- difesa attiva e passiva di 4 postazioni radar e 12 radioassistenze di navigazione.

PIANO 2007

La pianificazione degli Investimenti per il 2007 è stata predisposta dalla Società con l'obiettivo di proseguire nella linea di rinnovamento dei sistemi dislocati sul territorio nonché di innovazione tecnologica delle reti di comunicazione terrestre e terra-bordo-terra, secondo l' indirizzo tracciato nei tre anni 2004-2006.

Gli interventi previsti per il 2007, parzialmente influenzati dalla rimodulazione del biennio 2005/2006, interessano in particolare i seguenti settori:

Comunicazioni

- Sistemi di comunicazione terra-bordo-terra (15 M€).
- Data Link 2000 (8,5 ME).
- Rete nazionale E-Net (9ME).

Navigazione

- Ammodernamento Radioassistenze: 6 ILS – 3 VOR – 4 NDB (15,5 M€).

Meteorologia

- Ammodernamento sensoristica meteo aeroportuale, di cui gli interventi più significativi riguardano gli aeroporti di Albenga e Ancona Falconara (3,6 M€).

Automazione Operativa

- Sostituzione dei monitor di presentazione Radar degli ACC con quelli di ultima generazione (4,5M€).

Torri di Controllo

- Rete di alimentazione aeroportuale e rete dati di Venezia Tessera (5 M€).
- Realizzazione della nuova Torre di Linate (12,5 M€).

Sorveglianza Radar

- Radar Modo S a Torino Caselle (4M€).

Meteorologia

- Realizzazione sistema "wind shear" a Catania (3M€)
- Realizzazione 3 nuovi Radar Meteo "short range" a Venezia, Alghero e Bari (2,5M€).

Ricerca

- Programmi sperimentali (5,5 ME).
- Infrastrutture di simulazione (3M€).

Sicurezza (security)

- Sistema nazionale per la Sicurezza (30 M€), per interventi di:

- difesa attiva e passiva della rimanente rete radar e radioassistenze.
- difesa attiva e passiva di rimanenti CAAV, UAAV e NAAV.
- difesa attiva e passiva di installazioni complementari.
- difesa delle infrastrutture di nuova acquisizione.
- creazione delle pianificazioni discendenti, sale operative funzionali e rete di comunicazione; applicazione al sistema del disaster recovery.
- interconnessione con gli organismi centrali della difesa civile, militare e della sicurezza pubblica.

Varie

- Sistemi informativi aziendali (7,2M€).
- D.lgs 626 (5M€).
- Servizi di Sede a Altri (5,2M€).

D - L'ATTIVITA' NEGOZIALE

Nella precedente Relazione 2001-2002 è stata affrontata in maniera diffusa la problematica legata all'individuazione e all'operatività della normativa applicabile in materia contrattuale ai soggetti giuridici, quali Enav, ricompresi fra quelli dei c.d. settori speciali.

Senza tornare sull'argomento, si deve in questa sede ricordare come in tema di attività negoziale – e segnatamente di appalti di lavori forniture e servizi, il regime giuridico applicabile (e seguito) da Enav è prevalentemente quello, appunto, stabilito per lo specifico settore di

appartenenza (d.lgs. n.158/95), al quale si aggiunge, quale normativa di complemento e di chiusura (anche in virtù delle modifiche apportate dalla l.n.166/2002), quello previsto dalla "legge quadro" sui lavori pubblici (l.n. 109/94 e s.m.i. e d.P.R.n.554/99) per l'appalto dei lavori e i d.lgs. n.358/92 e n.157/95, per gli appalti di forniture e servizi.

La legittimazione all'interno della Società alla stipula dei contratti è regolamentata su più livelli autorizzativi - che vanno dal Consiglio di Amministrazione all' Amministratore Delegato e da questi al Direttore Generale e ai responsabili delle strutture amministrative - mediante deleghe di firma legate al valore e alla natura dell'atto negoziale interessato.

Specifiche procedure regolano gli "acquisti" e il loro inserimento nel sistema informativo gestionale per il loro monitoraggio finanziario e contabile.

Nell'attività contrattuale diretta all'acquisizione di beni strumentali di alta tecnologia, in cui è esclusivo o prevalente l'appalto di fornitura, un aspetto che ha aperto una intensa discussione consiliare è stato quello del ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando di cui all'art.13 del d.lgs. 17 marzo 1995 n.158, recante "Attuazione delle direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE relative alle procedure di appalti nei settori esclusi".

Il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando, cioè alla trattativa diretta con un contraente prescelto dalla stazione appaltante senza esame comparativo con altri aspiranti aggiudicatari, costituisce un'ipotesi eccezionale che il legislatore ricollega all'avverarsi di particolari eventi e/o alla presenza di specifici requisiti oggettivi: infatti, l'elusione della procedura aperta per l'individuazione

dell'aggiudicatario costituisce violazione del principio della trasparenza e della libera concorrenza e dell'efficienza ed economicità dell'azione degli organismi pubblici.

Alcune proposte del management di Enav di fare ricorso alla trattativa privata diretta sono state fondate, a parte i casi di eccezionale urgenza (art.13, comma 1, lett. d), d.lgs. n.158/95), sulle disposizioni autorizzative previste dalle lett. c) ed e) del medesimo articolo 13.

La prima disposizione (art.13, lett.c) legittima il ricorso eccezionale alla trattativa privata singola (cioè senza preventiva pubblicazione del bando) "quando, a causa di particolarità tecniche, artistiche o per ragioni attinenti alla tutela dei diritti di esclusiva, l'appalto non può essere affidato che ad un imprenditore, fornitore o prestatore di servizi determinato; la seconda (art.13, lett. e) opera "nel caso degli appalti di forniture per consegne complementari effettuate dal fornitore originario e destinate al rinnovo parziale di forniture o di impianti di uso corrente, o all'ampliamento di forniture o di impianti esistenti, qualora il cambiamento del fornitore obblighi il soggetto aggiudicatore ad acquistare materiale con caratteristiche tecniche differenti, l'impiego o la manutenzione del quale comporterebbero incompatibilità o difficoltà sproporzionate".

Se si fa eccezione del fatto che la disposizione di cui alla lett.e) è dettata specificamente per gli appalti di forniture, le due ipotesi previste dal legislatore più che distinte sembrano complementari: tale complementarietà diventa per gli appalti Enav quasi sovrapponibilità. Ciò che caratterizza l'ipotesi autorizzativa di cui alla lett.c), infatti, è l'assoluta necessità di affidamento dell'appalto ad uno specifico soggetto, cui si contrappone la necessità-opportunità, dell'ipotesi sub e),

evidenziate dal binomio lessicale "incompatibilità" (necessità) e "difficoltà sproporzionate" (opportunità).

Nel caso di Enav – e verosimilmente di ogni soggetto giuridico che utilizza beni immateriali e materiali di tecnologia avanzata - la qualità intrinseca del bene ("particolarità tecniche" lett. c) permea di sé anche l'impiego e la manutenzione del bene stesso rendendo "incompatibile" l'affidamento ad altro appaltatore (lett.c) e provocando la sovrapposizione e/o integrazione delle due ipotesi autorizzative in questione.

La difficoltà discriminatoria delle due fattispecie, rapportata ad Enav, coinvolge sotto il profilo della legittimità, sia l'Organo decisorio che quelli di controllo. Infatti, la presenza dei requisiti oggettivi indicati dalla norma, cioè le "caratteristiche tecniche" del bene oggetto dell'appalto, è demandata alla valutazione della struttura tecnica della Società, che, sia pure corredata da relazioni tecnico-scientifiche, vincolano l'autonoma valutazione dell'Organo decisorio e di controllo, non in possesso di conoscenze idonee a maturare un autonomo convincimento sulla proposta negoziale presentata.

Questa "dipendenza" della valutazione della legittimità della procedura da adottare nella scelta dell'appaltatore dalla "presentazione" della situazione oggettiva fatta dalla struttura tecnica della Società – peraltro connaturale alle eccezioni normative di cui al d.lgs. n.158/95 – acquista una maggiore pregnanza in Enav, ove le caratteristiche tecniche del bene da acquisire devono corrispondere a requisiti di alta tecnologia e, soprattutto, essere compatibili con il sistema integrato sul quale si basa la sicurezza dei servizi di assistenza alla navigazione aerea. L'alta tecnologia, la compatibilità con il sistema di assistenza al traffico aereo e la "difficoltà" sproporzionata di impiego e manutenzione che

l'affidamento dell'appalto a imprenditore-fornitore diverso da quello che ha provveduto ad installare l'impianto originario comporterebbe, condizionano la scelta del contraente pur legittimando il ricorso alla trattativa privata singola. Se si pensa, inoltre, che, per l'elevata tecnologia degli apparati utilizzati da Enav nell'espletamento della sua "missione" (servizio pubblico essenziale) e per il know-how richiesto per l'impianto, sostituzione, ampliamento e/o manutenzione degli stessi, solo alcune industrie specializzate sono in grado di offrire il prodotto (e il risultato) di cui la Società necessita, è agevole concludere che per Enav diventa pressocchè impossibile sottrarsi al monopolio di alcuni suoi fornitori.

A questa conclusione – che, peraltro, come già sottolineato, non contrasta con le eccezioni normative autorizzatorie – sono giunti sia il Consiglio di Amministrazione che il Collegio Sindacale dopo approfondite discussioni e audizioni dei responsabili tecnici della Società. Ed essa, che pure paradossalmente vincola la scelta del contraente attraverso una procedura (trattativa privata) che, al contrario, dovrebbe essere la massima manifestazione della discrezionalità del committente, sembra corretta.

Il Consiglio di Amministrazione di Enav ha affrontato la problematica mostrando forte preoccupazione nell'avallare decisioni di grande delicatezza gestionale sotto il profilo della legittimità delle procedure adottate a garanzia della trasparenza e del rispetto del principio della concorrenza.

Compito degli Organi di controllo è quello di sorvegliare che la "giusta causa" della sicurezza non si trasformi in una chiave di volta per perpetuare in materia di appalti una forma di monopolio legale che va invece possibilmente ridimensionata.

La necessità di un maggiore controllo – che certamente sarebbe favorito dall'introduzione di più adeguate norme regolamentari interne – è confermata dalle risultanze (cfr. prospetti seguenti) dell'indagine statistica avviata dal Magistrato delegato sulla tipologia delle procedure adottate per la scelta del contraente nell'affidamento di appalti di lavori, forniture e servizi contrattualizzati nei due esercizi finanziari 2003 e 2004, alla quale farà seguito una specifica analisi le cui conclusioni saranno riportate nella prossima Relazione.

Procedure seguite nei contratti ENAV - 2003

TOTALE

Tipo di Procedura	Descrizione Procedura	N° Contratti	% N° Contr.	Importi	% Impon.
PNS	Procedura Negoziata Singola	689	58%	152.537.968,81	65%
PNP	Procedura Negoziata Plurima	459	38%	35.754.984,74	15%
PR	Procedura Ristretta	15	1%	45.520.388,28	19%
CONSIP	Convenzione CONSIP	32	3%	1.471.484,60	1%
	TOTALE	**1195**	100%	**235.284.826,43**	100%

SopraSoglia

Tipo di Procedura	Descrizione Procedura	N° Contratti	% N° Contr.	Importi	% Impon.
PNS	Procedura Negoziata Singola	30	52%	135.980.983,94	67%
PNP	Procedura Negoziata Plurima	13	22%	22.680.448,98	11%
PR	Procedura Ristretta	14	24%	45.141.388,88	22%
CONSIP	Convenzione CONSIP	1	2%	484.100,56	0%
	TOTALE	**58**	100%	**204.286.922,36**	100%

SottoSoglia

Tipo di Procedura	Descrizione Procedura	N° Contratti	% N° Contr.	Importi	% Impon.
PNS	Procedura Negoziata Singola	659	58%	16.556.984,87	53%
PNP	Procedura Negoziata Plurima	446	39%	13.074.535,76	42%
PR	Procedura Ristretta	1	0%	378.999,40	1%
CONSIP	Convenzione CONSIP	31	3%	987.384,04	3%
	TOTALE	**1137**	100%	**30.997.904,07**	100%

Procedure seguite nei contratti ENAV - 2004

TOTALE

Tipo di Procedura	Descrizione Procedura	N° Contratti	% N° Contr.	Imponibile	% Impon.
PNS	Procedura Negoziata Singola	685	55%	284.030.293,31	67%
PNP	Procedura Negoziata Plurima	525	42%	33.291.344,86	8%
PR	Procedura Ristretta	17	1%	106.073.991,45	25%
CONSIP	Convenzione CONSIP	17	1%	920.542,06	0%
	TOTALE	**1244**	100%	**424.316.171,68**	100%

SopraSoglia

Tipo di Procedura	Descrizione Procedura	N° Contratti	% N° Contr.	Imponibile	% Impon.
PNS	Procedura Negoziata Singola	54	66%	252.413.023,63	66%
PNP	Procedura Negoziata Plurima	12	15%	23.195.798,49	6%
PR	Procedura Ristretta	16	20%	105.898.879,05	28%
CONSIP	Convenzione CONSIP	0	0%	0,00	0%
	TOTALE	**82**	100%	**381.507.701,17**	100%

SottoSoglia

Tipo di Procedura	Descrizione Procedura	N° Contratti	% N° Contr.	Imponibile	% Impon.
PNS	Procedura Negoziata Singola	631	54%	31.617.269,68	74%
PNP	Procedura Negoziata Plurima	513	44%	10.095.546,37	24%
PR	Procedura Ristretta	1	0%	175.112,40	0%
CONSIP	Convenzione CONSIP	17	1%	920.542,06	2%
	TOTALE	**1162**	100%	**42.808.470,51**	100%

Come si evince agevolmente dalla lettura dei prospetti soprariportati, la procedura di aggiudicazione largamente predominante, vuoi nel numero dei contratti sottoscritti che nel peso percentuale del valore negoziale, sia la trattativa privata singola, cioè l'affidamento diretto non preceduto né dalla pubblicizzazione della gara (bando) né, conseguentemente, da una comparazione delle offerte fra più ditte candidate.

Se si eccettua l'incidenza del ricorso alla procedura ristretta (marginale nel numero dei contratti, 1% in entrambi gli esercizi, e più significativa nel peso percentuale del valore contrattuale, 19% nel 2003 e 25% nel 2004,) si può concludere che in Enav l'individuazione del contraente avviene prevalentemente al di fuori di procedure concorsuali, privilegiando "l'intuitus" verso ditte di consolidato affidamento.

Il fenomeno, che, analizzando il montante "contrattualizzato" negli esercizi 2003 e 2004, sembra assumere un trend non regressivo è diffuso sia nei contratti di valore "soprasoglia" che per quelli "sottosoglia", ove, peraltro, il ricorso alla procedura negoziata plurima raggiunge una quota più consistente.

L'eventuale presenza di procedimenti elusivi della normativa in materia di aggiudicazione nell'attività negoziale di Enav necessita di un'indagine particolareggiata sui singoli contratti che, come accennato, è già stata avviata dal Magistrato della Corte. La valutazione che scaturirà dalle risultanze obbiettive dell'esame specifico della molteplicità dei contratti dovrà ovviamente tener conto, oltre che della speciale valenza della normativa di settore, del particolare contesto operativo di Enav.

Infatti, il settore di attività caratteristico dei sistemi ATS (Servizi del traffico aereo), relativo alla maggior parte dei programmi e degli

investimenti realizzati da Enav SpA, è costituito da sistemi tecnologici complessi, ai quali occorre assicurare, per ovvi motivi di sicurezza, l'integrazione con i sistemi già in esercizio; in tale circostanza diventa fondamentale la scelta dell'operatore al quale affidare la realizzazione di interventi che, oltre ad essere indirizzati verso un unico modello di sistema ATS, devono essere adeguatamente coordinati nella fase esecutiva e nella loro complessa integrazione tecnica e funzionale.

In molti casi, ogni cambiamento dell'originario fornitore risulta del tutto impossibile, a causa della sussistenza di diritti di privativa industriale in ordine ai sistemi sui quali interviene il predetto processo di integrazione, risultando obbligato pertanto il ricorso all' applicazione dell'art 13, comma 1, lett. c) del d. lgs.158/1995; in altri casi, il ricorso a prestatori differenti, pur non risultando impossibile in linea teorica, obbligherebbe Enav ad acquisire sistemi aventi caratteristiche tecniche differenti rispetto a quelli già operativi su scala nazionale con duplice aggravio sotto il profilo tecnico ed economico.

Sotto il profilo tecnico, infatti, ogni eventuale interfacciamento, ove possibile, tra sottosistemi realizzati da fornitori differenti costituisce un fattore ad elevato rischio tecnico e temporale, data la complessità dei sistemi e la elevata variabilità delle configurazioni.

Da un punto di vista gestionale, invece, si verificherebbero nella più parte dei casi manifesti aggravi nell'esercizio tecnico-operativo e conseguenti diseconomie sia in ambito manutentivo che nel supporto logistico, in relazione al mantenimento in efficienza degli apparati.

Nei suddetti casi sembrano legittimamente sussistere i presupposti per il ricorso alla procedura negoziata prevista dall'art 13, comma 1, lett. e) del d. lgs 158/1995, sulla problematica della cui operatività ci si è ampiamente soffermati in precedenza.

L'esigenza di garantire il funzionamento globale dell'intero sistema aeroportuale nel suo complesso impone spesso la individuazione di un soggetto che univocamente si faccia carico dei rischi associati all'integrazione di tutte le singole componenti del sistema stesso; a tal fine è necessario avvalersi di un unico System Integrator che, in possesso delle adeguate competenze sistemistiche e tecnologiche, garantisca tale integrazione sia sotto il profilo della componente meramente tecnologica che sotto quello della componente infrastrutturale dell'intervento.

La peculiarità degli interventi realizzati da Enav evidenzia infatti come anche le opere civili abbiano caratteristiche di progettualità esecutiva tecnica che necessitano di una interfaccia con la componente tecnologica che solo il System Integrator è in grado di assicurare ottimizzando altresì i tempi di realizzazione; precedenti esperienze di separazione nella realizzazione della componente impiantistico/ tecnologica da quella infrastrutturale hanno infatti comportato consistenti ritardi nelle realizzazioni, notevole incremento dei costi originariamente previsti ed insorgenza di contenziosi nei confronti della Società.

La necessità di ricondurre sotto un'unica responsabilità l'affidamento di appalti che includano, oltre a forniture di beni o alla prestazione di servizi, anche la realizzazione di opere civili, impone - secondo la Società - di assegnare tale ruolo di coordinamento all'esecutore della componente tecnologica in quanto perno della realizzazione nel suo complesso e l'obiettivo primario.

E' bene ricordare, peraltro, che costituisce principio giurisprudenziale, più volte ribadito dalla Corte di giustizia europea e dal Giudice amministrativo nazionale, quello secondo il quale "anche per gli

appalti pubblici sottosoglia, e più in generale per i contratti stipulati da pubblici soggetti in settori non regolamentati sul versante europeo, il diritto comunitario considera il ricorso alla scelta diretta, in deroga ai principi di trasparenza e di concorrenza, quale evenienza eccezionale, giustificabile solo in presenza di specifiche ragioni tecniche ed economiche, necessitanti di adeguata motivazione, che rendano possibile in termini di razionalità l'individuazione di un soggetto diverso da quello prescelto, ovvero che evidenzino la non rilevanza di un'operazione sul piano della concorrenza nel mercato unico europeo".

Alla stregua di detto principio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Comunitarie ha emanato una specifica circolare (n.8756 del 6 giugno 2002) sulla "Normativa applicabile agli appalti pubblici sottosoglia" sottolineando come "le pubbliche amministrazioni, che intendono stipulare contratti non regolamentati sul piano europeo, pur non essendo vincolate da regole analitiche in punto di pubblicità e di procedura, sono comunque tenute ad osservare criteri di condotta che, in proporzione alla rilevanza economica della fattispecie ed alla sua pregnanza sotto il profilo della concorrenza nel mercato comune, consentano, senza discriminazioni su base di nazionalità e di residenza, a tutte le imprese interessate di venire per tempo a conoscenza dell'intenzione amministrativa di stipulare il contratto e di giocare le proprie canches competitive attraverso la formulazione di un'offerta appropriata".

E – IL CONTROLLO INTERNO

Premessa

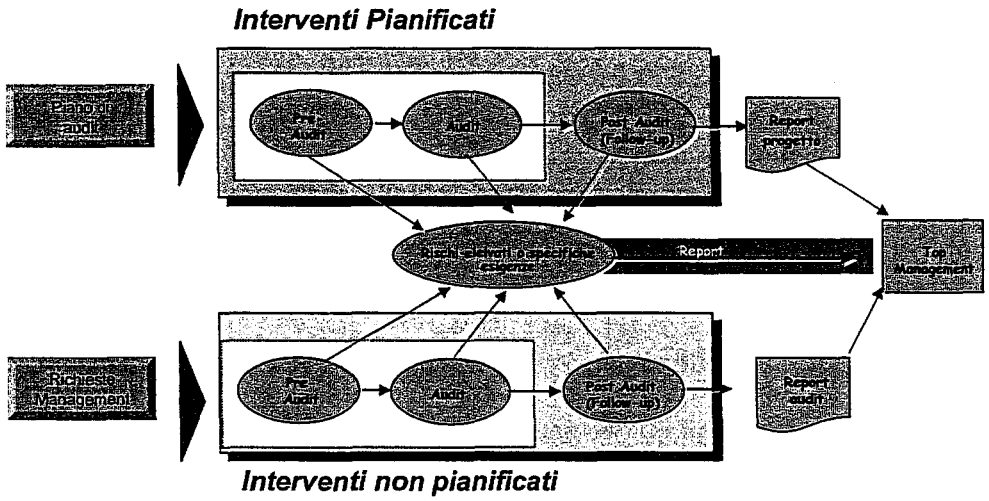
Nella nuova definizione condivisa a livello internazionale, "l'Auditing Interno è un'attività indipendente ed obiettiva di *assurance* e consulenza, finalizzata al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'organizzazione. In particolare, assiste l'organizzazione nel perseguimento dei propri obiettivi tramite un approccio professionale sistematico, che genera valore aggiunto in quanto finalizzato a valutare e migliorare i processi di controllo, di gestione dei rischi e di Corporate Governance".

E' a questa definizione evolutiva dell'Auditing Interno che si sta adeguando anche la funzione in Enav. L'Auditing Interno diventa uno strumento di consulenza e supporto finalizzato al miglioramento dell'organizzazione aziendale; come tale assume un ruolo propositivo e di indirizzo verso le soluzioni migliori a livello aziendale.

1. - Approccio metodologico dell'attività di auditing

L'attività di auditing viene svolta sulla base di una metodologia consolidata che permette di mettere sotto esame tutti gli aspetti necessari per l'effettuazione dell'attività stessa, massimizzando l'efficienza degli interventi effettuati.

Il macro flusso delle attività di auditing è rappresentato nella figura seguente:



Le attività di auditing si suddividono quindi in due macro aree:

- Interventi pianificati, avente come input le attività previste nel piano di audit;
- Interventi non pianificati, avente come input le richieste effettuate dal management durante il corso dell'anno;

L'intervento di audit, in linea di massima, si concentra su alcuni particolari aspetti:

- *Audit dei processi e delle procedure operative*: dopo aver analizzato le finalità e gli obiettivi del singolo incarico, si procede a rilevare la procedura seguita dalla Funzione/U.O. (Unità Organizzativa) per la gestione del processo oggetto di analisi ed a verificare la sua efficace ed effettiva applicazione;