- *Audit degli aspetti amministrativo-contabili*: intimamente connessa con la prima, nella quale vengono approfonditi e valutati i riflessi contabili della procedura precedentemente rilevata; in particolare, l'analisi riguarda le attività ed i controlli posti in essere dalle Funzioni/UU.OO. in esame, al fine di garantire l'affidabilità e la rispondenza dei dati e delle informazioni contabili al flusso delle attività effettivamente svolte dalle stesse per la gestione dell'intero processo;
- *Audit delle procedure informatiche a supporto:* in tale attività vengono anche analizzate le modalità di gestione ed il grado di copertura del processo da parte dei sistemi informativi aziendali.

Alle attività di audit previste per ogni anno vengono, come da procedura interna, affiancate le azioni di follow-up sugli interventi svolti nell'esercizio precedente.

2 - Sintesi dell'attivita' svolta dalla funzione audit nell'anno 2003

L'attività dell'anno 2003 è iniziata con l'elaborazione del manuale delle procedure di audit; tale manuale, del quale è stata data massima diffusione all'interno dell'Azienda, è stato redatto allo scopo di:

1. illustrare i procedimenti e le tecniche adottate dalla funzione Audit nello svolgimento della sua azione;
2. assicurare l'uniformità delle procedure relative all'esecuzione dell'attività di Audit;
3. definire con maggior dettaglio le competenze e le conseguenti responsabilità di tutti coloro che intervengono e partecipano alle fasi

dell'azione di Audit , nonché le esatte procedure che devono essere attuate.

Inoltre, nell'anno 2003, è stato elaborato per la prima volta il piano di Audit annuale, approvato dal vertice aziendale. In tale piano sono state definite le attività di audit da svolgere, tenuto conto sia degli indirizzi espressi dal vertice aziendale che delle eventuali raccomandazioni formulate dal Collegio Sindacale.
In particolare, le aree oggetto di analisi e l'attività svolta, così come previste dal Piano di audit 2003, sono state in sintesi le seguenti:

a) Fiscalità

E' stata impostata la procedura degli "acquisti in sospensione di imposta", consistente nella possibilità di non corrispondere l'Iva sugli acquisti fino a concorrenza di una somma riferibile al volume delle operazioni attive, con conseguenti notevoli vantaggi finanziari per la Società.

b) Contrattualistica

L'attività della funzione Audit in materia contrattualistica si è rivolta soprattutto alla verifica della regolarità procedurale dei processi di investimento, rispetto sia alla normativa vigente che alle procedure interne aziendali, ove esistenti. In particolare, l'analisi è stata focalizzata su quei procedimenti che hanno presentato aspetti problematici, in quanto: 1) i tempi di realizzazione delle prestazioni contrattuali sono risultati estremamente lunghi; 2) sono state apportate significative

variazioni al progetto inizialmente indicato nel contratto, con conseguente aggravio dell'onere di spesa previsto.

c) Procedure generali nei confronti di Unità Organizzative

Sono state svolte due procedure di Audit nei confronti delle UU.OO. Radiomisure e Meteorologia, volte ad accertare:

1. la regolarità delle procedure contrattuali poste in essere;
2. la coerenza ed attendibilità complessiva dei rispettivi apparati contabili.

Inoltre, relativamente a Radiomisure, l'attività di audit ha riguardato anche la gestione del magazzino del materiale di volo di proprietà dell'Enav.

d) Ulteriori procedure di audit /attività svolte non previste nel piano

1. Audit sull'episodio di presunto assenteismo presso l'ACC di Milano Linate (articolo de "La repubblica" del 4 dicembre 2002);
2. Audit sulla contestazione disciplinare e conseguente licenziamento di un dipendente del CAAV Bari;
3. Attività di supporto alla Commissione di cui alla Disposizione Organizzativa nr. 87/2003, istituita con lo scopo di studiare i fenomeni che hanno determinato un elevato tasso di morbilità nel comparto dei controllori del traffico aereo durante il periodo estivo.

2.1 - Risultati dell'audit

Le conclusioni della Relazione 2003 sull'attività di auditing interno svolta per il periodo precedente alla trasformazione di Enav in SpA pongono in luce carenze procedimentali di notevole rilievo in materia contrattuale nella fase di esecuzione negoziale con ricorrenti integrazioni e/o modifiche del suo originario oggetto, frutto principalmente di una prassi comportamentale non rigorosamente conforme al dettato normativo che l'insufficienza dei controlli interni delle precedenti amministrazioni non aveva certo contribuito a correggere. Le irregolarità riscontrate in alcuni contratti, avendo creato i presupposti per la valutazione dell'esistenza di un danno erariale, sono state denunciate dai vertici di Enav (segnatamente, dall'ex Amministratore Unico) alla Procura della Corte dei conti.

In altre fattispecie negoziali l'Auditing Interno ha riscontrato, oltre a carenza di programmazione e difetto di progettazione, mancanza di trasparenza nei criteri di scelta delle ditte invitate alla procedura di gara e/o insufficiente accertamento del possesso da parte delle stesse dei requisiti tecnico-finanziari richiesti per la tipologia di appalto interessata.

In alcuni appalti è stata accertata l'assenza delle necessarie autorizzazioni amministrative il cui successivo rilascio ha notevolmente influito sui tempi di esecuzione dello stesso. In altri, si è proceduto a lavori non previsti nel contratto originario a causa di una insufficiente valutazione tecnica dell'idoneità dell'area sulla quale l'opera insisteva o sulla funzionalità operativa della localizzazione dell'apparato tecnologico installato.

E' stata, poi, riscontrata una diffusa approssimazione di specifiche clausole contrattuali, soprattutto nei capitolati tecnici.

E' stato, infine, accertato il ricorrente ritardo nei collaudi e l'inosservanza della normativa sul subappalto.

Di grande rilievo è il *report* sull'Unità Organizzativa Meteorologia contenente numerose osservazioni utili ai vertici di Enav per procedere ad una profonda revisione dei processi di funzionamento e approvvigionamento di tale struttura.

L'attività di auditing ha rivelato un'assoluta mancanza di programmazione degli investimenti ed una superficiale previsione di budget, oltre che ad un eccessivo ritardo nella realizzazione degli interventi assentiti, probabilmente imputabile al notevole frazionamento di competenze e controlli che sarebbe opportuno ricondurre ad un'unica struttura capace di gestire tutta l'attività propedeutica, attuativa e di collaudo degli investimenti stessi.

L'Auditing Interno, nell'ambito della missione e dei compiti assegnati, ha posto in essere una serie di iniziative di carattere propositivo, volte alla soluzione delle problematiche rilevate.

Tale attività si è sviluppata su due diversi piani:

a) – da un lato, le criticità sopra rappresentate sono state puntualmente riferite agli organi di vertice societari;
b) – dall'altro, le stesse criticità, una volta riscontrata la loro valenza generale, hanno fornito lo spunto per una azione mirata ad eliminarne gli effetti pregiudizievoli nell'attività negoziale attraverso una revisione delle competenze e delle procedure interne.

3 - Sintesi dell'attivita' pianificata dalla funzione audit nell'anno 2004

Nel corso del 2004, analogamente a quanto avvenuto nel 2003, è stato elaborato il piano di audit annuale, il quale è stato approvato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 13 maggio 2004.
Le Aree di intervento descritte nel Piano sono state determinate sulla base delle indicazioni del management aziendale, tenendo in considerazione le principali evidenze riscontrate nel corso delle attività precedentemente svolte.

Inoltre, nel corso del 2004, parallelamente all'attività di auditing intesa in senso proprio, la Funzione Audit ha elaborato – come disposto dal Consiglio di Amministrazione nella riunione del 29 gennaio 2004 - il modello di organizzazione gestione e controllo previsto dal d.lgs 231/2001(v. infra, I, 4).
In futuro la pianificazione auditing sarà ovviamente strettamente correlata alle funzioni attribuite dalla legge all'Organismo di vigilanza.

3.1 - Individuazione delle aree di intervento per l'anno 2004

Sono stati identificati i seguenti processi/aree da sottoporre a procedura di auditing:

a) Gestione della logistica/magazzini

Una delle problematiche più evidenti nella organizzazione aziendale Enav, con prevedibili sviluppi sia in ambito operativo che in ambito

contabile-amministrativo, è l'area logistica ed in particolare l'organizzazione della movimentazione delle parti di ricambio, attualmente affidata quasi totalmente alla Società Vitrociset, con una esternalizzazione che dura sin dalla istituzione della Azienda. E' stata, pertanto, ritenuta utile un'indagine conoscitiva della realtà di fatto dei magazzini gestiti in via fiduciaria. Tale indagine è stata effettuata con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- gestione degli approvvigionamenti delle parti di ricambio (sia per quelle impiegate nella manutenzione della gestione fiduciaria della società Vitrociset Spa, che per quelle relative alla manutenzione dei sistemi AVL e alla manutenzione diretta), con riferimento sia a quelli programmati che alle procedure di acquisto con carattere di urgenza (ratifiche e deleghe);
- procedure di inventariazione delle parti di ricambio dei magazzini (anche mediante ispezioni e controlli operativi) su base campionaria;
- procedure informatiche a supporto della gestione fiduciaria;
- visite presso alcuni magazzini fiduciari ed analisi delle procedure seguite per la movimentazione ed inventariazione fisica delle parti di ricambio.

b) Gestione del processo di approvvigionamento dei beni della Sede Centrale e delle Sedi periferiche

Sin dalla istituzione della Funzione di Internal Auditing, nell'ultimo scorcio del 2002, tale area si è appalesata come una delle più sensibili dell'intera attività aziendale. Tale evidenza è stata confermata dai risultati dell'attività di auditing svolta nel corso del 2003. Nell'anno

2004 l'attività di auditing è stata svolta con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- procedure di approvvigionamento (modalità di acquisto, procedure di gara, verifica dell'attinenza alle normative, etc.);
- gestione delle procedure di assegnazione e stipula dell'ordine e di redazione dei contratti (procedure di valutazione delle offerte, congruità, tempi e modalità di redazione del contratto, etc.);
- procedure di esecuzione delle prestazioni e di collaudo (attività, ruoli e responsabilità del personale preposto alla direzione dei lavori, dell'esecutore contrattuale, dei collaudatori, etc.);

c) Amministrazione, contabilità e bilancio

- L'opera di assestamento delle procedure di rilevazione contabile secondo i canoni civilistici impone un monitoraggio dell'area in parola. Particolare attenzione deve anche essere rivolta al complesso ed articolato meccanismo in tema di imposta sul valore aggiunto.

d) Verifica dell'attuazione del Piano di investimenti relativo all'anno 2004

L'attività di audit in questione ha riguardato in particolare i seguenti profili:

- riscontro degli impegni di budget, su base campionaria;
- correttezza formale delle procedure contrattuali la cui stipula è di competenza del Consiglio di Amministrazione.

e) Verifica sulle rilevazioni delle presenze del personale dipendente

Nel corso di precedenti procedure sono emerse problematiche relative ad aspetti particolari legati alla gestione del personale, con riferimento ai sistemi di rilevazione delle presenze nonché all'applicazione di alcuni istituti giuslavoristici.

3.2 Risultati dell'audit

Nel piano di auditing del 2004 spiccava, per i riflessi gestionali direttamente coinvolti, l'attività di controllo sul settore "Magazzini" che, in precedenza, non era mai stato interessato da una seria verifica di operatività.

L'obiettivo dell'audit sulla Gestione Magazzini (parti di ricambio) era quello di valutare l'esistenza, la completezza, l'accuratezza e l'integrità dei dati contabili e fisici nonché l'adeguatezza ed efficacia del sistema procedurale e l'affidabilità degli applicativi informatici impiegati dalla Vitrociset SpA, in qualità di gestore fiduciario delle parti di ricambio di proprietà Enav relativi ai sistemi di manutenzione e gestione.

L'intervento di audit relativo alla gestione fiduciaria dei magazzini-parti di ricambio si è articolato in tre fasi distinte:

a) – una prima fase riguardante l'analisi del rapporto contrattuale specifico, della normativa generale e particolare;
b) – la seconda fase è consistita in un'indagine conoscitiva della gestione fiduciaria presso il deposito centrale Vitrociset, nella quale è stata posta particolare attenzione all'organizzazione della

gestione stessa ed alle procedure utilizzate per il monitoraggio, movimentazione e gestione inventariale delle parti di ricambio;

c) – la terza fase è consistita in ispezioni effettuate presso i magazzini periferici fiduciari ritenuti maggiormente rappresentativi in riferimento all'entità delle parti di ricambio gestite.

La verifica compiuta ha posto in luce la sostanziale affidabilità della gestione fiduciaria condotta da Vitrociset SpA, ma anche la necessità del perfezionamento di alcune procedure e di una più corretta tenuta delle registrazioni dei materiali e della documentazione contabile.

L'Internal Audit ha formulato le proprie conclusioni in dieci note di "osservazioni" e di corrispondenti "raccomandazioni" alle quali sarà opportuno che il management della Società dia la tempestiva attuazione.

L'audit compiuto su un significativo campione di contratti stipulati in sede periferica (97) ha evidenziato numerose criticità generate da determinazioni non conformi alle procedure vigenti, che spaziano dalla mancanza di autorizzazione al sostenimento della spesa, all'individuazione dei potenziali fornitori, alla valutazione delle offerte ricevute, alla stipula del contratto, alla verifica della corretta e completa esecuzione dello stesso.

Le anomalie riscontrate rendono necessaria una revisione delle procedure vigenti che il management della Società risulta già aver avviato unitamente all'elaborazione di una nuova "procedura acquisti".

F - I RAPPORTI INTERNAZIONALI

1- L'attività internazionale

ICAO

La primaria istituzione aeronautica di riferimento a livello mondiale resta l'ICAO (Organizzazione dell'aviazione civile internazionale).

L'evento più significativo del 2004 è stata la 35° sessione dell'Assemblea Generale tenutasi a Montreal dal 28 settembre al 8 ottobre, a cui hanno partecipato 1304 delegati di 175 Stati aderenti assieme a 36 delegazioni di osservatori.

Dopo aver analizzato le attività del triennio precedente, la riunione ha stabilito il programma ed il budget per il periodo 2005-2007.

Sono stati eletti i 36 membri del Consiglio dell'ICAO e il rappresentante dell'Italia ha ottenuto il maggior numero dei voti.

Argomenti di maggiore rilevanza discussi nell'ambito dell'Assemblea hanno riguardato la Safety, la Security e la protezione dell'ambiente.

Per la Safety si sono dibattuti i programmi relativi agli audit finalizzati a conoscere lo stato di recepimento ed applicazione delle norme, mentre per i programmi relativi alla Security si è deciso di istituzionalizzarli ponendo i relativi costi a carico del bilancio dell'ICAO.

Eurocontrol

L'organismo, deputato all'organizzazione in ambito europeo dell'assistenza alla navigazione aerea, è salito a 34 membri con l'ingresso della Polonia.

Rilevante è stato l'accordo firmato con la Commissione Europea per la gestione della sicurezza del traffico aereo nell'Europa sud orientale. Con un investimento di 4,6 M€ è stato avviato un progetto per la gestione del traffico aereo tra cinque Paesi dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia & Herzegovina, Croazia, Serbia Montenegro e Macedonia).

Per quanto riguarda la Safety ed il controllo del traffico aereo, è stata avviata la fase II (ASATC II) che è parte del programma di ricostruzione, stabilizzazione e associazione di tali Paesi e costituisce una pietra miliare della politica UE nella regione. Il progetto tende ad allineare nei cinque Paesi le CARDS (Community Assistence for Reconstruction, Development and Stabilization) col resto d'Europa consentendo così una più credibile realizzazione del Single Sky (cfr.par.4).

Eurocontrol ha firmato un MOC (Memorandum of Cooperation) con la FAA (Federal Aviation Administration degli Stati Uniti) che rafforza ed incrementa la esistente cooperazione; l'accordo è finalizzato allo scambio e cooperazione su programmi e progetti e copre settori della ricerca, armonizzazione tecnica e operativa, di Safety e ambiente.

Eurocontrol, inoltre, ha intrapreso un passo significativo per la implementazione del Cielo Unico Europeo lanciando una gara per lo studio della fase di definizione del programma di implementazione del Single Sky (SESAME = Single European Sky Implementation

Programme) il cui risultato chiave sarà il Master Plan della gestione del traffico aereo (ATM) europeo. L'iniziativa Single Sky della Commissione Europea fornisce gli strumenti normativi ed attuativi necessari al miglioramento del sistema di gestione del traffico aereo in Europa. L'obiettivo di SESAME è quello di implementare un sistema globale ed efficiente di ATM integrato, definito e sostenuto dagli stakeholders.

Il budget assegnato è di 60 M€, coperti per il 50% dalla CE e per il resto da Eurocontrol.

2 - Il progetto CEATS

2.1 - Il quadro generale

L'accordo Ceats è stato firmato da otto Stati (Italia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Croazia, Austria Bosnia&Erzegovina e Slovacchia) e da Eurocontrol nel giugno 1997.

L'accordo è entrato in vigore formalmente quando nel 2004 la Bosnia&Erzegovina ha fornito la quinta ratifica necessaria a rendere operativo il Trattato. Mancano le ratifiche di Italia, Slovenia e Croazia, ma l'accordo è divenuto efficace tra i cinque Paesi che lo hanno ratificato.

Dal 1997 ad oggi molte cose sono cambiate a livello politico: molti Stati Ceats hanno aderito alla NATO ed altri vi aderiranno presto; molti poi sono entrati a far parte dell'Unione Europea a partire da maggio 2004.

A tutto questo si deve aggiungere l'approvazione dei quattro regolamenti del Cielo Unico Europeo nel Dicembre 2004 (v. II, F, 4).

Lo scopo principale della creazione del Ceats è quello di agevolare gli utenti fornendo un servizio di massima efficienza al minimo costo possibile, flessibile (all'interno dello spazio aereo Ceats è previsto il free flight) ed in grado di superare i previsti limiti di capacità che incontrerebbe ogni service provider nazionale nella gestione del traffico nel proprio spazio aereo.

Quattro sedi principali sono state individuate per la struttura Ceats: l'ACC di Vienna (UAC), il centro sperimentale di Budapest (CRDS), la sede amministrativa a Praga (CSPDU) e il centro di formazione di Forlì (CTC).

Di queste strutture il centro di Vienna non è ancora stato costruito (si era in attesa della quinta ratifica per iniziare i lavori); il centro di Forlì è in costruzione interamente a carico dell'Italia (Stato e Comune di Forlì); i centri di Praga e Budapest sono operativi. Da quest'anno è attiva anche una quinta sede a Bruxelles, come uffici del direttore Ceats.

2.2 - I recenti sviluppi

Il nuovo management Enav, dopo anni di inerzia sulla questione, ha cominciato ad affrontare in maniera coordinata ed articolata l'argomento Ceats .

In occasione della visita a Roma del 15 Gennaio 2004 del Direttore Generale di Eurocontrol è stata raggiunta da Enav un'intesa con il rappresentante italiano al Provisional Council di Eurocontrol e

delegato del Ministro per il CEATS su una posizione comune sulla riduzione dello spazio aereo secondo quanto proposto dall'Azienda[7].

A seguito della proposta italiana di riduzione dello spazio aereo entro cui delegare il servizio a Ceats, è stato creato un gruppo di lavoro per approfondire l'argomento. Il risultato è stato una controproposta di Eurocontrol: essa prevede la creazione di uno "scalino" con una delega del controllo a partire da fl (fligth level) 335 (anziché fl 285), mentre per la porzione oggetto della precedente proposta Enav resta il limite di fl 285. Verrebbe inoltre con ogni probabilità escluso dallo spazio Ceats anche il nodo di Ancona. In sintesi, considerato 100 lo spazio aereo da delegare al Ceats nella proposta originale, secondo la proposta Enav verrebbe delegato circa 1/10 mentre secondo la controproposta Eurocontrol circa 2/3.

Rispetto alla proposta Eurocontrol, Enav ha assunto una posizione di netto rifiuto, rimanendo ferma sulla proposta originaria. Tale posizione è stata formalizzata nel Gruppo di Contatto del 20 febbraio 2004[8].

A seguito di quella riunione, Enav inviava il 2 marzo una lettera al capo di gabinetto del Ministro delle infrastrutture e trasporti ed al Consigliere per gli affari internazionali dello stesso Ministro in cui veniva ribadita nuovamente la posizione critica di Enav nei confronti del progetto Ceats. La lettera era preparatoria all'incontro che il Ministro

[7] Dal verbale del gruppo di contatto del 13 gennaio 2004: "La proposta Enav di sostanziale riduzione dello spazio aereo di giurisdizione dell'ACC di Padova inizialmente ipotizzato come di competenza CEATS risponde a esigenze operative legate all'ottimizzazione della gestione dei flussi di traffico (nonché a considerazioni di impatto economico e sociale in funzione dei minori introiti per Enav e di una possibile riduzione dell'occupazione, considerazioni sulle quali tuttavia il gruppo ha deciso di non porre l'accento in occasione del workshop). Trattasi di una proposta, inizialmente avanzata da Enav, che è stata condivisa da tutti i soggetti rappresentati e pertanto si configura come posizione ufficiale italiana".

[8] Dal verbale del gruppo di contatto del 20 febbraio 2004: "I rappresentanti Enav evidenziavano chiaramente come la controproposta Eurocontrol non fosse in alcun modo accettabile e rimanevano fermi sul mantenimento della precedente proposta, che – si è voluto ricordare - era stata fatta propria dall'Italia in occasione dell'incontro di gennaio con il D.G. Victor Aguado (vedi verbale riunione Gruppo di Contatto 13 gennaio 2004)".

avrebbe avuto con il D.G. Victor Aguado ad Eurocontrol il giorno 8 marzo 2004.

Sugli esiti di tale incontro, non è pervenuta finora ad Enav alcuna nota ufficiale. E' giunta invece una risposta da parte del Ministro alla lettera del 2 marzo in cui si richiede una risposta precisa di Enav ad alcune osservazioni di Eurocontrol, con particolare riferimento alle conseguenze economiche e alle ricadute occupazionali negative.

A seguito dei chiarimenti forniti dai vertici della Società, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha rivisitato la posizione governativa prevedendo la creazione di un gruppo di lavoro al fine di coordinare il progetto Ceats con l'individuazione dei blocchi funzionali di cui alla disciplina del "cielo unico".

Il 9 dicembre 2004 si è tenuto a Bruxelles, a margine del Consiglio europeo dei trasporti, una riunione informale dei Ministri dei trasporti degli Stati aderenti al Ceats. Il rappresentante italiano ha confermato l'impegno del nostro Paese verso il Ceats, ribadito anche in una lettera al Commissario De Palacio.

La Commissione europea, poi, ha sottolineato la propria posizione di pieno appoggio al progetto Ceats approvando il finanziamento di 4 Meuro.

In merito al progetto Ceats, la Corte dei conti ribadisce tutte le proprie perplessità sottolineate nella precedente Relazione. L'entrata in vigore dell'accordo, infatti, rischia di produrre ad Enav (e a livello nazionale) conseguenze economiche e occupazionali negative, considerato che tutto il sistema di rotte attualmente dislocato lungo le direttrici nazionali principali nord-ovest/sud-est, in virtù della gestione diretta di Ceats delle rotte di sorvolo, non potrà che produrre, quale