

Al Magistrato delegato della Corte dei conti compete il solo gettone di presenza per le sedute degli organi d'amministrazione e revisione alle quali assiste.

2.2 Adempimenti normativi e costitutivi. - Lo Statuto è stato approvato nell'ottobre 1999; il regolamento di amministrazione e contabilità è stato approvato con decreto interministeriale n. 96/T del 3 agosto 1999 (Ministro dei trasporti e della navigazione di concerto con quello del Tesoro),

2.3 Patrimonio - È costituito, in base all'art. 8 del decreto legislativo n. 250 del 1997, dai beni mobili ed immobili per l'esercizio delle attività istituzionali (1° comma) e dai beni del demanio aeroportuale, da individuare a cura dell'apposito Ufficio commissariale.

L'Ufficio commissariale ha completato i suoi lavori in data 30 giugno 2003, individuando i beni demaniali relativi a tutti gli aeroporti aperti al traffico civile ad eccezione, a causa dell'opposizione manifestata dal rappresentante del Ministero della Difesa in seno all'Ufficio commissariale, di quegli aeroporti che, benché aperti al traffico civile, non furono a suo tempo ripartiti tra aeronautica civile e militare ad opera del Comitato previsto dall'art. 15 della L. n. 14 del 1963.

Tra i beni individuati da trasferire in uso gratuito all'Enac sono stati ricompresi anche i beni "non strumentali alle attività aeronautiche" (come ad esempio le aree destinate al parcheggio delle autovetture all'esterno degli aeroporti) che, sulla base di una pronuncia resa in sede consultiva dal Consiglio di Stato su richiesta dell'Agenzia del demanio, dovevano essere assegnati all'amministrazione finanziaria.

Pertanto la questione è stata risolta in una logica attenta alla scelta operata dal legislatore a favore del modulo di gestione totale, trasferendo i beni in parola al gestore aeroportuale, quale componente essenziale per il perfezionamento delle convenzioni di affidamento delle strutture aeroportuali.

3. Contratto di programma

Come è stato riferito nella precedente relazione il primo contratto di programma previsto dall'art. 3, comma primo, del DL n. 250/97 è stato stipulato tra Enac e il Ministero dei trasporti di concerto con i Ministeri del Tesoro e della Difesa in data 12 ottobre 2000 e avendo durata triennale ha coperto il periodo 2000-2003. Il contratto è inteso a "definire" i limiti dell'esercizio delle funzioni in relazione alle attribuzioni istituzionali. Il contratto di programma scaduto alla fine del 2003 non è stato ancora rinnovato. La bozza del nuovo contratto è ancora oggetto di un defatigante esame da parte del Ministero¹, il quale tra l'altro ha avanzato la richiesta di far decorrere il nuovo contratto di programma dalla data di scadenza del precedente e di inserire nel testo forme di penetrante controllo su tutta l'attività e su gran parte degli atti di Enac.

In proposito la Corte dei Conti rileva che il Contratto di programma, regolando la futura attività gestoria dell'Ente con assunzione di obblighi a carattere intersoggettivo ed attesa la natura programmatica del documento, debba disporre per l'avvenire e non possa avere decorrenza retroattiva peraltro assai lontana nel tempo, investendo un periodo nel quale comunque l'attività gestoria è stata svolta. Il Contratto di programma può eventualmente regolare effetti attuali dell'attività svolta. In proposito rileva ancora che il Contratto di programma non può non valorizzare le modifiche normative e regolamentari intervenute sino alla sua stipula ed in particolare le modifiche recate al Codice della Navigazione con DL n. 96/2005.

La Corte dei conti altresì esprime valutazioni negative sul fatto che ad oltre due anni dalla scadenza del precedente Contratto di programma non sia stato ancora definito il nuovo documento e siano ancora in esser dispute che essenzialmente riguardano i poteri del Ministero delle Infrastrutture ed adempimenti strumentali.

La Corte precisa che la dislocazione dei poteri tra Ministero ed Enac si deve necessariamente conformare alle disposizioni di legge e statutarie, trattandosi di

¹ Nella seduta del Consiglio di Amministrazione del 13 ottobre 2005 il Presidente - traendo spunto dai ritardi più volte evidenziati dallo stesso Consiglio in ordine alla attuazione di atti e provvedimenti deliberativi dell'Ente da parte del Ministero vigilante e degli organi di controllo - ha posto l'accento sul fatto che il Contratto di programma è tuttora al vaglio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e sull'ineludibile necessità di pervenire in tempi ristretti alla sua definizione al fine di garantire all'Ente certezza di programmazione e di indirizzo della propria attività gestionale.

poteri funzionali. Il Contratto di programma può solo disporre nel dettaglio le modalità concrete di esercizio di poteri già intestati dalla legge.

Rileva che talune delle modifiche proposte dal Dipartimento della Navigazione alla bozza di Contratto di programma configurano una sorta di controllo tutorio su Enac, sicuramente non in linea con i poteri di indirizzo e vigilanza concessi in via di principio (e salvo specifiche ipotesi) al Ministero e comunque non rispondenti ai principi che nell'odierno ordinamento regolano i rapporti intersoggettivi pubblici.

Le esposte considerazioni hanno riflesso in termini di efficienza, efficacia, economicità dell'attività gestoria dell'Ente. La Corte, nello svolgimento delle funzioni a lei intestate a tutela degli interessi dello Stato Comunità, rileva che è preminente interesse della collettività la sicurezza e l'efficienza del trasporto aereo nonché l'attuazione di programmi intesi ad assicurare lo sviluppo del sistema aeroportuale e la sua affidabilità. In quest'ottica prolungati ritardi, in special modo se non dovuti al contenuto dell'attività e degli interventi ma essenzialmente alla rivendicazione di poteri, si riflettono in termini negativi sugli esposti interessi della collettività sia per quanto riguarda l'ottimale svolgimento dell'attività gestoria e di controllo affidati ad Enac sia per quanto riguarda gli investimenti infrastrutturali.

Sottolinea infine che controversie attinenti ai rapporti fra Ministero ed Enac ed all'ambito dei rispettivi poteri possono essere risolti, al di fuori del Contratto di programma, attraverso forme istituzionali quali il ricorso al parere del Consiglio di Stato ed all'Avvocatura dello Stato.²

² In proposito il Magistrato delegato ha dettato a verbale nella seduta del Consiglio di Amministrazione del 13 ottobre 2005 dichiarazioni conformi a quelle esposte nel testo, alle quali si è associato il Collegio dei Revisori dei conti.

4. Vigilanza ministeriale

Le funzioni di "indirizzo, vigilanza e controllo" sull'Enac sono esercitate, con le regole definite dall'art. 11 del decreto legislativo 250/97, dal Ministro dei trasporti e della navigazione (art. 1, comma secondo), che si avvale del Dipartimento dell'aviazione civile (art. 2, comma secondo).

Nelle precedenti relazioni la Corte ha messo in evidenza il clima conflittuale creatosi nei rapporti tra Enac e Dipartimento dell'Aviazione Civile in conseguenza della rivendicazione da parte di quest'ultimo di penetranti poteri di controllo su tutta l'attività dell'Ente e su una larghissima serie di atti.

Sono stati anche sottolineati in quella sede gli aspetti negativi di siffatto contrasto.

Si deve anche in quest'occasione rilevare che non sono state ancora adottate soluzioni idonee a superare il clima conflittuale che permane.

In proposito la Corte sente il dovere di rilevare, in linea del resto con un consolidato e pacifico indirizzo espresso in tutte le sedi e da ultimo anche dal Consiglio di Stato nel parere reso al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti nell'adunanza della Seconda Sezione del 9 novembre 2005, che le funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo si inseriscono in un contesto ordinamentale che ha definitivamente optato per la separazione tra funzione di indirizzo politico amministrativo (cfr. art. 3 D.Lvo n. 29/93 come sostituito dall'art. 2 D.Lvo n. 470/1993 e trasfuso nell'art. 4 D.Lvo n. 165/2001) e attività gestionale della quale è investita in via pressoché esaustiva la dirigenza pubblica.

In linea generale, nel delineato quadro normativo, deve affermarsi che al Ministro, quale organo politico amministrativo, competono in vista dell'esercizio dell'attività gestionale da parte di Enac, poteri di indirizzo intesi alla definizione di obiettivi programmatici in relazione all'interesse generale coinvolto nel settore nonché l'emanazione di atti di alta amministrazione nei casi previsti dalla legge ed ex post il potere di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi programmatici nonché il corretto ed integrale svolgimento dell'attività gestoria intestata ad Enac³.

Un controllo puntuale di atti e di attività è invece consentito solo in forza di specifiche previsioni normative. In ogni caso i poteri di che trattasi sono intestati, salvo

³ Compete al Ministro il potere di vigilare che l'attività dell'Ente corrisponda ai fini pubblici istituzionali e si attivi con criteri di efficacia, efficienza, economia e sicurezza, nel rispetto delle direttive generali impostate in conformità degli impegni assunti con il contratto di programma (art. 16, comma secondo, lett. d) D.Lvo n. 250/1997). In sostanza il Ministro verifica la corrispondenza dell'attività dell'Ente ai fini

espresse previsioni normative, al Ministro rispetto al quale il Dipartimento dell'Aviazione Civile svolge attività strumentale e servente.

La Corte auspica che sulle indicate linee si possano comporre i contrasti intersoggettivi, investendo se del caso con richiesta di parere il Consiglio di Stato perché si esprima sui limiti di ciascun soggetto.

La Corte non può non rilevare, in ogni caso, che l'esercizio diffuso di puntuali controlli su atti e attività verrebbe a configurare una forma di coamministrazione attiva, con conseguente confusione di ruoli e di responsabilità, in contrasto con i principi ordinamentali sulla differenziazione netta tra attività programmatica e di vigilanza a valenza politico-amministrativa intesa anche ad accertare l'efficacia e l'economicità dell'attività gestoria ed attività amministrativa di competenza dei dirigenti o degli enti cui è attribuita.

L'esigenza è oggi ancora più accentuata dalla collocazione istituzionale di Enac operata dal D.Lvo n. 96/2005, che individua l'Ente come unica autorità di regolazione tecnica, di coordinamento e di vigilanza nel settore dell'aviazione civile, intestando al Ministro esclusivamente poteri di indirizzo e programmatici, salvo specifici poteri censori quali esemplificativamente quello previsto dall'art. 696 cit. D.Lvo n. 96/2005 di annullamento delle dichiarazioni di pubblico interesse di un'opera fatta da Enac.

5. Assetto organizzativo dell'Ente

In base all'esperienza dei primi anni di funzionamento è stata avvertita l'inadeguatezza dell'assetto organizzativo dell'ente e l'esigenza di provvedere ad una sua modificazione.

Il Consiglio di Amministrazione nella seduta del 6 aprile 2004 ha indicato linee guida per la modifica dell'assetto organizzativo stabilendo in particolare che il nuovo modello organizzativo deve tendere ad una logica più per processo che per funzione; l'approccio per processo deve dunque prevedere:

- un miglior governo delle strategie
- una maggiore responsabilizzazione e coinvolgimento del personale a tutti i livelli;
- una maggiore comunicazione dei flussi informativi.
- una maggiore flessibilità del modello proposto in modo da determinare una migliore adattabilità alle sollecitazioni dell'ambiente esterno.

Sulla base delle esposte linee guida è stato approvato il nuovo regolamento di organizzazione e del personale.

Le principali modifiche del regolamento consistono:

- a) eliminazione di un livello gerarchico abrogando Dipartimenti centrali e riordinando le attribuzioni delle ex Aree ed ex Servizi in nuove strutture denominate Direzioni Centrali e Direzioni;
- b) riduzione del numero delle strutture in staff al Direttore Generale al fine di compensare l'incremento di numero di riporti;
- c) accorpamento di tutte le funzioni destinate alla gestione di risorse e sistemi (pianificazione, organizzazione, information technology, risorse umane, e qualità);
- d) unicità di coordinamento delle Direzioni di Circoscrizione Aeroportuali e unicità di coordinamento delle strutture Sicurezza Volo;
- e) unificazione in una unica struttura tanto dell'amministrazione e finanza dell'Ente quanto della gestione finanziaria degli investimenti infrastrutturali;
- f) aumento della valenza organizzativa destinata alla Security, con dipendenza diretta dal Direttore Generale;
- g) creazione della funzione "Controllo di Gestione".

Inoltre le attribuzioni delle competenze delle strutture organizzative sono indirizzate ad un effettivo trasferimento sul territorio delle attività operative (tra queste prioritariamente quelle relative alla sorveglianza effettuata dagli Ispettori di Volo).

Di rilievo è la flessibilità data dal nuovo regolamento alla sostituzione od alla modifica della nuova organizzazione in modo da rispondere in tempi rapidi ad esigenze sopravvenute. Infatti si prevede che le Direzioni Centrali siano istituite con delibera del Consiglio di Amministrazione su proposta del Direttore Generale, mentre le Direzioni vengono istituite dal Direttore Generale, in entrambi i casi nel rispetto dei vincoli delle dotazioni organiche e degli indirizzi dell'Ente.

Il nuovo regolamento ha avuto concreta applicazione nei primi mesi del 2005, con la nomina di dirigenti preposti ai settori per la durata di un anno in modo da poter adeguatamente valutare alla scadenza del breve periodo l'efficacia della nuova struttura e di poter intraprendere le azioni correttive.

6. Personale

In ottemperanza al disposto di cui all'art. 1, c. 93, della L. 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005), Enac, con deliberazione del 23 marzo 2005, ha rideterminato la propria pianta organica apportando una riduzione del 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico, tenuto comunque conto del processo di innovazione tecnologica.

A fronte di detta riduzione, l'organico è stato rideterminato in 1.243 unità, mentre il personale in servizio al 1° maggio 2005 risulta essere di 1.000 unità. Al personale di ruolo in servizio vanno poi aggiunte ulteriori 84 posizioni ricoperte da personale a tempo determinato (n. 26 ispettori di volo, n. 27 professionali laureati, n. 15 amministrativi laureati, n. 6 amministrativi diplomati e n. 10 comandati da Ente Poste, questi ultimi con scadenza dicembre 2005).

Le modifiche legislative apportate con la revisione del codice della navigazione e con la emanazione della L. 9 novembre 2004 n. 265 recante interventi urgenti nel settore dell'aviazione civile hanno assegnato all'Enac nuove funzioni di elevata complessità e delicatezza, che vanno ad aggiungersi alle altre sinora svolte, con conseguenti problemi gestionali e organizzativi, particolarmente rilevanti per la carenza d'organico registrata sia nelle strutture centrali che in quelle territoriali e soprattutto nelle qualifiche di maggior rilievo tecnico ed economico.

La carenza di personale è stata di fatto riscontrata soprattutto in ambiti strategici qual è la sicurezza del trasporto aereo, intesa nella duplice accezione di safety e security nonché in quella di garante delle regole economico/amministrative, nell'ambito delle gestioni totali, del contratto di programma e del sistema tariffario con la conseguente difficoltà per Enac di non essere in grado di rispondere pienamente alle funzioni istituzionali ad esso affidate.

Le carenze di organico si inseriscono in un quadro ordinamentale nel quale i vincoli del bilancio dello Stato hanno determinato nelle leggi finanziarie degli ultimi anni un generalizzato divieto di assunzione di nuovo personale, superabile solo attraverso procedimenti complessi.

In quest'ambito operativo l'Ente ha operato scelte di programmazione triennale ai sensi della legge finanziaria 2005 (2005-2007) per la copertura del fabbisogno di personale privilegiando, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 39

della L. 449/97 e successive modificazioni, l'acquisizione delle risorse specialistiche necessarie alla propria ottimale funzionalità, e cioè la sicurezza, la regolazione economica ed aeroportuale nonché il settore della comunicazione al fine di diffondere nell'utenza la conoscenza del settore dell'aviazione civile anche in termini di qualità dei servizi.

In effetti Enac alla data del 1° maggio 2005 (dato di ricognizione per la programmazione triennale) lamentava la mancata copertura di 243 posti in organico così ripartiti:

		Personale di ruolo in servizio al 1° maggio	Posti in organico	Posti vacanti	Personale a tempo determinato in servizio al 1° maggio
1	Dirigenti	50	74	24	-
2	1ª qualifica Professionale – laureato	129	186	57	27
3	2ª qualifica Professionale – diplomato	64	70	6	-
4	Amministrativi e operativi	757	865	108	31
5	Ispettori di volo		48	48	26
	TOTALE	1.000	1.243	243	84

Particolari problemi presenta la copertura delle direzioni di aeroporto.

Gravi carenze di personale si verificano poi negli aeroporti del Nord Italia, con conseguenze sulla ottimale resa del servizio.

Per gli ispettori di volo l'Ente ha provveduto solo con contratti a tempo determinato, via via prorogati anche in forza delle leggi finanziarie.

Si tratta di una categoria di personale centrale per l'attività dell'ente, per la quale è urgente procedere al più presto alla integrale copertura dei posti in organico.

Va d'altro canto rilevato che l'Ente ha dimostrato significative carenze nel bandire tempestivamente e portare a termine procedure concorsuali, difficoltà aggravata oggi dall'esigenza, prevista dalle varie leggi finanziarie, di ottenere la preventiva autorizzazione del Ministro per la Funzione pubblica sia per bandire i concorsi che per assumere il personale. In particolare va segnalato il grave ritardo delle procedure concorsuali per gli ispettori di volo.

Va in proposito sottolineato che le funzioni di Enac, rafforzate ed ampliate dalla novellazione della parte aeronautica del codice della navigazione, richiedono la presenza in organico di personale tecnico di elevata professionalità per far fronte alle esigenze di regolamentazione e di sicurezza del sistema aeroportuale alle quali Enac deve provvedere.

Portare a termine interamente la programmazione triennale prevista⁴ è, pertanto, esigenza imprescindibile per il corretto esercizio delle attribuzioni dell'Ente.

La recente riforma del Codice della Navigazione (L. 265/05), definendo diverse attribuzioni di competenze e responsabilità tra tutti i soggetti del trasporto aereo, ha mutato in maniera significativa, fra l'altro, le attribuzioni del Direttore Aeroportuale, accentuandone le caratteristiche gestionali e manageriali rispetto a quelle più squisitamente tecnico giuridiche.

Conseguentemente l'ente ritiene necessarie nuove procedure selettive specifiche, tenendo anche conto delle difficoltà incontrate nelle nomine dei direttori di aeroporto.

⁴ La proposta di assunzione triennale è illustrata nella seguente tabella riassuntiva:

		1° anno	2° anno	3° anno
1	Dirigenti	20	0	0
2	1ª qualifica Professionale – laureato	0	42	0
3	2ª qualifica Professionale – diplomato	0	0	0
4	Amministrativi e operativi	18	74	16
5	Ispettori di volo	0	0	48
	TOTALE	38	116	64
	Totale Generale		218	
	Posti ancora vacanti in organico*		40	

* Collocamenti a riposo previsti al 31 dicembre 2007 per raggiungimento del limite massimo di età (67 anni).

PARTE SECONDA

ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

7. Regolamentazione tecnica, vigilanza e sicurezza

Come è stato rilevato nei precedenti referti della Corte, l'attività di regolazione tecnica di Enac è fondamentalmente basata sul sistema di regole e procedure definite a livello internazionale dall'ICAO (Organizzazione internazionale dell'aviazione civile) cui è affidato il compito – in base alla convenzione di Chicago – di garantire lo sviluppo degli standard di sicurezza minimi⁵.

Tale convenzione, impegna gli Stati membri a realizzare "il più alto grado possibile d'uniformità nei regolamenti, nei modelli, nelle procedure e nell'organizzazione relative agli aeromobili, al personale, alle rotte aeree ed ai servizi ausiliari, in tutti i casi in cui tale uniformità faciliti e migliori la navigazione aerea" (all'art. 37).

A tal fine l'ICAO, pubblica gli "Annessi" che fissano gli "standard" la cui applicazione è ritenuta necessaria per la sicurezza e la regolarità del trasporto aereo, ai quali gli Stati membri sono tenuti a "conformarsi" completamente, adattando i propri regolamenti e notificando all'ICAO le differenze tra i propri metodi e quelli contemplati negli standard" (art. 38).

Oltre agli "standard", l'ICAO formula "raccomandazioni" per l'adozione di misure, che pur non obbligatorie, sono ritenute opportune per migliorare il quadro di garanzie e sicurezza del trasporto aereo.

Alla ricezione degli annessi ICAO si provvede in via amministrativa, anche mediante l'emanazione di regolamenti tecnici dell'Enac (art. 690 cod. nav. novellato).

⁵ La convenzione relativa all'aviazione civile internazionale stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944, resa esecutiva con decreto legislativo 6 marzo 1948, n. 616, è stata ratificata con L. 17 aprile 1956, n. 561.

Una regolamentazione tecnica di livello generalmente superiore a quella stabilita negli annessi ICAO è stata introdotta attraverso la costituzione della Agenzia europea per la Sicurezza Aerea (EASA) a seguito del regolamento (CE) 1592/2002.

Il codice della navigazione novellato prevede, infine, interventi regolativi di Enac su tutti i fattori soggettivi ed oggettivi del trasporto aereo.

Tra i regolamenti emanati da Enac nel triennio 2003-2005 va in primo luogo ricordato il Regolamento (ottobre 2002) per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti, con il quale l'Enac ha reso cogenti in Italia gli standard ICAO dell'Annesso 14 e la maggior parte delle raccomandazioni in esso contenute, incluse le previsioni inerenti le aree di sicurezza di fine pista denominate RESA, oggetto di segnalazione da parte dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo-ANSV⁶

La stessa ANSV infatti ha recentemente rilevato, nel rapporto informativo dell'anno 2004, che Enac ha adottato provvedimenti che – per quanto dilazionati nel tempo – sembrano congrui e, se attuati adeguatamente, tali da migliorare la sicurezza operativa degli aeroporti nazionali.

Al riguardo si sottolinea che la gran parte dei provvedimenti adottati hanno natura regolamentare e che le date di applicazione sono stabilite in funzione della rilevanza del requisito, dei tempi di realizzazione e dei paralleli programmi internazionali, ove esistenti. L'Ente già dal novembre 2003 ha avviato i procedimenti di certificazione degli aeroporti; al momento 24 aeroporti sono già certificati e rispondenti alla regolamentazione nazionale.

Vanno ancora ricordati:

- Regolamento sui limiti dei tempi di volo e di servizio e requisiti di riposo per il personale navigante: *tale regolamento si è reso necessario per disciplinare la materia andando a sostituire la precedente normativa nazionale ormai obsoleta. La normativa è stata sviluppata in linea con quanto già in vigore in paesi europei aeronauticamente più evoluti traguardando la normativa comune di prossima implementazione.*
- *Norme operative per il servizio medico d'emergenza con elicotteri: tale regolamento si è reso necessario per disciplinare la materia andando a sostituire la precedente normativa nazionale ormai obsoleta. La normativa è*

⁶ Il regolamento impone l'obbligo della certificazione, definendone i requisiti, agli aeroporti utilizzati per attività di Trasporto Pubblico con aeroplani di massa massima al decollo superiore a Kg 5.700 o con 10 o più posti passeggeri.

stata sviluppata tenendo conto di quanto previsto dalla regolamentazione europea JAR OPS-3.

- *Regolamento per la Certificazione dei Controllori di Volo:* deliberato all'inizio del 2006 il Regolamento è stato elaborato in linea con la Direttiva Comunitaria approvata il 15 febbraio 2006 dal Parlamento Europeo. Tale Direttiva, in base alla normativa del Cielo Unico Europeo, rende obbligatoria la certificazione dei controllori di volo, armonizza la formazione ed il rilascio delle licenze, ed agevola il riconoscimento reciproco delle licenze rilasciate dalle autorità per l'aviazione civile delle singole nazioni. Con questo Regolamento predisposto dall'Enac, che in seguito alla L. n. 265/2004 di riforma dell'aviazione civile ha assunto le funzioni di regolazione e certificazione dei servizi alla navigazione aerea, per la prima volta nel nostro Paese sono definiti i requisiti per il rilascio ed il mantenimento della licenza di controllore del traffico aereo, nonché le attività ed i programmi a cui devono attenersi le organizzazioni di formazione del personale.

Sono stati inoltre revisionati, per tenere conto degli aggiornamenti alle norme di riferimento, altri Regolamenti settoriali nonché il Regolamento Tecnico dell'Enac.

L'attività normativa dell'Enac, nel periodo in esame, non si è esaurita con i Regolamenti ma ha comportato la predisposizione o la revisione di circa 30 tra Circolari e Procedure Operative. Tale attività si è resa necessaria per fornire all'utenza procedure ed interpretazioni relative ai regolamenti emessi nonché per definire e standardizzare i comportamenti del personale operativo dell'Ente.

8. Sicurezza aerea

Il succedersi di incidenti aerei in ambito nazionale ed internazionale, connessi all'estendersi del trasporto aereo ed all'ampliamento della platea dei vettori aerei, ha posto in particolare attenzione anche presso l'opinione pubblica il problema della sicurezza aerea non solo in termini di adeguate strutture aeroportuali ma anche di certificazione delle compagnie aeree dei veicoli usati. Enac, in proposito, ha istituito una Direzione Security con l'obiettivo di standardizzazione e adeguamento dei processi di sicurezza oltre che alla normativa interna, anche e, soprattutto a quella internazionale. A tal fine Enac sta studiando la possibilità di costituzione di una autorevole scuola di Security del trasporto aereo che, al pari di quanto avviene in altri paesi europei, intervenga direttamente nei processi di formazione, qualificazione e certificazione, con il duplice obiettivo di garantire standard operativi di grande qualità e di governare e controllare l'efficacia delle attività didattiche.

In particolare Enac ha intrapreso numerose iniziative intese al controllo dei veicoli, soprattutto nelle ipotesi di noleggio precario per casi urgenti nonché verifiche su tutta la flotta degli ATR operanti nel nostro Paese.

È stata decisa la costituzione di un Gruppo di lavoro per individuare altre iniziative – al di fuori delle competenze Enac – che possono essere assunte per elevare ulteriormente la sicurezza del trasporto aereo.

È stata ampliata l'informazione ai passeggeri sul sito web dell'Enac, con l'inserimento della "white list", cioè la lista dei vettori esteri ispezionati con esito favorevole nell'ambito del programma SAFA e la lista dei vettori nord americani operanti in Italia.

Operativamente l'Ente ha sviluppato una nuova procedura per l'autorizzazione dei servizi aerei di linea e non di linea extracomunitari.

La nuova procedura prevede una più stretta cooperazione fra le funzioni di regolazione economica, di regolazione tecnica e delle operazioni sul territorio per il rilascio ed il mantenimento delle autorizzazioni ai vettori esteri; questa procedura si è realizzata attraverso varie iniziative di verifica.

Proseguendo nell'attività di controllo sui vettori esteri durante i transiti negli aeroporti nazionali, al 31 dicembre 2005 sono state realizzate 880 ispezioni di rampa effettuate su 27 aeroporti, che hanno interessato 309 operatori esteri di cui

155 comunitari e 154 extracomunitari. L'incremento delle ispezioni rispetto a quelle effettuate nel 2004 è stato del 41%.

Con l'attività totalizzata nel 2005, l'Enac consegue il secondo posto fra gli Stati Europei per numero di ispezioni SAFA. Da notare che il totale delle ispezioni SAFA in Europa ha superato nel 2005 le 5.200 ispezioni, con un incremento del 15% rispetto al 2004.

Prendendo spunto dalla pubblicizzazione presso gli aeroporti di voli programmati da operatori non ancora certificati e dalla commercializzazione e vendita di biglietti presso agenzie di viaggi e operatori turistici, è stata effettuata un'attività di sensibilizzazione dei gestori aeroportuali e degli operatori turistici ad una maggiore attenzione alle problematiche di sicurezza, invitando detti soggetti alla stretta collaborazione con l'Enac prima della stipula dei contratti di assistenza a terra ed alla concessione di spazi in sede aeroportuale e, per gli operatori turistici all'acquisizione di dati ed informazioni sul possesso di licenze ed autorizzazioni dei vettori prima della messa in vendita di biglietti aerei e pacchetti turistici.

Nel mese di settembre 2005, la Direzione Centrale Regolazione Tecnica ha emesso una nuova procedura per la locazione ed il noleggio degli aeromobili esteri da parte di operatori nazionali, adeguando la precedente ai requisiti dell'emendamento 7 della JAR-OPS 1; per il wet leasing, la nuova procedura prevede che anche il ricorso ad aeromobili esteri per breve periodo e per circostanze eccezionali o non previste (il cosiddetto wet leasing at short notice) sia soggetto a preventiva autorizzazione dell'Enac; è stata pertanto normalizzata la cosiddetta "White List" ovvero l'elenco di operatori esteri preventivamente valutati ed approvati come idonei a poter fornire aeromobili a noleggio ad operatori italiani.

Nella nuova procedura è anche previsto che nelle operazioni di aeromobili esteri in *wet lease* ad operatori nazionali devono essere applicati vari requisiti di sicurezza validi nel contesto nazionale quali i tempi di volo e di servizio degli equipaggi secondo il regolamento Enac-FTL e la conoscenza della lingua italiana da parte di almeno un assistente di volo.

In sede europea si è proceduto alla adozione del regolamento europeo sul divieto operativo e sull'identità dei vettori.

Il regolamento si è principalmente orientato alla definizione e pubblicazione dell'elenco comunitario dei vettori vietati nel territorio degli Stati della Comunità Europea per carenze di sicurezza (c.d. Black List). Il regolamento, è stato definitivamente approvato dal Parlamento e dal Consiglio dei Trasporti all'inizio di dicembre e successivamente pubblicato il 27 dicembre 2005 ed è entrato in vigore il 16 gennaio 2006. La pubblicazione della "lista nera" nella Gazzetta Ufficiale della comunità è recentemente avvenuta entro la prevista data di fine marzo 2006.

In sede europea è stata anche riconosciuta l'esigenza di un allargamento delle competenze dell'EASA nonché dell'adozione di meccanismi comuni europei per il rilascio delle autorizzazioni dei diritti di traffico.

L'ampliarsi delle competenze di Enac e l'intensificarsi delle azioni di controllo necessarie per assicurare adeguati standards di sicurezza aerea ripropongono in primo piano i problemi di carenze di risorse umane e strumentali, già segnalate dalla Corte nei precedenti referti.

In particolare per quanto riguarda le risorse umane appare indispensabile l'integrale copertura dell'organico dei ruoli tecnici. Appare ancora necessaria l'adozione di interventi per la formazione del personale assunto ed il continuo aggiornamento di tutto il personale in servizio⁷.

Appare altresì necessaria, anche in relazione al ruolo centrale assunto da Enac una implementazione del dialogo e del coordinamento tra tutti gli attuali referenti del sistema di sorveglianza della sicurezza (Enac, ENAV, Agenzia per la sicurezza).

⁷ L'Ente ha più volte avanzato al Ministero vigilante ed al Ministero della Funzione pubblica richieste per ottenere deroghe al blocco delle assunzioni, presente nella legge finanziaria, per ispettori di volo, ingegneri aeronautici e per il personale tecnico operante nel settore della sicurezza al fine di innalzare costantemente il livello della sicurezza. In particolare al fine di mettere in atto tutte le iniziative previste dall'Ente, era stato richiesto agli organi vigilanti – in considerazione della necessità, non ulteriormente procrastinabile, di procedere alla copertura di parte della vacanza di organico per far fronte alle più urgenti ed impellenti necessità organizzativo-funzionali e specialistiche – di autorizzare l'Ente all'assunzione del personale ritenuto necessario (dirigenti, ingegneri, funzionari laureati in giurisprudenza ed in economia e commercio). La Presidenza del Consiglio dei Ministri, con decreto in data 8 agosto 2005 ha autorizzato l'Enac ad avviare procedure di reclutamento per un numero di posti inferiori a quello richiesto, accogliendo quindi solo parzialmente le richieste avanzate dall'Ente e riducendo notevolmente i posti da impiegare nel settore della sicurezza.

La deroga alle assunzioni concessa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella misura indicata nel DPCM (solo 32 unità a fronte di una richiesta di 52), non soddisfa appieno le esposte esigenze e non consente all'Ente di far fronte alle urgenti ed impellenti necessità per l'espletamento, ai massimi livelli, dei propri compiti istituzionali. Pertanto la sopra evidenziata carenza di risorse umane si riflette pesantemente su tutti i settori di competenza di Enac, ma ha sicuramente effetti più incisivi sulla problematica della sicurezza, quanto mai attuale.

9. Infrastrutture aeroportuali

9.1. La riforma del sistema di gestione aeroportuale, prevista dalla L. 24 dicembre 1993, n. 537 (art. 10, comma 13), doveva concorrere ad accrescere i livelli di sicurezza nell'ambito aeroportuale, migliorare la qualità dei servizi offerti all'utenza, trasferire dallo Stato ai gestori l'onere relativo alle infrastrutture.

Gli elementi fondanti di tale processo erano costituiti dalla liberalizzazione dei servizi di handling, dall'affidamento ad apposite società di capitale della gestione dei servizi e della realizzazione delle infrastrutture aeroportuali, dalla eliminazione del vincolo della proprietà maggioritaria a favore degli azionisti pubblici (Regione, Province, Comuni, Enti locali e Camere di commercio).

L'ottica fondamentale sottesa alla riforma era di trasformare gli scali aeroportuali da mera infrastruttura a centro di molteplici attività, da gestire in forma imprenditoriale, per attrarre capitali privati, produrre profitto ed incrementare le risorse disponibili da destinare alla remunerazione del capitale investito ed al potenziamento e al miglioramento delle infrastrutture senza oneri per lo Stato⁸.

9.2. Al momento della citata legge di riforma il sistema aeroportuale si reggeva su diversi moduli di gestione:

a) totale, per otto aeroporti (aperti al traffico civile), in conformità a leggi speciali che li avevano affidati in concessione a Società di

⁸ Il codice della navigazione, nel testo antecedente la novella recata nel decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, si limitava a regolamentare la concessione di suolo degli aerodromi e di opere edilizie realizzate nelle medesime aree (artt. 694 ss). Nel codice si prevedeva, all'art. 704, che l'istituzione, da parte di privati, di aeroporti, campi di fortuna, campi di volo e di altri impianti aeronautici, dovesse essere preventivamente autorizzata dal Ministro per l'aeronautica (oggi delle infrastrutture e dei trasporti). In realtà, il complesso fondamentale e rilevante ai fini della navigazione aerea era costituito dagli aerodromi appartenenti o istituiti dallo Stato (artt. 692, 700 e 701 cod. nav.). La carenza di norme in materia di gestione si spiega avuto riguardo al contesto ormai lontano di approvazione di quel testo legislativo (R.D. 30 marzo 1942, n. 327) e dalla iniziale riserva delle relative attività all'autorità statale. Il poderoso sviluppo del traffico aereo e il conseguente progressivo incremento delle operazioni portuali hanno resi evidenti i limiti di quelle gestioni e hanno consigliato il legislatore a introdurre metodiche imprenditoriali, affidandole, quanto meno per i più importanti aeroporti, ad enti di gestione pubblici e privati.