



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 33

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione**

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'ENAC

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

54^a seduta (antimeridiana): mercoledì 28 aprile 2010

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

INDICE

Audizione del presidente dell'ENAC

PRESIDENTE:		
- PASTORE (PDL), senatore Pag. 3, 5, 7 e passim		
CASOLI (PDL), senatore	5, 9	
LEDDI (PD), senatrice	7	
LOVELLI (PD), deputato	5, 9	
		RIGGIO Pag. 3, 7, 10

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il presidente dell'ENAC, dottor Vito Riggio, accompagnato dal direttore generale, dottor Alessio Quaranta, e dal direttore delle comunicazioni istituzionali, dottor Sergio Bruno.

I lavori hanno inizio alle ore 9.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del presidente dell'ENAC

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 21 aprile scorso.

È in programma oggi l'audizione del presidente dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC). Il presidente, dottor Vito Riggio, è accompagnato dal direttore generale, dottor Alessio Quaranta, e dal direttore delle comunicazioni istituzionali, dottor Sergio Bruno. Saluto e ringrazio i nostri ospiti per la disponibilità e partecipazione.

L'audizione di oggi è incentrata sull'attuazione del procedimento cosiddetto «taglia-enti», di cui all'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008, come successivamente modificato e integrato, con particolare riferimento allo schema di regolamento di riordino degli enti vigilati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (AG 203), all'ordine del giorno della Commissione.

Cedo subito la parola al presidente Riggio.

RIGGIO. Signor Presidente, informo preliminarmente che abbiamo preparato un documento scritto, che vorremmo lasciare agli atti della Commissione.

Lo schema di regolamento all'esame della Commissione ovviamente non ha niente a che fare con il riordino generale dell'ente che ormai da anni invociamo, e tuttavia è stato imposto da misure che riguardano la finanza pubblica, indirizzate a una contrazione delle spese, in questo caso a una riduzione del numero dei componenti dell'organo collegiale.

In tale occasione si è anche realizzato un parziale riordino in merito a due questioni. In primo luogo, la durata in carica dei tre organi distinti; l'Enac, che ha infatti una struttura anomala nell'ambito degli enti pubblici non economici, prevede tre organi e non ha un modello di tipo «parlamentare». Non si elegge quindi il consiglio che poi, a sua volta, elegge il presidente e il direttore generale, ma presidente e direttore generale hanno un'autonoma investitura. Peraltro, per quanto riguarda la nomina del

presidente, essa è di particolare garanzia perché avviene con una delibera del Consiglio dei ministri e poi con un decreto del Presidente della Repubblica, previo parere delle Commissioni parlamentari; c'è quindi un coinvolgimento più ampio del Parlamento anche nella designazione del presidente.

In secondo luogo, la soluzione che il Governo alla fine ha scelto è stata quella di uniformare la durata in carica degli organi, fissandola a cinque anni, mantenendo un precedente divieto contenuto nella legge di non reiterazione dell'incarico oltre due mandati per i consiglieri e consentendo invece un'eventuale – ovviamente non obbligatoria né necessaria, a mio modo di vedere – nomina o rinomina del presidente e del direttore generale. Credo che queste siano le due questioni principali.

Vi è poi una questione che riguarda la possibilità di ridurre il periodo di tempo, oggi fissato in quattro anni, che deve trascorrere prima di poter assumere incarichi nel settore dopo che si sono svolte funzioni come organi dell'ente, periodo che effettivamente, appare un po' troppo ampio; non credo che ciò accada nemmeno alla CONSOB o in altre istituzioni analoghe. Rimane, tuttavia, escludendo i profili di legittimità che sono già stati esaminati dal Consiglio di Stato, che non ha fatto alcun rilievo, un problema di opportunità politica, per il quale ci rimettiamo alla decisione del Governo e di quanto anche questa Commissione vorrà dire.

Per quanto riguarda la mia personale opinione, ho già avuto modo di accennarla alla Commissione trasporti della Camera dei deputati. Il fatto di avere eliminato il limite al mandato viene motivato dal Governo con l'esigenza di garantire ai due organi (ricordo che il direttore generale ha la piena responsabilità di gestione e il presidente soprattutto funzioni di rappresentanza a livello europeo e internazionale) la possibilità di completare eventualmente, qualora si decidesse in base alla procedura piuttosto complessa descritta prima, degli accordi o degli impegni d'indirizzo che hanno una durata che può andare al di là del decennio.

In effetti, in questo momento, dal punto di vista degli impegni attuali, siamo impegnati nell'importantissimo progetto «Cielo unico europeo», che parte adesso e che dovrebbe concludersi nel 2012. In questo progetto la funzione del direttore generale in prima battuta, ma anche del presidente (e nel mio caso vi è stato anche un incarico formale del Ministro per seguire i rapporti tra i sette Stati che fanno parte del nostro *functional airspace block* (FAB) con una serie di osservatori nel Mediterraneo), potrebbe andare al di là del periodo stabilito, anche se con questa norma il mandato dell'attuale presidente scadrebbe nel 2012, poiché è prevedibile che la creazione del Cielo unico europeo non sarà completata per tale data. Per non interrompere il lavoro potrebbe anche lasciarsi l'opportunità di mantenere in carica il presidente per un altro mandato o per una parte di esso. Credo sia stata questa la motivazione più significativa.

Abbiamo poi anche l'approvazione, per la prima volta dopo 25 anni, del Piano nazionale del sistema aeroportuale italiano, che comporta anch'esso non solo una serie di consultazioni preliminari, ma anche una fase di implementazione. Ovviamente, il consiglio di amministrazione po-

trebbe avere o non avere lo stesso tipo di durata; nell'attuale distribuzione di competenze, previste dalla legge che ha istituito l'ente, obiettivamente, il consiglio di amministrazione è più intercambiabile rispetto al presidente e al direttore perché, in realtà, si limita ad approvare regolamenti sulla base di un'istruttoria di un comitato tecnico e a vigilare, ovviamente insieme al presidente, sul funzionamento complessivo dell'amministrazione, mentre al presidente e al direttore generale spettano, come organi monocratici, funzioni di continuità e rappresentanza di gestione, che non hanno niente a che vedere con lo schema ordinario degli enti pubblici non economici. Tuttavia, si tratta di una scelta di discrezionalità politica alla quale ci rimettiamo.

Come preannunciato, deposito comunque un documento che riporta le considerazioni svolte.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Riggio per avere colto alcuni passaggi delicati di questo regolamento di delegificazione.

Cedo ora la parola al relatore sull'atto del Governo n. 203, senatore Casoli.

CASOLI (Pdl). Anzitutto vorrei ringraziare il presidente e il direttore generale per la loro presenza.

Per quanto riguarda il secondo punto che il presidente Riggio ha illustrato penso che sia molto importante ridurre il periodo di quattro anni durante il quale il direttore generale e i componenti del consiglio di amministrazione non possono passare dall'ente ad aziende private. Ritengo che in un sistema industriale di grande competitività, come quello italiano, sia veramente importante non perdere tali competenze e avere la possibilità di osmosi tra l'ente pubblico e le aziende private.

Per quanto riguarda l'altra questione cui il presidente Riggio ha fatto riferimento, è sicuramente vero che una possibilità di conferma illimitata può sembrare, da una parte, anche abbastanza inusuale o un po' contro l'attuale tendenza favorevole a un ricambio continuo in certi tipi di funzioni. Però, dall'altra parte, non capisco perché limitare le possibilità di persone che hanno le competenze giuste di continuare a fare bene il proprio lavoro, come lo hanno fatto finora il presidente Riggio e il direttore generale – e lo hanno mostrato anche ultimamente nella crisi dei cieli d'Europa per la nube vulcanica – nel contesto di un ente che funziona e che deve affrontare appuntamenti così importanti come il Cielo unico europeo, che vedrà la riunificazione di una serie di funzioni a livello europeo per quanto riguarda la sicurezza aerea.

LOVELLI (PD). Signor Presidente, ho avuto la possibilità di partecipare alla discussione nella Commissione trasporti della Camera dei deputati e di ascoltare le valutazioni da parte del Governo sulla materia. È chiaro che stiamo parlando di un ente del quale la nostra Commissione si sta occupando in forza di una norma che impone un riordino, per ragioni essenzialmente di carattere economico, di risparmio e, quindi, la

proposta che viene formulata da questo punto di vista raggiunge l'obiettivo ed è condivisibile.

Il punto, che è già stato sollevato in Commissione trasporti alla Camera e che questa mattina anche il presidente Riggio ha evidenziato, riguarda la durata in carica del presidente e del direttore generale. Chiaramente, su un tema come questo potrebbero farsi valutazioni di uguale efficacia, a favore o contro, nel senso che noi non stiamo, naturalmente, discutendo della validità di chi oggi ricopre questa funzione.

Noi dovremo discutere ed esprimere il nostro parere sulla base di una valutazione di opportunità. In linea di principio, norme che consentono la continuazione di mandati senza limiti dovrebbero essere superate, anche per quanto riguarda altre situazioni. Infatti, considero anomalo il fatto che i Presidenti di Regione possano, di fatto, ricoprire tale carica come fanno ora, quando invece si cominciano a porre dei limiti di mandato, a partire dalla figura dei sindaci. Quindi, dal mio punto di vista, la valutazione ieri fornita dal Governo in Commissione trasporti mi è parsa abbastanza debole. È evidente, infatti, che sostenere che la reiterazione di un mandato sia legata all'esigenza di raggiungere degli obiettivi di medio e lungo periodo è un'affermazione che può incontrare anche controindicazioni. Inoltre, uno stesso risultato può essere ottenuto da persone diverse.

Nel passaggio specifico che adesso abbiamo di fronte, cioè il passaggio al Cielo unico europeo e l'approvazione del piano nazionale degli aeroporti, il problema del riordino del sistema è questione fondamentale per lo sviluppo del nostro Paese. Io non so se la risposta a tale questione sia questa e, a mio avviso, noi dovremmo prendere atto delle affermazioni fatte oggi dal presidente Riggio, il quale si rimette alle decisioni di tipo politico. D'altronde, come Commissione, noi formuliamo pareri al Governo, che però non sempre li segue. In linea di massima, a mio giudizio sarebbe utile affermare un principio di limite del mandato che valga per tutti gli organi dell'ente.

Da questo punto di vista, a me era sfuggito che anche per il CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) oggi DigitPA, il limite di mandato non sussistesse. L'analogia con il CNIPA è stata citata ieri alla Camera ma, se così è, anche in quel caso non vedo una giustificazione del tutto condivisibile. Avendo ascoltato anche l'opinione del presidente Riggio, noi potremo riflettere meglio per giungere poi a una conclusione.

Sulla questione dell'incompatibilità successiva, chiederei al presidente Riggio se, nell'espletamento del suo incarico, si sia trovato di fronte a situazioni che abbiano messo in atto un potenziale conflitto di interessi con persone che avevano ricoperto precedentemente incarichi nell'ente e che possano avere messo in difficoltà o in imbarazzo l'ente stesso.

Quali sono i termini effettivi di tale questione? Si può anche prevedere una durata più lunga d'incompatibilità, che sembra non giustificata, ma bisogna anche comprendere se questo limite corrisponde a questioni riscontrate sul campo che, invece, potrebbero anche suggerire di mantenere il limite di mandato in questi termini.

LEDDI (PD). Mi sembra di avere inteso che i punti che richiedono un approfondimento (e sui quali, comunque, c'è una valutazione unanime di necessità di chiarimento) siano i due ricordati dal Presidente e dai colleghi. Su questi punti, quindi, non tornerò perché condivido le loro motivazioni. Approfito, però, della presenza del dottor Riggio per estendere, senza però uscire di tema, le questioni poste.

Con questo provvedimento, noi ridefiniamo l'organizzazione anche del suo ente. Però, poiché siamo sempre la Commissione per la semplificazione, le chiedo se, a suo parere, la normativa di settore possa ad oggi essere adeguatamente semplificata e se ci sono dei punti di criticità particolari nei confronti dei quali noi potremmo assumere iniziative per migliorare il vostro funzionamento al di là della riorganizzazione.

PRESIDENTE. Presidente Riggio, le faccio solo due sottolineature. Per quanto concerne l'argomento affrontato anche nel provvedimento, occorre ispirarsi a una soluzione che sia coerente con il sistema, anche in riferimento alla peculiarità di questo ente, che è, sì, analogo ma non molto diverso da altri enti dotati di autonomia più o meno ampia.

La seconda questione riguarda l'opportunità, la possibilità e l'auspicabilità, eventualmente avvalendosi in questa sede della delegificazione prevista dall'articolo 2, comma 634 della legge finanziaria del 2008, di un intervento più ampio, naturalmente nel rispetto dei principi fissati dalla legge che, entro certi limiti, lo consentirebbe.

Noi restiamo sempre in attesa di questo riordino più complessivo, che non sappiamo però quando arriverà, mentre oggi abbiamo la possibilità di uno strumento normativo che, quindi, dovrebbe essere utilmente adoperato.

RIGGIO. Signor Presidente, nel rispondere seguirò l'ordine delle domande. Per quanto concerne l'eventuale verifica di profili di incompatibilità successivi e anche precedenti, il problema non riguarda tanto il presidente e il consiglio di amministrazione, ma i funzionari apicali. Noi abbiamo una continua osmosi di fatto tra dirigenti generali dell'ente, anche di particolare rilievo, che, una volta in pensione, vengono assunti per le loro competenze da società di gestione aeroportuali. Ciò non ha mai determinato conflitti ma, anzi, ha in qualche modo agevolato le società, perché il tipo di relazioni, anche personali, che si creano ha consentito, nel rispetto delle leggi, di semplificare e di fare meglio.

Tra l'altro, l'Italia è un Paese particolarmente attento al conflitto di interessi, ma nel caso dell'Ente omologo statunitense, la *Federal aviation administration*, l'ex presidente e direttore generale all'indomani della sua cessazione dall'incarico, è stato nominato presidente del Consorzio delle imprese aeronautiche americane, con poteri di gran lunga superiori a quelli del presidente italiano dell'ENAC. Nessuno, però, negli Stati Uniti ha sollevato obiezioni, anche perché quel tipo particolare di funzione di rappresentanza e di promozione è quella di un'associazione lobbistica che opera nei confronti del Congresso americano per ottenere finanziamenti, provvidenze e vantaggi a favore delle compagnie aeree.

In Europa, il problema non si pone quasi mai perché, escludendo noi, forse solo spagnoli e portoghesi hanno un simile assetto da ente pubblico non economico. In tutti gli altri Paesi, invece, c'è un direttore generale che è dipendente dal Ministero e, di conseguenza, una volta in pensione non può ricoprire più alcun incarico.

Personalmente, ritengo che la vera questione sull'autonomia risieda nel rafforzamento della competenza dell'ente e anche nella semplificazione e nella riduzione del numero dei consiglieri. Io avevo già affrontato questo problema con il precedente Governo e il presidente Prodi era anche d'accordo con l'ipotesi che un presidente, un direttore generale e un unico consigliere di amministrazione avrebbero avuto senso, perché quella del Consiglio è appunto una funzione di tenuta rigorosa del funzionamento dell'amministrazione, di vigilanza e poi di traslazione di regolamenti, che sono norme introdotte attraverso un procedimento di semplificazione legislativa molto efficace, dall'ordinamento internazionale a quello nazionale.

La funzione del Consiglio non è quella che possono avere gli altri organi e, comunque, a mio avviso, è eccessivo il divieto per quattro anni per un consigliere di amministrazione. Il problema, semmai, è di controllare che non ci sia durante il mandato alcun rapporto di consulenza occulta o mascherata che, però, ha comunque un rilievo marginale perché tutte le decisioni operative sono assunte dal direttore generale in assoluta autonomia. Il consiglio di amministrazione infatti può semplicemente bocciare le proposte del direttore generale ma, se questo le ripropone, tali proposte sono adottate. Questo è l'assetto che personalmente trovo corretto perché una funzione squisitamente tecnica ha bisogno di essere forte ed equidistante dagli interessi serviti, come ad esempio i grandi aeroporti, non di tutti, ovviamente, perché gli aeroporti piccoli non sono in grado di influenzare le decisioni dell'ENAC. Per restare in Italia, immaginate che funzioni possano avere nei confronti del regolatore i due grandi sistemi aeroportuali e la compagnia di bandiera, quando è forte, e non è il nostro caso, ma pensiamo a Lufthansa, Air France o British Airways. È quindi importante un rafforzamento.

Credo poi – non so se tecnicamente sia possibile e se ciò rientri nei limiti della delegificazione consentita – che i punti principali riguardanti l'ente siano due: in primo luogo, la possibilità per l'ENAC di decidere soprattutto in materia di tariffazione aeroportuale senza passare poi, una volta approvati i contratti di programma o gli strumenti negoziali con gli aeroporti, attraverso un misterioso e complesso gioco dell'oca che riguarda non solo il Ministero dei trasporti, direttamente vigilante, ma anche il Ministero dell'economia e, in taluni casi, anche la Presidenza del Consiglio (in questa maniera non si fa mai un contratto di programma, e infatti in sette anni non ci siamo riusciti e lo abbiamo fatto solo adesso), potenziare perciò l'autonomia e, conseguentemente, la responsabilità; in secondo luogo, consentire di uscire dalla camicia di Nessò della finanziaria perché il paradosso è che ogni anno abbiamo bilanci in attivo ma non possiamo assumere gli ispettori di volo con procedure accelerate perché, essendo l'Enac un ente pubblico, rientriamo nei vincoli della finanziaria, ancorché non aumentiamo

la spesa pubblica, ma produciamo avanzi di amministrazione a beneficio poi degli investimenti, con una norma che abbiamo fatto inserire (era infatti un peccato produrre avanzi e non poterli utilizzare).

Questi sono i due punti che – ma non so se sia possibile – in ogni caso dovrebbero rientrare nel riordino generale dell'ente, se vogliamo un'autorità forte e in grado di svolgere le sue funzioni, al di là di come essa è composta. Il problema vero è che quelle funzioni per essere esercitate necessitano certamente di una maggiore autonomia finanziaria, che c'è perché abbiamo una forte capacità potenziale di autofinanziamento e non costiamo quasi niente allo Stato, ma non possiamo assumere gli ispettori di volo. E' per questo che abbiamo poi i rilievi da parte della Commissione europea che ci chiede come facciamo ad eseguire i controlli delle molteplici funzioni. Non possiamo assumere perché per farlo dobbiamo seguire la trafila: autorizzazione preventiva, autorizzazioni successive all'assunzione, ma nel frattempo i piloti a cui, per esempio, abbiamo fatto il concorso vanno tutti via perché raggiungono il limite.

Mi pare un paradosso e non riesco a capire, pur avendone parlato tantissime volte anche in sede parlamentare, come non si sia ancora riusciti a predisporre e inserire in qualche provvedimento una norma in cui si stabilisca che l'ente, se ha la disponibilità finanziaria, può assumere anche con procedura d'urgenza soprattutto quelle figure che sono funzionali alla sicurezza.

Pertanto, signor Presidente, andrebbe effettuato un esame – che io non ho fatto – dei limiti della delegificazione ma, ove ci fosse la possibilità di intervenire, queste mi sembrano le due questioni di grande rilievo.

CASOLI (*PdL*). Signor Presidente, accolgo queste due osservazioni del presidente Riggio, che mi sembrano assolutamente da approfondire. In particolare, la seconda problematica, che prevede la possibilità di usare i fondi dell'ente per l'assunzione di personale, rispondendo a esigenze di sicurezza del volo, penso sia veramente uno dei punti più importanti e da risolvere rapidamente, anche in relazione a quanto l'Italia, con l'apertura dei cieli europei, si troverà ad affrontare a livello organizzativo.

Le chiedo pertanto, signor Presidente, di attivarsi per comprendere se sia possibile inserire una norma che ci permetta di dare questo tipo di aiuto all'ENAC.

PRESIDENTE. Approfondiremo senz'altro la tematica.

LOVELLI (*PD*). Penso che le due proposte che il presidente Riggio ha formulato possano comunque essere riassunte in forma di osservazioni.

Credo che il problema delle assunzioni e la questione della procedura per i contratti di programma delle società siano fondamentali rispetto alla procedura per le tariffe. A livello parlamentare siamo intervenuti in merito più volte: ultimamente con la legge finanziaria e poi con la legge sugli obblighi comunitari. Ogni volta c'è una specificazione e un aggiustamento, ma di fatto non si muove nulla.

Sarà quindi utile partire da qui per fare un'osservazione puntuale.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Riggio e i suoi accompagnatori per la loro partecipazione e per la documentazione presentata, che sarà resa disponibile alla pubblica consultazione.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,35.

