'Agenzia è diventata operativa nell'ottobre del 2000, facendosi però carico anche delle inchieste avviate a partire dal 1° giugno 2000 dall'allora Ministero dei trasporti e della navigazione.

E', quindi, da oltre un triennio che l'AGENZIA – in conformità ai fini stabiliti dal legislatore – svolge completa attività operativa (sul punto, v. par. 5) finalizzata, tra l'altro, non solo all'affermazione nonché alla diffusione della "cultura della sicurezza del volo", ma anche a mettere a disposizione della collettività (istituzioni, operatori, ecc.) i dati raccolti. Si tratta, infatti, di elementi utili, in particolare, ai fini sia del miglioramento degli attuali livelli di sicurezza, sia dell'individuazione delle aree di criticità nel sistema italiano dell'aviazione civile, che rappresenta un settore strategico per lo sviluppo socio-economico del Paese.

2.2. Nel periodo preso in considerazione dal presente referto, è stato deliberato dall'AGENZIA l'acquisto² del sistema avanzato per la decodifica, il filtraggio e l'elaborazione dei dati provenienti dai registratori di bordo degli aeromobili (Flight Data Recorder e Cockpit Voice Recorder), in grado, inoltre, di procedere alla ricostruzione dinamica degli eventi ed

¹ La gestione finanziaria DELL'AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DEL VOLO (ANSV) ha formato oggetto di relazione della Corte per gli esercizi 1999, 2000 e 2001 (v. Atti Camera dei Deputati, rispettivamente, doc. XV, n. 285, doc. XV, n. 69 e doc. XV, n. 134).

alla loro rappresentazione in scenari tridimensionali. Con l'acquisto del suddetto sistema, la cui installazione è stata completata nel 2003, l'Agenzia viene a porsi al livello delle più importanti autorità investigative straniere.³

2.3. Adottata la struttura organizzativa dell'Ente, è tuttora in via di definizione il 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 l'art. 11 del decreto legislativo n. 66/99 relativamente alle informazioni non divulgabili.

2.4. Il 4 febbraio 2002 l'AGENZIA si è trasferita, dai locali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'immobile di proprietà adibito a sede, dove alcuni ambienti sono stati appositamente attrezzati per accogliere il già citato sistema avanzato per la decodifica, il filtraggio e l'elaborazione dei dati provenienti dai registratori di bordo degli aeromobili, onde garantirne il regolare ed efficiente funzionamento con le cautele richieste dalla stessa attività di decodifica.

2.5. Sotto il profilo finanziario e quello gestionale, va in via generale evidenziato che l'entrata in una fase di funzionamento a regime dell'ANSV è stata resa difficoltosa dall'applicazione dei vincoli introdotti dalle ultime quattro leggi finanziarie (2001, 2002, 2003 e 2004), che hanno progressivamente ridotto lo stanziamento ordinario di bilancio dell'AGENZIA ed hanno bloccato le assunzioni del personale a tempo indeterminato. Si tratta, come è evidente, di vincoli che dovevano operare nei confronti di organismi che avessero da tempo raggiunto un assetto consolidato, ma che, applicati ad un organismo nella sua fase nascente, hanno finito con il comprometterne la possibilità stessa di diventare operativo, o meglio di compiutamente attrezzarsi per poter svolgere in modo accettabile la missione istituzionale conferitagli.

Sempre per quanto concerne le riduzioni allo stanziamento ordinario di bilancio, va anche detto che esse automaticamente limitano le possibilità operative dell'ANSV in quanto, mentre (diversamente dagli altri enti aeronautici nazionali) non dispone di entrate proprie, l'AGENZIA si trova invece a dover sostenere gli oneri conseguenti all'evoluzione dei costi del personale nei cui confronti trova automaticamente applicazione il contratto ENAC.

Ciò ha portato a conseguenze e ad adattamenti del tutto peculiari, e spesso paradossali: l'impossibilità di assumere il personale necessario ha portato, nonostante la riduzione degli stanziamenti, alla formazione di economie di bilancio che sono state a loro volta il presupposto per ulteriori tagli agli stanziamenti di bilancio. Il blocco delle assunzioni di personale a tempo indeterminato sta impedendo all'AGENZIA di completare l'organico del suo personale, a danno

² Trattasi di un "sistema integrato" acquistato al prezzo complessivo di 960.000 euro, ripartito in 514.000 euro per l'esercizio 2002 e in 446.000 euro per l'esercizio 2003, comprensivo di addestramento del personale e di assistenza tecnica.

³ L'NTSB statunitense, il TSB canadese, il BEA francese, il BFU tedesco, l'AAIB inglese e l'ATAIC russo utilizzano il medesimo tipo di sistema.

non soltanto del regolare e tempestivo svolgimento delle inchieste tecniche, ma anche dell'attività di studio e ricerca. Non potendo assumere personale a tempo indeterminato, si è fatto ricorso – in una misura che in altre situazioni apparirebbe sicuramente eccessiva – alle consulenze esterne, mentre gli stessi componenti dell'organo di amministrazione dell'Ente (Collegio) hanno finito con lo svolgere funzioni direttamente operative.

2.6. Dell'esigenza del consolidamento del ruolo dell'Agenzia – comunque positivamente in atto nonostante le difficoltà e le incongruenze prima segnalate – devono tener conto eventuali innovazioni che potrebbero essere nuovamente introdotte nell'assetto degli enti aeronautici. A tal proposito, va ricordato che è da tempo all'esame della Commissione IX – Trasporti, poste e comunicazioni della Camera dei Deputati (insieme con i progetti concorrenti⁴) la proposta di legge AC 2918 presentata il 23 luglio 2002 dal Presidente della stessa Commissione on. Romani, avente per oggetto "Modifiche al codice della navigazione e disposizioni in materia di sicurezza ed efficienza del trasporto aereo". La proposta di legge mira sia a rivedere e modificare le competenze e l'organizzazione delle attuali istituzioni aeronautiche, sia a modificare estesamente la parte seconda del codice della navigazione, relativa alla navigazione aerea. Se approvato, il provvedimento trasformerebbe l'ANSV in un nuovo soggetto giuridico denominato "Agenzia nazionale per le investigazioni aeronautiche" limitandone gli attuali compiti e modificandone le modalità operative.

L'iniziativa legislativa – che non sembra, comunque, prossima alla conclusione, pur avendo il Comitato ristretto della Commissione definito un testo unificato il 13 novembre scorso – si presta ad una serie di riflessioni anche alla luce sia dell'esperienza maturata nel funzionamento degli enti aeronautici nel corso degli ultimi anni, sia della realtà che si è venuta consolidando a livello internazionale.

Al di là delle considerazioni che pure potrebbero essere formulate (e che non sono state, peraltro, ignorate da parte della stessa Commissione) in ordine allo strumento normativo della legge ordinaria e non già della legge-delega cui si fa insolitamente ricorso per riformare un codice (nel caso di specie quello della navigazione), meritano di costituire oggetto di attenta riflessione i nuovi criteri proposti per il riassetto complessivo degli enti operanti nel settore. C'è, infatti, l'esigenza che venga disegnato un modello che risulti chiaramente in linea con la nuova realtà giuridica delineatasi in ambito internazionale e soprattutto comunitario, tenendo conto, in particolare, dell'avvenuta istituzione dell'*European Aviation Safety Agency* (che richiederebbe, fra l'altro, una rivisitazione ed una riconsiderazione delle attuali competenze dell'ENAC). Più in generale, il testo in discussione potrebbe utilmente contribuire a rendere più chiara la ripartizione delle competenze tra ENAC, ENAV SpA e società di gestione aeroportuale.

Un ulteriore ordine di osservazioni attiene direttamente al ruolo dell'ANSV, con riguardo ad alcuni punti specifici tra i quali rilevano in particolare:

⁴ C 1431 Muratori, C 1842 Ronchi, C 1847 Pasetto, C 1878 Duca, C 1953 Ferro, C 2130 Duca, C 2494 De Laurentiis, C 3069 Pasetto, C 3727 Pezzella e C 4033 Carboni.

- a) l'opportunità di mantenere in capo all'Agenzia anche la funzione di svolgere attività di studio e di indagine a fini di prevenzione, in linea con gli orientamenti internazionali e comunitari, che vanno tutti nella direzione di un potenziamento, in capo alle Autorità investigative, proprio di tale competenza;
- b) l'esigenza di non compromettere, ed anzi di rafforzare, la posizione di terzietà dell'Agenzia, per quanto riguarda sia le modalità di nomina degli organi, sia le modalità di svolgimento dell'attività, che non dovrebbero prevedere limitazioni ed interferenze esterne;
- c) la necessità, per quanto attiene al problema dell'esercizio dei poteri dell'Agenzia quando sull'evento oggetto di inchiesta siano anche state avviate indagini dell'Autorità giudiziaria, di consentire alla ANSV di avere con la stessa Autorità giudiziaria rapporti di trasparente collaborazione, nel rispetto delle rispettive competenze;
- d) l'opportunità, di cui si dirà meglio al successivo punto 5, di una modifica degli artt. 828 e 829 Cod. Nav. Finalizzata ad estendere ad altri soggetti l'obbligo di comunicare direttamente all'ANSV tutti gli eventi connessi con la sicurezza del volo.

3. Organi

Sono organi dell'AGENZIA: il Presidente; il Collegio, composto di quattro membri; il Segretario generale e il Collegio dei Revisori dei conti, composto da tre membri effettivi e tre supplenti. La durata in carica degli organi è quinquennale. La prossima scadenza avverrà nell'ottobre 2004.

Con decorrenza 29 novembre 2002 si era dimesso un componente del Collegio, il quale, in assenza di una formale accettazione delle sue dimissioni da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha revocato le stesse in data 18 settembre 2003.

Il Presidente del Collegio dei revisori dei conti ⁵, collocato a riposo per limiti di età sin dal 1° settembre 2001, è stato sostituito con d.P.C.M. in data 30 settembre 2002⁶. Il nuovo Presidente del Collegio dei revisori dei conti ha iniziato a partecipare alle riunioni collegiali dal 2003.

Gli emolumenti dei suddetti organi, stabiliti con d.P.C.M. in data 27.12.1999, sono rimasti invariati ⁷ nell'esercizio 2002 (ed anche successivamente), non avendo avuto seguito

⁵ Scelto "tra dirigenti designati dal Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica" (art.5, co.5, del citato d. lgs. n. 66/1999), **oggi Ministero dell'economia e delle finanze.**

⁶ Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento RGS - IGF n. 126190 in data 11.11.2002.

⁷ Compensi annui lordi (in euro)	
- Presidente	92.962,24
- Segretario generale	82.633,10
- Componenti del Collegio	12.911,42
- Presidente del Collegio dei revisori dei conti	11.878,51
- Componenti effettivi del Collegio revisori	9.296,22

la proposta fatta dall'ENTE alla Presidenza del Consiglio, nel giugno del 2001, di procedere alla loro revisione.

In base al Regolamento interno per l'amministrazione e la contabilità, per la partecipazione alle riunioni del Collegio, al Presidente, ai membri del Collegio ed al Segretario generale, viene corrisposto un gettone di presenza, commisurato a giornata, quantificato con apposita deliberazione⁸, oltre al trattamento di missione, se dovuto. Il gettone di presenza, dell'importo di euro 77,47, viene corrisposto anche ai componenti del Collegio dei revisori dei conti ed al Magistrato della Corte dei conti. Inoltre, il medesimo Regolamento prevede che nell'ambito del Collegio possano essere istituiti Gruppi di lavoro per l'esame di specifiche problematiche connesse all'attività istituzionale dell'Agenzia⁹.

* * *

Le riunioni degli organi collegiali sono state complessivamente:

	2000	2001	2002
Collegio	15	15	12
Collegio revisori dei conti	5	7	10

Il Collegio nel 2002 ha adottato 141 deliberazioni.

Per l'anno 2002 la spesa complessivamente sostenuta per gettoni di presenza per riunioni degli Organi e dei Gruppi di lavoro ammonta a 20.335 euro.

4. Personale

Il 18.12.2001 è stato sottoscritto il primo CCNL ENAC, che, ai sensi dell'art. 8, comma 5, del d. lgs. 66/99, si applica anche al personale dell'AGENZIA. Tale contratto è stato recepito in via ricognitoria dall'AGENZIA con deliberazione del Collegio n. 16/2002 del 28.3.2002. Pertanto il personale in servizio al 31.12.2002 risulta inquadrato, in seguito alla prima applicazione del suddetto contratto collettivo, secondo le nuove tabelle contrattuali, tenuto conto, altresì, del passaggio effettuato da n. 6 dipendenti amministrativi, a seguito dell'applicazione di quanto previsto dalla dichiarazione congiunta n. 6 al contratto stesso, dall'area B, posizione economica B2, all'area C, posizione economica C1. Negli anni 2002 e 2003 sono stati altresì assunti n. 4 tecnici investigatori a tempo indeterminato, vincitori delle selezioni espletate tra il 2001 e il 2002.

Pertanto al 31.12.2002 erano in servizio 21 unità, con copertura dell'organico del 40% circa come segue:

settore amministrativo: 16 unità;

settore tecnico investigativo: 5 unità.

Per quanto riguarda i livelli, 11 sono C1, 4 C3 e 3 C2. Tre sono gli addetti a tempo determinato.

⁸ Deliberazione n. 101/2001 del 12.7.2001.

⁹ Per la partecipazione alle riunioni dei Gruppi di lavoro spetta un compenso pari al 75% del gettone di presenza (euro 58,10), oltre al trattamento di missione, ove dovuto. Nel 2002 si sono tenute 43 riunioni di gruppi di lavoro.

Da segnalare, per completezza, l'adozione di due deliberazioni da parte del Collegio nel luglio 2003: la prima concernente la rideterminazione della dotazione organica del personale in attuazione dell'art. 34, comma 3, della legge n. 289 del 27.12.2002 (finanziaria 2003) - come da prospetto che segue - e la seconda relativa alla programmazione triennale del fabbisogno di personale in attuazione dell'art. 39, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

PROSPETTO RIDETERMINAZIONE DOTAZIONE ORGANICA

	QUALIFICHE DIRIGENZIALI	
AREA DIRIGENZIALE	DIRIGENTE	3
TECNICI INVESTIGATORI	C3	12
AREA TECNICO OPERATIVA	AREE E POSIZIONI GIURIDICHE	
FUNZIONARI TECNICI	C3	11
	C1	5
AREA AMMINISTRATIVA	AREE E POSIZIONI GIURIDICHE	
	C3	2
C	C1	14
B	B1	6
A	A1	2
	TOTALE COMPLESSIVO	55

Non è ancora stato adottato il regolamento del personale¹⁰.

¹⁰ L'uso delle carte di credito aziendali da parte del personale investigativo è disciplinato dal relativo Regolamento, adottato nel giugno 2001. Parimenti, nel giugno 2001 è stato emanato il Regolamento disciplinante le missioni in Italia e all'estero.

Il costo complessivo (totale generale A+B) è stato il seguente:

COSTO DEL LAVORO					
(in migliaia di euro):					
	2001		2002		2002/2001
	importo	%	Importo	%	Var. %
Stipendi	254	60	782	66	+207,9
Indennità e rimborso missioni	37	9	88	8	+137,8
oneri previdenziali e assistenziali	83	19	238	20	+186,7
Compensi per lavoro straordinario	24	6	37	3	+54,2
totale (A)	398		1145		+187,7
Accantonamento al fondo t.f.r.	19 ¹¹	4	17	1	-10,5
spese per mensa	8	2	25	2	+212,5
totale (B)	27		42		+55,6
TOTALE (A+B)	425	100	1187	100	+179,3

A questi importi andrebbe aggiunta anche la spesa per il servizio di navetta, per complessivi euro 18.926,00. L'Ente non ritiene che tale spesa debba essere direttamente ricompresa nel conteggio del costo del lavoro in quanto del servizio hanno beneficiato (e beneficiano) non solo i dipendenti, ma anche i componenti degli organi dell'Agenzia, nonché consulenti ed esperti.

Tale spesa si riflette in misura percentuale diversa se riferita a quanto assorbe delle entrate correnti *(a)* ovvero incide sulle uscite correnti *(b)*, anche se la forbice si è nel 2002 ristretta:

	(a)	(b)
2001	8,22%	31,82%
2002	24,06%	40,62 %

Il costo unitario medio del personale e del lavoro risultano dalla seguente tabella:

COSTO DEL PERSONALE E DEL LAVORO <i>(in migliaia di euro)</i>			
		2001	2002
a)	- costo del personale (totale A)	398	1145
b)	- costo del lavoro (totale generale A+B)	425	1187
c)	- Personale in servizio (numero persone)	11	21
d)	- costo del personale unitario medio (a/c)	36,67	54,52
e)	- costo del lavoro unitario medio (b/c)	39,14	56,52

¹¹ Si tratta di un importo risultante anche da precedenti quote vincolate e da rettifiche e non è quindi direttamente raffrontabile con l'analoga voce per il 2002, il cui importo, infatti, risulta inaspettamente inferiore.