

Determinazione n. 62/2007**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 17 luglio 2007;

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 del volo è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto relativo all'esercizio finanziario 2005, 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 dott. 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 2005;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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 2005 – 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 Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DEL VOLO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2005

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Notazioni generali: il ruolo dell'ANSV. – 3. Organi. – 4. Personale. – 5. Attività. - 5.1. Inchieste ed attività di studio e di indagine. - 5.2. Rapporti con gli altri Enti aeronautici. – 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, sulla gestione dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo (ANSV). Il referto attiene all'esercizio 2005¹ e contiene, altresì, riferimenti alla gestione fino alla data di deferimento alla Sezione.

2. Notazioni generali: il ruolo dell'ANSV

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

All'Agenzia sono attribuiti due compiti fondamentali:

a) condurre le inchieste tecniche relative agli incidenti ed agli inconvenienti occorsi ad aeromobili dell'aviazione civile, con l'unico obiettivo di individuare le cause degli stessi a fini di prevenzione, emanando, se necessario, le opportune raccomandazioni di sicurezza (esulano quindi dalla sua competenza le inchieste sugli incidenti e sugli inconvenienti occorsi ad aeromobili di Stato);

b) svolgere attività di studio e di indagine per migliorare la sicurezza del volo, emanando, se necessario, le opportune raccomandazioni di sicurezza.

Si tratta, pertanto, di un'istituzione a connotazione prevalentemente investigativa, che non ha - diversamente dalle altre istituzioni aeronautiche - compiti di regolazione, controllo e gestione del sistema aviazione civile, conformemente a quanto stabilito dalla direttiva comunitaria 94/56/CE nonché dall'Annesso 13 alla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale.

Con il decreto legislativo 2 maggio 2006, n. 213, all'ANSV è stato attribuito anche il compito di istituire e gestire, in attuazione della direttiva comunitaria 2003/42/CE, il Sistema di segnalazione volontaria, organizzato per raccogliere ed analizzare, a fini di prevenzione, le segnalazioni volontarie effettuate dagli

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, 2001, 2002, 2003 e 2004 (v. Atti Camera dei Deputati, rispettivamente, doc. XV, n. 285, doc. XV, n. 69, doc. XV, n. 134, doc. XV, n. 237, doc. XV, n. 344 e doc. XV, n. 46).

operatori del settore aeronautico in ordine ad eventi che rappresentino, o possano rappresentare, un rischio per la sicurezza della navigazione aerea.

In sintesi, l'ANSV, attraverso l'assolvimento dei propri compiti di istituto, svolge un fondamentale ruolo di prevenzione a tutela della pubblica incolumità, in ambito nazionale ed internazionale.

E', quindi, da oltre un quinquennio che l'Agenzia è pienamente operativa e svolge – in conformità ai fini stabiliti dal legislatore – un'attività operativa completa (sul punto, v. par. 5) finalizzata all'assolvimento dei compiti di istituto ed anche alla diffusione di una cultura della sicurezza del volo attraverso la messa a disposizione di tutti (istituzioni, operatori, opinione pubblica e mass media) dei dati raccolti e delle analisi sui fatti accertati nel corso delle indagini condotte. La diffusione di tali dati e le considerazioni elaborate dall'Agenzia - anche attraverso il Rapporto informativo che la stessa è tenuta, per legge, a trasmettere annualmente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il successivo inoltro al Parlamento - rappresentano un obiettivo punto di riferimento per migliorare la conoscenza delle problematiche relative alla sicurezza del volo e contribuire così all'incremento della sicurezza stessa.

2.2. Nel periodo preso in considerazione dal presente referto, l'Agenzia ha fatto esteso uso dei propri laboratori, di cui si è dotata a partire dal 2003, per la decodifica dei dati dei registratori di bordo degli aeromobili (Cockpit Voice Recorder e Flight Data Recorder).

Nell'ambito del costante scambio di esperienze con le omologhe autorità investigative straniere, nel 2005 l'Agenzia ha organizzato la 2ª edizione dell'Accident Investigation Recorder meeting, un foro tecnico che riunisce gli esperti, a livello mondiale, di decodifica dei registratori dei dati di volo: a tale incontro, durante il quale si sono affrontati temi specifici e sono stati presentati alcuni casi particolarmente interessanti di decodifica di FDR e CVR, hanno partecipato numerose autorità investigative straniere e rappresentanti di importanti forze armate.

2.3. Nell'intento di incrementare l'attività di prevenzione nell'interesse della sicurezza del volo, l'Agenzia sottopone a continua e sistematica revisione i contenuti del proprio sito *web* (www.ansv.it), che nel 2005 è stato ulteriormente migliorato. Nel sito in questione, oltre alle relazioni ed ai rapporti di inchiesta, vengono anche inseriti, in una condivisibile ottica di trasparenza, i Rapporti

trasmessi annualmente al Parlamento sull'attività svolta e le raccomandazioni di sicurezza emesse. In particolare, nei primi mesi del 2006 è stato completato il processo di revisione del sito in questione, avviato nel 2005, per recepire alcune osservazioni formulate dal Garante della *privacy* in ordine a quanto previsto dal Codice in materia di protezione dei dati personali e dal decreto legislativo n. 66/1999, istitutivo dell'ANSV; in particolare, si è posta la necessità di modificare le modalità di accesso alle relazioni ed ai rapporti d'inchiesta pubblicati nel sito in questione, al fine di consentire l'individuazione, da parte dell'Agenzia, dei richiedenti, nonché, limitatamente ai rapporti, l'accertamento delle motivazioni alla base della richiesta: l'art. 12, comma 2, del citato decreto legislativo n. 66/1999 prevede infatti che i rapporti in questione siano trasmessi ai *"soggetti che dalle relative conclusioni possano trarre un vantaggio ai fini della sicurezza"*. Da qui l'esigenza, per l'Agenzia, di identificare nominativamente i soggetti interessati alle relazioni ed ai rapporti d'inchiesta e, nel caso specifico di questi ultimi, anche di conoscere le ragioni della richiesta per valutarne la compatibilità con le previsioni di legge.

2.4. Sotto il profilo finanziario e quello gestionale, rimangono valide le considerazioni fatte nel precedente referto. In particolare, l'operatività dell'Agenzia è stata condizionata dai vincoli introdotti dalle ultime cinque leggi finanziarie (2002, 2003, 2004, 2005 e 2006), che hanno progressivamente ridotto lo stanziamento ordinario di bilancio (passato dai 5.164.568,99 euro del 2001 ai 3.842.000,00 del 2006).

Al riguardo, va ricordato che l'Agenzia, diversamente da altri enti aeronautici (come ad esempio l'ENAC), non dispone di entrate proprie; per contro, la stessa si trova a dover sostenere i considerevoli oneri conseguenti all'evoluzione dei costi del personale nei cui confronti trova per legge applicazione il contratto dell'ENAC stesso, recentemente rinnovato.

Tuttavia, il funzionamento dell'Agenzia è soprattutto condizionato dalle disposizioni delle leggi finanziarie che hanno reso applicabile nei confronti dell'ANSV anche il blocco delle assunzioni del personale con contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato. Ciò, infatti, ha reso difficile all'Ente di costituire i propri organici, in particolare per quanto riguarda il personale dell'area tecnico-operativa. Al riguardo, va segnalato che proprio a seguito dei limiti imposti dalle varie leggi finanziarie, al 31 dicembre 2005 l'Agenzia era sotto organico del 27% nell'area amministrativa (16 unità in organico rispetto alle 22 previste dalla dotazione organica) e di ben il 67% nell'area tecnico-operativa (9 unità in organico rispetto

alle 27 previste dalla dotazione organica), nell'area, cioè, dove sono allocate le risorse destinate allo svolgimento dell'attività investigativa e di studio a fini di prevenzione. Situazione, quella testé rappresentata, che si è aggravata a seguito degli ulteriori limiti introdotti dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che, come noto, ha fissato un tetto di spesa proprio per i contratti a tempo determinato (art. 1, comma 187). Secondo quanto fatto presente dall'Ente, ciò ha già portato ad una contrazione del numero dei tecnici investigatori assunti con contratto a tempo determinato, privando conseguentemente l'Agenzia di risorse professionali necessarie proprio nel momento in cui la mole di lavoro dell'Agenzia subiva un sensibile incremento (si veda paragrafo 5.1). Tale criticità è stata segnalata anche dall'ICAO (International Civil Aviation Organization), la massima autorità mondiale dell'aviazione civile, nel corso dell'*audit* al sistema aviazione civile italiano effettuato a maggio 2006.²

Come già osservato nelle relazioni precedenti, ci troviamo di fronte ad una situazione in cui la rigida applicazione di una normativa generalizzata di blocco ha creato una serie di condizionamenti suscettibili, di fatto, di impedire ad un Ente di recente istituito per soddisfare obiettive esigenze di sicurezza del volo - di dotarsi delle strutture oggettivamente e strettamente necessarie per poter operare secondo le prescrizioni di legge, paradossalmente portando, nonostante la riduzione degli stanziamenti, alla formazione di economie di bilancio, che hanno costituito, a loro volta, il presupposto per ulteriori tagli agli stanziamenti di bilancio. Il blocco delle assunzioni di personale a tempo indeterminato non ha comunque impedito all'Agenzia di ricorrere, per quanto concerne l'area tecnico investigativa, ad assunzioni di personale a tempo determinato, sia pure oggi ridotte nei limiti stabiliti dall'art. 1, comma 187, della legge 266/2005. Per alcune specifiche professionalità non disponibili al proprio interno l'Agenzia ha fatto ripetutamente ricorso a consulenze esterne, mentre gli stessi componenti degli organi di amministrazione dell'Ente (Presidente e Collegio) hanno finito con lo svolgere funzioni direttamente operative.

In ordine alle consulenze, il numero delle stesse, come peraltro ripetutamente raccomandato dalla Corte, si è andato riducendo, sia a seguito dell'avvenuto completamento della formazione di alcune unità di personale amministrativo destinate a specifici compiti in seno all'Agenzia (settore

² In tale circostanza l'ICAO ha rilevato che «Il numero degli investigatori dell'ANSV, a causa delle restrizioni imposte per legge, è insufficiente a garantire la tempestiva chiusura di tutte le inchieste tecniche. Peraltro, le stesse restrizioni di legge hanno costretto l'ANSV ad assumere alcuni investigatori altamente qualificati soltanto per limitati periodi di tempo. L'Italia, pertanto, dovrebbe consentire alla stessa ANSV di reclutare tutti gli investigatori necessari».

amministrativo-contabile), sia a seguito delle assunzioni a tempo determinato nell'area tecnico investigativa.

2.5. A completamento delle notazioni di carattere generale sull'Agenzia, va segnalato che nel corso del 2006, con la deliberazione del Collegio n. 66/2006, a seguito delle osservazioni formulate in ordine agli articoli 28, 54 e 55 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, si è provveduto ad ulteriormente modificare il Regolamento per l'amministrazione e la contabilità, che era stato già oggetto, in precedenza, di modifica, con le deliberazioni commissariali n. 1/2004 e n. 39/2005, alla luce delle novità introdotte dal d.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97³.

Nel 2006 si è altresì concluso il processo di adozione del Regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari, avviato nel 2005. In particolare, con la deliberazione del Collegio n. 9/2006 è stato adottato, su parere favorevole del Garante per la protezione dei dati personali (reso nella riunione del 23 febbraio 2006, come da nota prot. GPDP 0004366 del 3.3.2006), il Regolamento in questione.

Al fine di fornire un quadro aggiornato e completo delle fonti normative dell'Agenzia, si segnala, infine, quanto segue:

- con la deliberazione del Collegio n. 43/2006 è stato approvato lo schema del Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni ed integrazioni, trasmesso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'acquisizione del prescritto parere di competenza;
- con la deliberazione del Collegio n. 55/2006 è stato adottato il Regolamento di organizzazione e del personale;
- con la deliberazione del Collegio n. 68/2006 è stato adottato il Regolamento per il trattamento delle segnalazioni volontarie, alla luce del decreto legislativo 2 maggio 2006, n. 213, attuativo della direttiva 2003/42/CE.

³ Le modifiche sono state conseguenti, soprattutto, alle innovazioni apportate in materia di predisposizione dei bilanci di previsione e di consuntivo. Successivamente, con la deliberazione n. 39/2005 del 20 aprile 2005, il Commissario ha proceduto ad apportare alcune ulteriori modifiche al citato Regolamento, alla luce di approfondimenti effettuati nel corso della sua pratica applicazione.

3. Organi

Sono organi dell'Agenzia: il Presidente; il Collegio, composto di quattro membri⁴; il Segretario generale; il Collegio dei Revisori dei conti, composto da tre membri effettivi e tre supplenti⁵. La durata in carica degli organi è quinquennale.

Alla scadenza del termine di *prorogatio* dell'originario Collegio, è stato nominato, con il dPCM 6 dicembre 2004, ma con decorrenza 27 novembre 2004, registrato dalla Corte dei Conti in data 20 gennaio 2005, il Commissario straordinario dell'Agenzia, nella persona del Presidente uscente, nelle more del perfezionamento dell'iter procedimentale di nomina del Presidente e del Collegio dell'Agenzia medesima. Al suddetto Commissario sono stati conferiti tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione.

Successivamente, con il dPCM 15 dicembre 2004 è stato fissato il compenso per il Commissario straordinario, nella misura mensile lorda di euro 7.747, corrispondente al compenso a suo tempo fissato con il dPCM 27 dicembre 1999 per il Presidente dell'Agenzia.

Con dPCM 7 dicembre 2004, registrato alla Corte dei Conti il 20 gennaio 2005, è stato nominato il nuovo Collegio dei revisori dei conti "*fino alla scadenza del Collegio dell'Agenzia*", insediatosi in data 9 febbraio 2005 ed attualmente in carica. Sulla legittimità di tale nomina in pendenza del mandato del Commissario straordinario si era formalmente e positivamente pronunciato il Ministero dell'economia e delle finanze.

Con DPR 7 febbraio 2005, registrato alla Corte dei Conti il 7 marzo 2005, è stato nominato il Presidente dell'Agenzia per la durata di cinque anni.

Con dPCM 18 febbraio 2005, registrato alla Corte dei Conti il 21 marzo 2005, è stato nominato il Segretario generale dell'Agenzia, "*con decorrenza dalla data di nomina del Collegio ... e per la durata del mandato del suddetto Collegio*".

Con dPCM 16 marzo 2005, registrato alla Corte dei Conti il 1° giugno 2005, sono stati nominati tre dei quattro componenti del Collegio dell'Agenzia, per la durata di cinque anni, stante il fatto che la Corte dei Conti non aveva registrato il nominativo del componente designato dal Ministero dell'interno per carenza dei requisiti previsti dall'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 66/1999. A tutt'oggi la

⁴ Il Presidente e i membri del Collegio sono scelti fra soggetti di chiara fama e indipendenza, di provata capacità tecnica e giuridico-amministrativa e di riconosciuta esperienza nel settore aeronautico, con particolare riferimento alla gestione di problematiche relative alla sicurezza del volo (art. 5, comma 6, del d.lgs n. 66/1999).

⁵ Due componenti effettivi, di cui uno con funzioni di presidente, e due supplenti sono scelti tra dirigenti designati dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - ora Ministero dell'economia e delle finanze; un componente effettivo e uno supplente sono designati dal Ministro dei trasporti e della navigazione - ora Ministro dei trasporti (art. 5, comma 5 del d.lgs. n. 66/1999).

composizione del Collegio risulta incompleta, non essendosi proceduto alla nomina del quarto componente.

Alla luce dei chiarimenti forniti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri su formale richiesta dell'Agenzia, il mandato del Commissario straordinario si è concluso il 31 maggio 2005, essendosi perfezionato in data 1° giugno 2005 il provvedimento di nomina del Collegio.

A seguito del perfezionamento dei provvedimenti di nomina di tutti gli organi dell'Agenzia, il nuovo Collegio, presieduto dal Presidente, si è insediato in data 28 luglio 2005.

Successivamente, con dPCM 3 novembre 2005, sono stati fissati gli emolumenti degli organi dell'Agenzia, che nell'ammontare corrispondono a quelli a suo tempo fissati con il dPCM 27 dicembre 1999.

In particolare, i compensi annui lordi sono stati così definiti:

- | | |
|--|-----------------|
| - Presidente | euro 92.962,24; |
| - Segretario generale | euro 82.633,10; |
| - componenti del Collegio | euro 12.911,42; |
| - Presidente del Collegio dei revisori dei conti | euro 11.878,51; |
| - componenti effettivi del Collegio dei revisori dei conti | euro 9.296,22. |

Nello stesso dPCM 3 novembre 2005 è stato fissato anche il gettone per i componenti supplenti del Collegio dei revisori dei conti in euro 103,00 lordi.

La legge finanziaria 2006 ha stabilito la riduzione dei predetti emolumenti nella misura del 10% per gli anni 2006, 2007 e 2008.

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 di seduta, quantificato in euro 103,00 lordi dal dPCM 3 novembre 2005, oltre al trattamento di missione, se dovuto. Il gettone di presenza viene corrisposto anche ai componenti del Collegio dei revisori dei conti ed al Magistrato della Corte dei Conti. Il Regolamento per l'amministrazione e la contabilità prevede che nell'ambito del Collegio possano essere costituiti gruppi di lavoro per l'esame di specifiche problematiche connesse all'attività istituzionale dell'Agenzia; per la partecipazione alle riunioni dei gruppi di lavoro spetta un compenso pari al 75% del gettone di presenza, oltre al trattamento di missione ove dovuto.

* * *

Le riunioni degli organi sono state complessivamente:

ORGANO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Collegio	15	12	9	7	5	9
Commissario straordinario				2	11	
Collegio revisori dei conti	7	10	6	7	5	5

Il Collegio nel 2005 ha adottato 61 deliberazioni e nel 2006 ne ha adottate 104.

Il Commissario straordinario ha adottato 16 deliberazioni nel 2004 e 65 nel 2005.

Per l'anno 2005 la spesa complessivamente sostenuta per gettoni di presenza per riunioni degli Organi e dei Gruppi di lavoro ammonta ad euro 6.972,30 e per l'anno 2006 ad euro 4.671,24.

4. Personale

La struttura organizzativa dell'Agenzia si articola su tre Dipartimenti: il Dipartimento logistico amministrativo; il Dipartimento inchieste tecniche; il Dipartimento studi e ricerche.

Al 31 dicembre 2005 le unità in servizio erano 25, rispetto alle 23 del 2004: 16 unità nell'area amministrativa e 9 nell'area tecnico operativa (tutte con la qualifica di tecnici investigatori, di cui 5 con contratto a tempo determinato).

Per quanto riguarda i livelli economici del personale, tenuto conto delle progressioni economiche intervenute nel corso degli anni 2005 e 2006, 6 unità sono C5, 4 sono C4, 9 sono C3, 5 sono C2 e 1 è A1⁶.

Nel corso del 2005, con la deliberazione commissariale n. 1/2005 del 5 gennaio 2005, n. 3 funzionari (appartenenti alla posizione C5) sono stati nominati i reggenti dei Dipartimenti Logistico amministrativo, Inchieste tecniche e Studi e ricerche, per un anno, con possibilità di proroga. I suddetti funzionari sono stati riconfermati nei rispettivi incarichi con la deliberazione del Collegio n. 2/2006, per un anno, contestualmente all'avvio delle procedure per il reclutamento di n. 3 unità di personale a tempo indeterminato con qualifica dirigenziale.

⁶ I livelli C4 e C5 costituiscono due ulteriori livelli orizzontali di progressione economica biennale dei livelli giuridici C3. Due ulteriori livelli orizzontali di progressione economica biennale sono previsti anche per i livelli giuridici C1.