

Prof. Sabino Cassese
Professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa
Giudice emerito della Corte costituzionale

via Giacinta Pezzana 110
00197 Roma
tel. 06 8086532
sabino@sabinocassese.eu

Relazione al disegno di legge sulla trasformazione dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile – ENAC in Agenzia

- Documento di Sintesi -

1. I problemi posti dalla vigente normativa sull'Enac

La vigente normativa sullo stato giuridico dell'Enac, contenuta prevalentemente nel dlgs 250/97, presenta due problemi di fondo:

- a. L'art. 1.1 istituisce l'ente configurandolo come ente pubblico non economico, ma l'art. 1.3 ne prevede la trasformazione in ente pubblico economico non oltre il 31.7.99; tuttavia, tale trasformazione non è stata operata;
- b. L'art. 1.1 dispone che l'ente sia dotato di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria e l'art. 3 prevede conseguentemente che i rapporti con lo Stato siano regolati con contratti di programma triennali, stipulati dall'ente e dal Mit (con il Mef e la Difesa), per

determinare obiettivi, servizi e prestazioni; tuttavia, poi, l'art. 11 prevede che il Mit eserciti nei confronti dell'ente poteri di direzione e indirizzo, vigilanza, controllo mediante richiesta di riesame, annullamento, approvazione di singoli atti.

Queste norme pongono tre problemi:

- a. La questione della trasformazione, non avvenuta quasi venti anni or sono, alla luce dei mutamenti istituzionali intercorsi dalla fine del secolo scorso
- b. La non corrispondenza delle funzioni alla figura giuridica adottata
- c. La palese contraddizione tra l'attribuzione di autonomie di varie specie e la previsione di una grande quantità di controlli atto per atto.

2. I problemi posti dalla più generale normativa sugli enti pubblici e sulle altre analoghe figure organizzative

Nel ventennio trascorso, si sono registrati sviluppi che impongono una riflessione sia per quel che attiene alla

configurazione dell'Ente nell'ambito delle figure soggettive, sia per quanto attiene allo stato giuridico, e cioè alla natura dell'Enac, sia per quanto riguarda i suoi rapporti con l'amministrazione statale.

Per quanto attiene alla collocazione dell'ente, va rilevato che, successivamente alla disciplina del 1997, è stato adottato il dlgs 300.99, di riforma dell'organizzazione del Governo, che ha configurato una figura di un genere nuovo, quella delle Agenzie. Esse presentano due caratteristiche, attinenti la prima alle funzioni, la seconda alla struttura. Per quanto attiene alle funzioni, l'art. 8.1 della citata norma dispone che le Agenzie “svolgono attività di carattere tecnico – operativo di interesse nazionale”. Per quanto attiene alla struttura, l'art. 8.4 lett. b) e c) dispone che il vertice sia estremamente semplificato, prevedendo l'attribuzione dei poteri gestionali al direttore generale, coadiuvato dal comitato direttivo composto dai dirigenti dei principali settori.

Per quanto riguarda la natura giuridica, da un lato, con dl 201.11, conv. in l 214.11, è stata istituita l'Autorità di regolazione dei trasporti (questa preclude una eventuale

trasformazione dell'Enac in autorità indipendente); dall'altro, il dlgs 175/16 ha sottoposte le società partecipate a controlli e vincoli non dissimili da quelli ai quali sono sottoposti gli enti pubblici. Si aggiunga che, di regola, compiti di regolazione tecnica come quelli assegnati all'Enac sono attribuiti a organismi pubblici. Questi due argomenti escludono una trasformazione dell'Enac in società per azioni, conservando le funzioni di regolazione che le sono attribuite.

3. L'inquadramento dell'Enac nel genere delle Agenzie

La normativa del 1999 sulle Agenzie suggerisce la formula da adottare per l'Enac, una formula che potrebbe anche risolvere le due contraddizioni sopra indicate: l'istituzione di un ente con previsione di sua trasformazione; l'attribuzione di autonomia, ma la sua grave limitazione con controlli di varie specie.

Appare necessario partire dai due dati sostanziali, quello delle funzioni e quello del finanziamento. Le funzioni dell'Enac – come configurate dalla norma istitutiva e dai dlgs 96.05 e 151.06 - sono sostanzialmente di regolazione tecnica (in

funzione della sicurezza, della qualità dei servizi, della tutela dell'ambiente e della regolarità degli esercizi aeroportuali). Il finanziamento avviene in larghissima prevalenza con proventi dalla gestione dei beni, quindi non a carico diretto del Tesoro dello Stato.

Ora, la presenza di funzioni regolative suggerisce di conservare la natura pubblica; la sostanziale natura tecnica dei compiti dell'Ente consiglia di ricorrere alla figura dell'Agenzia; la presenza di entrate mediante canoni e di attività fatturabili consente all'ente di autofinanziarsi.

4. Vantaggi dell'inquadramento dell'Enac tra le Agenzie e dell'adozione della formula dell'autofinanziamento

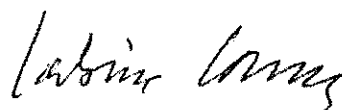
I vantaggi che l'inquadramento dell'Enac tra le Agenzie presenta sono i seguenti:

- a. Adozione di una formula organizzativa già disciplinata per un intero genere, invece che una formula organizzativa limitata al solo Enac

- b. Scelta di una figura organizzativa che consenta di uscire dall'”impasse” di una trasformazione prevista da legge ma mai realizzata di fatto, dopo venti anni
- c. Inquadramento dell'Ente in una figura di genere prevista specificamente per l'esercizio di “attività a carattere tecnico – operativo”, quindi perfettamente corrispondenti a quelle assegnate all'Ente
- d. Adozione di una formula organizzativa estremamente semplificata, fondata sull'assegnazione del potere gestionale ai livelli burocratici più alti, sotto la direzione e il controllo ministeriale, evitando filtri intermedi costituiti da Consigli di amministrazione o di gestione, con contemporanea conservazione di collegio dei revisori dei conti e organo di controllo di gestione
- e. Abrogazione delle formule di controllo anomalo previste per l'Enac, formule che vengono sostituite dai controlli previsti in genere per le Agenzie
- f. Possibilità di assimilare l'Enac all'Agenzia del demanio, che è la formula più vicina a quella prevista

per l'Ente e che corrisponde al criterio dell'autofinanziamento, che non fa gravare sul Tesoro dello Stato gli oneri della gestione dell'Ente

- g. Possibilità per il Ministro di definire le linee strategiche e di intervento, ed il successivo controllo, direttamente tramite contratto di programma eliminando l'organo interposto del consiglio di amministrazione
- h. Dotazione dell'ente con strumenti che possano effettivamente supportare il ruolo di soggetto promotore del settore del trasporto aereo e rafforzare la presenza dell'Italia nel contesto internazionale.



Roma, 1.10.2018