Il nuovo organigramma di Enav è stato rimodellato sulla struttura di "governance" derivata dalla reintroduzione dell'Organo decisionale collegiale (Consiglio di Amministrazione) in sostituzione della temporanea (poco più di un anno dal marzo 2002 al maggio 2003) operatività della soluzione gestionale unidecisionale (Amministratore Unico) alla quale l'azionista pubblico di riferimento si era affidato all'indomani del tragico incidente di Linate (ottobre 2001).

Rispetto all'organigramma scaturito dalle numerose modifiche apportate dall'ex Amministratore Unico, il nuovo ne differisce sostanzialmente nell'attuazione organizzativa dei distinti poteri conferiti all'Amministratore Delegato e al Presidente e, quindi, nella conseguente previsione di specifiche "Funzioni" amministrative (precedentemente denominate Unità Organizzative) e nella attribuzione di "missioni e compiti".

Il Consiglio di Amministrazione si compone di 7 membri in carica per un triennio. Il CdA ha riservato a sé la competenza in ordine alle scelte di ordine strategico e programmatico, all'approvazione dei Contratti di Programma e di Servizio con i Ministeri interessati, alle operazioni societarie di carattere straordinario ed alla conclusione di atti di particolare valenza economica e finanziaria.

Al Presidente del CdA, legale rappresentante da Statuto, sono principalmente attribuiti poteri di sovrintendenza in ordine all'attuazione delle delibere consiliari, di vigilanza sull'andamento delle attività aziendali e di coordinamento delle attività di internal auditing.

All'Amministratore Delegato sono conferiti tutti i poteri per l'amministrazione della Società, compresa la legale rappresentanza,

esclusi soltanto quelli di legge, di Statuto e riservate dal Consiglio alla propria competenza.

L'Assemblea del 9 maggio 2003 ha fissato in € 38.000 annui l'emolumento spettante al Presidente del CdA, comprensivo dell'emolumento di Consigliere, e in € 19.000 annui quello dei Consiglieri. Nella riunione del 30 ottobre 2003 il CdA ha stabilito - sentito il parere del Collegio dei Sindaci - la remunerazione dell'Amministratore Delegato in € 300.000 annui, oltre ad una parte variabile di € 90.000 annui da corrispondersi al raggiungimento di obiettivi correlati al piano industriale e/o al budget della Società. Il compenso dell'Amministratore Delegato era stato fissato, nella riunione del CdA del 9 marzo 2001, in L. 700.000.000 annui oltre a un "bonus" di L. 200.000.000 annui correlato al raggiungimento di obiettivi di carattere economico e finanziario della Società.

L'organigramma di Enav aveva soprattutto bisogno di un "restyling" capace di restituire all'attività del management gli strumenti di una moderna società per azioni operante per la realizzazione di un fine di assoluta rilevanza pubblica.

Tale finalità è stata raggiunta non attraverso una "rivoluzione" organizzativa della macrostruttura, ma tramite l'affinamento delle "missioni e dei compiti" assegnati ed un riesame qualitativo e quantitativo (non ancora completato) delle dotazioni organiche delle microstrutture.

La governance più prettamente operativa, cioè quella affidata al Direttore Generale e ai responsabili dei successivi livelli operativi, è stata mantenuta inalterata nella tradizionale e funzionale bipartizione in Area Operativa e Amministrativa, ma è stata ampliata mediante la previsione di una specifica Area Tecnica, che ha riunito "funzioni" già

direttamente dipendenti dal Direttore Generale. Per tale Area, così come già per le altre due, è stata istituita una nuova Vice-Direzione.

I tre settori, peraltro, necessitavano, ciascuno in misura diversa, di attente valutazioni correttive da parte del management.

L'Area Operativa, che è il fulcro dell'attività istituzionale di Enav in quanto interessa tutte le operazioni di controllo del traffico aereo e tutte le attività ad esse propedeutiche, ha mostrato nel tempo efficienza e professionalità. Quello che mancava, o che non era sufficientemente alimentata, era l'attività di coordinamento strategico fra i vari centri di controllo e fra la direzione centrale e la periferia.

L'Area Amministrativa soffriva di una non equilibrata distribuzione del personale (ancora oggi in parte presente), ma soprattutto degli effetti dei mutamenti organizzativi e procedurali (spesso di difficile applicazione) introdotti (e ora opportunamente ma faticosamente abbandonati) dalla precedente amministrazione.

Nell'ambito dell'Area Amministrativa, il settore maggiormente bisognoso di sostanziali ritocchi era quello delle "gare e contratti": un comparto vitale per l'approvvigionamento "funzionale" di Enav, denso di difficoltà operative per le problematiche giuridiche e procedurali coinvolte, spesso affrontate, nel passato, seguendo una inveterata prassi di non conformità alle prescrizioni normative, che la scarsa efficienza dei controlli interni aveva favorito (così come, poi, rivelato dal neocostituito Internal Audit, infra, II, E).

Ma dove il management doveva incidere "funditus" era nella riorganizzazione delle funzioni successivamente riunite nell'Area Tecnica. Funzioni che comprendono, fra le altre, quella della pianificazione e realizzazione dei programmi di investimento, della proposizione di soluzioni ingegneristiche più adeguate al mantenimento

e allo sviluppo dei sistemi di controllo della navigazione aerea, dell'attività consultiva negli interventi infrastrutturali e impiantistici e nella predisposizione dei relativi capitolati tecnici, nonché la cura dei progetti satellitari e del centro di simulazione e sperimentazione.

Alla mancanza di precise linee strategiche e indirizzi di coordinamento e ad una farraginosa distribuzione interna dei compiti (e delle responsabilità), si aggiungeva il fatto che non raramente le professionalità assegnate a tale settore venivano influenzate da scelte discrezionali dell'organo decisorio non sempre direttamente rispondenti alla valutazione puramente tecnica dell'investimento programmato.

Nei prossimi paragrafi si analizzerà come le esigenze riorganizzative delle tre Aree siano state soddisfatte.

L'Area Operativa

Con la riorganizzazione delle Funzioni poste alle dirette dipendenze del Direttore Generale ed in particolare dell'Area Operativa, l'Azienda ha posto un importante tassello per la riorganizzazione di Enav.

L'intento è stato quello di introdurre un reale decentramento delle responsabilità e dei poteri decisori necessari per assicurare tempi di reazione consoni alla delicatezza ed alla complessità dei servizi aziendali forniti, garantendo al tempo stesso il coordinamento e l'efficienza di sistema delle attività territoriali grazie all'unicità di indirizzo strategico e procedurale delineato dalle strutture dipendenti dal Presidente e dall'Amministratore Delegato.

Con il nuovo modello organizzativo dell'Area Operativa si avvia un decentramento che dovrebbe consentire una maggiore distribuzione di poteri, responsabilità e leve gestionali.

Ferma restando la focalizzazione per tipologia di servizio tra "operazioni di rotta" (da cui dipendono i quattro ACC – Air Control Center di Milano, Padova, Roma e Brindisi) e "operazioni di aeroporto" (ex "operazioni di terminale"), di particolare rilievo è l'istituzione sul territorio di quattro "presidi" di coordinamento delle strutture aeroportuali che, in collegamento con la Funzione Operazioni di Aeroporto, sono tenuti a garantire il necessario indirizzo ed un più tempestivo supporto alle strutture aeroportuali di rispettiva competenza.

Infatti, i Coordinamenti Territoriali rappresentano un livello organizzativo intermedio tra le Funzioni operative centrali e le Funzioni operative territoriali, consentendo una reale distribuzione dei poteri centrali di indirizzo e controllo e delle funzioni di supporto, con il risultato di avvicinare concretamente il centro al territorio.

In tale prospettiva si inserisce l'attribuzione ai Coordinamenti Territoriali di specifiche funzioni di supporto finalizzate alla qualità e alla sicurezza del volo nonché all'esercizio tecnico degli impianti.

Tale decentramento dovrebbe consentire - secondo Enav - anche consistenti ottimizzazioni delle risorse e delle professionalità disponibili, garantendo omogeneità e fluidità nella gestione delle risorse umane nonché degli acquisti e della gestione amministrativa.

L'Area Tecnica

Nel primo semestre 2004 è stata istituita in Enav una nuova struttura, denominata "Area Tecnica", in accordo al Piano di riorganizzazione aziendale approvato a fine 2003.

La nuova Area, operando in stretta collaborazione con l' Area Operativa e l'Area Amministrativa, è chiamata a presidiare:

- le attività ingegneristiche di definizione, pianificazione e realizzazione dei progetti di investimento aziendali, finalizzati a garantire l' innalzamento dei livelli di sicurezza e di efficienza operativa;
- l'ammodernamento di impianti non più adeguati;
- il raggiungimento di importanti traguardi di innovazione tecnologica, già condivisi in ambito Eurocontrol, la cui ricaduta su affidabilità, capacità, continuità del servizio è riconducibile all'introduzione di un ampio spettro di nuove tecnologie.

Sono di competenza dell'Area anche i progetti di ricerca applicata e pre-operativa, per il cui sviluppo si attinge in prevalenza a finanziamenti comunitari e di Eurocontrol.

Con l'istituzione della nuova struttura organizzativa Enav intende innanzitutto risolvere alcuni delicati punti critici afferenti ai processi di Program Management e di Ingegneria dei Sistemi, la cui inadeguatezza è stata più volte segnalata anche dalla Funzione di Auditing aziendale. A tal fine, sono stati assegnati all' Area Tecnica due obiettivi primari:

- presidiare i processi di definizione, pianificazione e controllo degli sviluppi associati al Budget Investimenti, caratterizzato da spiccate connotazioni di complessità, numerosità e valore degli interventi;
- attivare il processo di recupero di know-how strategico e primership sistemistica che, diversamente da quanto avviene per altri Service

Providers europei, nella realtà Enav sono appannaggio esclusivo delle industrie del settore.

L' Area Tecnica è articolata nelle seguenti Funzioni:

a. *Tecnologie*

Come missione primaria della Funzione emerge quella di individuare, proporre e realizzare le soluzioni ingegneristiche più adeguate alle esigenze operative e quella di presidiare lo sviluppo e il mantenimento dei Core System ATM. E' affidata alla Funzione la responsabilità di seguire le evoluzioni tecnologiche dei prodotti dei domìni CNS-ATM (Comunicazione Navigazione e Sorveglianza/Air Traffic Management) e le relative innovazioni di mercato. Per meglio focalizzarsi sulle soluzioni tecnologiche da adottare, realizzare e mettere in operatività, la Funzione è organizzata in alcune unità di secondo livello con competenze, rispettivamente, nei domìni Comunicazioni, Navigazione, Sorveglianza, Aiuti Visivi Luminosi e Automazione Operativa.

b. *Infrastrutture Civili*

Il compito fondamentale della Funzione è quello di fornire il contributo professionale di tipo tecnico ai progetti infrastrutturali e impiantistici associati agli interventi realizzativi di sito, nel rispetto delle norme sulla sicurezza e sulla salute dei lavoratori. La Funzione presidia inoltre gli interventi di manutenzione straordinaria degli edifici della sede

aziendale centrale e gestisce anche l'anagrafica dei beni immobili della Società.

c. *Program Management Office*

La Funzione assicura la pianificazione e la realizzazione dei programmi di investimento, garantendone l'adeguatezza delle soluzioni, il rispetto del budget, il corretto avanzamento economico e temporale, fornendo adeguati livelli di reporting al management di Area.

d. *Progetti Satellitari*

Il compito fondamentale della Funzione è quello di presidiare le linee evolutive delle tecnologie satellitari e pianificarne l'impiego nel settore dell' ATM. Appartengono alla Funzione anche il coordinamento e la gestione delle cooperazioni con Enti, Società, Consorzi e strutture universitarie, nazionali ed internazionali, su progetti di ricerca nel settore o ad esso collaterali, prevalentemente finanziati da Eurocontrol o dalla Commissione Europea.

e. *Centro di Simulazione e Sperimentazione*

La Funzione ha il compito di condurre programmi di simulazione e sperimentazione pre-operativa di funzioni applicative avanzate, allo

scopo di valutarne gli impatti migliorativi sulle tecniche di controllo, sulla sicurezza, sull'affidabilità e sulla capacità del sistema.

f. Sviluppo Tecniche di Manutenzione

Alla Funzione è affidato il mandato di definire e sviluppare un modello operativo di manutenzione volto a migliorare la disponibilità degli impianti e i processi di manutenzione, elaborando un modello operativo efficace basato sull' internalizzazione del know-how di sistemi, impianti e apparati e sul presidio delle rispettive manutenzioni.

g. Integrazione Processi Tecnico-Operativi

Alla Funzione è demandato il compito di raccordare i processi di mutuo impatto tecnico-operativo, al fine di individuare aree di inefficienza e criticità e proporre soluzioni volte a promuovere sinergie fra le aree.

Risponde inoltre all' Area Tecnica, anche se gerarchicamente dipendente dall'Area Amministrativa, la Funzione:

h. Contract Management Office

Il suo compito è quello di assicurare il supporto professionale giuridico-amministrativo ai gruppi di progetto nelle attività di formalizzazione dei documenti necessari ad espletare le procedure di acquisto; altro mandato

è quello di supervisionare le procedure di liquidazione delle fatture, per garantirne la conformità con le previsioni contrattuali.

L'Area Amministrativa

Se la riorganizzazione e la ridistribuzione delle competenze nell'Area Operativa ha risposto ad esigenze di ricerca di efficienza nell'azione dei responsabili di settore e del personale coordinato, e la costituzione di un'Area Tecnica ha colmato una grave lacuna nell'organizzazione della Società, influente particolarmente sull'attività propedeutica e successiva alle decisioni di investimento, per l'architettura dell'organigramma dell'Area amministrativa non sembra potersi giungere, allo stato, ad analoghe favorevoli valutazioni.

Infatti, per alcune Funzioni (ex Unità Organizzative), si è optato per una frammentazione delle responsabilità di direzione che, da un punto di vista funzionale, obbligano ad una maggiore incidenza dell'attività di coordinamento e, da un punto di vista finanziario, producono, con la creazione di nuove posizioni dirigenziali (perdipiù ricoperte mediante chiamata diretta di soggetti esterni), un notevole incremento della spesa per il personale.

Decisamente positiva è stata, invece, la forte spinta propulsiva data dalla nuova Direzione al processo di implementazione del Sistema Informativo Gestionale (v., *infra*, III, 4), alla innovazione delle procedure, alla cura dell'attività contrattuale e soprattutto all'esercizio di un'attività di controllo più immanente ed estesa a tutte le fasi negoziali.

Ma l'Area necessita in materia contrattuale e amministrativo-contabile di una nuova e più puntuale disciplina regolamentare (alla cui predisposizione risulta che stiano lavorando le strutture amministrative

della Società) atteso che i regolamenti in vigore in Enav anteriormente alla sua trasformazione in SpA sono di fatto disapplicati e quelli la cui introduzione era stata suggerita dalle conclusioni di una costosa consulenza (fortemente voluta dalla precedente amministrazione e riferibile all'esercizio 2002) sono risultati poco funzionali e di difficile applicazione (così come sottolineato, anche, nella relazione di verifica dell'Internal Audit).

3 - Il RAPPORTO STATO - ENAV

a) I rapporti finanziari

La trasformazione di Enav da ente pubblico economico in società per azioni (1° gennaio 2001) ha coinciso con l'abbandono da parte dello Stato del sovvenzionamento mediante erogazioni in conto capitale, in linea con la necessaria politica di contenimento delle spese a carico della finanza pubblica. Enav, del resto, ha un bilancio in attivo, una liquidità pregressa ed un cash flow sufficienti a fronteggiare gli oneri di investimento senza dover ricorrere, almeno a breve termine, a finanziamenti esterni.

Peraltro, nella prospettiva di una maggiore concentrazione di risorse finanziarie nella ricerca e sviluppo, dalla quale Enav non può prescindere per adeguare le proprie tecnologie a quelle dei providers europei (e mondiali) più competitivi, non ha certo giovato la previsione legislativa (art.4, comma 13 della legge finanziaria 2004 n.350/03) della

restituzione di 67 milioni di euro che la l. 29 gennaio 2001 n.10 aveva stanziato a favore di Enav per il progetto Galileo.

La restituzione – assentita dal precedente Amministratore Unico – ha fatto mancare ad Enav la necessaria provvista monetaria in un momento in cui l'attuazione del progetto Galileo ha avuto una decisa accelerazione in ambito europeo e l'adesione anche degli Stati Uniti.

Recentemente, peraltro, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - che, in virtù dell'art. 2, l. n.10/2001 è competente alla ripartizione dei finanziamenti previsti dalla stessa legge - ha deciso di riassegnare ad Enav parte dei contributi riassorbiti tenuto conto degli impegni assunti dalla Società nella partecipazione al progetto in questione e ai suoi successivi sviluppi.

b) Il contratto di programma e di servizio

La l. 21 dicembre 1996 n. 665, che ha stabilito la trasformazione (dal 1 gennaio 1996) in Ente di diritto pubblico dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale, dopo aver elencato all'art. 2, commi 2 e 3 i compiti del nuovo Ente nazionale di assistenza al volo (Enav)[1] - compiti rimasti invariati anche dopo la sua

[1] Comma 2: "All'Ente competono, in particolare, l'organizzazione e l'erogazione dei servizi:
a) di traffico aereo, consistenti nel servizio di controllo della circolazione aerea, nel servizio di informazione di volo, nel servizio consultivo e di allarme;
b) di meteorologia aeroportuale;
c) di informazione aeronautica;
d) di telecomunicazioni aeronautiche;
e) di radio-navigazione e radio-diffusione.

Comma 3: "L'Ente svolge inoltre i seguenti compiti:
a) promuove ed attua iniziative di interesse nazionale nei settori sistematici della navigazione aerea, del controllo della circolazione aerea e della sicurezza delle operazioni di volo;
b) cura lo studio e la ricerca sui sistemi di navigazione, il potenziamento degli impianti di assistenza al volo in correlazione anche alla realizzazione del piano generale dei trasporti e del piano generale degli aeroporti;

trasformazione in SpA (e successivamente armonizzati con quelli assegnati ad Enac a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento comunitario n.549/2004, avvenuta con il d.l. n.237/04 convertito nella l.n.265/04) - definisce, all'art. 9, il contenuto e le finalità del contratto di programma e di servizio nel modo seguente:

...omissis

2. Il contratto di programma:

a) regola le prestazioni e definisce gli investimenti e i servizi, anche di rilevanza sociale o comunque resi in condizione di non remunerazione dei costi, stabilendo i corrispettivi economici e le modalità di erogazione;

b) definisce gli obiettivi e gli standard, nonché le modalità e i tempi di adeguamento, relativi ai livelli di sicurezza e di qualità dei servizi, alla produttività dei fattori impiegati, inclusi gli investimenti, ed ai rispettivi costi. L'adeguamento ai predetti obiettivi e standard è correlato alla variazione delle tariffe e a eventuali trasferimenti statali destinati a investimenti;

c) definisce i servizi istituzionali da svolgere in proprio e quelli da concedere in appalto o in gestione a terzi; l'Ente fino alla definizione del contratto di programma non assume impegni che vincolino l'applicazione del medesimo;

d) prevede verifiche, obblighi di adeguamento e sanzioni per i casi di inadempienza.

3. Il contratto di programma è stipulato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e stabilisce le modalità di

---

c) provvede alla formazione e all'addestramento di personale aeronautico specialistico, interno od esterno, proprio o di terzi;
d) produce la cartografia;
e) provvede al controllo in volo delle procedure operative e della radio,misure degli apparati di radio-navigazione.

raggiungimento degli obiettivi definiti nel piano di cui all'articolo 1, comma 2.

4. Sullo schema di contratto di programma è richiesto il parere obbligatorio delle competenti Commissioni parlamentari, che devono esprimerlo nel termine di trenta giorni dalla richiesta, allo scadere del quale il suddetto schema si intende favorevolmente valutato.
5. Il contratto di servizio ha durata almeno triennale; regola le prestazioni e definisce i servizi di rilevanza sociale che l'Enav è tenuto ad erogare in condizioni di non remunerazione dei costi e ne stabilisce i corrispettivi economici e le modalità di erogazione; definisce altresì gli standard di sicurezza e di qualità dei servizi erogati, anche in base alla normativa comunitaria; definisce le sanzioni per i casi di inadempienza.

Se la distinzione fra contratto di programma e di servizio non fosse nota per la loro sperimentata applicazione in altri Enti deputati allo svolgimento di servizi pubblici (per es. Poste, RAI) la tecnica legislativa utilizzata nella formulazione dell'art. 9 sopra riportato spingerebbe l'interprete a riconoscere l'assoluta pleonasticità del comma 5 relativo al contratto di servizio che, nello specificare le relative finalità, ricalca il contenuto del contratto di programma di cui al comma 2. Infatti, oltre alla previsione del compito di "regolare le prestazioni" (espressione generica e comune anche al contratto di programma) il testo normativo non fa che ripetere, fra i compiti del contratto di servizio, quelli contenuti nel comma 2 e cioè:

a) definisce i servizi di rilevanza sociale che l'Enav è tenuto ad erogare in condizioni di non remunerazione dei costi e ne stabilisce i corrispettivi economici e le modalità di erogazione;

b) definisce gli standard di sicurezza e di qualità dei servizi erogati, anche in base alla normativa comunitaria (è l'unica integrazione del comma 5 rispetto al comma 2);
c) definisce le sanzioni per i casi di inadempienza.

Per poter assegnare al contratto di servizio un ruolo autonomo da quello del contratto di programma è, pertanto, necessario riconoscere al primo, nel limite dei compiti definiti dal comma 5, una funzione di normazione di dettaglio dei contenuti programmatori tipici del secondo, che, proprio per il suo carattere previsionale e delimitativo, è sottoposto al preventivo parere obbligatorio delle competenti Commissioni parlamentari (non previsto per il contratto di servizio).

La limitata funzione del contratto di servizio ha più volte indotto i soggetti istituzionali (Enav e i Ministeri "vigilanti") a stipulare un unico contratto (di programma e di servizio): la scelta, considerata la generica formulazione del testo normativo analizzato, risponde a finalità di razionalità e di speditezza ed è da condividere.

Non è altrettanto da condividere – e la Corte lo ha già sottolineato nella precedente Relazione – la tesi, originariamente sostenuta ma poi (apparentemente) abbandonata dal Ministero dell'economia e delle finanze, secondo cui attraverso il contratto di programma o di servizio, si potrebbero apportare modifiche alla normativa vigente per adeguare le "prestazioni" di Enav (e dello Stato) e segnatamente le modalità di determinazione delle tariffe.

La Corte ritiene opportuno ribadire che, in virtù del generale principio di gerarchia delle fonti, mai una fonte negoziale, ancorché riguardata come regolatrice di rapporti giuridico-finanziari, può abrogare o derogare una fonte normativa primaria: con la conseguenza che, nello

specifico, le modalità di determinazione delle tariffe fissate con legge ordinaria possono essere modificate e/o integrate solo mediante altra fonte avente valore di legge.

La Corte, peraltro (v. Relazione 2001-2002), si era soffermata su un altro aspetto di assoluta rilevanza che fungeva da precondizione della stessa sopravvivenza della normativa riguardante l'operatività del contratto di programma e di servizio. Infatti, la disposizione di legge (art. 35, l. 17.05.1999 n. 144, che stabiliva la trasformazione di Enav in società per azioni) non faceva alcun riferimento alla l. n. 665/96 quale regolatrice dell'attività di Enav SpA e la l. n. 665/96 conteneva (e contiene) una disciplina normativa in gran parte incompatibile con quella di una SpA e con lo statuto di Enav.

Poiché una fonte regolatrice dei rapporti Enav-Stato, in considerazione dell'interesse pubblico insito nello svolgimento dell'attività della Società, era necessaria, la Corte, pur nel silenzio del legislatore, giudicava che fossero da ritenere (ovviamente) in vigore tutte le norme di settore non esplicitamente abrogate e quelle della l. n. 665/96 non incompatibili con la nuova natura giuridica di SpA assunta da Enav. Alla luce del d. l. 8 settembre 2004 n. 237 convertito nella l. 9 novembre 2004 n. 265, (recante interventi urgenti nel settore dell'aviazione civile) si può oggi riconoscere una conferma indiretta della sopravvissuta vigenza della l. n. 665/96 (perlomeno limitatamente all'art. 9 concernente le definizioni dei contenuti del contratto di programma e di servizio) nella disposizione di cui all'art. 1 che, pur non facendo espresso richiamo alla l. n. 665/96, così recita: "sono salve le attribuzioni.....di indirizzo, vigilanza e controllo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ivi inclusa la stipula di contratti di