

Viene precisato in proposito che la Direzione Centrale Autostrade e Trafori - Area amministrativa ha rinviato al corrente anno finanziario (1996) la individuazione dell'importo del contributo di che trattasi.

Al riguardo il Collegio, considerato il notevole lasso di tempo trascorso dalla emanazione della predetta delibera CIPE, chiede che siano forniti puntuali ed esaustivi elementi conoscitivi sulle cause determinanti il ritardo in ordine alla definizione ed erogazione del predetto contributo e se eventualmente ciò implichi responsabilità a carico di funzionari dell'Ente.

Le entrate in conto capitale ammontano a complessive L.3.628.325,0 milioni con una diminuzione rispetto al 1994 (L.4.921.222,2 milioni) di L.1.292.897,2 milioni pari al 26,3%. Alle minori entrate hanno concorso la riduzione del contributo dello Stato erogato in relazione all'art.1, comma 1, del D.L.vo n.143/1994 finalizzato alla copertura delle spese dello stesso titolo ed al rimborso prestiti (cap.751), pari a L.440.000,7 milioni. Detto contributo, infatti, nel 1994 era stato fissato in L.3.473.464,4 milioni mentre nel 1995 è stato determinato in L.3.033.463,7 milioni.

Ulteriori riduzioni si registrano negli altri capitoli di parte capitale relativi a trasferimenti statali: -L.20.000,0 milioni (cap.764), -L.3.050,0 milioni (cap.778), mentre risultano aumenti nei capitoli 757 (+L.21.982,2 milioni e 765 (+L.1.300,0 milioni).

Nel complesso i contributi statali in c/capitale erogati in base alla legge finanziaria 1995 ammontano a L.3.596.263,7 milioni, con un aumento di L.17.176,0 milioni rispetto agli originari stanziamenti iscritti nello Stato di previsione del Ministero dei Lavori Pubblici (cap.7276).

Tali contributi costituiscono il 99% del totale delle entrate in c/capitale e concorrono alla copertura delle spese dello stesso titolo ivi comprese le quote capitale dei mutui (L.4.917.131,5 milioni) per il 73,1%.

Alla copertura delle maggiori spese di investimento rispetto ai contributi statali ed entrate proprie l'Ente ha fatto fronte mediante accensione di mutui per la maggior parte a proprio carico (l'80% circa) e per il resta a totale carico del Ministero del Tesoro.

Fra le predette voci di entrata merita di essere segnalata quella afferente al cap.701 "Proventi derivanti dalla vendita di relitti e di aree disponibili, etc" di L.567,3 milioni derivanti dalla alienazione di case cantoniere (L.232.950.000), di relitti e di barriere metalliche.

In proposito il Collegio fa considerare che la vendita dei predetti beni patrimoniali - che si inseriscono allo stato nell'ambito della finanza straordinaria - pur determinando entrate finanziarie incidono negativamente ed in via permanente sulle consistenza del patrimonio netto aziendale alla voce "immobilizzazioni materiali". Il Collegio ricorda altresì di aver già raccomandato all'Ente di predisporre, nel quadro generale di una ottimale gestione del proprio patrimonio e di acquisizione di nuove fonti di entrate proprie, un piano di dismissione di beni immobili di sua proprietà ivi compresi gli alloggi di servizio, non utilizzabili come beni strumentali o da reddito, delineando a tal proposito un programma operativo di larga massima del quale erano state indicate le varie fasi procedurali e che una volta definito doveva essere deliberato dal Consiglio di Amministrazione e sottoposto ad approvazione degli Organi vigilanti (vedasi verbale n.13 del 31.1.1996).

Quanto al cap.731 "Somme da introitare per l'ammortamento di beni patrimoniali" di L.3.800,0 milioni, si evidenzia che trattasi di partita compensativa che trova allocazione per pari importo al cap.431 della Categ.VII^a delle spese correnti. Tale appostazione contabile è specifica, come è noto, del bilancio dello Stato nel quale l'ammortamento ha natura finanziaria anzichè economica e che, peraltro, allo stato, ha una valenza informativa pressochè insignificante tanto più che la stessa da anni non risulta aggiornata in relazione al variare del patrimonio dell'ANAS. E' evidente, quindi, che in sede di formazione del nuovo bilancio annuale finanziario ed in quello economico tale voce dovrà assumere la natura tipicamente economica secondo procedure e modalità di calcolo differenziate in relazione ai vari beni da ammortizzare.

Quanto alle entrate derivanti dall'accensione di prestiti si rileva che l'importo complessivo della previsione definitiva di L.3.302.600,0 milioni (residui + competenza) risulta interamente riscosso. Di tale importo L.1.362.600,0 milioni concernono gli incassi di competenza dell'anno 1995. Al riguardo va segnalato che l'entrata di cui al cap.955 di L.362.100,0 milioni concerne la contrazione di un mutuo con onere di ammortamento a totale carico dello Stato ed è finalizzato ai lavori di ripristino delle strutture viarie danneggiate dagli eventi alluvionali della prima decade del mese di novembre 1994 (ex art.8 L. 16.2.1995, n.35). Detta entrata trova corrispondenza al cap.800 delle spese in conto capitale, il cui stanziamento non risulta utilizzato.

L'entrata relativa al cap.956 attiene ad un mutuo di L.1.000.000,0 milioni contratto dall'Ente, con onere a proprio carico, per il finanziamento del piano decennale della viabilità di grande comunicazione (piano stralcio anni 1995 e 1996). Detta entrata è stata riassegnata al cap.801 delle spese in conto capitale e non utilizzata nell'anno 1995.

Si precisa che nell'anno 1995 sono venute meno le autorizzazioni a contrarre mutui previste dalla legge finanziaria 1991 (L.8.000 miliardi) e dalla legge finanziaria 1992 (L.2.100 miliardi) per il finanziamento dei programmi costruttivi dell'ANAS.

Le spese impegnate in c/capitale nel 1995 ammontano a L.4.112.118,2 milioni con un incremento rispetto al decorso esercizio finanziario (L.6.216.266,9 milioni) di L.2.104.148,8 milioni, pari al 33,8%. I pagamenti in c/competenza, che nel 1994 risultavano di L.917.720,1 milioni subiscono una contrazione di ben L.620.360,8 milioni, pari al 67,6% attestandosi in L.297.359,3 milioni a fronte di stanziamenti definitivi di L.4.112.778,5 milioni e costituiscono in termini percentuali appena il 7,2%. Nel 1994 il rapporto fra pagamenti e stanziamenti definitivi era del 14,7%.

I pagamenti in c/residui, che nel 1994 ammontavano a L.3.815.683,4 milioni su una massa di residui di L.12.519.961,3 milioni (30,4%) nel 1995 risultano di L.2.997.470,2 milioni sull'omologo dato pari a L.14.650.140,6 milioni, con una incidenza percentuale del 20,4%.

Pertanto sia sul conto della competenza che dei residui l'anno 1995 ha fatto registrare una consistente riduzione dei pagamenti sia in cifre assolute che percentuali.

Complessivamente i pagamenti in c/capitale, che nel 1994 erano pari a L.4.733,4 miliardi, su una massa spendibile di L.18.737,6 miliardi, nel 1995 si attestano su L.2.923,9 miliardi a fronte di una massa spendibile di L.18.091,5 miliardi con una riduzione del 61,2%.

Il "trend" negativo in ordine alla capacità di utilizzazione delle risorse per investimenti, iniziato nel 1993, risulta quindi nel 1995 ulteriormente peggiorato in misura molto consistente. Infatti il tasso di utilizzazione delle risorse si attesta sul 16,1% rispetto al 25,2% del 1994.

Le risorse finanziarie dell'ANAS provenienti dallo stanziamento di competenza, quali risultano dalla previsione definitiva della Cat. IX (L.4.060,23 miliardi) evidenziano una diminuzione rispetto all'anno precedente del 34,41%

(L.6.190,23 miliardi) e 20,07% rispetto al 1993 (L.5.079,26 miliardi). Anche la già rilevante incidenza della loro entità rispetto agli stanziamenti totali è scesa nel 1995 al 57% rispetto al 68,23% del 1994.

La massa impegnabile nel 1995 pari a L.8.769,5 miliardi (residui di stanziamento + competenza 1995) fa registrare un decremento del 30,7% rispetto al 1994 e raggiunge l'85% della massa impegnabile totale.

Tuttavia alla considerevole entità delle risorse della predetta categoria non è corrisposta una analoga elevata utilizzazione, tant'è che dall'esame dei dati contabili emerge un aumento consistente dei residui passivi di stanziamento nel 1995 (+27,6% in valore assoluto miliardi) di L. 1.480 miliardi.

Né contribuisce a migliorare la situazione l'entità degli impegni e dei pagamenti che, oltre ad essere poco elevata in valore assoluto, denota anche valori percentualmente bassi; il rapporto impegni/massa impegnabile si attesta sul 23,67% ed i pagamenti in conto capitale raggiungono appena il 16,3% della massa spendibile.

La massa spendibile, attestatasi su livelli elevati nel 1995 (L.17.718,84 miliardi) mostra una diminuzione del 3,8% rispetto al 1994 (L.18.394,02 miliardi) e senza che a tale entità sia corrisposta un'analoga elevata percentuale di utilizzazione; come già detto il rapporto pagamenti/massa spendibile si è mantenuto su livelli molto bassi (0,25% nel 1994 e 0,16% nel 1995).

Nell'ambito dei pagamenti è interessante notare che la maggior parte di essi è stata erogata sui residui (90,41% nel 1995); in valore percentuale le erogazioni sono diminuite del 61,05% nel 1995 (L.2.875,7 miliardi) rispetto al 1994 (L.4.709,98 miliardi).

La notevole diminuzione dei pagamenti è, comunque, indice di scarsa capacità di utilizzare le risorse disponibili e di intempestività nella realizzazione degli interventi; che è comunque indicativa, pur tenendo in debito conto le particolari difficoltà di carattere "congiunturale" di sofferenza organizzativa.

La situazione di rigidità delle strutture preposte agli investimenti ha comportato notevoli rallentamenti nella esecuzione delle opere; tant'è che si sono registrati casi di ritardi pluriennali nella progettazione e nella esecuzione di lavori per i quali erano previsti precisi tempi di realizzazione; ne è anche seguito un considerevole aumento dei costi con aggravio degli oneri a carico dell'Azienda.

E' mancata nell'attività dell'ANAS una corrispondenza tra previsioni e obiettivi e risultati conseguiti sia in termini economici che temporali.

L'esame in dettaglio di alcuni tra i più rilevanti capitoli di spesa confermano la valutazione espressa, sui dati globali. Lo stesso capitolo 707, cui vengono imputate le spese per interventi di somma urgenza per il ripristino della viabilità a seguito di eventi di calamità naturale, su una massa spendibile di L.684,95 miliardi, registra pagamenti per L.154,12 miliardi con residui di stanziamento dell'ordine di L.326,51 miliardi, e non si discosta dall'andamento che riguarda in modo costante tutti i capitoli di spesa.

Il capitolo 709, che è la voce di spesa più rappresentativa di tutta la categoria, su una massa spendibile di L.4.507,87 miliardi registra pagamenti per L.792,60 miliardi, con residui di stanziamento di L.1.396,37 miliardi mentre per taluni capitoli si rileva la totale mancanza di realizzazioni a fronte di notevoli dotazioni delle previsioni definitive e della più consistente entità dei residui pregressi (capp.705, 706, 794, 800).

La valutazione complessiva dei dati risultanti dal consuntivo 1995, riferiti alla sola categoria IX^A, acquista un valore emblematico di tutta l'attività dell'Ente ove si consideri che tale categoria costituisce il settore per eccellenza degli investimenti in attività reali e testimonia in modo eloquente le gravi difficoltà che hanno caratterizzato la vita dell'Azienda, restringendo l'operatività dello stesso a livelli piuttosto bassi di produttività.

Significativa è in proposito la comparazione con i dati del consuntivo 1994 che, pur in un contesto organizzativo-gestionale caratterizzato da una situazione di crisi, evidenzia risultati migliori rispetto a quelli dell'esercizio 1995.

In proposito, nel mentre non possono essere ignorate le vicende che hanno contrassegnato la vita organizzativa dell'Ente a seguito delle inchieste della magistratura, va altresì sottolineato che la nomina dell'Amministratore Straordinario, con i poteri del Direttore Generale e del Consiglio di Amministrazione, in siffatta situazione aziendale non ha sortito significativi effetti sollecitatori nell'attività aziendale.

In particolare va rilevato il progressivo affievolirsi della capacità di provvedere alla progettazione ed alle funzioni tecniche di direzione e controllo nei procedimenti di esecuzione di opere pubbliche, aspetti questi di una crisi strutturale che solo in una nuova e diversa organizzazione potranno trovare una adeguata risposta.

Oltre alla necessità di garantire nel modo più rigoroso le condizioni di tutela della concorrenza del mercato, vi è l'esigenza di un rapido recupero delle capacità tecniche ed operative delle strutture preposte alla realizzazione degli interventi infrastrutturali.

Accanto ad altri aspetti che hanno inciso negativamente sul piano dell'efficienza operativa (quali ad es. il blocco degli impegni disposto dal Governo Dini, la mancata approvazione del programma triennale 1994-1996), occorre ricordare la incertezza che ha contraddistinto l'iter approvativo dello Statuto e quindi il processo di trasformazione dell'Azienda in Ente Pubblico Economico che si è realizzato solo con il D.P.C.M. 26.7.1995 pubblicato sulla G.U. n.193 del 19.8.1995, e le oscillazioni del quadro legislativo riferito alle opere pubbliche, con particolare riguardo allo stesso ambito di applicazione delle norme, alla progettazione, alla programmazione, al fenomeno delle offerte anomale.

Così pure problematiche di grande spessore si sono poste e, non di meno, continuano a porsi, in ordine alle perizie di variante tecnica e suppletiva e quelle in sanatoria, a tutto il contenzioso - notevolissimo - in atto, per il quale è stata prevista un'apposita commissione con il compito di definire e comporre le cause sospensive delle opere.

Per una maggiore comprensione dei dati sopra esposti, si rinvia alla relazione illustrativa della ex Direzione Centrale di Ragioneria e della Direzione Amministrativa e Finanziaria dell'Ente.

5. Situazione e gestione del personale

L'art.10 del Decreto Legislativo 26 febbraio 1994, n.143, istitutivo dell'Ente nazionale per le strade, prescrive che il rapporto di lavoro del personale dipendente dell'Ente stesso è disciplinato dalle norme di diritto privato e dalla contrattazione collettiva di lavoro.

Il primo contratto collettivo nazionale di lavoro, dopo la trasformazione dell'Azienda in Ente pubblico economico, è stato stipulato in data 18 aprile 1996 tra l'Ente e le Organizzazioni sindacali.

L'art.14 dello Statuto, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1995, n.242, prevede che la dotazione del personale, sia al centro che in periferia, deve essere tale da assicurare lo svolgimento dei compiti propri dell'Ente sia nell'attività di realizzazione di nuove opere sia nell'attività di vigilanza e manutenzione delle strade in esercizio.

L'art.3 - 2° comma - del Regolamento del personale, deliberato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 27 dicembre 1995, prevede che in sede di prima applicazione la relativa dotazione organica è quella esistente al momento di entrata in vigore del Regolamento stesso. Nell'ambito numerico di tale dotazione organica l'Amministratore può procedere all'assunzione di figure professionali necessarie per il funzionamento dell'Ente, in attesa che il Consiglio di Amministrazione deliberi la dotazione organica complessiva.

Dagli elementi forniti dalla Direzione Centrale del Personale risulterebbero vacanti - nel settore delle figure dirigenziali - 38 posti, di cui 11 tra i dirigenti amministrativi e 27 tra i dirigenti tecnici, su un organico previsto di 102 unità.

Per quanto concerne i dipendenti dell'area quadri di primo livello si avrebbe una vacanza di 77 unità (su 104 previste) nel settore amministrativo e di 89 unità (su 237 previste) nel settore tecnico.

Carenze si riscontrano anche nell'organico dei geologi (14 unità su 24 previste) e degli architetti (9 unità su 11 previste).

Per quanto riguarda le carenze degli organici del personale su strada si è fatto ricorso al personale assunto a tempo determinato sulla base della legge n.1248 del 1961, prima della trasformazione in Ente pubblico economico e, successivamente, avvalendosi della normativa che disciplina il lavoro privato.

Il Collegio dei Revisori ritiene fondamentale - in materia di personale - l'adempimento previsto dal 1° comma dell'art.3 del Regolamento del personale sul quale richiama l'attenzione degli organi competenti e ne sollecita l'urgente attivazione delle necessarie procedure.

Il Consiglio di Amministrazione, infatti, è chiamato a deliberare entro il mese di maggio di ogni singolo esercizio, su proposta dell'Amministratore, la dotazione organica complessiva "avuto riguardo della struttura organizzativa adottata e dello stato di attuazione della stessa, ai costi di funzionamento ed alla individuazione di criteri entro i quali dovranno identificarsi le incidenze degli ausili esterni, del part-time, dei contratti di lavoro a tempo determinato ed al turn-over".

Le dotazioni organiche esistenti alla data di trasformazione dell'ANAS in Ente pubblico economico risultano ancora quelle fissate con il D.P.R. n.1077 del 1970, tenuto conto delle modifiche successivamente apportate dal D.P.R. n.748 del 1972, dalla legge n.65 del 1982 e, da ultimo, dalla legge n.86 del 1986.

Trattasi di contingenti che riflettono ancora la superata ripartizione per qualifiche e per carriere in quanto non si è data piena attuazione al nuovo ordinamento per qualifiche funzionali e profili professionali previsto dalla legge n.312/1980 (e sue successive modifiche), dal momento che il provvedimento contenente le nuove dotazioni per singolo profilo non ha ottenuto la registrazione da parte della Corte dei Conti.

Le dotazioni in atto esistenti, pertanto, tengono conto della corrispondenza delle varie qualifiche del precedente ordinamento con i livelli retributivo-funzionali; l'organico di ciascun livello, quindi, risulta dalla sommatoria dei contingenti previsti per ognuna delle precedenti qualifiche ascritte a quel livello.

La situazione organica del personale dell'Azienda alla data del 1° gennaio 1995 risultava costituita complessivamente da n.9.592 unità, alla quale vanno aggiunte n.170 unità del ruolo locale di Bolzano e di personale comandato per un totale di n.9.762 dipendenti.

La situazione organica del personale dell'Ente alla data 31 dicembre dello stesso anno 1995 risultava costituita da complessive n.9.093 unità, più n.168 unità del ruolo locale di Bolzano o comandati, per un totale di n.9.261 dipendenti.

Si rileva dal raffronto una diminuzione di circa 500 unità, suddivise all'interno di ciascuna posizione lavorativa, ad eccezione dei dirigenti ove si ha un aumento di quattro presenze dovute all'espletamento di alcuni concorsi che hanno visto concludere nell'anno il loro iter procedurale nonché di tre assunzioni disposte nei riguardi di soggetti in possesso di specifiche professionalità.

Appare evidente il divario esistente tra la dotazione complessiva prevista dal decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 13 novembre 1991 in 13.658 dipendenti più 102 dirigenti ed il numero delle unità presenti (9.093+106 del ruolo locale di Bolzano). Divario che si appalesa maggiormente in seno alla categoria dei quadri e dei dirigenti, con le conseguenze che tale situazione comporta a livello organizzativo e funzionale.

Risulta comunque che a seguito dell'entrata in vigore del regolamento del personale ed utilizzando la procedura prevista dall'art.3, 2° comma, del citato regolamento l'Ente stia provvedendo a ripianare le attuali carenze dell'organico sia dirigenziale, sia dei quadri oltre che del personale di esercizio, nonchè mediante il ricorso a consulenze esterne.

Nell'anno 1995 risultano impegnati e pagati incarichi di consulenza esterna posti a carico del cap.279 per complessive L.705.754.100, così costituite:

- Consulenze tecniche	L. 64.867.100
- Consulenze giuridiche	L. 58.262.400
- Consulenze amministrative	L. 582.624.600

Risultano, inoltre, concessi collaudi per lavori ANAS per l'importo complessivo di L.15.373.599.

Il Collegio nel rilevare che il ricorso a tali consulenti è conseguente all'esigenza di assicurare funzioni tecniche specialistiche per l'adeguamento dell'assetto organizzativo dell'Ente, raccomanda di limitare - per il futuro - il ricorso a professionisti esterni alle reali esigenze ed ai compiti per i quali l'Ente non è assolutamente in grado di adempiere con le proprie strutture e risorse interne.

In ogni caso si ribadisce la necessità che per ogni incarico di consulenza venga determinato l'opus professionale, il tempo ed i risultati conseguiti.

Peraltro, il Collegio deve riconoscere, ove si tenga conto, fra l'altro, delle condizioni di inefficienza nella quale era incorsa l'ANAS a causa delle ben note vicende giudiziarie nelle quali è stata coinvolta, nonchè delle esigenze di adeguamento e potenziamento delle strutture organizzative ed operative, unitamente ad altre idonee misure, quali ad esempio la formazione professionale, l'utilità che a tali fini riveste il ricorso a specifiche figure professionali estranee all'Azienda, che comunque non possono essere utilizzati che per periodi di tempo ragionevoli dovendo l'Ente provvedere contestualmente all'adozione di provvedimenti a medio e lungo termine di reclutamento, di affinamento e di conversione di professionalità interne. Nè può revocarsi in dubbio che i consulenti esterni debbano essere oltre che adeguati nel numero e nella qualità, in possesso di professionalità ed esperienze sia

della macchina amministrativa (purchè non condizionati da impostazioni pangiuridiche) sia delle regole e tecniche aziendalistiche, di modo che con l'impiego di managers aventi siffatte caratteristiche il processo di aziendalizzazione dell'Ente già avviato non può che risultare agevolato quanto ai tempi di realizzazione ed ai risultati.

In tale quadro, qui sommariamente delineato, le risorse umane dell'Ente si configurano come fattore critico di successo e l'azione formativa, con l'apporto significativo dei consulenti esterni, deve assumere valenza strategica in quanto obbligato ad intervenire sul piano della mediazione culturale fra contesto dato e modello operativo di riferimento, in base ad obiettivi programmati dall'Azienda.

6. Considerazioni conclusive

Le condiderazioni svolte nella parte introduttiva della presente relazione, in particolare laddove vengono evidenziati i motivi della procedura amministrativa seguita in ordine al documento contabile in esame, esimono questo Collegio da un esame puntuale e circostanziato dei sottostanti accadimenti gestionali in quanto, come già evidenziato, realizzatisi in arco temporale di molto anteriore all'insediamento dell'Organò collegiale di amministrazione e di quello revisionale (13 settembre 1995). E' appena il caso di ricordare in proposito che la tesi sostenuta dai Revisori muove dall'esigenza di assicurare il rispetto della normativa vigente sull'ANAS in merito ai processi di bilancio sanciti nella fase transitoria nonché da ragioni di coerenza logico-giuridica con le analoghe procedure applicate in sede di provvedimento di assestamento del bilancio 1995 e del bilancio di previsione 1996.

Peraltro, giova evidenziare che a seguito della predisposizione delle relazioni sul conto consuntivo 1995 da parte della ex Direzione Centrale di Ragioneria e dell'ANAS sembra emergere con maggiore chiarezza, anche sul piano fattuale, il quadro delle competenze funzionali e gestorie e quindi dei correlativi centri di riferimento e di imputazione dei risultati e delle responsabilità espressi sul piano contabile-quantitativo ed analitico-descrittivo rispettivamente dal documento contabile in esame e dalle relazioni di accompagnamento.

D'altra parte una analisi puntuale oltre che dei dati contabili anche dell'assetto organizzativo, operativo e gestionale dell'Ente con riferimento

all'anno 1995 e dei relativi esiti di gestione implicanti un giudizio sulla economicità, efficienza e produttività dell'Ente, a prescindere da altre considerazioni, sarebbe al momento azzardato proprio in ragione del carattere "sperimentale" del nuovo modello organizzativo-istituzionale diviso dalla recente normativa sull'Ente nonché dei margini di tempo ristretti per poter valutare su di un piano di concretezza se il mutamento di "paradigma" espresso da quel modello di riferimento possa considerarsi una scelta riuscita tale da ritenere come irreversibile in quanto idonea nel suo complesso ad evitare il prodursi dei gravi fenomeni distorsivi del recente passato ed a sospingere nel contempo l'Azienda verso soglie di maggiore efficienza e funzionalità. Peraltro un siffatto giudizio va apprezzato sul piano politico laddove il Collegio, come osservatorio ravvicinato, può soltanto, nei limiti delle proprie competenze, individuare taluni aspetti organizzativo-funzionali e gestori che, come linee di tendenza, sembrano particolarmente significativi ai fini di una valutazione complessiva dell'attuale "sistema" ANAS.

A tali fini viene anzitutto in considerazione la peculiarità dell'assetto dei poteri di governo e di gestione dell'Azienda e le connesse modalità di esercizio, rimaste, sotto taluni aspetti relazionali, non del tutto esplorati.

In tale contesto emerge come dato normativo particolarmente significativo la figura dell'Amministratore. Presidente del Consiglio di Amministrazione che assume in sé funzioni di governo e di gestione complessiva dell'Azienda configurandosi come amministratore delegato ex lege "per tutti i poteri di gestione ordinaria e straordinaria che la legge e lo statuto non riservano al Consiglio", poteri che sembrano bilanciati dall'obbligo cui è tenuto "di informare periodicamente il Consiglio di Amministrazione dell'attività svolta", ovviamente con un sistema informativo particolarmente qualificato, a fini conoscitivi e decisionali.

Sembra quindi potersi affermare che sul piano normativo la figura dell'Amministratore sia quella di un leader "posizionatore" che, soprattutto in carenza del Direttore Generale, assume in sé anche le funzioni di responsabile dell'assetto organizzativo, operativo e gestionale, e quindi delle relative strategie aziendali nonché conseguentemente del sistema dei rapporti che si instaurano fra le diverse aree dirigenziali in ordine alle quali deve assicurare un sistema di relazioni efficiente e comunque in grado di interpretare ed attuare con la

necessaria rapidità le esigenze di innovazione dei processi organizzativi e gestionali.

In tal senso sembra potersi affermare che della "visione" complessiva dell'Azienda, come essenza della leadership sia depositario l'Amministratore ricadendo nell'ambito della sue complesse responsabilità - in specie nella difficile fase di transizione in atto - il sistema dei valori essenziali dell'Azienda, la capacità di modellare la cultura, di orientare i comportamenti, di realizzare i progetti e focalizzare gli interventi, di gestire le risorse umane con modelli gestionali di tipo manageriale. E' evidente che un siffatto modello organizzativo indubbiamente peculiare per poter funzionare adeguatamente esige a livello di governo e di gestione dell'Azienda un ordine di competenze fra Consiglio di Amministrazione ed Amministratore e fra Organi di governo e dirigenza ben definite nei rispettivi ruoli e responsabilità, imponendo altresì che il volgersi della gestione si attui con il massimo possibile della trasparenza e visibilità.

In tal senso il Collegio richiama l'attenzione sull'imprescindibile esigenza che l'Ente definisca in modo più compiuto i regolamenti di organizzazione, amministrazione e contabilità e quello del personale a suo tempo adottati, sulla base di uno schema organizzativo e gestionale di riferimento dotato della necessaria flessibilità ed adattabilità ben definito nelle relazioni che lo caratterizzano, ed idoneo alle esigenze di cambiamento' imposte dalle circostanze ambientali e/o dalle condizioni di esistenza della stessa Azienda come Ente pubblico economico. In tale contesto non può non considerarsi la necessità di disporre di adeguate professionalità posto che la centralità delle risorse umane in specie nell'attuale difficile fase di costruzione dell'Azienda è un'esigenza incontestabile per il successo dell'impresa e per la qualità complessiva delle performance che essa è chiamata ad assicurare. Su altro versante appare decisiva per la configurazione giuridica dell'Azienda l'assunzione di iniziative in ordine all'assetto patrimoniale ed al potenziamento e acquisizione di risorse finanziarie proprie, la cui attuale esiguità mal si concilia con la natura di Ente pubblico economico.

D'altra parte i sintomi di carenze funzionali e programmatiche emerse dai dati di consuntivo - pur se connesse in parte a difficili situazioni contingenti - impongono oramai in termini stringenti la individuazione come obiettivo strategico di definire un modello organizzativo di riferimento che risponda alle esigenze di cambiamento da attuare sul sistema decisionale complessivo, sulla

responsabilità di risultato e gestionale, sugli strumenti contabili di controllo ed informatici di sostegno, sui processi di lavoro, sulla formazione manageriale, sulle capacità di realizzazione dei programmi operativi nei tempi e contenuti fissati, nonché sugli aspetti culturali tipici del vecchio modello statale.

Sotto tale ultimo aspetto, il Collegio ha già avuto modo di far considerare come l'attuale contesto organizzativo dell'Ente risulti ancora in parte connotato da pluralità di consuetudini operative e comportamentali tipiche dell'ex Azienda connesse ad un deficit di identificazione e senso di appartenenza al nuovo organismo pubblico nel mentre a livello decisionale ed operativo viene posta forse eccessiva enfasi sugli aspetti giuridico-formali rispetto a quelli economico-aziendalistici con conseguente insufficiente attenzione ai profili della dinamica organizzativa e gestionale dell'Ente cui invece questo Organo interno di controllo annette una valenza strategica ai fini di agevolare e velocizzare il processo di aziendalizzazione già avviato al di fuori però di un quadro generale di riferimento di cui si auspica in tempi rapidi l'adozione.

Com'è noto il bilancio di previsione per l'anno 1995 redatto dall'Amministratore si configura come bilancio-programma posto che esso è stato impostato in assenza di uno scenario di indirizzi programmatici relativi al triennio 1995-1997 così come previsto dall'art.3 del D.L.vo 26.2.1994 n.143 sull'istituzione dell'Ente.

Ne consegue che ai fini dell'individuazione degli obiettivi programmatici dell'attività amministrativa dell'ANAS realizzati nel 1995 occorre fare riferimento a quei capitoli di spesa che per il loro oggetto rappresentano le finalità e/o gli obiettivi selezionati e predeterminati in sede di documento contabile previsionale e successivamente modificati anche in termini quantitativi mediante il provvedimento di assestamento del bilancio.

Va da sé quindi che questo Collegio non potrebbe comunque certificare lo stato di attuazione del programma di cui al citato art.3.

I dati di conto consuntivo analizzati in precedenza evidenziano in modo piuttosto eloquente da un lato la delicata situazione finanziaria in cui versa l'ANAS, dall'altro la ulteriore caduta della performance complessiva misurata dalla notevole flessione, rispetto al 1994, delle risorse utilizzate con conseguente significativa caduta degli investimenti diretti.

La situazione finanziaria dell'Azienda, infatti, presenta condizioni di sostanziale instabilità ove si consideri che le entrate proprie dell'Ente (L.60,2 miliardi) rappresentano l'1,1% dei trasferimenti statali complessivi (L.5.357,7 miliardi) e lo 0,6% delle entrate totali versate (L.9.419,0 miliardi). Ne consegue come aspetto tendenziale che l'Azienda, in carenza di risorse finanziarie aggiuntive a fronte dei crescenti oneri derivanti dal necessario processo di adeguamento organizzativo e gestionale imposto dalla formula dell'Ente pubblico economico, ben difficilmente potrà raggiungere l'equilibrio economico e finanziario di gestione, stante peraltro la rigidità delle spese per il funzionamento difficilmente comprimibili a livelli significativi.

Il Collegio ignora il potenziale di sviluppo delle risorse proprie acquisibile dall'Ente nel periodo, ma ritiene che in tale direzione deve essere indirizzata in termini di maggiore concretezza e praticabilità la possibilità offerta da un potenziamento delle fonti di entrate finanziarie mediante l'adeguamento delle strutture a ciò preordinate (arg. ex art.18 del D.P.R. 21.4.1995 n.242 sull'approvazione del nuovo Statuto dell'Ente). Di tali aspetti occorrerà d'ora in poi, necessariamente tener conto segnatamente per quanto attiene al Centro di Cesano il cui patrimonio di risorse complessive deve trovare una adeguata collocazione nella dinamica espansiva dell'attività dei servizi prodotti imposta anche dall'esigenza di ridurre i notevoli costi di tale struttura e di incrementare conseguentemente la produttività e la possibilità di una maggiore redditività.

Tali esigenze emergono in modo stringente dall'analisi dei risultati di bilancio già illustrati ampiamente in precedenza.

Da un quadro di sintesi dei dati contabili relativi alle spese in conto capitale emerge, infatti, una forte decelerazione rispetto al 1994 - i cui risultati erano peggiorati rispetto all'anno precedente - dei pagamenti, che hanno subito una riduzione di circa il 61,2% a fronte di una massa spendibile pressoché analoga a quella del 1994, con una ulteriore forte discesa del tasso di utilizzazione delle risorse disponibili che nel 1995 si attesta sul 16,1% rispetto al 25,2% del 1994, mentre la massa dei residui è passata da L.14.650,0 miliardi nel 1994 a L.15.967,3 miliardi nel 1995, di cui L.8.697 miliardi riguardano i residui propri e L.7.287,6 quelli di stanziamento, con un incremento di L.1.317,2 miliardi, pari al 9%.

Non v'è dubbio, quindi, che i dati contabili della gestione 1995 denotano una situazione di grave sofferenza organizzativo-funzionale che tuttavia

sarebbe ingiusto oltre che errato attribuire integralmente al "sistema ANAS" nel suo complesso e tanto meno alla nuova amministrazione, non potendosi ignorare gli eventi extraaziendali già evidenziati, che hanno condizionato le capacità operative dell'Ente e determinato quei deludenti esiti gestionali.

D'altra parte non può nemmeno ignorarsi che le vicissitudini di carattere giudiziario del recente passato connesse a ben noti gravi fenomeni distorsivi i quali hanno inciso in profondità sulle strutture organizzative, sui processi gestionali e sui comportamenti del management, possano essere rimossi in tempi relativamente brevi. In siffatte situazioni appare logico ed ovvio che quei fenomeni distorsivi possano prodursi solo in presenza di carenze organizzative ad essi funzionali e con proporzionate soglie di inefficienza operativa e quindi con danni e costi il cui "recupero", poi, impone un sistema di misure correttive di per sé complesse e difficili da definire e da attuare ed ancor più se in un contesto necessariamente emergenziale. Ed invero è in questa fase transitoria non breve che il nuovo Ente con la necessaria gradualità deve far leva a tutti i livelli - decisionali ed esecutivi - su alte professionalità, su normative adeguate, su programmi complessi ben definiti e concreti, su una strategia complessiva delineata in base a una "visione" chiara dell'Azienda che dovrà conformarsi secondo il nuovo regime giuridico e contabile coerente alla formula dell'Ente pubblico economico voluta dal legislatore proprio per rimediare agli "errori" del passato.

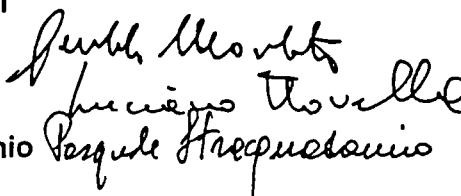
Le linee di tendenza che sembrano emergere dai fatti segnalati dal Collegio nel 1996 denotano che la scommessa sul futuro dell'ANAS si preannuncia ricca di incognite ed irta di difficoltà ove l'auspicata strategia aziendale, dianzi indicata a grandi linee, dovesse rivelarsi soprattutto sul piano operativo intralciata da azioni non coerenti o inadeguate a vincere il processo di stagnazione, a spezzare i vincoli imposti da meccanismi frenanti, o compromessa da errori nella costruzione di percorsi formativi a livello organizzativo, di imprenditorialità, di management, di tecniche appropriate, di amministrazione, di controlli, etc e cioè, in sintesi, di tutto ciò che occorre per costruire un Ente economico capace di produrre servizi sempre più efficienti nell'interesse della collettività e che perciò va considerato come un bene sociale.

IL COLLEGIO DEI REVISORI

Dott. Gesualdo Morabito

Dott. Luciano Novella

Dott. Pasquale Stracquadanio



PAGINA BIANCA