Situazione del personale assunto suddiviso per posizione dal 1995 al 2000

Livello	Livello	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Totale
Dirigenti	Dirigenti	3	4	7	3	3	5	25
9	A		2	4	1	8		15
8		1	4	42	23			70
7	A1		31	34	137	6	29	237
6	B	5	24	19	116	36	45	245
5	B1		13	14	32	11	14	84
4	B2	4	920	216	83	200	94	1.517
3	C				10			10
2								
Totale		13	998	336	402	264	187	2.200

Situazione del personale assunto suddiviso per sede dal 1995 al 2000

Sede	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Totale
Ancona		48	5	4	2	1	60
Aosta			1				1
L'Aquila		36	46	34	1	6	123
Bari		1	4	10	2	2	19
Bologna		11	4	3	1	2	21
Bolzano		253					253
Cagliari		1	1	7	4	4	17
Campobasso		21	4	11	3	2	41
Catanzaro		90	56	5	4	4	159
Direzione Generale	3	27	54	194	27	27	332
Firenze		37	11	5		4	57
Genova	1	1	2	5	1	3	13
Milano	4	3	5	10			22
Napoli		6	29	7	2	3	47
Palermo		13	4	9	1		27
Perugia	1	44	2	5	2	3	57
Potenza		20	46	11		3	80
Roma		11	38	24	137	45	255
Trento		2					2
Torino		3	3	1	1	1	9
Triste	1	19			61	40	121
Venezia	2	80	9	5	1	1	98
UC Catania		2	1	1	1	1	6
US Bologna	1	1		1	1	1	5
US Cosenza		254	9	40	11	32	346
US Genova		2		1	1		4
US Palermo		12	2	9		2	25
Totale	*13*	*998*	*336*	*402*	*264*	*187*	*2.200*

Fonte: ANAS Direzioni Centrale AA.GG. e Personale.

Situazione del personale assunto suddiviso per sede dal 1995 al 2000

	1996	1997	1998	1999	2000
Assunti	998	336	402	264	187
Cessati	361	556	774	484	431
Totale personale in forza al 31.12	*9.877*	*9.567*	*9.201*	*8.981*	*8.737*

m) Gestione finanziaria del personale

6.15 L'ammontare della spesa corrente, anche nel periodo 1994-2000, è stato determinato, in modo considerevole, dalle retribuzioni fisse e variabili per il personale, il cui andamento nel periodo anzidetto è il seguente:

Costo annuo del personale – Periodo 1994-2000 *

(in migliaia di lire)

Anni	Totale spesa annua	N. dipendenti in forza	Spesa media unitaria
1994 **	388.895.122	9.592	40.544
1995 **	408.465.339	9.261	44.106
1996	550.076.265	9.877	55.693
1997	727.129.682	9.567	76.004
1998	765.372.030	9.201	83.184
1999	781.764.345	8.981	87.046
2000	737.932.695	8.737	84.461

* Fonte: ANAS, risultanze art. 65 del D.L.gs. 1993, n. 29. Per gli anni dal 1996 al 2000.

** Fonte: ANAS, risultanze del rendiconto generale per gli esercizi finanziari 1994 e 1995 elaborati dalla Direzione Centrale di Ragioneria (totale della categoria I – Personale in attività di servizio).

6.16. Per una analisi più attenta del fenomeno è opportuno riportare i dati dei bilanci civilistici espressi dal 1996 al 2000, dove nel 1996 e nel 1997 è rilevante l'influenza dell'importo dell'onere pensionistico inserito negli altri costi del personale.

Analisi delle voci componenti il costo del lavoro

(in migliaia di lire)

Voci di bilancio	1996*	1997*	1998	1999	2000
Salari e stipendi	424.614.097	485.021.279	587.001.503	535.327.669	539.646.318
Oneri sociali	177.361.691	209.382.643	203.323.333	143.922.552	148.374.274
T.F.R.	516.059	3.433.497	8.686.516	6.747.341	7.599.286
Altri costi	265.825.046	220.708.476	31.880.141	33.977.601	19.137.148
Totale costo lavoro	868.316.893	918.545.895	830.891.493	719.975.163	714.757.026
Numero dipendenti	9.877	9.567	9.201	8.981	8.737

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti sulla base delle risultanze di bilancio (conto economico) ANAS.

* Negli esercizi 1996 e 1997 gli altri costi erano gravati del totale delle pensioni per gli ex dipendenti dell'ANAS

Nella tabella che segue si evidenzia il costo totale depurato di tali oneri pensionistici.

Analisi delle voci componenti il costo del lavoro

(in migliaia di lire)

Voci di bilancio	1996	1997	1998	1999	2000
Salari e stipendi	424.614.097	485.021.279	587.001.503	535.327.669	539.646.318
Oneri sociali	177.361.691	209.382.643	203.323.333	143.922.552	148.374.274
T.F.R.	516.059	3.433.497	8.686.516	6.747.341	7.599.286
Altri costi			31.880.141	33.977.601	19.137.148
Totale costo lavoro	602.491.847	697.837.419	830.891.493	719.975.163	714.757.026
Numero dipendenti	9.877	9.567	9.201	8.981	8.737

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti sulla base delle risultanze di bilancio (conto economico) ANAS.

6.17. Accanto al personale con contratto a tempo indeterminato, disciplinato dal CCNL sussistono altre figure, in cui si verifica la continuazione del rapporto di lavoro, con atto dell'Amministratore, senza adeguata informazione al Consiglio.

Personale precario (operai giornalieri)
assunto presso i compartimenti dal 1998 al 2000

Compartimenti	1998	1999	2000	Totale
Trieste	48	14		62
Perugia	55	37		92
Napoli	18	3		21
Ancona	67	59		126
Venezia	82	42		124
Campobasso	30	67	50	147
L'aquila	65			65
Uff. Cosenza		9		9
Sez.comp. Catania			16	
Totale	**365**	**231**	**66**	**646**

n) Produttività del personale

6.18. Ulteriore profilo attiene alla «produttività del personale, chiamato a «gestire»» le procedure di progettazione e di esecuzione dei lavori (nuove opere e manutenzione).

6.19. Di seguito si espongono per gli anni dal 1998 al 2000 i dati relativi alle assenze del personale espresse in giorni.

Assenze del personale relative agli anni 1998 e 1999 espresse in giorni

Cause di assenza	1998	1999	2000
Ferie	287.019	275.601	265.231
Sciopero	3.756	3.007	116
Malattia	114.400	118.293	106.799
Permessi retribuiti	15.180	17.765	25.595
Altre assenze	6.222	12.619	10.280
Totale	***426.577***	***427.285***	***408.021***

Fonte: ANAS.

A fronte della diminuzione costante del personale, non è risultata una diminuzione significativa del totale assenze.

o) Attività di consulenza

6.20. Il periodo in riferimento si caratterizza per un forte incremento della spesa per attività di consulenza, le cui risultanze di bilancio ed operative hanno richiesto una indagine conoscitiva.

Per eliminare ogni questione di ordine lessicale ed etimologico, la Corte precisa che la nozione **«consulenza» comprende qualsiasi ricorso personale esterno dell'Ente**, chiamato a svolgere una «locatio operis» per la produzione di attività considerate di **ausilio** per il miglioramento della funzionalità ed operatività dell'Ente stesso. Vanno così ricompresi nella nozione gli «esperti», i «consulenti», i «professionisti» incaricati di particolari interventi professionali, val dire qualsiasi soggetto non legato all'Ente da un rapporto di servizio a tempo indeterminato o determinato, ovvero in possesso della qualità di

componente degli organi istituzionali.

Va, ancora, rilevato che il ricorso all'**esperto di provata competenza deve avvenire «per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio»**: cioè per **eccezionali esigenze, dovendosi far applicazione della regola fondamentale di organizzazione e di saggia gestione dell'impiego delle risorse umane di far ricorso al personale dipendente dell'Ente, al quale dovrà essere fornita, mediante apposite iniziative di formazione e di qualificazione, la capacità professionale necessaria per assicurare il migliore funzionamento dell'Ente.**

Ai sensi della vigente normativa e della giurisprudenza attuativa, il ricorso ad esperti di provate competenze soltanto per esigenze cui non si possono far fronte con personale in servizio «determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione». Trattasi di un fenomeno di natura eccezionale, il rispetto di tale principio dovrebbe essere verificato sia dal Consiglio, sia dal controllo interno, sia dal C.R. Il nuovo C.R. nella relazione sul bilancio di previsione per l'anno finanziario 2001 ha evidenziato che relativamente alle spese per le consulenze varie, il ricorso a professionisti esterni deve essere giustificato allorquando non sia possibile utilizzare le competenze esistenti nell'ambito della struttura interna dell'Ente e comunque da limitare nel tempo. Concordando così con l'orientamento, ripetutamente ripreso dal magistrato delegato al controllo.

La «nebulosità» esistente in tale settore ha imposto al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di rivolgersi, con nota n.741/ANAS/98 dell'11 settembre 1998, al Presidente-Amministratore per ottenere un'adeguata informativa e per richiamare l'Ente al rispetto di determinati criteri di cui alla direttiva del 10 ottobre

1997, n. 75, applicabile anche all'ANAS.

E' stato riscontrato il costante ricorso a studi legali privati, laddove l'esistenza di un Ufficio legale, fornito, secondo l'Ente, di qualificato personale, con l'ausilio dell'Avvocatura Generale dello Stato, dovrebbe garantire a sufficienza la trattazione e la successiva definizione del contenzioso legale. Ai sensi del vigente ordinamento, l'Avvocatura dello Stato, è tenuta a fornire la propria assistenza legale, ex art. 2 del D.L.gs. 143/94, nel senso che l'Ente ha il dovere di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, salva urgente ed **esplicita diversa necessità**, congruamente motivata e sottoposta all'esame del Consiglio e portata alla conoscenza del C.R., del Ministero vigilante e del Magistrato della Corte.

In base ai dati di bilancio, opportunamente «**ricostruiti**» dalla Corte, nel periodo 1996-2000, si espongono i seguenti:

Costi per consulenze

(in miliardi di lire)

1996	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*Totale*
6,7	14,2	21	26,3	30,9	***99,1***

L'esercizio 2000 è stato caratterizzato da un incremento dei costi per le attività di consulenza di vario genere, secondo le emergenze dei conti nn. 78.11, 78.12 e 78.13 del «Piano dei conti», riferiti ai compensi per consulenti e professionisti lavoratori autonomi, consulenze ricevute da imprese e rimborso spese per consulenze.

Come evidenziato nel prospetto sottostante, negli ultimi cinque anni le spese iscritte ai capitoli di pertinenza ed alle sottostanti scritture, sostenute per le prestazioni professionali, hanno subito una crescita costante. L'incremento percentuale annua del 1999 rispetto al 1998 è del 25,6%, nel 2000 risulta essere del 17,4%. Il dato dell'esercizio 2000 è ancora più significativo se

raffrontato all'esercizio 1996, l'incremento totale risulta del 357,5%.

CONSULENZE ANAS - COMPARAZIONE DEI COSTI PER GLI ESERCIZI DAL 1996 AL 2000

valori espressi in migliaia

CONTO CO.GE	DESCRIZIONE	1996	1997	1998	1999	2000	CAPITOLO
78.11.01	compensi consulenti tecnici	4.859.691	9.183.793	13.978.692	16.038.847	21.982.146	279-290-294-300-303
78.11.02	rimborsi spese consulenti tecnici	120.696	892.775	308.091			709-727-728-796
78.11.11	compensi consulenti amministrativi	698.752	675.468	701.690	252.761	1.130.113	279-290-294-300-303
78.11.12	rimborsi spese consulenti amministrativi	24.206	51.982	10.697			
78.11.21	compensi consulenti legali	116.522	751.850	2.521.582	3.289.022	4.848.742	279-290-294-300-303-451
78.11.22	rimborsi spese consulenti legali	103.958	49.535	113.014			
78.11.31	compensi consulenti notarili	61.381	11.848	34.430	69.104	29.380	279-290-300-303-451
78.11.32	rimborsi spese consulenti notarili	123	5.120	22.915			
78.11.41	costi per rimborso spese vertenze legali			73.890	1.798.550	2.984.913	303-451
78.12.00	consulenze ricevute da imprese	708.654	2.151.084	2.712.776	4.501.181		
78.13.00	rimborso spese per consulenze	77.098	470.269	531.933	429.005		
	TOTALE	6.771.081	14.243.724	21.009.610	26.378.470	30.975.294	
	valore % incremento annuale		110,4	47,5	25,6	17,4	
	incremento totale 2000/96	357,5					

Fonte: ANAS Risultanze sistema informatico G.I.CO.GE.A.

Dai controlli a campione effettuati sulla contabilità della Direzione Generale del 2001 si evidenzia un saldo, alla data del 30 maggio 2001, di circa 9,5 mld sui conti precedentemente menzionati, a conferma dei tendenziale aumento di detti costi, così come evidenziato nella seguente tabella, in quanto i pagamenti eseguiti sino alla suddetta data concernano parte delle fatture prodotte nel primo trimestre.

CONSULENZE ANAS - DIREZIONE GENERALE DAL 01.01.2001 AL 30.05.2001

CONTO	DESCRIZIONE	IMPORTI
78.11.01	compensi consulenti tecnici	1.160.406.826
78.11.02	rimborsi spese consulenti tecnici	477.200
78.11.11	compensi consulenti amministrativi	194.509.200
78.11.12	rimborsi spese consulenti amministrativi	
78.11.21	compensi consulenti legali	1.578.155.166
78.11.22	rimborsi spese consulenti legali	
78.11.31	compensi consulenti notarili	19.700.000
78.11.32	rimborsi spese consulenti notarili	
78.11.41	costi per rimborso spese vertenze legali	6.587.367.383
78.12.00	consulenze ricevute da imprese	
78.13.00	rimborso spese per consulenze	
	TOTALE	9.540.615.775

Fonte: ANAS Risultanze sistema informatico G.I.CO.GE.A.

I controlli della Corte hanno, tra l'altro, accertato che al termine del suo mandato (3 ottobre 2000) **al Presidente del C.R. è stato affidato l'incarico dall'Amministratore, con lettera del 5 dicembre 2000, di «collaboratore» della Direzione Centrale Amministrativa e Finanziaria «per il coordinamento e l'assistenza nella determinazione dei programmi di lavori dell'Ente, attinenti alle esigenze di sviluppo di attività congiunte, presso le diverse unità organizzative dell'Ente» con una retribuzione annuale di L. 110.000.000, senza alcuna informativa al Consiglio.**

Ai fini di una maggiore focalizzazione del problema e conseguente analisi del fenomeno, la Corte ha fatto una verifica sui conti patrimoniali movimentati più consistentemente. Sul

conto ascritto ad un professionista esterno sono stati rilevati debiti per fatture ricevute dall'Ente e conseguenti relativi pagamenti effettuati per i sottonotati importi:

(in milioni di lire)

1996	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001 (*)*
70,2	106,7	1.503,6	1.180,1	2.756,4	1.408,0

(*) Fino al 30 maggio 2001.

Siffatta situazione avrebbe consigliato, a parere della Corte, almeno una informativa dettagliata in sede di Consiglio.

Il conferimento dell'incarico è dato dal Presidente-Amministratore con **assoluta discrezionalità**. Nessuna informativa è fornita al **Consiglio**; né si rinviene alcuna traccia nella relazione illustrativa dei bilanci. Scarsa chiarezza si riscontra sulla natura della durata, sull'utilità, sul compenso dell'incarico. Nessun elemento è possibile dedurre sull'«utilità» della prestazione del «consulente» in ordine al miglioramento della gestione ovvero sulla sua natura di attività **saltuaria** ed **eccezionale**, come tale non riconducibile nell'alveo dei compiti istituzionalmente assegnati a determinate strutture dell'Ente.

In tali termini si esprimono le direttive governative, la concorde e costante giurisprudenza del Consiglio di Stato e gli orientamenti della Corte dei Conti.

L'analisi dei singoli incarichi, pone in evidenza le seguenti criticità:

- **mancato rispetto** della normativa europea e della legislazione nazionale di recepimento in materia di appalti di servizi, in quanto in varie occasioni il limite di valore è stato superato;

- **assoluta discrezionalità** del Presidente-Amministratore per il loro conferimento;
- **omessa informativa** al Consiglio, trattandosi di provvedimenti di peculiare importanza per verificare la funzionalità e la qualificazione professionale della struttura;
- **conferimento di un incarico tecnico ad un componente del Consiglio**;
- **elevata consistenza, in alcuni casi, del «compenso»** con riferimento alla natura dell'incarico;
- **difficoltà per la struttura** di fronteggiare le esigenze da soddisfare con il conferimento dell'incarico;
- **conferimento di molteplici e ripetuti incarichi a un singolo soggetto;**
- **conferimento di incarichi** a professionisti incaricati dei compiti istituzionali dell'Ente;
- **impossibilità di valutare** l'utilità della locatio operis e, soprattutto, di accertare **«le esigenze cui non si possono far fronte con il personale in servizio».**

Trattasi di un coacervo di situazioni che inducono la Corte ad una valutazione negativa in ordine al rispetto dei principi e criteri di buona amministrazione e di trasparenza in subjecta materia.

p) Conclusioni e raccomandazioni

6.21. In via generale le maggiori **«criticità»** rilevate nel settore in esame, si possono così riepilogare:

- **mancanza di un apposito programma** di attività interessante il settore, sia l'assenza delle dotazioni organiche, sia il numero limitatissimo delle riunioni del Consiglio dedicate all'argomento;
- **la mancanza di un appropriato sistema** di determinazione

dei carichi di lavoro e del loro monitoraggio;

- **l'assenza di verifiche** per l'accertamento della produttività del personale;
- **l'eccessivo ricorso**, soprattutto in periferia, al conferimento delle funzioni superiori ovvero «a scavalco» (copertura di due posti situati in uffici diversi e geograficamente ubicati in distinte località);
- **la sensibile tendenza** all'aumento del costo medio;
- **l'introduzione dell'orario flessibile all'«entrata» di 75 minuti**, non pienamente regolamentata;
- **l'erogazione «a pioggia» di diverse voci** del trattamento economico;
- **la mancata verifica** «a posteriori» del rapporto costi/benefici con riferimento alle diverse unità operative;
- **l'affidamento ai «consulenti»** di compiti istituzionalmente assegnati al personale dell'Ente;
- **la sperequazione tra il personale dirigenziale** assegnato al «centro» e quello operante nelle sedi territoriali.

6.22. **La Corte raccomanda l'elaborazione di un programma di gestione delle risorse umane, da cui possano desumersi con chiarezza, le strategie, gli obiettivi ed i criteri di gestione nell'intento della sua razionalizzazione, consistente nella riduzione del relativo costo, nell'incremento della produttività, nella determinazione e nel monitoraggio dei carichi di lavoro, nell'allocazione del personale, secondo le esigenze dell'Ente, nell'oggettivazione dei criteri di promozione ovvero di conferimento degli incarichi, nella predisposizione di un piano di formazione professionale, articolato per assicurare il migliore impiego delle risorse umane, interessanti anche la dirigenza.**

7. L'ATTIVITA' CONTRATTUALE

7.1. Per realizzare la propria **gestione caratteristica** (progettazione e costruzione di opere viarie e loro manutenzione), l'ANAS pone in essere una diversificata attività, la quale per facilità di analisi e di valutazione, può essere così suddivisa:

1) attività afferente alla **gestione diretta** dei lavori programmati ed eseguiti;
2) attività riguardante la **gestione indiretta** degli interventi affidati in concessione;
3) attività afferente alla **finalizzazione** di opere di vecchia data (a volte del 1988-1990) per un importo complessivo di L. 21.474,1 mld, costituendi residui passivi conservati da molto tempo in bilancio, tempo che a volte supera il decennio.

a) La gestione diretta

7.2. E' d'obbligo precisare che, in materia di gestione diretta, l'Ente ha ricevuto una pesante «**eredità**» dalla soppressa Azienda operante con criteri burocratici e «**riluttanti**» a dare pronta e completa esecuzione alle direttive comunitarie.

La suddetta normativa, sin dal 1978, ebbe a dettare – nell'intento di regolarizzare i principi di concorrenza e di libertà di mercato – una completa disciplina marcata da un sistema di trasparenza nella **scelta del privato** contraente da avvenire mediante **gara pubblica**, limitando il ricorso alla trattativa privata a casi specifici che avrebbero dovuto essere di eccezionale ricorso. E' accaduto, invece, che gli «operatori» hanno fatto ampio ricorso a tale ultimo istituto.

Inoltre, rientrano nella gestione diretta anche la costruzione e gestione di alcune autostrade, quali:

- l'Asti-Cuneo (73,2 km) = spesa prevista L. 2.000 mld per la semplice costruzione;
- la Roma-Aquila-Teramo-Pescara = spesa prevista per il completamento L. 285 mld, di cui L. 140 mld per la costruzione della seconda carreggiata del tratto Villa Romano-Teramo dal km 0+000 al km 5+474 e L. 145 mld per la costruzione della terza corsia tratto via Palmiro Togliatti-Barriera Roma Est.

7.3. Il sistema, fortemente degradato, fu così caratterizzato:

1) **dall'affievolimento** dei controlli, tecnici e amministrativi;
2) **dal ritardo nei pagamenti** e, quindi, l'incremento dei «residui passivi», con grave compromissione dei risultati prefissati e della chiusura della contabilità;
3) **dalla confusione tecnica, amministrativa e contabile** dei molteplici interventi;
4) **dall'incremento eccezionale delle «riserve»** nel corso dei lavori con aumento del contenzioso tecnico-amministrativo e con consequenziale maggiorazione dei costi per l'ANAS;
5) **dalla difficoltà di «ricostituire» i fascicoli** delle diverse iniziative, a cagione della disorganizzazione della soppressa Azienda e della disorganizzazione esistente presso i diversi centri operativi centrale e territoriale;
6) **dalla non affidabilità delle scritture contabili** e dello stato dei lavori appaltati;
7) **dall'attitudine a negligere da parte degli operatori** – in carenza di efficaci controlli dell'ANAS - il rispetto del procedimento di conferimento ed esecuzione dei lavori

nonché le relative disposizioni normative, europee e nazionali, anche a livello della sicurezza e del rispetto della disciplina vigente per i lavoratori.

7.4. I risultati dei controlli eseguiti sull'andamento delle attività contrattuali si sono incentrate su valutazioni di carattere generale, riferite all'esame dei più importanti contratti, stipulati al centro e «governati» dal Consiglio, e, più approfonditamente, sull'esame di alcune tipologie di atti nonché su particolari interventi ad elevata rilevanza economica.

In primo luogo si è notato che l'Ente per realizzare la propria «missione» è dotato di «mezzi finanziari» previsti da apposite leggi ovvero allocati nel bilancio di previsione dei Ministeri del Tesoro e delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Nel primo caso (previsione legislativa speciale), **le disponibilità finanziarie corrisposte dal Tesoro sono contrassegnate dalla loro «affectation» nel senso che l'Ente è tenuto al loro impiego soltanto per l'esecuzione delle opere indicate dalla legge.**

Nella restante tipologia (assegnazione finanziaria non determinata legislativamente), le opere da eseguire **avrebbero dovuto corrispondere a quelle inserite nel programma triennale e, di riflesso, in quello annuale e nell'accordo di programma**: atti questi che dovrebbero intervenire, al più tardi, nel mese di dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Ad esempio, le opere da realizzare nel 2001, dovrebbero essere conosciute nel relativo «accordo di programma» da approvare, al più tardi, a dicembre 2000.

Tale cronologia non è stata mai rispettata, per cui i surriferiti programmi e accordi sono intervenuti, salvo per il 2001, nel secondo semestre dell'anno di riferimento e, a volte, anche