
XIII CORSO DI FORMAZIONE GIURIDICO-AMMINISTRATIVA
Centro Studi Demetra

IL TRASPORTO AEREO
A VENT'ANNI DALLA LIBERALIZZAZIONE
4 - 6 DICEMBRE 2018 - ENAC - SALA TAMBURRO

I sistemi di controllo delle società di gestione

Roma, 4 dicembre 2018

Andrea Pederiva
Direttore Internal Audit SAVE S.p.A.

Indice

Il gestore aeroportuale nell'ecosistema del trasporto aereo

I sistemi di controllo interno e gestione dei rischi

Il sistema di controllo interno e gestione dei rischi negli aeroporti

Proposte e conclusioni

IL GESTORE AEROPORTUALE NELL'ECOSISTEMA DEL TRASPORTO AEREO

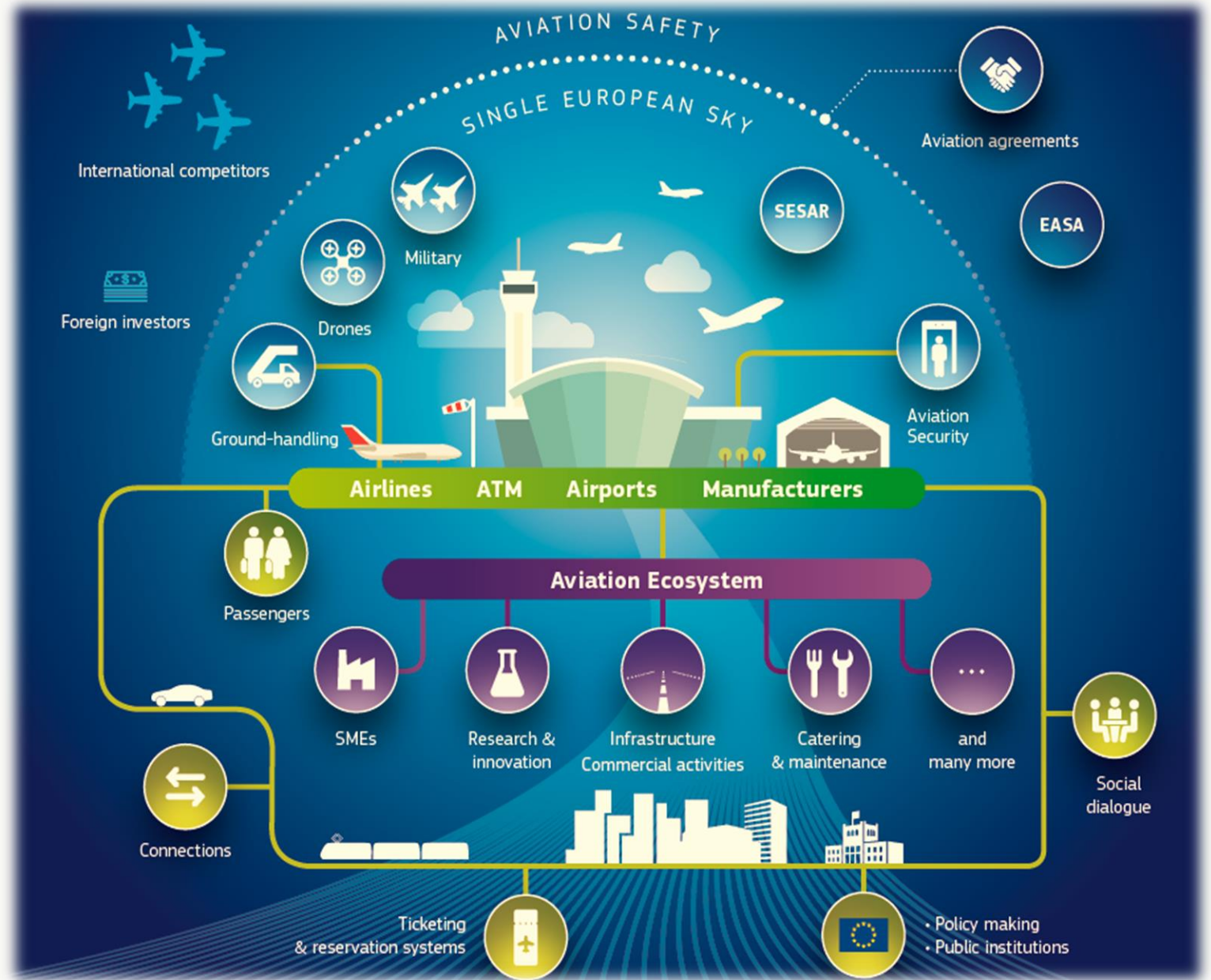


Gli aeroporti costituiscono una componente chiave del complesso ecosistema che supporta e governa il trasporto aereo

Influenzano e sono influenzati dalla evoluzione del quadro economico e giuridico e del contesto tecnologico

Impattano in modo significativo lo sviluppo economico dei territori su cui insistono e si trovano al centro di complesse dinamiche anche politiche e sociali

An Aviation Strategy for Europe
How air transport works in Europe
https://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy_en



Gli aeroporti operano nel contesto di un quadro giuridico di notevole complessità di fonte internazionale, comunitaria e nazionale

Safety

- Regulations and authorities
- Bans and restrictions
- Inspections
- Reporting and investigation

Social issues

- Labour matters
- Rights of disabled persons
- Communities
- Local governments

Airport industry

- Capacity and quality
- Airport charges
- Tax charges
- Groundhandling
- Navigation services

Security

- Standards
- Policies
- Air cargo and mail
- Controls and inspections

Environment

- Gas emission and air quality
- Noise emission and restrictions
- Climate change
- Biofuels

Competition rules

- Slots allocation
- Antitrust practices
- Concentration
- State aids



Il contesto regolatorio governa piuttosto in dettaglio lo sviluppo delle infrastrutture, la gestione economico/ finanziaria dei gestori, e le operazioni aeroportuali

Alla complessità del quadro giuridico corrisponde una pluralità di autorità e organismi pubblici competenti in relazione alle attività del gestore

La principale autorità di riferimento in Italia è ENAC, nel ruolo di ente concedente e di autorità di controllo, incluso il ruolo di Competent Authority ai sensi del Reg. EU n. 139/2014

EASA è l'agenzia europea con compiti di regolazione e di vigilanza per la safety nel trasporto aereo

ART ha compiti di regolazione in particolari in relazione ai sistemi tariffari

Il Ministero delle Infrastrutture e il Ministero dei Trasporti svolgono compiti di indirizzo di sistema e di alta vigilanza

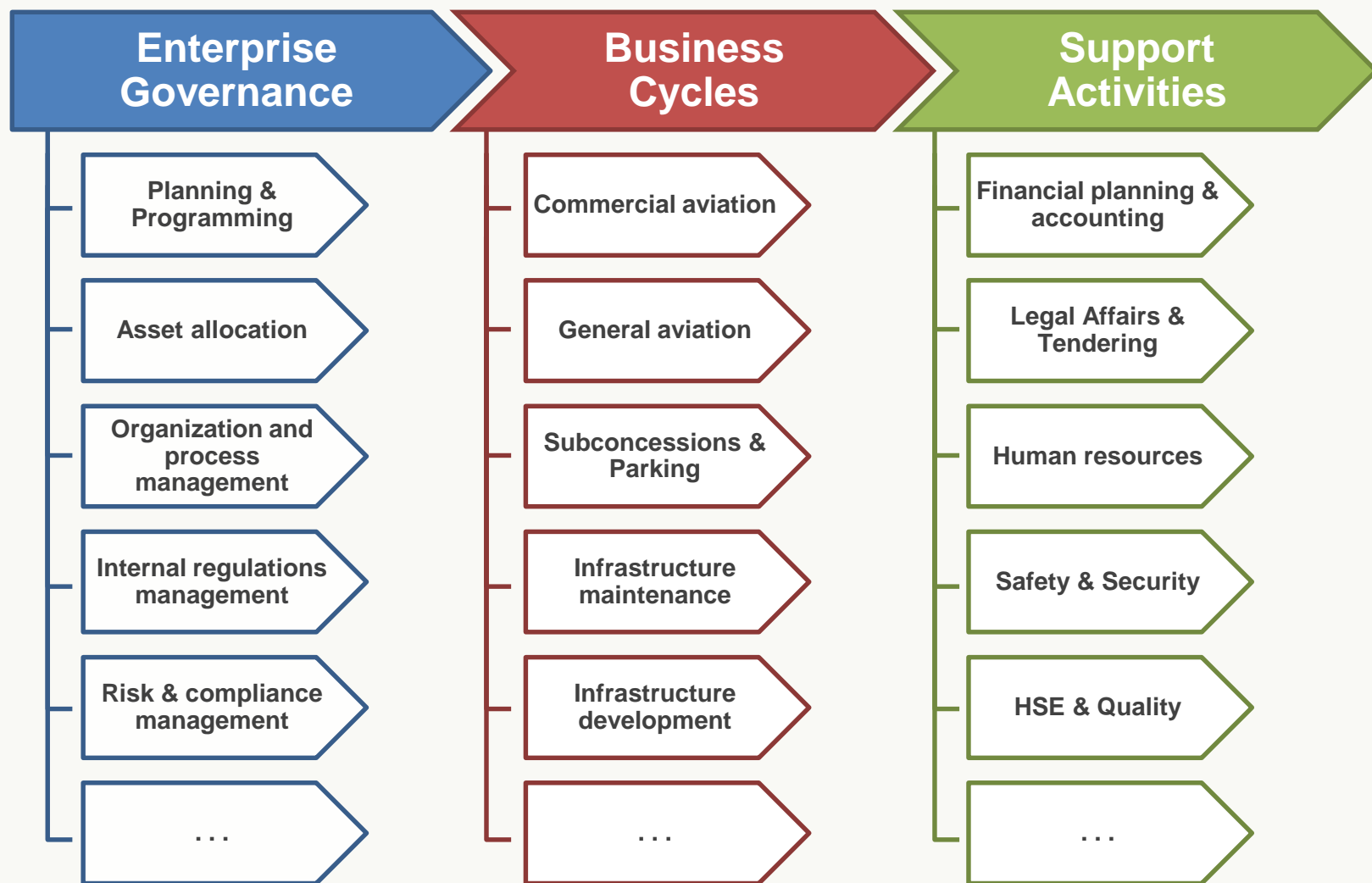


La stessa catena del valore dell'impresa aeroportuale presenta elementi di complessità in ragione della numerosità dei driver di valore del business model tipico del gestore aeroportuale

La tradizionale distinzione fra attività aviation e non aviation evidenzia infatti che in realtà l'impresa aeroporto si può guardare come ad un insieme di più attività imprenditoriali

Le catene del valore ed i flussi di costi e ricavi di ciascuna delle attività del gestore non sono tuttavia fra loro indipendenti, bensì presentano significative correlazioni

AIRPORT VALUE CHAIN



Le attività del gestore comportano altresì l'assunzione di significativi rischi di diversa natura e magnitudo

Ai tradizionali rischi di safety e security si affiancano infatti i rischi attinenti l'andamento dei mercati, gli eventi naturali, il contesto regolatorio, i comportamenti del personale, l'evoluzione tecnologica

Il monitoraggio e la gestione dei rischi costituisce pertanto anche esso un elemento imprescindibile delle competenze e delle capacità di cui deve disporre il gestore aeroportuale

AIRPORT RISKS MODEL (EXAMPLE)

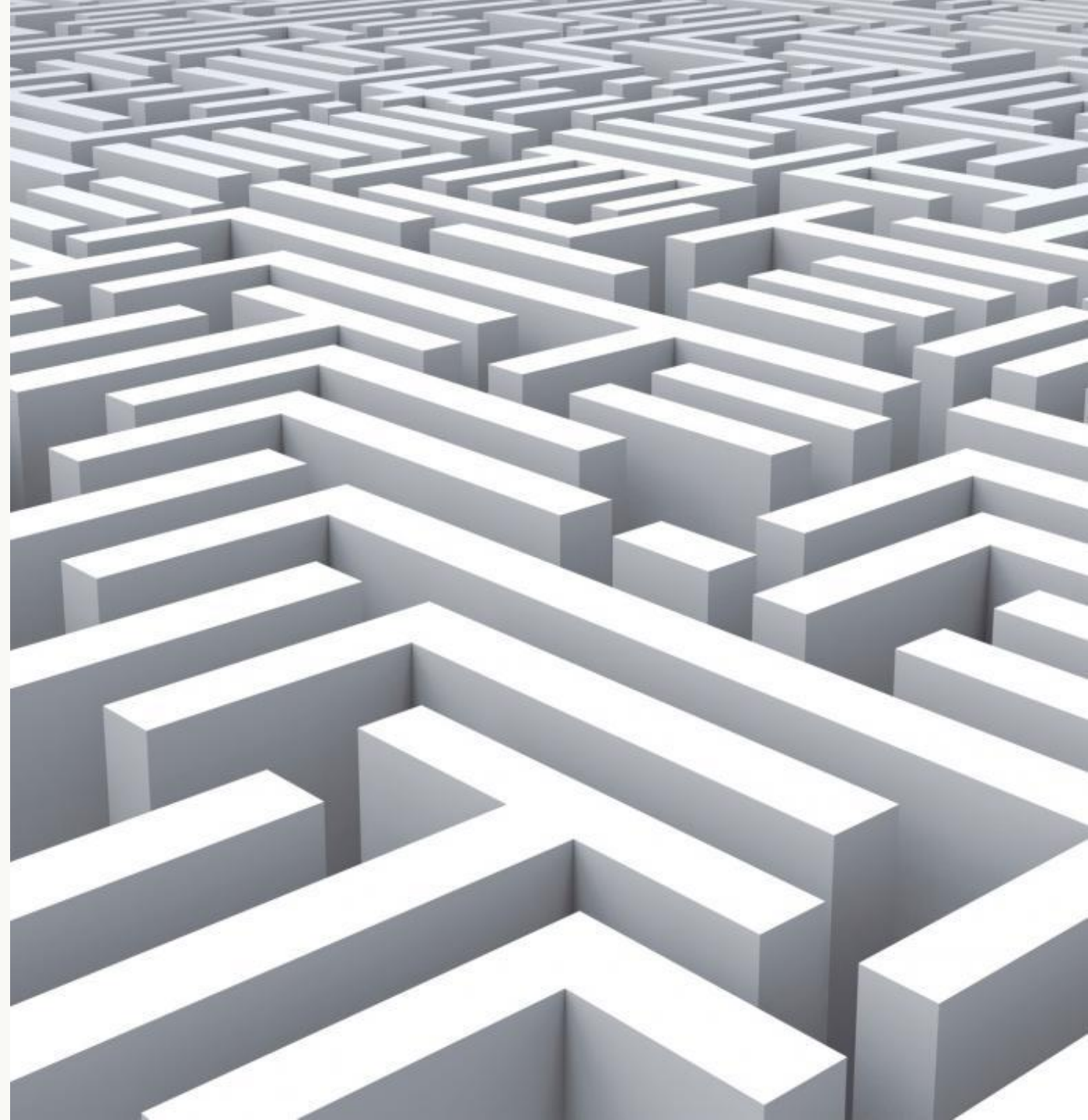


Il gestore aeroportuale deve quindi governare una realtà complessa sotto molti profili, che espone l'organizzazione ad una pluralità di rischi di varia natura.

Devono essere conseguiti contestualmente molteplici obiettivi, talvolta fra loro in conflitto: il funzionamento in sicurezza delle operazioni aeroportuali, lo sviluppo delle infrastrutture in coerenza con lo sviluppo del traffico, il soddisfacimento degli obiettivi di qualità per il passeggero, la redditività della gestione.

Di quali strumenti dispone il management di un gestore per governare la complessità e assicurare il conseguimento degli obiettivi aziendali?

Intervengono in questo senso i sistemi di controllo interno e gestione dei rischi, inclusi gli assetti di governo dell'organizzazione.



I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO E GESTIONE DEI RISCHI



Per quanto attiene al controllo interno e alla gestione dei rischi è possibile riconoscere alcune principali scuole di riferimento



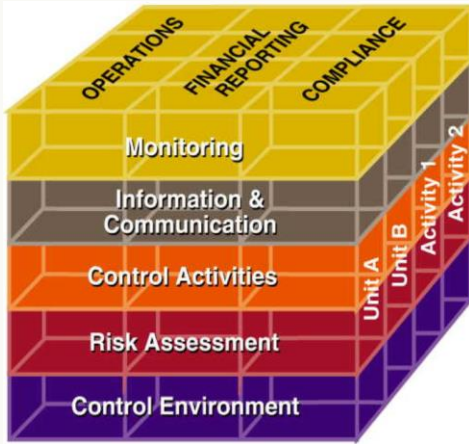
L'influenza dei framework sviluppati dal COSO Committe è riconoscibile nei framework sviluppati in ambito bancario, assicurativo ed anche aeroportuale, ove è stato ampiamente adottato il modello delle tre linee di difesa – temi a parte sono i framework ISO e i framework per il governo e controllo dei sistemi informativi



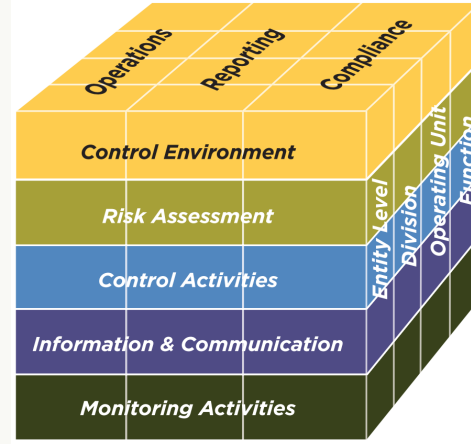
I framework del COSO Committee

Largamente accettati per il Controllo interno & l'Enterprise Risk Management

© COSO 1992
Internal Control
– Integrated Framework

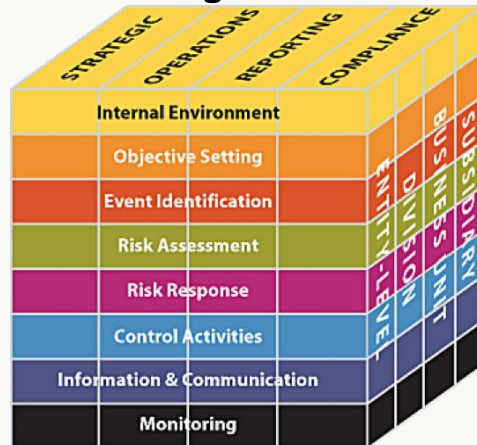


© COSO 2013
Internal Control
– Integrated Framework



Internal Control

© COSO 2004
ERM – Integrated Framework



© COSO 2017
ERM – Integrating with Strategy and Performance



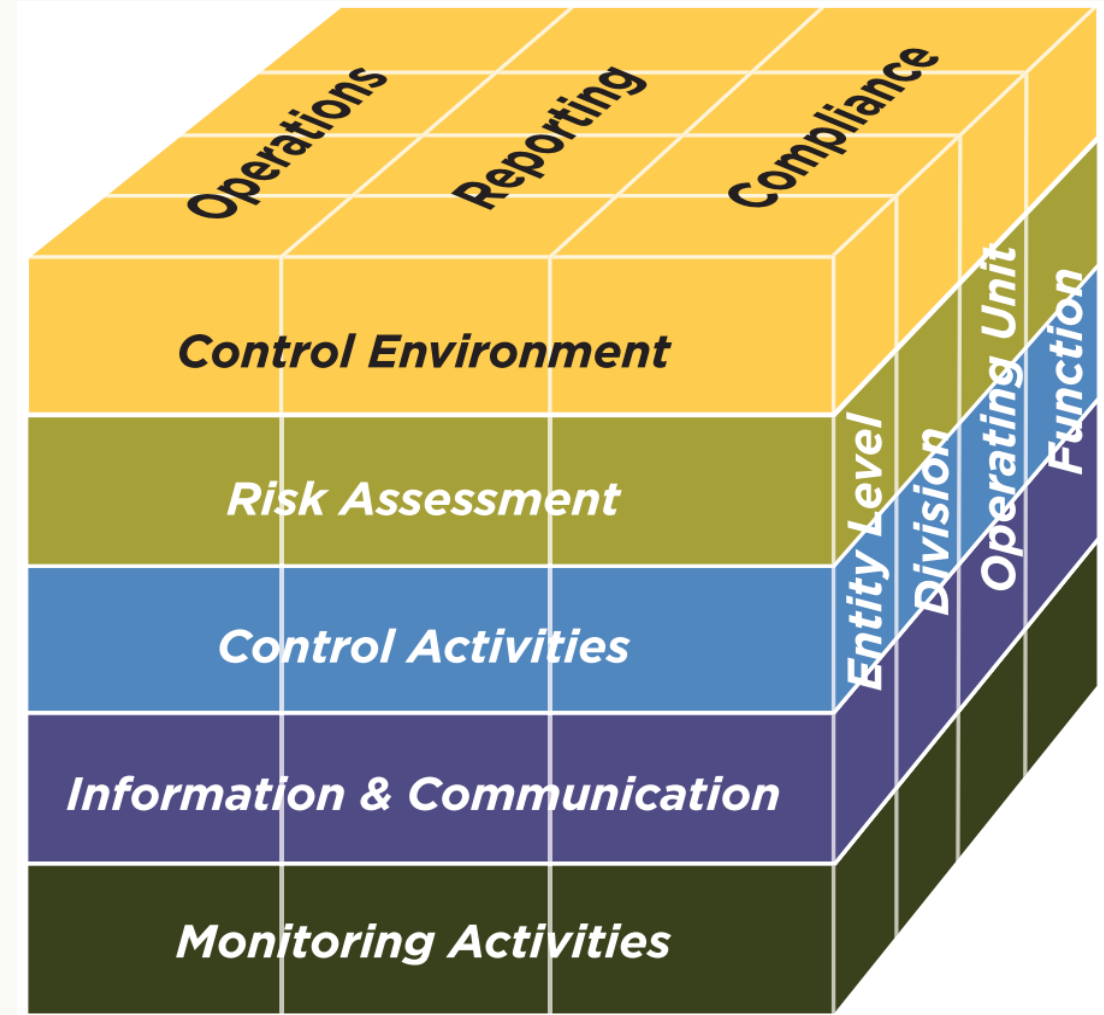
Risk Mgmt



© COSO 2013

Internal Control – Integrated Framework

Internal control is a process, effected by an entity's board of directors, management, and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives relating to operations, reporting and compliance.

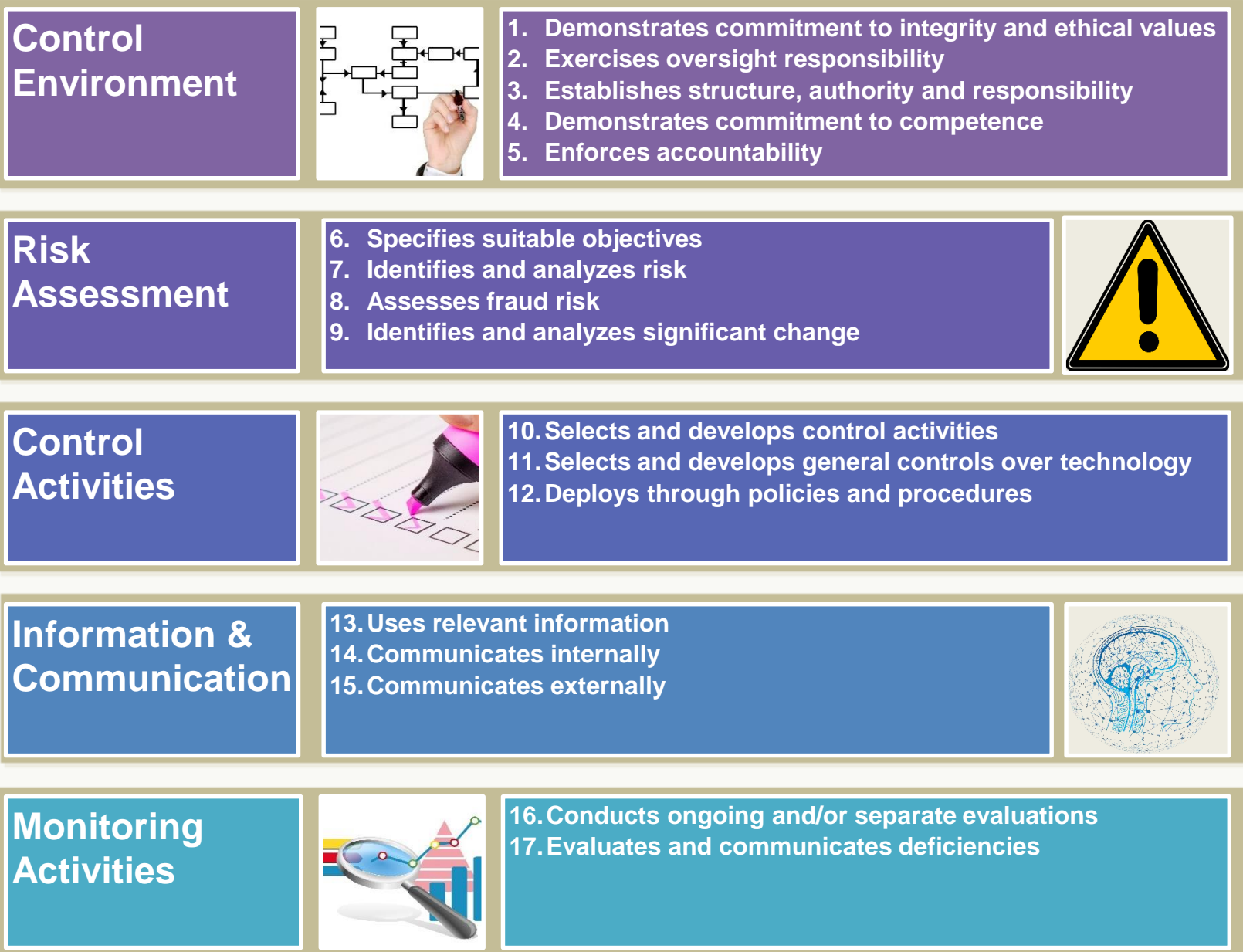


Le componenti del Sistema di Controllo Interno secondo il COSO Committee

5 componenti:

- Ambiente di controllo
- Gestione dei rischi
- Attività di controllo
- Flussi di informazione
- Attività di monitoraggio

17 principi

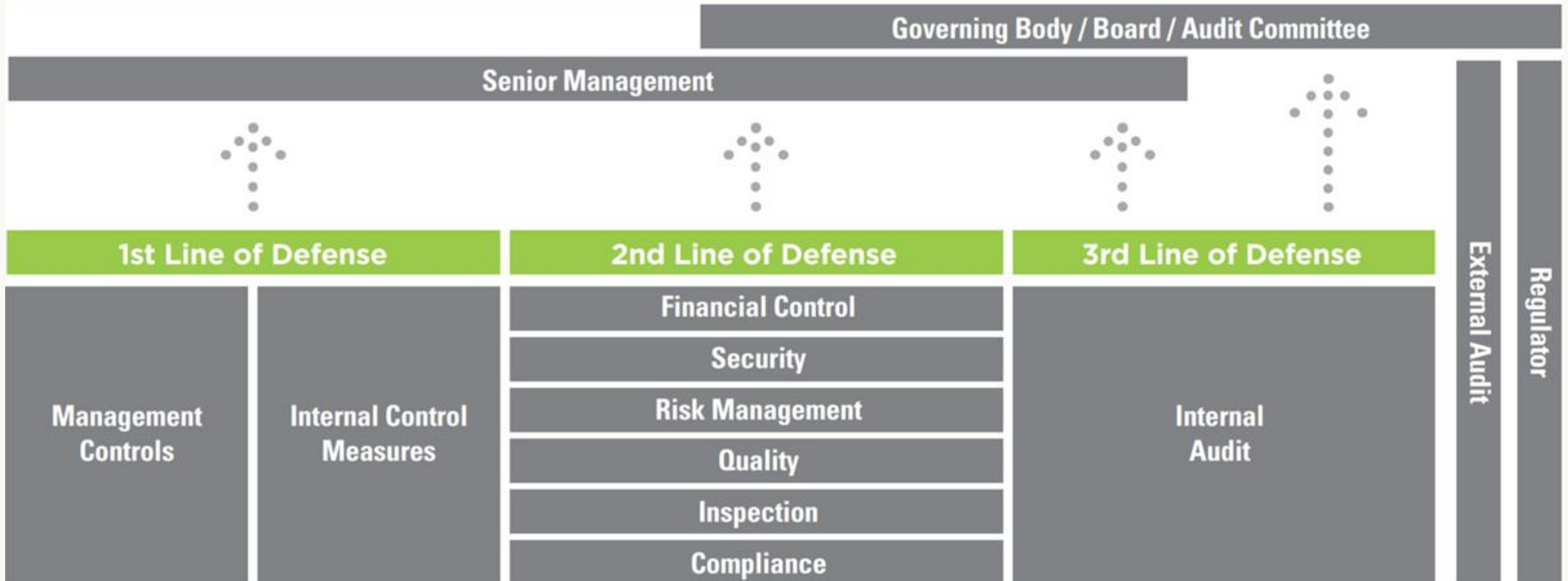


Il modello delle tre linee di difesa

I framework per il controllo interno e la gestione dei rischi di COSO si complementano naturalmente con il modello delle tre linee di difesa

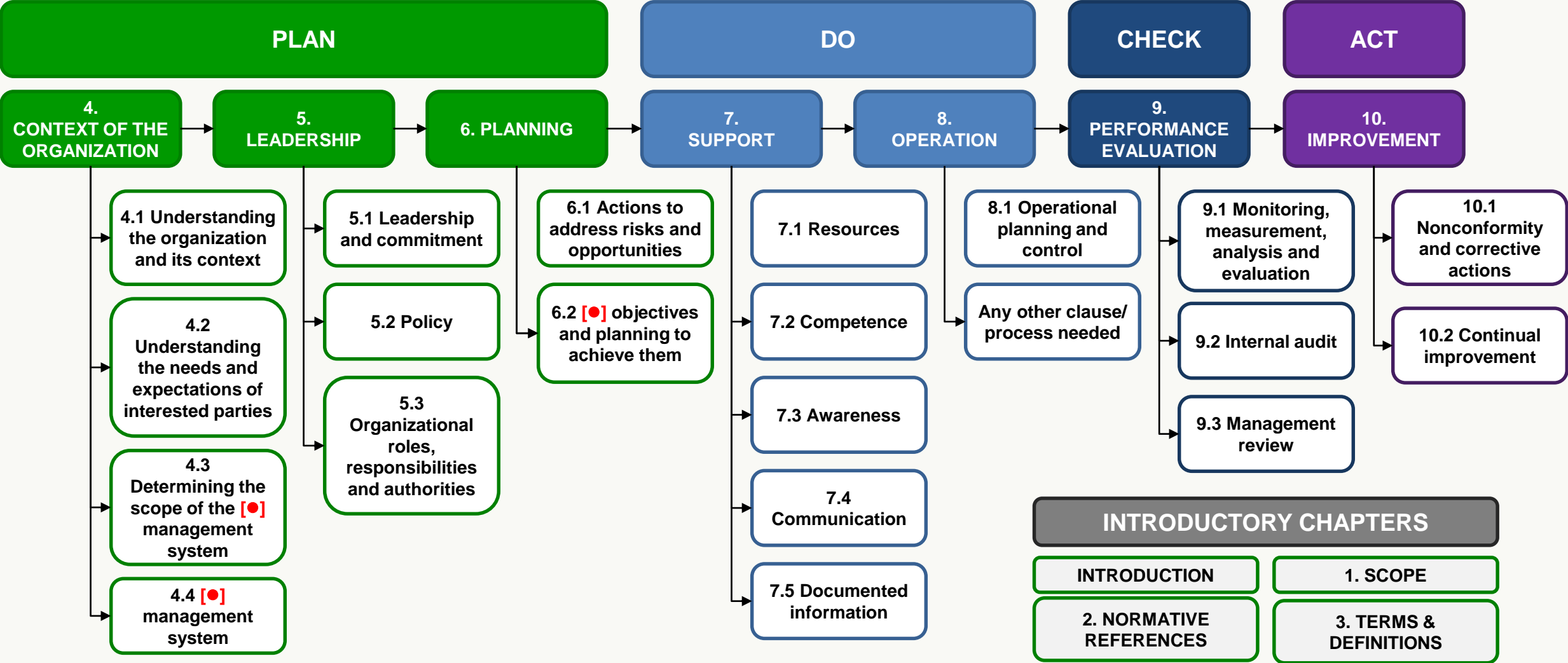
Three Lines of Defense Model

The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control, The Institute of Internal Auditors, January 2013



ISO – High level structure

Management systems



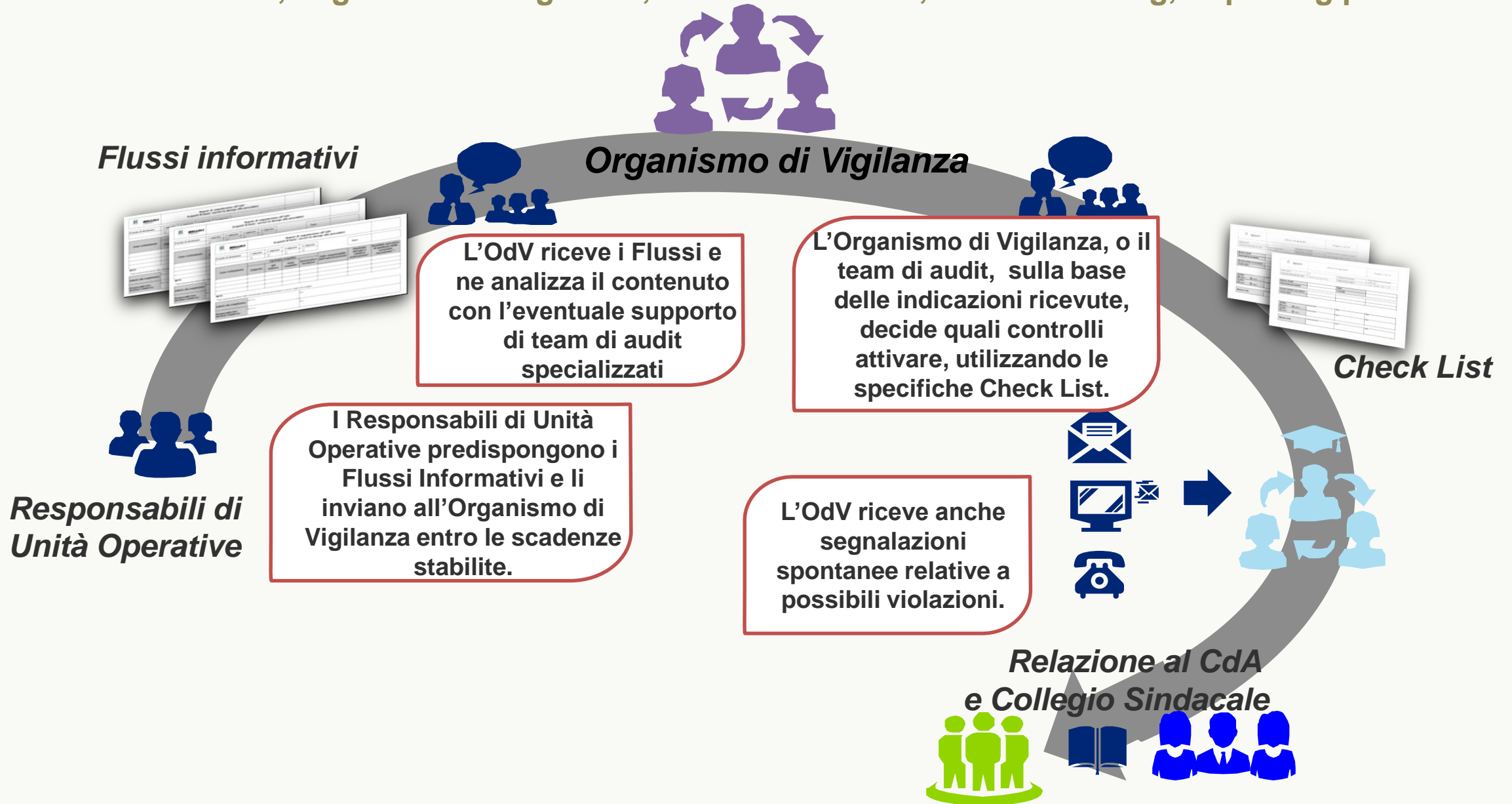
Framework per il governo societario

Assetti organizzativi, amministrativi e contabili da disciplina codicistica e codici di autodisciplina



Assetto organizzativo ai sensi del d.lgs. 231/2001

Protocolli di controllo, Organismo di Vigilanza, Flussi informativi, Whistleblowing, Reporting periodico



Altri sottosistemi organizzativi

Sottosistemi organizzativi specifici dettati dalla normativa vigente

Esempi:

- **Salute e sicurezza sul lavoro**
- **Protezione dei dati personali**
- **Antiriciclaggio**

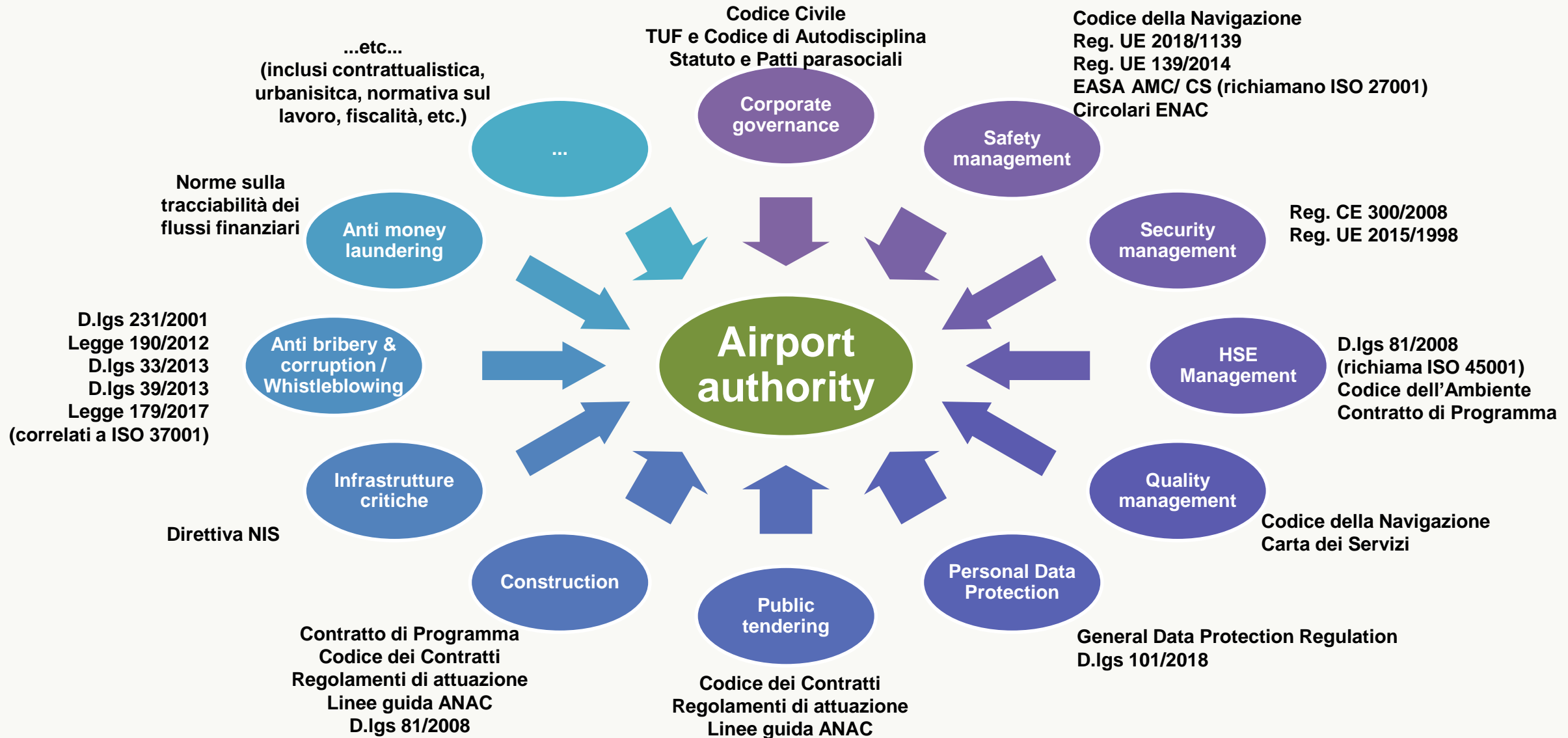
I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO E GESTIONE DEI RISCHI NEGLI AEROPORTI



Le autorità aeroportuali come organizzazioni regolate

- Gli assetti organizzativi sono dettati in modo stringente dalle norme di settore, in particolare per gli aspetti di safety e security
 - **ACCOUNTABLE MANAGER**
 - **POST HOLDER**
 - **SAFETY MANAGER**
 - **SECURITY MANAGER**
 - **COMPLIANCE MONITORING**
 - **TECHNICAL TRAINING**
 - Sono altresì dettati da norme di legge cogenti gli assetti organizzativi attinenti alla gestione degli affidamenti e l'esecuzione dei lavori per quanto attiene alle attività strumentali
 - **RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO (RUP)**
 - **RESPONSABILE DELL'ESECUZIONE**
 - La stessa esecuzione dei lavori per l'attuazione dei Piani di Investimento prevede l'attivazione di organizzazioni di progetto di fatto predeterminate dalla legge
 - **RESPONSABILE DEI LAVORI**
 - **DIRETTORE DEI LAVORI**
 - **COORDINATORE PER LA SICUREZZA**
-

Il problema della integrazione dei sistemi di controllo interno e gestione dei rischi



Il problema della doppia natura privatistica e pubblicistica dei gestori

Ai fini di una adeguata conformazione degli assetti organizzativi dei gestori è necessario qualificare correttamente le attività dei soggetti che operano nell'ambito dell'organizzazione del gestore aeroportuale

Come noto la natura pubblicistica delle attività di un'organizzazione deriva non dall'essere svolte dallo Stato o altro ente pubblico, bensì dai caratteri che qualificano l'attività svolta in concreto come **pubblica funzione** o **pubblico servizio**; tale qualificazione si estende altresì ai soggetti che svolgono le attività, altrimenti inquadrati in un contesto per altri aspetti privatistico; infatti *«i soggetti inseriti nella struttura organizzativa e lavorativa di una società per azioni possono essere considerati pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, quando l'attività della società medesima sia disciplinata da una normativa pubblicistica e persegua finalità pubbliche, pur se con gli strumenti privatistici»*^[1]

La giurisprudenza ha quindi qualificato come **pubblico ufficiale** o **incaricato di pubblico servizio** l'**amministratore delegato di una società per azioni concessionaria autostradale**^[1], gli **amministratori di una società per azioni concessionaria della raccolta di rifiuti**^[2], il **coadiutore dell'esattore concessionario del servizio di tesoreria di un ente territoriale**^[3], e numerosi altri soggetti appartenenti a diverse categorie, altrimenti inquadrati sotto il profilo giuslavoristico nel settore privato; anche ANAC, nelle sue linee guida, prevede che il Responsabile Unico del Procedimento, «nell'esercizio delle sue funzioni, è qualificabile come pubblico ufficiale»^[4], e più volte la giurisprudenza si è espressa nel senso che tale qualifica possa essere assunta anche dal Direttore dei Lavori.

[1] Cassazione Penale, Sez. VI, sentenza n. 15482/2017

[2] Cassazione Penale, Sez. VI, sentenza n. 17372/2015

[3] Cassazione Penale, Sez. VI, sentenza n. 28125/2010

[4] ANAC, Linee Guida n. 3 «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni»

CONCLUSIONI E PROPOSTE



Conclusioni e proposte

- I gestori aeroportuali sono organizzazioni complesse di tipo regolato e aventi natura mista privatistica e pubblicistica
- Debbono soddisfare un vasto numero di requisiti normativi e regolamentari che attono all'organizzazione, all'attività e alle infrastrutture gestite
- Necessitano pertanto di un sistema di controllo interno adeguato, efficace, ed integrato
- Allo stato attuale la normativa che attiene ai sistemi di controllo interno e gestione dei rischi dei gestori appare frammentaria, incompleta e non integrata
- Si ravvisa l'opportunità che la normativa primaria e secondaria possa indirizzare i gestori verso un quadro unitario per il controllo interno e la gestione dei rischi, basato su framework largamente accettati
- Tale quadro unitario potrà altresì favorire lo scambio di informazioni e la suddivisione dei compiti e delle responsabilità fra le diverse autorità di controllo che insistono sui gestori aeroportuali