

visione della legge n. 287/71, disponendo che la costruzione e la gestione delle autostrade non costituiscono più l'oggetto "esclusivo" delle concessionarie, ma soltanto il "principale", riconoscendo così (comma 4) la legittimità dell'acquisto, da parte delle società concessionarie, di partecipazioni in altre società a condizione (comma 5) che vengano tenute contabilità separate delle diverse attività svolte.

Su tale punto sembra che, in presenza di una disposizione che opera come *jus superveniens*, non sia più possibile far valere violazioni che si assumono commesse sotto il precedente regime (soluzione quest'ultima che dovrebbe valere anche se l'ANAS, avesse tempestivamente proceduto alle dovute contestazioni).

E. - Un ulteriore aspetto della questione è costituito dalle azioni penali pendenti nei confronti dei Sig.ri Gavio: rinvio a giudizio dinanzi al Tribunale di Tortona e richiesta di rinvio a giudizio dinanzi al Tribunale di Torino, con le ordinanze di cui si allega copia.

In proposito, fermo restando che la questione della rinegoziazione della concessione esistente si svolge tra ANAS e società commerciale, appare singolare che l'ANAS continui a trattare con un soggetto i cui rappresentanti, *de jure* o *de facto*, sono sotto procedimento penale per reati di notevole gravità.

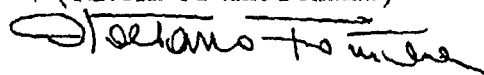
Peraltro la legge non prevede, in casi del genere, ipotesi di decadenza e — a parte la richiesta che l'ANAS potrebbe formulare alla società, di sostituzione dei quadri attualmente sotto procedimento penale (richiesta che, peraltro, appare di dubbia legittimità) — non si vede quale cautela possa essere adottata per evitare, alla fine, di trovarsi, l'Ente da una parte, e il Ministero dall'altra, accusati di aver trattato con soggetti moralmente inidonei.

F.-Per quanto concerne infine il blocco delle trattative per la rinegoziazione, che — come si è visto — si è venuto a determinare tra ANAS e SATAP, sembra che la soluzione migliore (anche in relazione a quanto esposto sub E) da adottare sia quella di prenderne atto e imporre alla concessionaria l'esecuzione delle opere (comprese quelle relative al V° lotto) alle condizioni e patti vigenti, salvo s'intende, procedere alla pronuncia di decadenza (su proposta dell'ANAS) in caso di rifiuto a proseguire.

Tanto premesso, trattandosi di questione particolarmente delicata, si ritiene opportuno
acquisire il parere del Consiglio di Stato.

IL DIRETTORE GENERALE

(ARCH. Gaetano Fontana)



VISTO : si inoltri a

al Consiglio di Stato

IL MINISTRO



RELAZIONE UFFICIO DI CONTROLLO INTERNO

PAGINA BIANCA

L'UFFICIO DI CONTROLLO INTERNO

RIFERIMENTI NORMATIVI

a carattere generale

- Decreto legislativo n. 29/93 e successive modifiche;
- Legge 14 gennaio 1994, n. 20;
- Legge 15 marzo 1997, n. 59;
- Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286: "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59";
- Deliberazione 16 giugno 2000 della Corte dei Conti: "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti".

a carattere specifico dell'Ente

- Decreto legislativo 26 febbraio 1994, n. 143 "Istituzione dell'Ente nazionale per le strade";
- D.P.R. 21 aprile 1995, n. 242: "Approvazione del nuovo statuto dell'Ente nazionale per le strade" – Titolo II Organizzazione dell'Ente – Art. 13;
- Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419 "Riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali, a norma degli articoli 1 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59" – art. 13 (revisione statutaria) lettera l).

LE FUNZIONI ATTRIBUITE E LA COLLOCAZIONE NELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA

L'introduzione della funzione del controllo di gestione nella Pubblica Amministrazione trae origine dal decreto legislativo n. 29/93, che, all'art. 20 (successivamente abrogato, ad esclusione del comma n. 8, dal Dlgs 30/7/1999 n. 286) la qualificava come "Verifica dei risultati - Responsabilità dirigenziali" e ne individuava i compiti di verifica dei risultati, come rispondenza dell'azione amministrativa al raggiungimento degli obiettivi, alla corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, all'imparzialità ed al buon andamento.

La legge istitutiva dell'Ente, all'articolo nove – titolato "Ordinamento contabile", prevede al secondo comma che nello statuto sia previsto un ufficio di controllo interno con il compito di accertare, in particolare, la rispondenza dei risultati dell'attività agli obiettivi programmatici, valutandone, comparativamente, costi, modi e tempi.

Lo statuto, sia pure con ulteriore rinvio al regolamento di organizzazione:

- ⇒ precisa i compiti dell'ufficio di controllo interno, ribadendo, all'art. 13, comma 4, lettere a), b), c) e d) la natura del controllo come verifica dei risultati
- ⇒ colloca l'ufficio di controllo, come struttura organizzativa interna, in posizione di staff nei confronti del vertice decisionale (Amministratore), verso il quale ha un dovere di segnalazione e formulazione di proposte risolutive (lett. c). In tale attività trova esplicazione la funzione di vigilanza sui programmi e sulla rispondenza degli stessi definiti in sede di approvazione del bilancio preventivo (lett. b).
- ⇒ stabilisce che, nell'ambito dell'organizzazione generale dell'Ente, l'ufficio di controllo opera in cooperazione con gli uffici preposti alla programmazione (Lett. d).

La collocazione in staff al vertice decisionale, così come definita dal regolamento di organizzazione, nonché le modalità di esplicazione delle attività e dei compiti specifici ad esso attribuiti, indirizzano la funzione dell'Ufficio verso una tipica attività di controllo di gestione e quindi non di natura ispettiva, identificandolo come una struttura di supporto decisionale, come tale gerarchicamente "indipendente" dagli altri uffici dell'Ente.

Le successive norme, L.59/97 e d.lvo n° 286/99, indirizzano sempre più l'attività degli uffici di controllo di gestione verso la verifica dell'organizzazione e dei risultati.

In particolare, il citato Dlgs 286/99, cui rinvia, per coerenza, il dlgs sul riordino degli enti pubblici nazionali, distingue le varie tipologie di controllo (strategico, di gestione, contabile amministrativo e valutazione dei dirigenti) introducendo nel contempo il concetto di "sistemi di controllo" cioè la necessità di svolgere i vari tipi di controllo in modo integrato e sinergico.

Dalla lettura combinata di quest'ultimo atto normativo con l'art.13 e dello Statuto dell'Ente è possibile identificare la funzione ed i compiti assegnati all'ufficio di controllo interno dell'ANAS.

In particolare, analizzando il comma 4 del citato art.13 dello Statuto le lettere b), c) e d) sembrano indirizzare le attività dell'Ufficio, come struttura interna all'organizzazione che segnala all'amministratore, verso "attività di valutazione e controllo strategico" così come definito dall'articolo 1, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

Invece i compiti individuati alla lettera a) dello stesso comma sembrano più propriamente quelli riconducibili al controllo di gestione così come individuato all'art.4 del Dlvo 286/99.

E' quindi a tali disposizioni, pur con gli opportuni adattamenti, che occorrerà fare riferimento per una corretta impostazione dei rapporti con gli organi istituzionalmente preposti al controllo medesimo.

LA FASE INIZIALE

L'Ufficio di Controllo, istituito a gennaio del 1996, ha avviato le prime attività nel mese di aprile 1996, che hanno riguardato¹:

1. Patrimonio dell'Ente: Verifica della correttezza dell'impostazione dell'inventario. L'ufficio ha segnalato al riguardo i ritardi, legati a problemi di carattere interpretativo degli artt. 4 e 11, comma 5, della legge 143/94, nell'emanazione dei decreti interministeriali (tesoro e LL.PP.) per l'individuazione del patrimonio indisponibile dello Stato da trasferire all'Ente. L'ufficio si è fatto promotore per la definizione di una procedura di rilevamento dei beni in possesso dell'Ente ed ha suggerito l'emanazione del decreto legge.
2. Residui Passivi: Esame di circa 60.000 fascicoli. E' stata suggerita la costituzione di una task-force per la ricostruzione dei dati.
3. Dispositivi di pagamento: rilevando mancanza di riscontro delle disponibilità rispetto al tempo medio di emissione dei dispositivi di pagamento. Viene proposto il rinnovamento delle procedure.
4. Concessioni: segnalando la necessità di recuperare la morosità esistente e quindi introdurre sistemi contro l'abusivismo.
5. Contenzioso: segnalando la mancanza di rilevazioni sistematiche di tipo contabile, rinviandone le stime. Viene proposto gruppo di lavoro.
6. Concessionarie autostradali: ravvisando la mancanza di un inventario utile alle riflessioni e verifiche. L'ufficio ha collaborato all'esame dei bilanci di tutte le concessionarie.

LE ATTIVITA' FINO AL NOVEMBRE 1999

Nella seduta del Consiglio di Amministrazione del 6 novembre 1996 viene data "informativa sulle finalità e l'organizzazione del controllo di gestione", illustrata tramite una relazione-agenda, redatta dall'Ufficio di Controllo Interno, nella quale emergono lo scenario di riferimento, le attività svolte e i risultati ottenuti: a giugno 1996, *le analisi conoscitive* e le valutazioni di alternative; a settembre 96, *l'analisi e la progettazione di massima del sistema di controllo*; sempre nel corso del 1996, *l'analisi delle urgenze e l'avvio dei primi interventi migliorativi*.

Le *analisi conoscitive* hanno fatto emergere quanto segue:

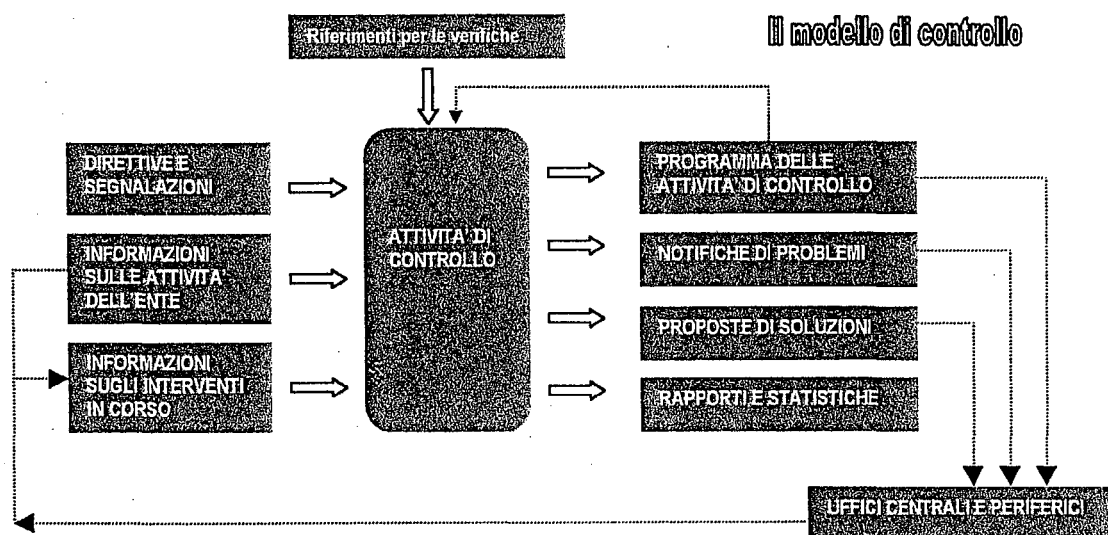
¹ Consiglio di Amministrazione del 23 maggio 1996

- ❑ molteplicità di problemi in tutte le aree, non limitate al solo controllo dei costi;
- ❑ evidente esigenza di un ruolo di servizio dell'ufficio, piuttosto di un controllo a posteriori;
- ❑ non adattabilità immediata al contesto ANAS dei progetti di sistemi di controllo;
- ❑ utilizzare tecniche e strumenti collaudati quali l'analisi delle attività e dei processi.

L'analisi e la progettazione di massima del sistema di controllo ha permesso di evidenziare quali tipi di controllo è necessario mettere a sistema:

- ❑ legittimità (→ Norme: disposizioni legislative e regolamenti di attuazione);
- ❑ rispondenza (→ Riferimenti operativi: programmi bilanci, budget e piani di attività);
- ❑ conformità (→ Disposizioni: regolamenti e procedure interne, standard);
- ❑ qualità (→ Obiettivi di qualità: costi-benefici degli investimenti, miglioramento continuo).

Quindi è stato ipotizzato un modello del processo di controllo (riportato di seguito), sono stati individuati i vantaggi dell'analisi per processi e sono stati definiti i macroprocessi dell'Ente.



- Sono stati così individuati i “macroprocessi” dell'Ente, suddivisi in processi a valore aggiunto e processi di servizio.

L'analisi delle urgenze e l'avvio dei primi interventi migliorativi hanno riguardato le seguenti problematiche:

- ❑ sistema informativo lavori;
- ❑ osservatorio gare;
- ❑ avvio analisi voci di spesa;
- ❑ analisi dati di patrimonio;
- ❑ monitoraggio attività centro di Cesano e relativa valutazione;
- ❑ registro dei problemi;
- ❑ impostazione di indicatori coerenti con un sistema di rilevazione per processi².

La prima relazione di gestione sull'anno 1996 è stata discussa nella seduta del Consiglio di Amministrazione del 23 luglio 1997.

L'Ufficio, con ordine di servizio del 27/1/1997, a firma dell'Amministratore, è stato strutturato in cinque aree funzionali:

² Consiglio di Amministrazione del 6 novembre 1996

1. Progettazione e gestione lavori; 2. Concessionarie; 3. Amministrazione, finanza, personale e affari generali; 4. Affari legali; 5. Referto e coordinamento con Il Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo dell'ANAS. Non sono state previste risorse referenti a livello periferico.

Seguendo le linee di indirizzo sopra riportate l'Ufficio ha elaborato varie relazioni. In particolare ha provveduto a:

- ❑ definire un documento con l'indicazione degli obiettivi a breve per gli uffici centrali e periferici;
- ❑ mettere a punto un sistema informativo finalizzato al controllo di gestione sui lavori, che ha rappresentato e rappresenta l'attività con maggiori problematiche sia dal punto di vista organizzativo che economico. In particolare l'attività si è esplicata con la revisione dell'applicativo disponibile, la diffusione sul territorio e l'addestramento del personale;
- ❑ strutturare un sistema di indicatori utili ai responsabili delle strutture operative, per parametri fondamentali³.

Le prime due attività sono state concluse, la terza ha avuto applicazione soltanto nell'anno 2000, ed è tuttora in fase di implementazione con il prossimo avvio di indicatori di performance.

Per quanto riguarda l'impianto per la contabilità analitica ed il monitoraggio dei costi l'ufficio ha provveduto alla strutturazione della codifica delle c.d. voci di spesa ed alla individuazione di indicatori utili al monitoraggio del costo del personale (voce più significativa tra le spese di funzionamento dell'Ente)⁴.

Le relazioni elaborate periodicamente dall'Ufficio hanno riguardato:

- ❑ Il Bilancio dell'ANAS
- ❑ Investimenti ANAS e le attività dell'Ufficio di Controllo
- ❑ Relazioni relative alle visite effettuate presso i Compartimenti
- ❑ Rapporti fra gli organi istituzionali, gestione delle risorse, organizzazione della struttura e gestione del personale, gestione degli investimenti, rapporti con le concessionarie
- ❑ Verifica della compatibilità economica delle modifiche organizzative scaturite dai documenti "Modello organizzativo per i compartimenti" ed "Implementazione della nuova struttura organizzativa"
- ❑ Personale dell'Ente
- ❑ Procedura approvazione delle convenzioni, complesso delle garanzie da chiedere all'atto dell'assentimento della nuova convenzione, modalità di vigilanza sulle concessionarie
- ❑ Illegittimità convenzione ANAS - Autostrade S.p.A. Esigenza di una pronuncia da parte della Corte dei Conti sullo schema di convenzione
- ❑ Situazione dei collaudi e situazione stesura del relativo disciplinare

L'Ufficio di Controllo ha provveduto inoltre a relazionare in merito alle Società Concessionarie ed alla stipula delle nuove convenzioni⁵.

La relazione sulla gestione dell'anno 1997 è stata esaminata dal Consiglio di Amministrazione del 23 giugno 1998.

L'Ufficio ha collaborato alla predisposizione di un'apposita relazione sul contenzioso dell'Ente⁶ così come rilevato al 31 dicembre 1997.

Nel 1998 l'Ufficio ha focalizzato l'attenzione su due progetti ritenuti fondamentali:

- COAN (Contabilità Analitica) area amministrativa;
- SIL (Sistema Informativo Lavori) area tecnica.

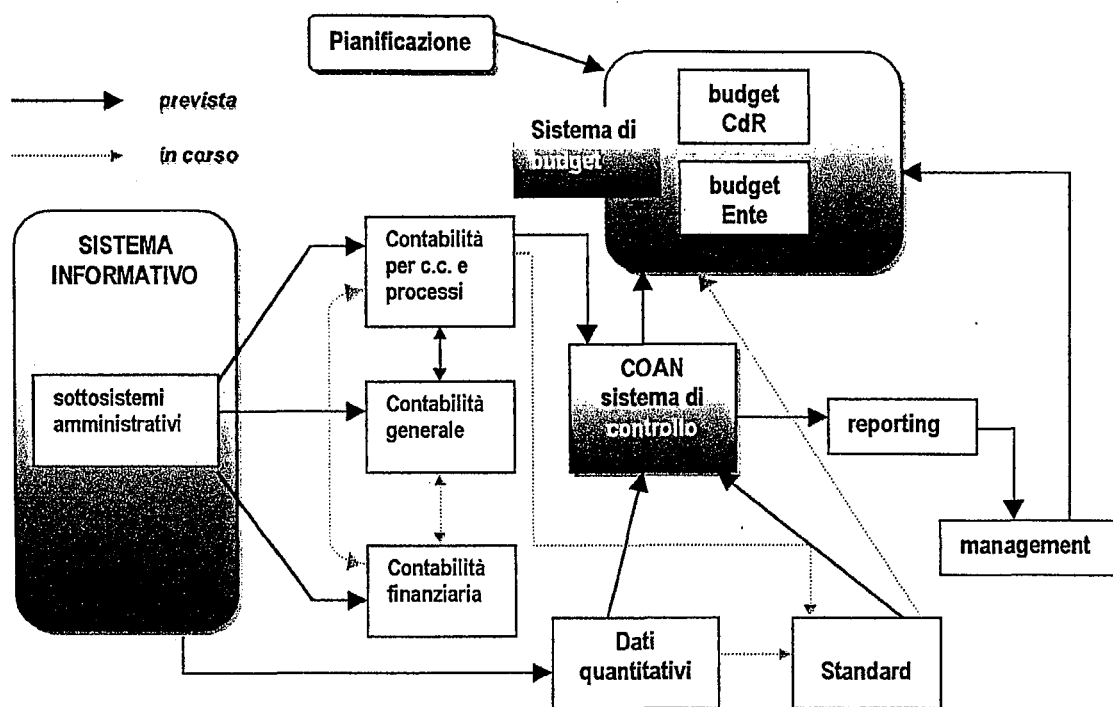
³ Consiglio di Amministrazione dell'11 settembre 1997

⁴ Consiglio di Amministrazione del 9 marzo 1998

⁵ Consiglio di Amministrazione del 5 maggio 1998

⁶ Consiglio di Amministrazione del 13 gennaio 1999

Lo schema logico di riferimento strutturato dall'ufficio per la stesura della reportistica periodica è rappresentato tramite il grafico seguente:



Nello stesso tempo l'ufficio ha individuato una serie di indicatori a carattere quantitativo per l'analisi spaziale e temporale dei dati gestionali.

La relazione sulla gestione dell'anno 1998 è stata esaminata dal Consiglio di Amministrazione del 23 giugno 1999. L'ultimo trimestre dell'esercizio 1999 ed il primo dell'esercizio 2000 è stato caratterizzato dal periodo di vacatio della posizione del dirigente responsabile e dall'uscita di altro personale, anche dirigenziale.

LE ATTIVITA' DA MAGGIO 2000 A DICEMBRE 2000

La nomina del nuovo dirigente l'Ufficio è avvenuta a maggio 2000, dopo sette mesi (ottobre 1999 – maggio 2000).

Nel corso dei primi mesi dall'insediamento, il nuovo dirigente l'ufficio ha provveduto, con una diversa distribuzione di compiti e con passaggi di personale interno all'Ente, a garantire un minimo di funzionalità dell'Ufficio.

L'ufficio, malgrado tali difficoltà organizzative, nel corso dell'anno 2000 ha provveduto:

- ad ulteriori analisi conoscitive, attraverso incontri con i responsabili di vertice e degli uffici compartimentali, con lo scopo di favorire l'individuazione delle principali criticità relative all'organizzazione del lavoro e delle attività gestionali di base, in funzione della natura delle attività delegate e dei processi gestiti;
- a riprendere e definire attività già avviate, quali quelle relative alla procedura per la manutenzione emanata nel giugno 2000 e la ripresa delle attività sulla procedura acquisti;
- ad avviare i primi interventi urgenti; lo studio e la verifica interna all'ufficio dei primi indicatori di performance che sono stati messi a disposizione dei responsabili di direzione interessati, ai responsabili dei piani speciali, nonché al vertice aziendale;
- ad avviare la progettazione di un modello operativo di controllo;

- a relazionare sulla gestione dell'Ente relativa all'esercizio 1999 sulla base degli strumenti e delle informazioni disponibili.

Da tale ultima relazione emergono una serie di suggerimenti, tra i quali si citano:

- ⇒ Definire l'integrazione informatica complessiva attraverso la quale è possibile avere a disposizione un dato aziendale UNIVOCO e affidabile. Gestione integrata Ordine, Fattura, Magazzino, Lavori in corso, Ammortamenti, Competenza, Bilancio;
- ⇒ Strutturare sistemi formalizzati di valutazione del personale per garantire percorsi di carriera Criticità legata al continuo spostamento verso l'alto dei livelli di inquadramento del personale da addebitare ai procedimenti ex. Art. 70;
- ⇒ Monitorare le assunzioni a tempo determinato per evitare il rischio di assunzioni dovute ad obblighi giuridici, non pianificate;
- ⇒ Procedurare la programmazione con il coinvolgimento di tutte le Direzioni ed Uffici interessati (Criticità: ritardo nella stipula);
- ⇒ Procedurare l'attività di progettazione per individuare tempi e le responsabilità delle varie fasi
- ⇒ Definire e applicare la nuova procedura manutenzione, come strumento indispensabile per passare da una manutenzione d'urgenza ad una manutenzione programmata (coinvolgimento e riduzione dei tempi di spesa);
- ⇒ Ritardi nel Programma Operativo Plurifondo dovuti al ritardo della Regione Sardegna nella progettazione;
- ⇒ Ricercare modalità più efficaci di controllo e vigilanza a seguito dell'allargamento dell'oggetto sociale delle società concessionarie autostradali;
- ⇒ Altre criticità segnalate: dotazione del personale (inadeguata sia per l'aspetto quantitativo che qualitativo), formazione del personale, in particolare sull'utilizzo degli strumenti informativi (SIL); difficoltà sulla definizione delle procedure di esproprio.

L'ufficio ha inoltre segnalato una serie di aree di miglioramento, per le quali ha identificato come obiettivi prioritari da raggiungere nel breve periodo:

- l'eliminazione di attività di rilevazione autonoma, quindi la standardizzazione dell'azione amministrativa, intesa nella sua ampia accezione, cioè di rilevazione di qualsiasi evento inserito nel processo analizzato, composto non solo di dati finanziari ma anche fisici e gestionali;
- il completamento del Sistema Informativo Lavori: consentendone la piena disponibilità, ai vari livelli dell'organizzazione dell'Ente. Contestuale allineamento dei dati con quelli del Sistema Contabile per la manutenzione, al fine di consentire all'Ufficio di Controllo di lavorare anche su parametri fisici e non solo contabili.
- lo sviluppo delle specifiche professionalità in materia di pianificazione e controllo di gestione da inserire negli uffici periferici;
- l'implementazione dei processi di comunicazione e collaborazione tra le unità operative di linea;
- l'attivazione del "controllo dei processi", attraverso l'anticipazione, la semplificazione ed il miglioramento continuo (innovazione);
- la tempestiva misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi aziendali, attraverso il "Controllo dei business", cioè sulla qualità della gestione e sull'efficacia operativa, con lo sviluppo quindi di parametri di riferimento, con confronto con l'esterno;
- la strutturazione del sistema di controllo di gestione per la specifica realtà del Centro Sperimentale Stradale di Cesano, ai fini di facilitare il processo decisionale riguardo allo stesso sviluppo del Centro.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E SINTESI

L'introduzione nel modello organizzativo dell'Ente ANAS delle funzione del controllo di gestione ha risentito, sin dall'inizio, di numerose problematiche, alcune delle quali ad oggi risolte ed alcune ancora attive.

Innanzitutto si sottolinea che la funzione del controllo interno è nata da disposizioni legislative e non da una spinta autopropulsiva dovuta ad una sentita esigenza di informative da parte del management.

Ci si riferisce alla mancata esigenza da parte del management, a tutti i livelli, di avere a disposizione, per meglio operare le scelte di propria competenza gestionale, le attività informative e di monitoraggio svolte dall'ufficio di controllo.

Inizialmente l'attività dell'ufficio veniva confusa con i controlli che precedentemente venivano svolti nella vecchia Azienda Autonoma.

Sicuramente tale confusione è stata in parte amplificata dalla necessità iniziale di garantire una continuità delle attività una volta che, nel febbraio del 1996, la Ragioneria Centrale, presso l'Azienda Autonoma ANAS, cessò la sua attività.

Infatti, non ha certo semplificato la situazione il cambiamento dello stato giuridico dell'Ente che avrebbe anche richiesto un adeguamento istantaneo di capacità e strumenti di management da parte di tutti coloro preposti, ai vari livelli, a ruoli di responsabilità e di metodi di lavoro da parte del personale tutto.

Ciò ha comportato lo svolgimento di compiti e attività non proprie, quali ad esempio, la relazione accompagnatoria al conto consuntivo 1995⁷ (redatto dalla Ex Direzione Centrale di ragioneria dello Stato) e lo sviluppo della tabella tariffaria per prestazioni a privati⁸.

Tale attività è proseguita con la relazione relativa ai canoni di concessione lungo le strade statali⁹.

Il particolare contesto in cui si è trovato ad operare ha praticamente imposto di fare leva su un ruolo cooperativo dell'ufficio e, nello stesso tempo, di portare avanti gradualmente le attività di controllo vere e proprie - attraverso l'individuazione di processi e strumenti da porre a base del sistema di controllo che si voleva adottare - e, cosa altrettanto fondamentale, di introdurre all'interno dell'ente la cosiddetta "cultura del controllo" ovvero lo sviluppo di competenze manageriali da parte del management dell'Ente.

Una delle maggiori difficoltà, tuttora attive, è senza dubbio che le posizioni dirigenziali sono state storicamente ricoperte da professionisti che, a parte alcuni isolati esempi, non sempre dispongono delle necessarie doti di managerialità e cioè quelle che consentono di guidare verso il raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

Per questa ragione una parte rilevante delle pregresse ed attuali attività dell'ufficio è consistita in un'azione di condivisione degli strumenti che si potevano mettere a disposizione ai responsabili della gestione.

Altro fattore che ha caratterizzato fortemente la gestione corrente, e quindi le stesse attività dell'Ufficio di Controllo Interno, è stato l'impatto delle problematiche pregresse: si pensi alle difficoltà operative necessarie per l'individuazione e sviluppo di soluzioni specifiche per il completamento dei lavori non chiusi (alcuni risalenti a molti anni or sono, con numerosi passaggi

⁷ Consiglio di Amministrazione del 4 luglio 1996

⁸ Consiglio di Amministrazione del 6 agosto 1996

⁹ Consiglio di Amministrazione del 18 luglio 1996

¹⁰ La disponibilità di un sistema informativo idoneo alle esigenze del controllo di gestione ha richiesto un congruo tempo per il relativo sviluppo, effettuato all'interno. Infatti l'Ente, nella fase iniziale, non disponeva di un sistema contabile completo ed integrato: al programma di gestione della contabilità finanziaria - realizzata in modo autonomo dopo la sospensione del servizio da parte della Ragioneria Generale (febbraio 1996) - è stato affiancato un sistema di Contabilità Generale. E' stata poi attivata la rilevazione dei dati analitici per centri di costo, anche se con molte difficoltà.

¹¹ Consiglio di Amministrazione del 4 luglio 1996

¹² Consiglio di Amministrazione del 6 agosto 1996

¹³ Consiglio di Amministrazione del 18 luglio 1996

di responsabilità tra persone diverse) per verificare la natura dei residui passivi e definire azioni di recupero. A ciò si è aggiunto un flusso continuo di richieste dai vari organi dello Stato, sempre riguardanti la passata gestione, che hanno comportato l'elaborazione manuale di informazioni cartacee.

Dal punto di vista strettamente tecnico si è scelto di focalizzare l'attenzione sul Controllo dei lavori.

In questa ottica sono state attivate le seguenti iniziative: 1. Controllo dei lavori – 2. Condivisione di un sistema di obiettivi – 3. Cruscotto aziendale – 4. Processi di controllo.

1. Controllo dei lavori

Per le specifiche esigenze del controllo dei lavori, è stata completata, migliorata e riattivata su tutti i compartimenti, una procedura informatica (SIL) preesistente dal 1990 e, di fatto, non utilizzata. Le attività di studio sono iniziate negli ultimi mesi del 1996 e sono state pressoché concluse alla fine del 1998.

Ad oggi sussistono ancora problemi legati al non completo caricamento dei dati da parte delle strutture periferiche; si conta, anche grazie alle ultime disposizioni interne, di raggiungere la completa affidabilità entro il primo semestre del 2001. Tutti gli ispettorati sono stati responsabilizzati sulla supervisione dei dati immessi. Il SIL rappresenta il primo elemento di base di un controllo di gestione ANAS: quello della conoscenza sulla situazione reale di ogni lavoro in corso. Anche se esso rappresenta soltanto un primo passo di un controllo di gestione, che ha cominciato a produrre informazioni principalmente su aspetti di efficacia e solo indirettamente su quelli di efficienza ed economicità di gestione, costituisce notevole supporto all'Ente viste le carenze dimostrate nelle precedenti gestioni sotto l'aspetto del controllo dei lavori.

Dal punto di vista dell'introduzione di strumenti atti a migliorare la gestione l'Ufficio si è dedicato alla:

2. Condivisione di un sistema di obiettivi
3. Creazione di un cruscotto aziendale
4. Individuazione dei processi di controllo

2. Sistema di obiettivi

Sin dal 1998 si è cercato di introdurre un sistema che individuasse gli obiettivi prioritari delle strutture, tale tentativo non ha avuto particolare successo sia per la mancata abitudine del management dell'Ente di confrontarsi con tali strumenti e sia perché probabilmente il vertice aziendale non condivideva a pieno il valore strategico di tale iniziativa.

Va in ogni caso ricordato che l'assegnazione di un sistema di obiettivi, sulla base del quale verificare le attività di ciascun responsabile e quindi misurare le capacità di conduzione della gestione da parte del management, ha rappresentato comunque un'innovazione in un ambiente di derivazione pubblica.

Dopo una pausa di riflessione nell'esercizio 2000 in cui non sono stati individuati obiettivi prioritari di gestione per l'esercizio 2001, grazie anche all'imput da parte del Consiglio di Amministrazione, si è proceduto per individuare gli obiettivi e attività delle strutture.

Per evitare il ripetersi delle criticità manifestatesi negli esercizi '98 e '99, l'Ufficio si è dedicato, con particolare attenzione, alla condivisione degli obiettivi individuati con chi poi aveva la responsabilità di raggiungerli.

Ciò ha comportato un notevole lavoro di raccordo con tutte le strutture coinvolte per arrivare all'individuazione degli obiettivi condivisi delle modalità di verifica e misura e dei tempi di raggiungimento degli stessi.

A tutt'oggi, manca però l'ultimo elemento indispensabile per introdurre un sistema di obiettivi (management by object) e cioè il collegamento ad un sistema di incentivazione che dia la possibilità di differenziare tra coloro che raggiungono gli obiettivi prefissati e quelli che per varie ragioni non li raggiungono.

Un sistema di obiettivi combinato ad un sistema di incentivazione rappresenta esso stesso un fondamentale strumento del controllo di gestione, le cui leve sono immediatamente disponibili al management e che non richiede particolari strumenti informativi oltre quelli già disponibili.

Altro fattore critico per la completa affermazione tra gli strumenti gestionali dell'Ente del sistema per obiettivi è la non contestuale assegnazione alle singole unità operative del budget, inteso come assegnazione non solo delle risorse economiche ma anche delle risorse umane e tecniche.

Affinché tutto ciò sia possibile costituirà passaggio obbligato la rilevazione dei principali processi dell'Ente, già individuati, al fine di costruire standard di riferimento relativi alle risorse utilizzate, oltre che superare l'attuale situazione di inadeguatezza di ruoli organici professionali.

3. Cruscotto aziendale

Conseguentemente all'attività di organizzazione delle informazioni relative all'esecuzione dei lavori svolte procedendo alla rivisitazione del SIL e alla introduzione di un applicativo denominato gestione lavori, l'ufficio si è dedicato allo sviluppo di un cruscotto aziendale (quadro di controllo) relativo agli investimenti svolti dall'Ente, cioè un sistema di indicatori progettato per offrire una visione integrata dell'andamento delle principali variabili gestionali relative al processo delle nuove costruzioni ed a quello della manutenzione.

Tale attività è stata fortemente rallentata a causa del mancato completamento dell'utilizzo del sistema SIL; per eliminare tale criticità risulta necessario migliorare il sistema delle procedure di rilevazione dati che consentono di "catturare" con tempestività e completezza tutti i dati relativi alla gestione.

In conseguenza di tali attività sin dal 1997 l'Ufficio ha proceduto allo studio di indicatori di performance generati dalla banca dati SIL. La predisposizione degli stessi è stata condizionata dall'affidabilità dei dati contenuti nell'applicativo, per questo nel secondo semestre del 1999 sono stati elaborati una serie di indicatori che, integrando le informazioni provenienti dal SIL con dati prettamente contabili, consentissero di monitorare le attività relative al processo di nuove costruzioni.

Dopo una fase di verifica degli stessi, che si è protratta per circa un anno anche per la concomitante assenza del dirigente l'Ufficio, è stato provveduto alla rivisitazione e quindi alla ufficializzazione degli stessi dal primo semestre dell'anno 2000.

Tali indicatori individuati dall'ufficio, sono stati condivisi con la Direzione preposta, e hanno lo scopo sia di permettere le necessarie valutazioni all'ufficio di controllo ma anche di consentire al management il controllo delle attività attraverso un limitato numero di parametri che rilevano gli aspetti essenziali della missione aziendale.

Proprio questa è la condizione indispensabile per lo sviluppo di tale strumento, cioè la consapevolezza da parte di chi ha la responsabilità gestionale dell'utilità degli stessi.

Il sistema di indicatori è stato elaborato dall'Ufficio di Controllo, verificato dalle Direzioni Centrali e poi approvato dall'Amministratore.

4. Processi di controllo

L'ufficio ha completato la definizione dei processi su cui basare lo sviluppo delle proprie attività.

Tale attività risulta fondamentale per:

- ⇒ determinare e concordare con il sistema direzionale dell'Ente un insieme di obiettivi e di modalità operative delle attività di controllo;
- ⇒ determinare le specifiche dettagliate del sistema informativo di supporto alla esecuzione di tali attività;
- ⇒ predisporre le procedure di funzionamento che dovranno essere seguite sia dal personale dell'Ufficio di controllo sia da quello degli Uffici che partecipano alle attività di controllo.

La necessità di un coordinamento con gli altri uffici dell'Ente risulta evidente per il fatto che, da un lato, all'Ufficio di Controllo Interno sono state assegnate responsabilità assimilabili a quelle che nelle aziende private prendono il nome di "controllo di gestione"¹⁴ e in questo ambito, il ruolo del sistema di controllo è di supporto a quello del sistema direzionale di linea, ed i controlli debbono essere il più possibile concomitanti alle operazioni aziendali; dall'altro, è assegnata la responsabilità di svolgere verifiche "indipendenti" dalle operazioni sottoposte a controllo, cioè

¹⁴ Responsabilità che sono identificabili come l'insieme di attività richieste per controllare la realizzazione degli obiettivi aziendali, con particolare riguardo agli aspetti di economicità, ma non limitatamente ad essi.

verifiche eseguite da un'unità organizzativa non direttamente coinvolta nella loro esecuzione. Queste verifiche non sono da intendersi sostitutive di quelle che debbono essere eseguite "in linea" da parte degli Uffici e del sistema direzionale, che hanno responsabilità gestionali dirette.

La base informativa di cui hanno necessità le attività di controllo interno per svolgere tali ruoli è in gran parte comune a quella necessaria per il sistema direzionale dell'Ente. Quindi l'Ufficio di Controllo Interno ha cercato, è sta tutt'oggi cercando, di ottenere la realizzazione di un sistema di controllo di gestione che sia di impiego e riferimento comune.

Più in generale, i metodi utilizzati nel controllo di gestione hanno visto approcci di tipo tradizionale, cioè che si basano su risultati contabili (contabilità analitica per centri di costo/profitto, l'analisi dei costi per attività/processo), e approcci di tipo strategico, che hanno come punto di riferimento, oltre che l'ambiente esterno, anche gli aspetti relativi all'ambiente interno quali le risorse, la tecnologia e le competenze dell'organizzazione. Anche la stessa analisi di bilancio, attraverso le opportune elaborazioni, può essa stessa rappresentare un modello che è in grado di far comprendere e giudicare la gestione.

Si può affermare che il controllo di gestione, al fine di consentire una migliore conoscenza dei fenomeni aziendali e quindi di garantire un supporto per i processi decisionali, necessita di un approccio sostanzialmente integrato dei due indirizzi sopra esposti.