

Le «**criticità**» in precedenza illustrate trovano la loro conferma oggettiva negli «indicatori» dei bilanci finanziari (riferibile al finanziario, stante la scarsa significatività di quelli economici), i cui contenuti palesano rapporti tra i diversi aggregati fortemente negativi in ordine alla «**velocità**» di spesa – epperò delle sottostanti opere ed interventi – alla relazione personale/produttività, all'autofinanziamento nonché alla reale impossibilità di condurre a termine iniziative, di vecchia data.

Per quanto attiene, invece ai bilanci d'esercizio 1998, 1999 e 2000, la Corte, alla luce di quanto illustrato in precedenza, ritiene di sottolineare le seguenti principali notazioni di ordine sistematico alla luce delle disposizioni del Cod. Civ.:

- l'organizzazione contabile non appare adeguata alla strutturazione, centrale e territoriale, dell'ANAS, compromettendo le «esigenze» di una contabilità civilistica, che deve essere analitica, cronologica, tempestiva al fine di consentire il tempestivo e sistematico monitoraggio dell'andamento economico, finanziario e patrimoniale dell'azienda;
- l'impatto significativo del ponderoso volume dei residui attivi e passivi non appare adeguatamente rappresentato e commentato nei bilanci d'esercizio ed, in particolare, non sono chiaramente indicate le correlazioni con le corrispondenti voci di bilancio economico-patrimoniale;
- gli impegni di spesa dei residui passivi dovrebbero figurare nei conti d'ordine in calce allo stato patrimoniale ed essere adeguatamente commentati;
- il principio della competenza e quello della prudenza nella redazione del bilancio non appaiono completamente rispettati in relazione alle appostazioni di adeguati fondi rischi riferibili a potenziali passività esistenti (contenzioso, oneri latenti, inquadramento fiscale dell'Ente eventualmente differente);

- il gravissimo ritardo con cui l'Ente sta completando l'inventario dei beni di proprietà dell'ex ANAS non permette di considerare il bilancio d'esercizio del 2000 completo, non consentendo, altresì, l'effettiva economicità e, quindi, il risultato economico dell'anno;
- i conti economici dell'Ente sono influenzati in parte «ricavi» dai contributi del Tesoro e delle Infrastrutture e dei Trasporti, valutabili in oltre il 90% del totale con la conseguenza di porre in essere un piano industriale per sfruttare al meglio le possibilità dell'Ente e per tracciare lo sviluppo futuro, fissando gli obiettivi di economicità tali da permettere una consistente riduzione del finanziamento pubblico, specie per quanto attiene alle spese di funzionamento.

La Corte raccomanda, per una corretta analisi comparativa, la predisposizione dei bilanci di verifica trimestrali e dei saldi contabili di periodo (che se non già utilizzati come previsto dalla dottrina ragionieristica, darebbero maggiore fattività all'opera svolta dagli operatori di contabilità).

Inoltre per una più proficua valutazione economica dei servizi offerti alla collettività, la Corte raccomanda di dare maggiore impulso alla contabilità analitica con l'implementazione dei centri di costo, elaborando budget di periodo da asservire al bilancio finanziario di previsione per poter quantificare i costi necessari per la realizzazione di singole opere comparandoli a livello nazionale o per la verifica dei costi di manutenzione su specifici tratti di strada.

6. PERSONALE E «CONSULENTI»

a) Profili generali

- 6.1. In via generale, va immediatamente sottolineata la **manca**za di un quadro istituzionale e strategico riguardante la gestione delle risorse umane nei suoi rilevanti e delicati momenti del **reclutamento**, dei dirigenti e della loro retribuzione, dell'assunzione del restante personale, della **formazione** e della **qualificazione professionale**, del **corretto impiego** del personale, **della determinazione quali-quantitative** delle operazioni assegnate a ciascun dipendente (**carichi di lavoro**) nella più vasta ottica di valutazione della proficuità del relativo **rendimento**.

b) La contrattazione aziendale

- 6.2. Il primo C.C.N.L. di natura privatistica relativo al personale non dirigente dell'ANAS, stipulato il 18 aprile 1996 e riferito al quadriennio 1994-1997, secondo l'ANAS, avrebbe dovuto recuperare il ritardo che, sotto l'aspetto del trattamento economico, era fermo al 31 dicembre 1990 (minimi tabellari, premio di produzione ecc.) con correlata accumulazione di «arretrati» secondo quanto avvenuto in realtà affini all'Ente (Autostrade S.p.A., edili, Ente Poste) (vedi Informative al Consiglio del 29 febbraio 1996 e 14 marzo 1996). Infatti il processo di trasformazione in ente pubblico aveva indotto l'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle P.A.) a non ricomprendere l'ANAS nel novero delle Amministrazioni

interessate al rinnovo contrattuale del comparto aziende.

Gli adeguamenti di natura economica riconosciuti con il primo contratto con decorrenza 1° gennaio 1996 hanno riguardato l'adeguamento dei minimi tabellari fermi da un quinquennio ed il recupero inflattivo relativo al biennio 1994-1995 **superando gli incrementi retributivi previsti dall'accordo sul costo del lavoro del 1993**. Consegue che la regolamentazione dei rapporti di natura economica nel periodo in esame non è stata improntata al rispetto del Protocollo Governo-Sindacati del 23 luglio 1993. Le risultanze di bilancio, come illustrato in seguito, depongono per l'aumento in misura rilevante delle spese nel periodo 1993-1996, malgrado la riduzione del personale. Successivamente sulla base così maggiorata gli aumenti salariali previsti sono stati contenuti nei limiti dell'inflazione programmata, fissati nell'1,8% per l'anno 1998 e nell'1,5% per l'anno 1999. Tuttavia, si è ritenuto di forfettizzare con una **erogazione «una tantum»** gli aumenti inerenti il periodo gennaio - novembre 1998 e ripartire gli ulteriori incrementi a scadenze prefissate superando così i suddetti limiti.

Analogamente si è proceduto per l'ulteriore biennio economico 2000-2001, limitando gli incrementi contrattuali al tasso di inflazione programmata per il medesimo periodo (rispettivamente 1,2% per l'anno 2000 e l'1,1% per il 2001) ed al recupero inflattivo pari allo 0,4% del monte salari derivante dalla differenza fra il tasso d'inflazione effettivo e quello programmato per il precedente biennio 1998-1999.

c) Gli istituti contrattuali

6.3. La stesura dei nuovi C.C.N.L. per i dipendenti dell'Ente ha dovuto affrontare, conciliandole, esigenze e problematiche sia di natura normativa che economica, su un tessuto organizzativo regolato da ordinamenti tipici del pubblico impiego e da stratificazioni comportamentali radicate da tempo. Si è, infatti, proceduto ad una rivisitazione degli istituti a suo tempo regolati dalla normativa del pubblico impiego, con particolare attenzione sia agli aspetti di inquadramento, riqualificazione e sviluppo professionale dei dipendenti sia a quelli normativi del rapporto di lavoro.

E' stato ridefinito l'intero assetto dell'ordinamento professionale per renderlo più flessibile e funzionale alle esigenze dell'Ente, superando la forte rigidità e l'eccessiva frammentazione del passato, attraverso una contrazione dei precedenti livelli retributivi e l'accorpamento di numerosi profili professionali (da 70 a 37) con correlato aumento delle retribuzioni.

Si è provveduto ad un più preciso inquadramento normativo di alcuni istituti contrattuali non ancora correttamente definiti (es. la trasferta), che avevano provocato evidenti squilibri sotto l'aspetto retributivo, tenendo anche conto della necessaria ottica di contenimento dei costi di gestione aziendale. Sono stati regolamentati gli istituti della turnazione e della reperibilità con conseguente limitazione del ricorso al lavoro straordinario ed è stata introdotta una indennità di zona per il personale che esplica, con carattere di continuità, attività di servizio in zone ricadenti in giurisdizione diversa dalla sede normale di lavoro, per consentire una maggiore flessibilità di impiego del personale tecnico.

d) Formazione del personale

6.4. L'attività formativa dell'Ente ANAS gestita da un apposito Ufficio inquadrato nella Direzione Centrale Affari Generali e Personale, si è sviluppata essenzialmente in quattro direzioni:

- a) formazione interna- programmazione e progettazione di corsi che vengono gestiti direttamente dall'Ufficio stesso che provvede a scegliere le materie, i docenti ed ad individuare le categorie di partecipanti;
- b) formazione esterna- avvio di dipendenti a corsi predisposti da società di formazione esterne, all'uopo selezionate, concernenti argomenti specifici di alta specializzazione che non è conveniente gestire direttamente dall'Ufficio formazione dell'ANAS;
- c) selezioni interne di personale;
- d) organizzazione e gestione di congressi e convegni finalizzati alla formazione.

Il punto di partenza è costituito dalla fase di "valutazione del bisogno di formazione che presuppone una indispensabile collaborazione tra l'Ufficio Formazione e le altre strutture che della formazione si devono avvalere per migliorare il rendimento e la professionalità di gruppi o fasce di dipendenti.

Entro il novembre di ogni anno viene elaborato un programma di formazione che contiene l'elencazione dei progetti di corsi da sviluppare nell'anno successivo suddivisi per materie e con la relativa previsione di costi.

Tale programma è il risultato della suddetta collaborazione e contiene anche le proposte elaborate dall'Ufficio sulla base delle esperienze con le strutture esterne di formazione che costituiscono un importante canale di informazioni. Il programma

non è però approvato con tempestività e la sua attuazione non ha prodotto alcun beneficio per l'eliminazione o la riduzione dei consulenti esterni, incaricati di svolgere compiti «istituzionali».

In proposito, si segnala che sono state avviate intese con strutture formative esterne di notevole rilevanza quali il Consel, che fa capo alla più importante scuola di formazione privata dell'Italia centrale, la Terza Università di Roma, la Scuola della Protezione Civile ed il Centro di addestramento della Polizia Stradale.

Per quanto riguarda i destinatari della formazione, particolare attenzione è stata posta nei confronti dei quadri, dei dirigenti e del personale tecnico.

Ogni anno almeno un terzo dei dipendenti dell'Ente frequenta corsi di formazione o di aggiornamento, la cui proficuità non è sottoposta ad un valido «**monitoraggio**» e soprattutto sulla verifica dell'impiego proficuo di quanto appreso da parte dei partecipanti ai corsi di formazione.

Per quanto riguarda i docenti, l'Ufficio Formazione fa riferimento in primo luogo a docenti interni (dirigenti, quadri ed esperti).

Se non è possibile il ricorso ai docenti interni, vengono richiesti docenti al Consel con il quale organismo esiste un rapporto privilegiato sulla base di una convenzione stipulata nel 1998.

Infine se anche la seconda via non è percorribile si danno incarichi retribuiti, dopo attenta ricerca, a docenti universitari, magistrati, esperti esterni (dirigenti o quadri di amministrazioni pubbliche o altri enti pubblici, professionisti o società di formazione).

e) La gestione delle risorse umane

6.5. Com'è noto, il Consiglio, ai sensi dell'art. 3 del Regolamento del

Personale, deve deliberare annualmente la dotazione organica complessiva, avuto riguardo alla struttura organizzativa adottata. Di contro, il regolamento di organizzazione non delinea compiutamente l'assetto organizzativo dell'Ente, rinviando ad atti successivi dell'Amministratore la definizione degli Uffici periferici e la futura articolazione dei Servizi della Direzione Generale.

La mancata effettuazione di precise scelte organizzative in sede regolamentare ha comportato la necessità di istituire, nell'ambito della Direzione Centrale del Personale, un apposito **Ufficio Organizzazione e metodo** con il compito di elaborare specifiche analisi sulle strutture ed i processi operativi, avanzare proposte sulla nuova organizzazione dell'Ente e consentire di stabilire le relative dotazioni organico-funzionali.

All'esito di un complesso processo, che ha consentito, attraverso l'esame dettagliato dei processi produttivi a livello centrale e periferico e dei relativi carichi di lavoro, la ricognizione dello stato delle strutture e del funzionamento delle stesse, è stato elaborato un modello di organigramma compartimentale con conseguente determinazione del fabbisogno delle risorse umane, che ha formato oggetto di varie informative al Consiglio (rispettivamente in data 5 settembre 1976, 7 ottobre 1996, 9 gennaio 1997, 23 gennaio 1997). Quest'ultimo, con la delibera n. 6/97 del 23 gennaio 1997 ha ritenuto opportuno, alla luce del processo di decentramento che cominciava a profilarsi (legge 59/97), **di non addivenire ad una formulazione definitiva della nuova organizzazione;** mentre con la successiva delibera n. 18/97 del 17 aprile 1997 ha disposto in ordine alla copertura delle esigenze improcrastinabili dell'area quadri seguendo lo «Studio per la determinazione di organico» elaborato dall'Ufficio organizzazione. Ciò comporta che, ad oggi, l'unico supporto organizzativo elaborato un documento, redatto

dalla competente Direzione nell'ottobre del 1997, non approvato dal Consiglio, che ha costituito e tuttora rappresenta per la struttura il riferimento per procedere al progetto organizzativo dei servizi di sorveglianza e di manutenzione dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, alla realizzazione del progetto di riorganizzazione del lavoro del personale d'esercizio presso il Compartimento di Roma, all'approvazione del progetto riguardante la struttura organizzativa della Sezione compartimentale di Catania, nonché a delineare il modello organizzativo dell'ufficio Speciale di Palermo. La definizione di tali progetti organizzativi, non approvati dal Consiglio, ha consentito di delineare concrete iniziative per la manovra di gestione del personale (assunzioni, trasferimenti e promozioni), per consentire l'adeguamento e la razionalizzazione delle dotazioni organico-funzionali degli uffici interessati. In tale ambito ha trovato collocazione anche l'assorbimento del fenomeno del precariato (oltre 1.100 unità).

E' stato, altresì, avviato un processo di **studio sul modello organizzativo compartimentale e della Direzione Generale del Personale** con individuazione, per quest'ultima delle macro aree di lavoro e dei processi decisionali e produttivi.

f) Il servizio Affari Generali

- 6.6. Il Servizio Affari Generali, nell'assetto delineato nell'ambito dell'Azienda di Stato dal D.M. 14 dicembre 1988, n. 22703 e, successivamente, nell'assetto definito dalla competente Direzione, doveva costituire, ponendosi come una struttura trasversale fra i vari Uffici della Direzione Generale, una sorta di imbuto attraverso la quale razionalizzare, uniformare e controllare quelle attività amministrative di logistica e supporto

essenziale al funzionamento degli altri Uffici, provvedendovi direttamente o con il ricorso all'esterno (ad es. consulenze), nei casi in cui non disponibili le necessarie risorse interne; ciò al fine di evitare anche possibili duplicazioni e sovrapposizioni.

In tale ottica particolare importanza assumeva **la gestione della materia delle consulenze** che presentava la necessità di garantire, nell'assetto dell'Azienda di Stato, **che non si verificassero affidamenti ripetuti sullo stesso argomento in modo tale da non superare il limite di spesa allora previsto dall'art. 152 del D.P.R. 1077/70 di L. 18.000.000 (IVA compresa), nonché di verificare, nel modulo dell'Ente, l'identità dei consulenti, in modo da impedire un numero eccessivo di incarichi alle stesse persone o società.**

Si è assistito, invece, ad una progressiva e graduale trasferimento di questa attività, mentre il tentativo di dare ordine ed uniformare il sistema dell'approvvigionamento dei beni e dei servizi, con la predisposizione di un'apposita procedura che detta le modalità operative generali e regolare tutte le funzioni amministrative connesse al procedimento, a tutt'oggi, non ha avuto ancora effetto, mancando il necessario riscontro per l'attivazione della procedura medesima.

Conseguentemente non si è realizzato il previsto raccordo, ma si è determinata una confluenza di tutti gli acquisti e del conferimento delle «consulenze» presso la Direzione Amministrativa e Finanziaria, che ha potuto procedervi senza alcun monitoraggio o controllo.

g) Profili specifici. Il costo del personale

6.7. Nel merito della gestione, si fa presente che il **costo del**

personale assorbe un'importante aliquota del contributo statale, stabilito come segue:

	(in miliardi di lire)	
	Preventivo	Consuntivo (come da art. 65)
Esercizio finanziario 1998	857,5	765,3
Esercizio finanziario 1999	853,5	781,7
Esercizio finanziario 2000	853,1	737,9
Esercizio finanziario 2001 (*)	480,0	

(*) Elaborazione Corte dei Conti, alla luce della diminuzione del 43,73%, collegata al trasferimento alle Regioni di n. 3.920 unità e 40 dirigenti come previsto dall'art. 7 della legge 59/1997.

6.8. Il costo medio annuo del personale dirigente si attesta ai seguenti valori:

Esercizio finanziario 1998	L.	229,8	mil
Esercizio finanziario 1999	L.	240,1	mil
Esercizio finanziario 2000	L.	257,8	mil
Esercizio finanziario 2001 (*)	L.	262,0	mil

(*) Elaborazione della Corte dei Conti sulla base dell'evoluzione storica.

6.9. **Il costo medio annuo del restante personale** si stabilisce come segue:

Esercizio finanziario 1998	L.	81,3	mil
Esercizio finanziario 1999	L.	84,9	mil
Esercizio finanziario 2000	L.	82,1	mil
Esercizio finanziario 2001 (*)	L.	84,0	mil

(*) Elaborazione della Corte dei Conti sulla base dell'evoluzione storica.

6.10. Nel settore della gestione del personale, si rileva che il **costo** assorbe una aliquota del contributo statale stabilito nel 2001 in **circa L. 480 mld**, con un **costo medio** per addetto di circa **L. 85 milioni/anno**, nettamente superiori a quelli rilevati in organismi pubblici simili. Il costo medio **dei dirigenti si colloca intorno a L. 260 milioni/anno**.

6.11. Ad una prima sintetica enunciazione, le maggiori «**criticità**» del settore si possono così riepilogare:

- a) **mancanza di una politica e di una correlata strategia per la migliore gestione, delle risorse umane**, in cui il dipendente dovrebbe collocarsi in una posizione «**centrale**» per la funzionalità dell'Ente per la sua forte carica «**professionale**» da tutelare e da migliorare, come avviene negli organismi più moderni, in cui il «**patrimonio**» **delle risorse umane** viene tutelato e costantemente migliorato in termini di **professionalità** e di **proficità**, in modo da costituire il fulcro centrale su cui far ruotare ogni azione,

programmatica ed operativa, dell'Ente.

- b) **carenza delle piante organiche** delle diverse strutture centrali e territoriali

In proposito, si precisa che la determinazione delle piante organiche nei diversi «centri» operativi assume una peculiare rilevanza sia per la sua natura di essere l'unico strumento per dare «**visibilità**» alla politica delle risorse umane sia per l'intrinseco collegamento con il programma: di attività, il programma annuale ed il contratto di programma cioè con gli atti più rilevanti per la gestione aziendale;

- c) **la ripartizione non armonizzata del personale** tra gli uffici centrali e quelli territoriali è riferita nel seguente prospetto:

Situazione del personale in forza al 31.12.2000
suddiviso tra uffici centrali e periferici

	<i>Dirigenti</i>	<i>Altri Dipendenti</i>	<i>Totale</i>
Direzione Generale	55	851	906
Compartimenti	51	6.957	7.008
Uffici Speciali	8	815	823
Totale	114	8.623	8.737

Dai dati suesposti, si evince la massima concentrazione del personale dirigente presso gli uffici centrali e la consistente penuria di personale nei Compartimenti operanti nel Nord, laddove i compiti operativi sono in massima parte decentrati presso gli uffici territoriali;

- d) del pari è dato riscontrare una **forte sperequazione** tra il personale assegnato alle Regioni settentrionali con riferimento a quello del Centro-Sud, come si evince dal

seguito prospetto, malgrado la maggiore rilevanza qualitativa degli interventi di costruzione di nuove opere ovvero di manutenzione della viabilità di cui risultano investite le Regioni settentrionali, ivi inclusi i lavori interessanti la rete autostradale;

Personale in forza dal 1998 al 2000 suddiviso per area geografica

Regioni	1998	1999	2000	Differenza 2000-1998
Nord				
Valle d'Aosta	52	52	50	(2)
Emilia Romagna	240	234	231	(9)
Toscana	333	309	304	(29)
Liguria	254	230	214	(40)
Lombardia	398	380	347	(51)
Piemonte	404	379	357	(47)
Friuli Venezia Giulia	149	166	195	46
Veneto	380	374	360	(20)
Trento	0			0
Bolzano	15	14	11	(4)
Totale personale area Nord	2.225	2.138	2.069	(156)
Centro				
Marche	222	213	206	(16)
Abruzzo	412	415	384	(28)
Lazio	1.465	1.517	1.508	43
Personale Comandato			15	15
Umbria	230	225	209	(21)
Totale personale area Centro	2.329	2.370	2.322	(7)
Sud - Isole				
Sardegna	759	747	724	(35)
Molise	173	168	165	(8)
Calabria	1.318	1.278	1.272	(46)
Puglia	428	419	399	(29)
Campania	757	695	668	(89)
Sicilia	830	797	757	(73)
Basilicata	382	369	361	(21)
Totale personale area Sud - Isole	4.647	4.473	4.346	(301)
Totale Generale	9.201	8.981	8.737	(464)

- e) da un'indagine eseguita dal Consiglio, in ordine alla funzionalità dei singoli uffici e alla formulazione delle eventuali proposte migliorative sono emerse deficienze ovvero insufficienza del personale con riferimento alle

«missioni» assegnate: situazione questa segnalata dai Titolari degli uffici Centrali e periferici;

- f) **omessa determinazione dei carichi di lavoro** necessaria per conseguire la migliore funzionalità ed operatività dei diversi «**centri**» operativi – centrali e territoriali – e per desumere gli elementi fondamentali per la prescritta valutazione «**di merito**».

Solo per tal via è possibile procedere ad una analisi e susseguente valutazione della gestione delle risorse umane e della sufficienza della relativa «**copertura**» per il raggiungimento dei prescritti obiettivi;

- g) **mancato monitoraggio dei carichi di lavoro**, identificando le eventuali difficoltà operative ovvero le riscontrate «anomalie» o «criticità» in modo da poter studiare e prontamente elaborare le eventuali misure correttive nel quadro dei principi e dei criteri aziendalistici;

- h) **omessa elaborazione** e approvazione da parte del Consiglio dei «**criteri vincolanti**» per le assunzioni dei dirigenti.

Ciò ha comportato – e tuttora consente – all'Amministratore di procedere alle assunzioni, alle promozioni e al pari dei conferimenti degli incarichi dirigenziali, specie quelli di vertice delle strutture centrali e territoriali, in assoluta discrezionalità, salvo la successiva informativa al Consiglio, che provvede a «ratificare» la decisione già assunta;

- k) ulteriore profilo attiene all'**investitura secondo le vecchie prassi della funzione di titolare di uffici centrali e periferici ai dipendenti appartenenti al ruolo tecnico degli ingegneri**, mentre la scelta dovrebbe essere incentrata sul giustificato e documentato accertamento della esistenza in capo all'interessato delle **qualità manageriali**

di programmazione, di organizzazione, di direzione, di coordinamento e di monitoraggio.

h) Personale dirigente

6.12 Il CCNL, attualmente in vigore, stipulato in data 29 novembre 2000 per il personale dirigente, è caratterizzato da momenti fortemente innovativi rispetto al precedente sistema dell'ANAS, sotto il duplice profilo economico e normativo.

Il trattamento economico è quantificato, *per relationem*, nella stessa misura applicabile ai dirigenti industriali in misura triplicata rispetto al 31 dicembre 1993. Esso è caratterizzato da un **minimo** contrattuale, pari a **L. 6.620.000** mensili, per 13 mensilità integrato da una **indennità operativa commisurata ad una mensilità** (quindi 14 mensilità) e da aumenti di anzianità di Lit. 250.000 biennali nonché dai seguenti nuovi istituti fissati dal CCNL, che concretano la «**retribuzione variabile**»:

- **superminimo individuale**, nella misura fissata dal Presidente-Amministratore ;
- **indennità di funzione**, in relazione all'incarico conferito, secondo gli importi fissati dal Presidente-Amministratore.

Da siffatta angolazione, le singole posizioni economiche **non** dovrebbero essere più erogate a **progressioni automatiche** ovvero a «**tetti**» **dello straordinario, erogati «a pioggia»**.

i) Altri dipendenti

6.13 Il contratto di lavoro del personale non dirigente, stipulato in data 17 maggio 1999, rappresenta un punto di passaggio tra