



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA
"TOR VERGATA"

Facoltà di Economia
*Corso di laurea in Economia
delle Amministrazioni Pubbliche e delle
Istituzioni Internazionali*

Processi di innovazione gestionale nei Monopoli di Stato

Tesi di Laurea in economia delle Aziende e delle
Amministrazioni Pubbliche

Relatore
Chiar.mo Prof. Marco Meneguzzo

Laureanda
Laura Spanò

Correlatore
Prof. Roberto Cafferata

Anno accademico 2005/06

A mio fratello Fabio

INDICE

PREMESSA	5
RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ..	12
1.1 Esigenza di innovazione nella Pubblica Amministrazione.....	12
1.2 Principali interventi normativi della riforma	17
1.3 Linee di intervento del Ministro Nicolais	36
MONOPOLI DI STATO: PIÙ DI UN SECOLO DI STORIA	43
2.1 L'antica funzione dei Monopoli	43
2.2 Il Monopolio dei tabacchi dopo l'Unità d'Italia	45
2.3 Istituzione dell'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato.....	53
2.4 Istituzione dell'Ente Tabacchi Italiani come Ente pubblico economico.....	64
2.5 La privatizzazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e la creazione dell'Ente Tabacchi Italiani S.p.A.	76
2.6 Enti tabacchi in alcuni paesi europei	79
MODELLO DI CAMBIAMENTO DELLE IMPRESE PUBBLICHE.....	86
3.1 Gestire il cambiamento nella PA	86
3.2 Modello di analisi per il cambiamento strategico e organizzativo.....	87

AAMS: GESTORE UNICO DEI GIOCHI PUBBLICI..... 107

4.1	Attuali competenze di Aams.....	107
4.2	Una realtà in movimento.....	113
4.3	La nuova organizzazione	117
4.4	Formazione del personale	125
4.5	La comunicazione	126
4.6	Ambito di intervento delle attività dell' Aams	131
4.7	Le dimensioni del mercato.....	134

THE CHANGE GAME: UN PROGETTO AMBIZIOSO 138

5.1	Progetto unitario di cambiamento di Aams	138
5.2	Monitoraggio del progetto	145
5.3	Stato dell'arte delle attività di Aams.....	156

CONCLUSIONI..... 195

BIBLIOGRAFIA..... 201

Premessa

L'Amministrazione pubblica di un Paese è il risultato di una complessa evoluzione di poteri, più o meno decentrati, di norme, di strutture organizzative, di competenze amministrative e tecnologiche, ma è anche il soggetto delle modifiche e delle trasformazioni che si originano nella società civile e delle quali contribuisce a consolidare l'organica evoluzione.

Essa evolve attraverso un processo alquanto complesso a cui contribuiscono fattori diversi che solo in determinate combinazioni possono consentire il continuo adattamento alle mutevoli condizioni della società.

La capacità di ogni singola amministrazione di adeguare alle mutate esigenze la sua organizzazione e la tipologia dei servizi offerti ai propri utenti, è, e sarà sempre più, il modo per misurare la competitività nel nostro sistema Paese.

L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato ha saputo, in questo senso, sviluppare con iniziative ed atti concreti gli indirizzi dell'Autorità politica, nell'ambito del più ampio disegno di modernizzazione della Pubblica Amministrazione. È riuscita a dare al termine "Monopolio" un senso inedito, moderno e pienamente compatibile con l'obiettivo di realizzare condizioni di effettiva apertura e concorrenzialità dei mercati di riferimento.

I Monopoli di Stato hanno mantenuto nel tempo un costante legame con l'evoluzione del nostro Paese mostrando un'evidente vocazione sociale. Sono passati dall'essere preminentemente il produttore e distributore di prodotti da fumo, al ruolo di autorità di gestione e controllo sui giochi, oltre a mantenere la vigilanza sulla circolazione dei tabacchi. Un cambiamento che ha inciso in modo significativo sull'organizzazione delle strutture e delle risorse sottoposte ad una drastica revisione di schemi e modelli gestionali e comportamentali e ad un ripensamento di tutta l'azione amministrativa.

Il presente lavoro di ricerca e di analisi nasce dal desiderio di scoprire l'ingegnoso meccanismo di un'azienda storica, quale è l'Aams, derivante dai nostalgici racconti di una bisnonna "sigaraia". Questa tesi vuole avere lo scopo di illustrare come l'Aams ha saputo gestire il cambiamento dovuto all'imposizione normativa, all'introduzione delle nuove tecnologie e alla maturata consapevolezza della centralità del cittadino.

Il primo capitolo illustra il processo normativo che ha guidato la riforma della Pubblica Amministrazione. Da tale processo emerge che l'informazione, la comunicazione e la partecipazione attiva dei cittadini assumono un ruolo centrale

per l'agire amministrativo. Per tutti gli anni '80 la Pubblica Amministrazione ha gestito le relazioni con gli utenti secondo una logica orientata più al semplice rispetto delle normative che alla reale soddisfazione del cittadino. Nel decennio successivo ha preso corpo una nuova visione per la quale la Pubblica Amministrazione deve essere al servizio della cittadinanza, la cui soddisfazione è elemento centrale dell'attività di gestione. A tal fine l'Information and Communication Technology offre l'opportunità di sviluppare un nuovo rapporto tra l'amministrazione e gli utenti: maggiore fiducia e nuove forme di partecipazione ne sono gli effetti cardine. Dal punto di vista dell'amministrazione, rappresenta uno strumento che assicura una maggiore trasparenza delle informazioni, delle procedure e dei processi decisionali. Dal punto di vista dei cittadini, offre l'opportunità di una maggiore consapevolezza dei processi decisionali pubblici, grazie alla possibilità di maggiori e più dirette consultazioni e accessi alle attività governative.

Il secondo capitolo racconta la storia dei Monopoli di Stato, dalla nascita nel 1862 del regime di monopolio della produzione e distribuzione dei Sali e Tabacchi fino alla loro privatizzazione nel 1999. L'obiettivo dei Monopoli consisteva nel massimizzare i proventi dello sfruttamento di determinate attività economiche a beneficio dello Stato, che poteva occuparsene direttamente ed in via esclusiva, ovvero riservarne

l'esercizio a soggetti privati appositamente designati. È così che lo Stato italiano inizia la sua storia di produttore di materie prime e di beni di consumo di natura particolare, che si distinguono per la loro importanza, per gli interessi della collettività, ovvero per le grandi potenzialità fiscali connesse. È nel 1928, con l'istituzione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, che avviene il grande salto di qualità nella capacità dello Stato di governare e gestire attività economiche di crescente rilevanza al punto di farne altrettante occasioni per fornire un contributo allo sviluppo ed alla modernizzazione del Paese. Nel 1999 la produzione e la commercializzazione del sale e del tabacco vengono trasferite all'Ente Tabacchi Italiani. A fine capitolo viene brevemente descritta l'esperienza di privatizzazione di enti tabacchi in alcuni paesi europei (Francia, Spagna, Austria e Portogallo).

Il terzo capitolo propone un modello di analisi per il cambiamento strategico e organizzativo nella PA. Il confronto con fattori competitivi sempre crescenti (globalizzazione, continui cambiamenti di regole, normative e tecnologiche, clienti sempre più aggiornati, etc.) produce la necessità di reagire prontamente e in modo strutturato al cambiamento.

Una corretta gestione del cambiamento prevede tutte quelle attività correlate alla consulenza ed alla messa in opera di nuove risorse finalizzate al cambiamento organizzativo.

Per far sì che la corretta gestione del cambiamento si realizzi si devono accettare la necessità del cambiamento, fissare gli obiettivi da raggiungere, pianificare nel dettaglio il processo, stabilendo come e quali risorse impiegare, ma soprattutto è opportuno comunicare in modo trasparente con tutti gli interlocutori aziendali, per creare così il giusto consenso tra le parti e raccogliere eventuali suggerimenti.

Il modello di analisi descritto in questo capitolo è stato utilizzato per meglio comprendere il processo di cambiamento dell'Amministrazione dei Monopoli.

Il quarto capitolo delinea la nuova identità di Aams. Tra gli anni Ottanta e Novanta si pongono le fondamenta dell'evoluzione che comporterà una radicale trasformazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. In una logica di razionalizzazione dei settori di attività, nel 1988 assume la gestione delle Lotterie nazionali e nel 1994 quella del Lotto e delle Lotterie istantanee, successivamente nel 1997 del Superenalotto e nel 2000 del Bingo. Nel corso del 2001 e del 2002 è stata progressivamente affidata ai Monopoli la gestione di altre tipologie di gioco (quali le scommesse, i concorsi pronostici e gli apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento). Oggi l'attività di Aams si concentra prevalentemente sul comparto dei giochi, per il quale costituisce l'organismo pubblico di regolazione e gestione

unitaria. Aams conserva, al tempo stesso, le competenze di controllo fiscale e la gestione amministrativa in materia di tabacchi.

L'azione attualmente affidata ad Aams muove dalla considerazione del gioco quale fattore di promozione e sviluppo dell'integrazione sociale e quale motore di comunicazione tra gli individui. In ragione del valore attribuito al momento ludico, Aams agisce al fine di garantirne all'utente la facile fruizione, nell'ambito di un contesto regolamentato e di un ambiente tecnologicamente avanzato, nonché costantemente monitorato, riducendo lo spazio al gioco illegale.

Il quinto e ultimo capitolo presenta il progetto unitario di cambiamento dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato "The Change Game". Questo progetto è stato avviato nel 2005 allo scopo di realizzare una politica di evoluzione e rinnovamento interno in attuazione del Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione D.P.R. 385/2003 e del Regolamento di individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale D.M. 1 ottobre 2004.

Per raggiungere gli obiettivi prefissati "The Change Game" ha dovuto affrontare alcuni fattori inerziali quali: scarsa fiducia nei nuovi valori aziendali, persistenza di una cultura legata alla precedente mission, mancanza di adeguate competenze e difficoltà da parte delle risorse umane ad acquisirle.

Il progetto ha dato il via ad un processo di cambiamento culturale che da più parti è auspicato in tutta la Pubblica Amministrazione: la trasformazione cioè di una cultura di “adempimento” in una cultura di “risultato”.

Dall’insieme dei cinque capitoli emerge un quadro che ha per soggetto un’amministrazione, l’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, indirizzata verso un profondo e proficuo cambiamento. Un cambiamento che ha fatto proprio tramite lo sviluppo di un progetto ambizioso.

Sotto il profilo metodologico le analisi riportate nella presente tesi sono state sviluppate sulla base di ricerche documentali svolte direttamente presso gli uffici dell’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e presso l’Archivio di Stato e attraverso la letteratura descritta nella bibliografia.

Riforma della Pubblica Amministrazione

1.1 Esigenza di innovazione nella Pubblica Amministrazione

Già dalla fine degli anni Settanta i Paesi industrializzati hanno iniziato a sviluppare l'esigenza di modernizzare i sistemi amministrativi delle proprie Amministrazioni Pubbliche.

Durante la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, nei Paesi occidentali si è sentita la necessità d'identificare un nuovo modello istituzionale nel quale definire il ruolo dei soggetti pubblici all'interno del contesto socio-economico ed il rapporto tra le amministrazioni centrali dello Stato e le amministrazioni periferiche.

Questa esigenza è stata avvertita in particolar modo dagli Stati appartenenti all'Unione Europea per i quali i processi di integrazione economica, monetaria, normativa, sociale e culturale hanno contribuito ad accrescere la necessità di una migliore definizione dei rapporti tra i singoli Paesi e, all'interno degli stessi, tra i diversi soggetti politici coinvolti.

Si è aggiunta poi l'esigenza di risanamento economico-finanziario delle casse dei singoli Stati, di miglioramento della qualità del servizio pubblico e d'ammodernamento del funzionamento della PA.

Il raggiungimento dei suddetti obiettivi ha impegnato i governi centrali in un'intensa attività legislativa diretta a:

- definire il «nuovo» ruolo dell'apparato pubblico, sia esso centrale o locale, all'interno del sistema economico in relazione ai nuovi bisogni espressi dalla comunità e ai cambiamenti registrati nei mercati aventi ad oggetto la produzione di servizi di pubblica utilità;
- ridurre il costo delle inefficienze presenti nel sistema pubblico e ridurre il deficit dello Stato;
- migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione pubblica sul territorio;
- avvicinare in senso orizzontale il sistema delle amministrazioni pubbliche alle esigenze reali del cittadino e dell'apparato produttivo di ciascun Paese.

Il soddisfacimento di questi obiettivi ha portato ad avviare un consistente processo di riforma durante il quale, però, ciò che è stato compreso è che non basta modificare le leggi e cambiare gli assetti politici ed istituzionali con direttive provenienti dall'alto verso il basso per un concreto miglioramento della «macchina pubblica», ma è necessario modificare i criteri e i principi che guidano l'organizzazione e la gestione dell'apparato pubblico, introducendo meccanismi di competizione e strumenti di programmazione e di controllo economico, finanziario e qualitativo con i quali poter misurare

il grado di soddisfazione del cittadino/impresa e il valore prodotto per la collettività.

Il processo di cambiamento della PA, all'interno dei Paesi occidentali, è avvenuto con calendari, tappe e momenti diversi da paese a paese.

In Italia la riforma della PA è stata per molti anni trascurata dal potere politico che ha rivolto ad essa una scarsa e superficiale attenzione, nonostante la presenza per decenni di un Ministro per la riforma burocratica e successivamente di un Ministro per la funzione pubblica.

L'avvio di un lungo periodo riformatore per la Pubblica Amministrazione italiana si è avuto nel 1979, quando venne predisposto, dall'allora Ministro per la funzione pubblica M. S. Giannini¹, un «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato» che individuava le cause della disfunzione della PA nell'arretratezza delle istituzioni pubbliche rispetto a quelle private, nella scarsa conoscenza che le amministrazioni avevano della propria produttività, nei costi occulti e proponeva i relativi rimedi.

Si è dovuto arrivare agli anni '90 perché il Governo avviasse un'organica ed incisiva serie di riforme con l'obiettivo di riqualificare l'azione pubblica, di ritrovare una nuova legittimazione su cui fondare il ruolo delle amministrazioni pubbliche centrali e locali e, soprattutto, di creare

¹ *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione*, Roma 1979, p. 7

un'amministrazione flessibile, al servizio del cittadino e degli utenti, quale erogatrice di servizi, in un regime di efficienza e di economicità delle prestazioni.

Il settore pubblico italiano si è sempre caratterizzato per una bassa propensione al cambiamento, configurandosi, nonostante le relazioni che lo hanno collegato all'ambiente circostante, come un'entità poco dinamica e poco orientata ai processi di innovazione. Ma le riforme degli anni '90 hanno aperto la strada ad un radicale processo di trasformazione di ampia portata, dal carattere organico, ma allo stesso tempo frammentario, che ha mutato globalmente gli assetti strutturali e gli approcci operativi. Organico perché ha interessato quasi tutti gli apparati amministrativi, nonché la struttura fondamentale dei rapporti tra lo Stato e le autonomie, attuando un ampio decentramento². Frammentario poiché non si è

² La Costituzione fissa all'art. 5 il principio fondamentale dell'autonomia e del decentramento, alle cui esigenze la Repubblica deve adeguare "i principi e i metodi della sua legislazione". La Repubblica, che resta una e indivisibile, "riconosce e promuove le autonomie locali" e allo stesso tempo "attuа nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo"

Il decentramento si distingue in:

- **politico e costituzionale**: consiste nella cessione di poteri dello Stato a diversi enti (Enti locali e Regioni) ed è attuato, di norma, mediante leggi di rango costituzionale;
- **amministrativo**: consiste nella cessione di funzioni amministrative, ed è disposto con legge ordinaria e si distingue a sua volta in: 1) *decentramento burocratico*, che è l'attribuzione di funzioni statuali ad organi periferici dello Stato stesso (Prefetture, uffici finanziari, Provveditorati agli studi, etc.); 2) *decentramento gestionale*, che consiste nel conferire l'esercizio di alcuni servizi pubblici ad aziende o agenzie autonome; 3) *decentramento autarchico*, che è la cessione autarchica (capacità di amministrare i propri interessi mediante una autonoma attività amministrativa dotata dell'autorità tipica del provvedimento amministrativo) e di una o più forme di autonomia ad enti autonomi, distinti dallo Stato. A seconda che tali enti siano territoriali o locali, il decentramento autarchico si distingue in territoriale e funzionale.

trattato di un'unica riforma, ma di una pluralità di riassetti e di interventi normativi adottati, in successive fasi storiche, da maggioranze politiche diverse.

Tuttavia il decennio di riforme ha assunto un volto univoco nel quale le stagioni del 1990-1994 (con le leggi sulle autonomie, sul procedimento amministrativo e sulla privatizzazione del pubblico impiego) e del 1997-2000 (con la semplificazione, il riordino della PA, il «federalismo amministrativo», il compimento della privatizzazione del rapporto di lavoro e la redazione del “Testo Unico degli Enti Locali” e del “Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di decentramento amministrativo”), sono confluite in un unico processo di modernizzazione dell'intero sistema amministrativo.

Il progresso tecnologico ha contribuito in maniera determinante a favorire il processo di cambiamento della Pubblica Amministrazione; in particolare la rivoluzione tecnologica si è inserita in tutti gli ambiti della vita quotidiana. A tale ondata di innovazione non poteva e non doveva sottrarsi lo Stato nella sua veste di amministratore e di gestore della cosa pubblica.

La fine del XX secolo e l'inizio del XXI secolo hanno sancito l'avvento dell'era tecnologica, con veloci elaboratori di dati, con comunicazioni che non conoscono frontiere, con la

disponibilità degli strumenti per automatizzare e quindi razionalizzare l'attività della PA.

Le nuove tecnologie informatiche e la loro interoperabilità mediante internet ed altri tipi di rete offrono oggi la possibilità di contribuire a migliorare il rapporto tra amministrazioni (Government to Government), tra amministrazioni e cittadini (Government to Citizen) e tra amministrazioni ed imprese (Government to Business), distribuendo servizi mirati, trasversali rispetto alle singole competenze e sempre accessibili.

Quali che siano le loro funzioni e la natura giuridica le amministrazioni pubbliche rappresentano l'interfaccia digitale, si pongono come utenti strategici delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione ed è per questo che esse sono obbligate a rinnovarsi e rafforzarsi continuamente, attenendosi a precisi standard di funzionalità, efficienza e rispetto della legalità, soprattutto mediante misure di pubblicità e trasparenza.

1.2 Principali interventi normativi della riforma

I processi di riforma del sistema amministrativo dell'ultimo decennio si sono posti l'obiettivo della modernizzazione dell'apparato pubblico riducendo la gestione diretta dei servizi da parte delle amministrazioni pubbliche per valorizzarne in

cambio il ruolo di regolatori di attività svolte spesso da soggetti diversi, anche privati.

I cittadini, alla luce del processo di decentramento amministrativo, tuttora in corso nel nostro paese, e coerentemente con il principio di sussidiarietà che ispira l'intera riforma, sono dunque chiamati a una maggiore partecipazione nella gestione dei servizi pubblici.

I nuovi diritti attribuiti ai cittadini, delineati a partire dal 1990, con le leggi 142 e 241, necessitano – per essere esercitati in maniera consapevole – di una chiara ed esauriente informazione da parte del sistema pubblico.

Il diritto di informare, costituzionalmente garantito dall'art. 21, si arricchisce del suo corrispettivo, ovvero del diritto a essere informati. Titolari di tale diritto sono tutti i cittadini chiamati a collaborare con i poteri pubblici.

Per garantire la tutela di questi nuovi diritti non basta che l'Amministrazione Pubblica si sforzi di andare incontro alle esigenze di informazione della collettività, ma è necessario che insieme alla cultura e all'orientamento verso la qualità dei servizi offerti, si sviluppino anche professionalità in grado di esercitare strategie e metodi propri dell'attività di comunicazione.

Con la legge 150, emanata alla fine del decennio, l'attività di informazione e comunicazione nelle pubbliche

amministrazioni assume il ruolo di vera e propria funzione amministrativa.

Nel contempo, la legge riconosce – legittimandole – le professionalità che esercitano questa funzione consentendo la crescita parallela di metodi organizzativi stabili al contrario di quelli saltuari ed episodici che avevano caratterizzato la comunicazione delle Amministrazioni pubbliche fino ad allora. Vediamo le fasi di questo percorso, partendo ovviamente dalle due leggi più importanti del 1990.

A partire dagli anni '90 una serie di provvedimenti normativi ha cambiato radicalmente il modo di operare della pubblica amministrazione. La riforma, avviata in questi anni, ha fatto sì che l'apparato pubblico passasse da freno dello sviluppo a promotore del cambiamento.

La prima fase della riforma, avviata con le leggi del 1990, in particolare la legge 142 di riforma degli enti locali e la legge 241 sulla trasparenza dell'attività amministrativa, investe il modello complessivo dell'organizzazione burocratica. Viene così abbandonato il modello tradizionale, gerarchico e autoreferenziale per sostituirlo con una organizzazione che opera in chiave di efficienza e produttività, attenta alle modalità di relazione con i cittadini e con tutti gli altri soggetti amministrati.

Il nuovo modello organizzativo, scelto dall'amministrazione, è partecipativo e relazionale, poiché tiene conto dei bisogni e

delle attese concrete dei cittadini. Bisogni e attese che indirizzano l'attività svolta, il cui fine ultimo è naturalmente la realizzazione dell'interesse generale.

Ci si è orientati a trasformare la comunicazione istituzionale in un nuovo modo di relazionarsi con il cittadino nel quadro di un rapporto non più autoritario ma democratico, basato sulla condivisione e sul consenso.

La legge 142/90, nell'ambito della vasta attribuzione di compiti e funzioni agli enti locali introduce, nei rapporti tra amministrazione e cittadini, principi innovativi di partecipazione e accesso. In particolare, l'istituto di partecipazione, previsto dalla legge 142/90, oltre a riconoscere il diritto di partecipazione dei cittadini nelle loro forme associative, attribuisce agli enti locali un compito di promozione attiva favorendo nuove e più immediate forme di consultazione da parte della popolazione per una migliore tutela degli interessi collettivi.

Per quanto riguarda, invece, il diritto di accesso, l'art. 7 sancisce la pubblicità degli atti amministrativi e il dovere delle amministrazioni locali di agevolare l'informazione sullo stato degli atti, delle procedure e dei provvedimenti che li riguardano.

L'art. 8 compie un ulteriore passo in avanti sul terreno dei rapporti tra amministrazione e cittadini introducendo nel nostro ordinamento, in via facoltativa, la figura del difensore

civico, mutuandolo dall'esperienza scandinava dell'Onbudsman.

La legge 241/90 amplia ulteriormente i diritti riconosciuti ai cittadini dalla legge 142/90 prevedendo la partecipazione degli stessi allo svolgimento del procedimento.

La suddetta legge prevede inoltre una serie di doveri attribuiti all'amministrazione quali: l'obbligo di individuare un responsabile per ogni procedimento, di fissare una scadenza per la definizione del procedimento e di comunicare queste informazioni al cittadino.

Sulla stessa scia della legge 142/90 si muove la legge 241/90, la quale, a differenza della prima, ha un ambito di applicazione più vasto che riguarda l'intera platea delle pubbliche amministrazioni. Nel riconoscimento dei nuovi diritti attribuiti al cittadino e dei nuovi doveri dell'amministrazione c'è il cuore della trasparenza amministrativa, intesa come metodo quotidiano di azione da parte di tutto l'apparato pubblico. Inoltre, è da questo rovesciamento di comportamenti e di prassi organizzative che scaturisce il riconoscimento anche normativo del valore della comunicazione nelle attività delle amministrazioni.

La seconda fase del processo di riforma prende avvio con l'emanazione nel 1992 della legge delega n. 421 finalizzata a ottenere una pubblica amministrazione più efficiente e meno costosa per il bilancio dello stato. La delega riguarda tre settori

strategici della spesa pubblica: sanità, pensioni e personale dipendente.

Per quanto riguarda il processo di privatizzazione, il nuovo ordinamento viene delineato dal decreto legislativo 29/93, che sancisce principi basilari per la nuova amministrazione: separazione tra politica e gestione amministrativa, ruolo e responsabilità del dirigente, e istituzione degli uffici relazione con il pubblico.

La materia dei rapporti tra amministrazione e cittadini ha avuto, infatti, un significativo sviluppo con l'istituzione dell'ufficio relazione con il pubblico, previsto nell'art. 12 del decreto legislativo n. 29/93. In realtà, questo ufficio, individuato come luogo privilegiato per sviluppare il rapporto di dialogo con i cittadini, era già stato previsto dal DPR 352/92 di attuazione della legge sulla trasparenza. La norma, contenuta in questo regolamento, lasciava ampia discrezionalità alle amministrazioni di istituire l'URP, mentre il D.lgs. 29/93 ne sancisce l'obbligo.

Il D.lgs. 29 è considerato punto di riferimento per quanto riguarda le finalità e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e il rapporto con i cittadini. L'art. 5 infatti apre uno spazio nuovo alla comunicazione non solo extraistituzionale ma anche *intra* e *inter* istituzionale prevedendo che i principi generali di efficienza e razionalizzazione dell'organizzazione, enunciati nell'art. 1,

debbano essere perseguiti tramite il collegamento delle attività degli uffici, avvalendosi di sistemi informatici e statistici pubblici.

Il richiamo fatto alla comunicazione interna è di estrema rilevanza, poiché è la prima volta che nel nostro ordinamento si parla di comunicazione interna finalizzata al raggiungimento di una maggiore efficienza dell'organizzazione attraverso l'indicazione di strumenti specifici di collegamento e relazione.

La realizzazione di questi obiettivi presuppone che i flussi di informazione e di dati tra i vari uffici e tra le varie amministrazioni avvengano attraverso supporto informatico.

Si parla, finalmente, di amministrazioni pubbliche impegnate a garantire trasparenza e diritto di accesso, quindi non solo a livello locale o territoriale; si parla di necessità di costituire l'URP ovunque, nella pubblica amministrazione, per garantire un servizio all'utenza per i diritti di partecipazione, di informazione, di accesso ai documenti. Si parla finalmente di iniziative di comunicazione di pubblica utilità, di iniziative volte al miglioramento dei servizi per il pubblico, alla semplificazione del linguaggio. In altre parole, si sono create le premesse per agevolare il rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica, nella prospettiva di migliorare proprio l'immagine di questa a livello popolare, quindi a

migliorare il rapporto di fiducia reciproco, che è poi un pilastro della democrazia.

Il processo di informatizzazione viene avviato con il decreto legislativo 39/93, il quale istituisce un organismo *ad hoc*, AIPA – l’Autorità per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione (art. 4), per avviare la rete unitaria della pubblica amministrazione onde permettere a tutte le amministrazioni di dialogare tra loro.

La creazione della rete ha una immediata ricaduta anche nei rapporti con i cittadini, in quanto la Pubblica Amministrazione non ha più la necessità di chiedere al cittadino di produrre documenti che è in grado di recuperare da sé attraverso la rete informatica. In questo modo viene dato un notevole impulso all’efficienza della macchina amministrativa.

La terza fase vede l’emanazione di una serie numerosa di atti normativi necessari per l’attuazione dei principi contenuti nella legge 241/90. Infatti questa legge rimandava a successivi regolamenti l’individuazione di tutti i procedimenti facenti capo a ogni amministrazione, con indicazione dei tempi di durata per la loro conclusione.

Inoltre, ai fini della trattazione della materia comunicazione pubblica è il caso di ricordare due direttive intervenute nel corso dell’anno 1994.

La prima direttiva introduce nel nostro ordinamento la *carta dei servizi*, già sperimentata con successo in altri paesi europei.

La direttiva del Presidente del consiglio dei ministri del gennaio 1994 affronta il tema della qualità dei servizi pubblici. Essa introduce la possibilità per le amministrazioni pubbliche che erogano servizi di varare le carte dei servizi contenenti un decalogo delle prestazioni erogate e dei livelli qualitativi minimi che le amministrazioni si impegnano a soddisfare. Lo strumento della carta dei servizi è una forma indiretta di comunicazione di notevole impatto sui cittadini e concretizza quell'orientamento all'utenza alla base della customer satisfaction.

La seconda direttiva viene emanata in ottobre per rilanciare l'istituzione degli uffici relazione con il pubblico che stentavano a consolidarsi nelle amministrazioni pubbliche. Questa direttiva segue la circolare, emanata l'anno precedente dal Ministro per la funzione pubblica sempre allo scopo di incentivare le amministrazioni a istituire gli URP. In particolare la direttiva dell'ottobre 1994 estende le funzioni degli URP chiarendo che compiti delle strutture non sono soltanto quelli connessi al rilascio di informazioni in relazione all'accesso ai documenti amministrativi, ma anche compiti di ricerca, rilevazione e analisi strategica dei bisogni e del livello di soddisfazione dei cittadini per le prestazioni/servizi erogati dall'amministrazione, finalizzate al miglioramento complessivo del rapporto tra amministrazione e cittadini.

Un altro anno importante per le riforme nella pubblica amministrazione di questo decennio è il 1997 con l'entrata in vigore delle prime due leggi Bassanini.

La legge 59/97 (Bassanini) mira a introdurre il decentramento amministrativo sulla base del principio di sussidiarietà. Inoltre, tale legge contiene la delega al Governo per la successiva e necessaria riorganizzazione dell'amministrazione centrale e alcune procedure di delegificazione e semplificazione.

La legge 127/97 (Bassanini bis) contiene, a differenza della precedente, norme di immediata applicazione in materia di semplificazione, come ad esempio il ricorso all'autocertificazione, la cancellazione della scadenza su alcuni certificati e l'abolizione dei controlli di legittimità sugli enti locali.

Queste norme hanno di fatto consentito l'eliminazione quasi totale dei certificati rilasciati dalle amministrazioni pubbliche. In questi anni, infatti, la montagna di certificazioni, si è ridotta di oltre la metà, migliorando sensibilmente le file agli sportelli e i tempi di attesa e, di conseguenza, i rapporti tra amministrazione e cittadini. In sintesi, queste due leggi sono importanti ai fini dello sviluppo della comunicazione nelle PA poiché sia il decentramento, sia la semplificazione necessitano, per essere realizzate, dello strumento della comunicazione. I principi di sussidiarietà e decentramento si avvalgono infatti di un sistema organizzativo a rete, attraverso il quale è possibile

procedere a una razionalizzazione che porti alla semplificazione delle procedure. Per non pensare poi al contributo che la risorsa comunicazione può dare alla realizzazione dell'intero processo di riforma e modernizzazione scaturito dalle riforme Bassanini.

In attuazione della legge delega 59/97 che ridisegna in chiave federalista lo Stato, sono stati emanati una serie di decreti legislativi che mirano a riorganizzare la struttura di governo e l'amministrazione centrale (D.lgs. 300/99), a riorganizzare la Presidenza del Consiglio dei ministri (D.lgs. 303/99), a individuare le modalità di trasferimento di compiti e funzioni dall'apparato centrale alle regioni e agli enti locali (per citare solo il più importante: 112/98) e infine a introdurre la firma digitale e il telelavoro anche nel settore pubblico (legge 191/98 – Bassanini ter).

La legge costituzionale 3/2001 introduce nel nostro ordinamento importanti principi di federalismo, e realizza la "costituzionalizzazione" del decentramento delle funzioni amministrative realizzate con le riforme Bassanini.

Questa legge sancisce il principio di pari dignità degli enti che costituiscono la Repubblica (art. 114 Cost.), in quanto pone sullo stesso piano Comuni, Province, Regioni, Città metropolitane e Stato, quali enti che concorrono paritariamente a costituire le articolazioni istituzionali della comunità italiana.

Inoltre, costituzionalizza il "principio di sussidiarietà" (art. 118 Cost., comma 1), secondo il quale le funzioni amministrative spettano alla istituzione più vicina ai cittadini e possono essere affidate a una istituzione superiore solo quando ciò sia giustificato dalla complessità o dalle dimensioni delle funzioni da realizzare.

In virtù di questa riforma, il sistema delle relazioni tra i diversi livelli di governo si fonda sul principio della riserva di competenza: lo Stato esercita il proprio potere normativo in via esclusiva nelle materie elencate nel nuovo art. 117 Cost., comma 2, in virtù della dimensione degli interventi e della generalità degli interessi considerati.

Al comma 3 dell'art. 117 Cost. è, invece, prevista una potestà concorrente, nel senso che la legge statale e la legge regionale concorrono a regolamentare i grandi settori in cui si svolge l'intervento. Nelle materie definite a potestà concorrente, l'intervento statale è tuttavia circoscritto alla determinazione dei principi fondamentali, mentre alle regioni è demandata la normativa di dettaglio. Al Governo spettano, comunque, i poteri sostitutivi in caso di mancato rispetto da parte degli enti territoriali di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, ovvero in caso di gravi pericoli per l'incolumità o la sicurezza pubblica.

Non dobbiamo dimenticare il D. Lgs 286/99³, derivante dall'esigenza di integrare i sistemi di controllo esistenti e di introdurre nuovi strumenti di misurazione e controllo adeguati al nuovo contesto normativo.

La funzione del controllo interno non nasce con caratteristiche autopropulsive o per volontà delle amministrazioni centrali, ma per imposizione legislativa e per "aziendalizzazione", con conseguente innovazione dei comportamenti manageriali e di governo nei Ministeri.

Il sistema dei controlli dell'attività delle pubbliche amministrazioni è stato innovato al fine di sottoporre al controllo anche le attività strategiche e gestionali e la qualità del personale con funzioni dirigenziali.

La riforma dei controlli viene scandita da due leggi principali:

- il D. Lgs. 29 del 1993 che introduce, nelle pubbliche amministrazioni, uffici di controllo interno con lo scopo di conoscere, valutare e migliorare la gestione pubblica al fine di soddisfare i bisogni delle comunità amministrate;
- il D. Lgs. 286 del 1999 che colma le lacune del D. Lgs. 29/93 ed introduce quattro tipi di controllo:

³ 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 dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1977, n. 59.

1. *amministrativo-contabile*, inteso a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
2. *di gestione*, inteso a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, per consentire ai dirigenti di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto fra costi e risultati;
3. *di valutazione e di controllo strategico*, intesi a supportare l'attività degli organi di indirizzo politico-amministrativo e, pertanto, ad apprezzare l'adeguatezza, in termini di congruenza fra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti, delle scelte operate dai dirigenti per attuare le direttive, i piani e i programmi stabiliti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo;
4. *di valutazione della dirigenza*, necessaria, fra l'altro, ad attivare la responsabilità dirigenziale.

L'applicazione del D.Lgs. 286/99 agli enti locali rimaneva, secondo le disposizioni del decreto stesso, facoltativa. È quindi con il testo unico sugli enti locali (T.U.E.L.), approvato con D.Lgs. 267/2000, che il sistema dei controlli previsto da D.Lgs. 286/99 viene traslato anche agli enti territoriali, anche se con una serie di eccezioni dettate dal differente modello organizzativo.

Nella quarta fase troviamo la legge 150/2000⁴ "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni" con la quale la comunicazione pubblica diventa «un obbligo istituzionale, posto a garanzia dell'attivazione della riforma della pubblica amministrazione e dei principi che la animano⁵». Si propone come normativa quadro, ufficializza l'attività degli uffici stampa, riconosce la professionalità degli addetti, regola l'attività degli uffici stampa e degli uffici relazioni con il pubblico.

Questa legge rappresenta per la comunicazione pubblica in Italia un punto di arrivo e nello stesso tempo un punto di partenza.

Con tale legge, la comunicazione pubblica cessa di essere una attività residuale delle amministrazioni per diventare una vera e propria funzione, legittimata e riconosciuta al pari delle altre linee di attività svolte dalle Pubbliche Amministrazioni.

La legge 150/2000 affida all'Ufficio relazioni con il pubblico la gestione delle attività di comunicazione e all'Ufficio stampa le competenze relative all'informazione verso i media. Inoltre, la legge 150/2000 individua nella figura del portavoce "la persona legata all'organo di vertice dell'amministrazione da un rapporto fiduciario". Il portavoce affianca l'ufficio stampa

⁴ Legge 7 giugno 2000, n. 150 – pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 136 del 13 giugno 2000.

⁵ Adriana Laudani – intervento al convegno organizzato dalla Provincia di Lecce: "la nuova legge su informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni", sala consiliare di Palazzo dei Celestini, 26 giugno 2000.

nello svolgimento dell'attività di informazione rivolta verso i mass-media.

L'attività di comunicazione – affidata agli uffici relazioni con il pubblico – secondo la legge 150/2000 :

- è indirizzata ai cittadini singoli o associati;
- è finalizzata a:
 - a) garantire l'esercizio dei diritti di informazione, accesso e partecipazione di cui alla legge 241/90;
 - b) agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative e l'informazione sulle strutture e sui compiti nelle amministrazioni medesime;
 - c) promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche;
 - d) attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti;
 - e) garantire la reciproca informazione fra l'URP e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché fra gli URP delle varie amministrazioni.

L'attività di informazione – affidata agli uffici stampa e al portavoce – secondo la legge 150/2000:

- è diretta verso i media;
- deve assicurare il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell'amministrazione.

Nella legge 150/2000 è previsto che le Amministrazioni Pubbliche individuino, nell'ambito delle proprie dotazioni organiche, il personale da adibire alle attività di informazione e di comunicazione e ne programmino la formazione. Ciò rappresenta un importante riconoscimento per le professionalità interne all'amministrazione. La legge rimanda a un successivo regolamento l'individuazione dei titoli di accesso del personale da utilizzare nelle attività di informazione e comunicazione, nonché la disciplina degli interventi formativi e di aggiornamento per il personale che già svolge tali attività.

La legge 150/2000 (Capo 1) si applica a tutte le Amministrazioni Pubbliche (il cui elenco si può desumere dall'art. 1 del D.lgs. 165/01) a esclusione delle regioni, per le quali è valida come norma di principio. Il Capo II della legge (dall'art. 11 all'art. 16) è diretto invece solo alle amministrazioni statali e riguarda le norme sui piani di comunicazione e le campagne pubblicitarie.

Recentemente, è intervenuta la direttiva di attuazione della legge 150/2000, emanata dal Ministro per la funzione pubblica

il 7 febbraio 2002⁶. Due sono i punti qualificanti della direttiva: la comunicazione interna, come fattore strategico per ridare senso di appartenenza e dignità professionale agli operatori del settore pubblico, e il ruolo del coordinamento e della comunicazione integrata, come strumento indispensabile per attuare iniziative di comunicazione efficaci. Il coordinamento è necessario, infatti, per procedere in maniera sinergica e coerente nell'attuazione delle strategie di comunicazione. La struttura di coordinamento può essere costituita dal direttore dell'URP, dal direttore dell'ufficio stampa e dal portavoce, se presente all'interno dell'amministrazione. Alla struttura di coordinamento spettano dunque le funzioni di programmazione, indirizzo e raccordo delle attività da realizzare, nonché la presentazione del Piano di comunicazione contenente le iniziative di comunicazione da realizzare nell'ambito dell'ente.

La direttiva individua nel piano di comunicazione lo strumento idoneo per la realizzazione degli obiettivi strategici. Il piano di comunicazione deve contenere:

- gli obiettivi di comunicazione da realizzare;
- la descrizione delle singole azioni con l'indicazione dei tempi di realizzazione;
- la scelta dei mezzi di comunicazione;

⁶ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica 7 febbraio 2002 “Attività di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni” (Gazzetta Ufficiale n. 74 del 28 marzo 2002).

- l'indicazione delle risorse finanziarie e umane da utilizzare per la realizzazione del Piano;
- il monitoraggio e la valutazione sul successo del Piano e il raggiungimento degli obiettivi.

Infine, la direttiva incarica la Struttura di missione (istituita presso il Dipartimento della Funzione Pubblica con DPCM del 31 ottobre 2001⁷) di garantire l'attuazione della legge 150/2000 monitorandone l'attivazione delle specifiche strutture presso le PA. La struttura di missione può inoltre, svolgere, ai sensi della direttiva citata, consulenza alle PA relativamente alle attività di formazione nell'ambito della comunicazione pubblica.

In aggiunta alla normativa va inoltre considerato il “Piano di Azione di e-Government” approvato dal governo il 3 giugno del 2000, il quale prevede che ogni singolo ente della Pubblica Amministrazione renda disponibile in rete i propri dati e servizi e sia in grado di identificare i propri utenti per via telematica.

Sono, inoltre, un riferimento importante varie direttive del Ministro dell'innovazione e delle tecnologie (MIT), a partire da quella del 21 dicembre 2001, che invita le pubbliche amministrazioni ad accelerare le iniziative volte ad applicare la normativa, per arrivare in tempi rapidi alla costituzione di veri

⁷ Istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, di una struttura di missione, ai sensi dell'art. 7, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999.

e propri “uffici digitali” di relazioni con gli utenti e con le altre amministrazioni, e per automatizzare i processi di lavoro interni agli enti, per ottenere incrementi di efficienza e riduzione dei costi.

Viene successivamente introdotto il Portale Nazionale della Pubblica Amministrazione, realizzato nel corso del 2002.

Le due principali direttive da valutare ai fini della pianificazione dei progetti innovativi sono: quella del 9 dicembre 2002 sul protocollo informatico (definisce le modalità operative per l’attivazione della gestione elettronica dei documenti entro il primo gennaio 2004) e quella del 20 dicembre 2002 “linee guida in materia di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione” per il 2003.

1.3 Linee di intervento del Ministro Nicolais

Le riforme adottate in questi anni, descritte al precedente paragrafo, hanno delineato una nuova struttura della Pubblica Amministrazione che si fonda sull’integrazione strutturale delle nuove tecnologie informatiche e telematiche nei processi amministrativi.

Questa “integrazione tende a produrre una doppia trasformazione della stessa natura della PA, che può essere visualizzata come una doppia transizione. Doppia in quanto cambia sia la sua struttura operativa interna sia le modalità di rapporto con l’esterno.

La prima transizione riguarda la struttura interna ed è data dal graduale passaggio:

- da una Pubblica Amministrazione che crea, elabora e produce documenti cartacei con firma autografa e timbro, li trasmette manualmente e li archivia in depositi fisici; si affida per un numero crescente di funzioni ad operazioni automatizzate che si affiancano alle procedure manuali.
- ad una Pubblica Amministrazione che crea, elabora e produce documenti digitali con firma elettronica e marca temporale, li trasmette per via telematica e li archivia in depositi informatici; si affida per un numero crescente di funzioni ad operazioni automatizzate che sostituiscono le procedure manuali.

La seconda transizione riguarda il rapporto con l'esterno (cittadini, imprese, altri enti della Pubblica Amministrazione) che passa da una modalità di scambio di documenti cartacei ad un dialogo per via telematica diretto e indiretto, attraverso sportelli di Front Office indipendenti.

Il dialogo con gli utenti per via telematica attraverso documenti elettronici firmati digitalmente si può rappresentare pensando al graduale passaggio:

- da un'amministrazione che fornisce servizi di sportello direttamente ai cittadini, alle imprese o ad intermediari qualificati (agenzie, professionisti);

- ad un'organizzazione che eroga essenzialmente servizi elettronici, esponendoli su un sistema pubblico di connettività, pubblicandoli sull'indice nazionale della Pubblica Amministrazione, in modo da renderli accessibili ad applicazioni operanti in un front office multicanale integrato ed unitario (Sportelli, Call center, Portali, reti terze) come previsto nel piano di e-Government⁸.

E' innegabile che questa trasformazione, rappresentata dalla "moderna" mentalità delineatasi nella Pubblica Amministrazione, sia già un grande risultato soprattutto considerando che si è partiti da zero.

Ciò non deve, però, essere considerato un traguardo bensì stimolo ad una maggiore evoluzione che coinvolga non solo la PA ma l'intero Paese.

È con questo indirizzo che comincia a prendere forma il "progetto PA" del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, Luigi Nicolais.

Alla fine del 2006 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha diramato a tutte le Amministrazioni Pubbliche due nuovi provvedimenti: la *"Direttiva per una Pubblica*

⁸ Il cosiddetto piano di azione di e-Government varato dal governo all'inizio del 2000, definisce un primo nucleo ben circoscritto e mirato di obiettivi da raggiungere da parte delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali, sui quali il governo decide di concentrare una significativa quota di risorse finanziarie. È la prima volta che viene formulato dal governo un piano di azione in questo settore.

L'obiettivo del Piano è quello di consentire l'interoperabilità telematica tra le Pubbliche Amministrazioni al fine di garantire l'erogazione di servizi integrati ai cittadini ed alle imprese.

Amministrazione di qualità” e la “*Circolare sul conferimento di incarichi esterni*” che forniscono una prima indicazione sul percorso da intraprendere:

- Rigore nell’attribuire incarichi esterni;
- Miglioramento della programmazione dell’attività amministrativa;
- Attenzione agli strumenti di auto-valutazione;
- Riconoscimento dei “cittadini” come parte attiva nella valutazione della qualità dei servizi.

La Circolare n. 5 del 21 dicembre 2006 sul conferimento di incarichi esterni ricorda che “il Decreto Legge n. 223/2006⁹ ha modificato l’articolo 7 del Decreto Legislativo n. 165/2001 stabilendo che gli incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa possono essere conferiti solo ad esperti di provata competenza per prestazioni di natura temporanea altamente qualificate”.

In particolare, il provvedimento precisa che le pubbliche amministrazioni non possono ricorrere a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in sostituzione dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato.

La Direttiva per una Pubblica Amministrazione di qualità firmata dal Ministro Nicolais il 19 dicembre 2006 è finalizzata a richiamare l’attenzione delle pubbliche amministrazioni sulla qualità e il miglioramento continuo, all’autovalutazione della

⁹ Convertito dalla Legge n. 248/2006

prestazione organizzativa e allo sviluppo della politica della qualità.

Gli obiettivi del progetto per la modernizzazione delle PA sono:

- Creazione di un ambiente più favorevole agli investimenti, alla crescita e alla competitività e riduzione degli oneri burocratici;
- Miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese, dai quali dipende la certezza degli stessi diritti di cittadinanza;
- Riduzione dei costi della macchina amministrativa rispetto al PIL;
- Valorizzazione e riqualificazione del lavoro pubblico;
- Recupero di fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nelle pubbliche amministrazioni in particolare;
- Realizzazione del sistema pubblico di cooperazione applicativa per garantire l'integrazione dei servizi e dei dati delle amministrazioni.

Per realizzare questi obiettivi sono state definite linee strategiche e coerenti piani di attuazione.

Le linee strategiche possono essere sintetizzate nei seguenti obiettivi:

- Migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione;
- Realizzare l'interoperabilità e la piena cooperazione fra le amministrazioni;

- Migliorare la trasparenza della spesa pubblica;
- Costruire la cittadinanza digitale;
- Creare un approccio sistemico per la qualità e l'efficienza nella PA;
- Favorire la competitività delle imprese e la crescita dell'industria ICT;
- Rendere l'Italia protagonista del processo d'innovazione amministrativa in Europa.

Per il raggiungimento degli obiettivi è necessario individuare le priorità rispetto alle quali intervenire, pianificando i necessari cambiamenti in modo integrato e funzionale alle proprie esigenze, anche avvalendosi delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie.

I piani di attuazione delle linee di intervento si focalizzano sulle seguenti direttrici prioritarie:

- Sviluppo dell'efficienza dell'Amministrazione e semplificazione;
- Riorganizzazione delle strutture pubbliche e valutazione delle prestazioni;
- Verso il sistema nazionale di e-Government;
- Personale e dirigenza;
- Etica nella Pubblica Amministrazione.

Gli obiettivi finali della riforma consistono nel migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e di ridurre i costi della “macchina amministrativa”. Il conseguimento di questi risultati

contribuisce in maniera sostanziale alla creazione di un ambiente più favorevole alla crescita.

Monopoli di Stato: più di un secolo di storia

2.1 *L'antica funzione dei Monopoli*

Il regime economico del Monopolio di Stato nasce dall'esigenza di assicurare ai cittadini sicurezza, ordine e tutela sociale ed assolvere alla funzione regolatrice volta a garantire la fruizione e il godimento di beni e la soddisfazione di bisogni primari che trovano una loro regolamentazione fondamentale alla luce della loro specifica natura.

Il “controllo” dello Stato non si riduce solamente all'adozione di atti normativi ma consta di un processo continuo e costruttivo per la corretta applicazione delle regole del settore e dell'adeguarsi delle stesse alle circostanze storiche, politiche, economiche, culturali.

Il periodo di primo sviluppo dei monopoli fu quello ellenistico, che esercitò il monopolio sull'olio, sul sale, sul papiro, sui prodotti della pesca, sulle miniere e sulle banche.

Roma impose il suo primo monopolio sulla coniazione delle monete nel I secolo d.C. e nel secolo IV lo estese al sale, al cinabro, ai prodotti minerari, ai servizi dei banditori, dei barbieri, dei calzolai e altri.

Nel Medioevo erano monopoli statali o privati (sotto forma di appalto o concessione) la coniazione delle monete e la produzione e vendita del sale. Il sovrano distribuiva poi a suo

arbitrio privilegi di carattere monopolistico nel settore produttivo, negli acquisti e nelle vendite.

Dalla fine del XVI secolo fino alla metà del secolo XVIII i monopoli prosperarono un po' ovunque: lo Stato monopolizzò i tabacchi, la polvere da sparo, i prodotti chimici e altri prodotti di largo consumo.

In Italia, dopo l'unità nazionale, i primi monopoli furono statali.

Lo stato italiano assunse, per la prima volta nel 1862, la produzione e distribuzione di sali e di tabacchi in regime di monopolio. In seguito alla Legge del 13 luglio 1862 n. 710, proposta da Quintino Sella, infatti, venne esteso a tutto il territorio nazionale il monopolio della produzione e della vendita del sale e dei tabacchi già precedentemente lavorati nella maggior parte degli stati preunitari¹⁰, riservando l'intera gestione direttamente allo Stato unitario da poco formatosi.

Tale organizzazione tuttavia risultò immediatamente diseguale, nonché altamente inefficiente, nelle diverse zone del paese, in ragione dei diversi regimi di produzione che il nuovo Stato aveva ereditato dalle realtà già preesistenti¹¹, tanto che, risollevarne l'industria dei tabacchi, non sembrò ovviamente

¹⁰ GIOVANNI VETRITTO, *La parabola di un'industria di Stato*, Marsilio Editori, VENEZIA 2005;

¹¹ “*nel suo insieme l'industria del tabacco si presentava come una sorta di modello di macchinosità ed inefficienza, sovradimensionata e scarsamente produttiva, priva di personale tecnico adeguato, tecnologicamente arretrata, con alti costi di produzione e spese generali di monopolio di poco inferiori al 50% o del prodotto lordo*” GIOVANNI VETRITTO, *La parabola di un'industria di Stato*, Marsilio Editori, VENEZIA 2005, p. 28;

un'operazione semplice; la stessa legge, nello stabilire il diritto di privativa sulla coltivazione, la manifattura e la vendita del tabacco, indirettamente modellò l'industria pubblica come un'industria di trasformazione.

A monte di tali problematiche tuttavia vi era senz'altro la particolare visione che la collettività, e in particolar modo la classe dirigente, aveva dell'azienda dei tabacchi. Quest'ultima infatti veniva spesso vista come una forma di riscossione tributaria, rispetto alla quale l'attività produttiva veniva interpretata come una semplice coincidenza¹², lasciando l'annoso dilemma della prevalenza tra l'aspetto fiscale e l'aspetto industriale dei monopoli, dilemma questo che pesò significativamente sul rendimento dell'Amministrazione dei Monopoli.

2.2 Il Monopolio dei tabacchi dopo l'Unità d'Italia

L'industria dei tabacchi venne affidata alla *Direzione Generale delle Gabelle* presso il Ministero delle Finanze.

Tale struttura centrale affiancava le competenze produttive di beni soggetti a privativa fiscale, alle molte funzioni amministrative in materia di dogane e dazi di confine, di

¹² “il monopolio statale sulla produzione e sullo smercio di un bene di consumo venne considerato una sorta di incresciosa sospensione delle leggi di razionalità economica, un tributo, tanto necessario quanto difficile da accettare, alle supreme necessità di cassa di uno stato in formazione”, L. GARBINI, *la stagione del “Toscano”, Dinamica dei consumi e riorganizzazione produttiva del Monopolio tra Otto e Novecento*, in E. BENENATI, M.C. LAMBERTI, *Impresa e lavoro in un'industria di Stato: la Manifattura Tabacchi tra Ottocento e Novecento*, TRAUBEN, TORINO 1999, p. 40;

imposte indirette e dazi di consumo, di imposte di fabbricazione, del lotto, nonché della Guardia di finanza¹³.

L'organizzazione e le attività di competenza della Direzione vennero disciplinate dal regio decreto n. 888 del 9 ottobre 1862; dette attività venivano esercitate attraverso una rete di uffici provinciali denominati Direzioni compartimentali i quali, a loro volta, avevano alle proprie dipendenze le cosiddette Ispezioni e Sottoispezioni delle Gabelle.

Nei primi anni del nuovo Stato unitario non vi erano specifiche disposizioni in riferimento alla gestione finanziaria dell'industria del tabacco, solo nel 1865 vennero impartite, ad opera del Cappellari, le *Istruzioni provvisorie per regolare il servizio delle manifatture dei tabacchi*¹⁴; queste erano una serie di regole circa la tenuta di registri "contabili", disposizioni sul personale (con forte carattere gerarchico).

Con i regi decreti nn. 2396, 2397 e 2398 del 15 giugno vennero approvate delle modifiche alla legge del 1862 e venne emanato il *Regolamento di esecuzione*, il quale però rimaneva lacunoso in alcune parti pertanto, per regolare più minutamente l'attività delle manifatture, vennero emanate speciali disposizioni attraverso il regio decreto n. 3685 del 21 marzo 1867, proposto dal ministro Depretis allora in carica.

¹³ Così G. VETRITTO, cit. , p. 31;

¹⁴ Le *Istruzioni* si leggono in Ministero delle Finanze, *Collezione degli atti dell'amministrazione delle Gabelle del Regno d'Italia*, 1865, pp. 355 ss.

La struttura degli uffici e della gerarchia interna riproponeva sostanzialmente gli schemi della precedente legge, le reali novità riguardavano la maggiore attenzione dedicata per definire le responsabilità ed i poteri del direttore di manifattura e del capo tecnico affiancato allo stesso con funzioni vicarie (rispettivamente, artt. 3-14 e art. 16); iniziava così a delinearsi un ambito di gestione autonoma per i tecnici preposti alle strutture produttive, anche se la gran parte degli atti amministrativi e contrattuali restava rimesso ai funzionari delle Gabelle¹⁵.

Poco tempo dopo, la riforma dell'amministrazione delle Gabelle venne completata con il provvedimento n. 499 Gab. del 21 giugno successivo con il quale si rideterminava il riparto degli affari nella direzione generale.

Il malcontento generale, scaturito da una situazione che non prospettava miglioramento alcuno, fece emergere l'esigenza di intraprendere radicali riforme nella conduzione delle privative.

Fu Francesco Ferrara che, divenuto ministro delle Finanze nel 1867, a seguito di una manifesta esigenza di cambiamento, prospettò l'ipotesi di una regia cointeressata, ossia di una società a capitale misto pubblico e privato, che avrebbe da un lato liberato l'amministrazione finanziaria del peso dell'accumulo delle provviste, dall'altro assicurato il

¹⁵ Così G. VETRITTO, cit. pag. 34

«miglioramento della manifattura» e il «ribasso della tariffa», e dunque una «sensibile espansione del consumo»¹⁶.

La proposta avanzata dal Ferrara non venne accolta dal parlamento ed egli diede le dimissioni.

Il 14 agosto 1867, con decreto ministeriale venne istituita una commissione, presieduta dal deputato Severino Grattoni e composta di funzionari delle Gabelle e tecnici delle manifatture¹⁷, con il compito di studiare il modo di migliorare il settore dei tabacchi. La commissione suggeriva di introdurre un sistema di perizia dei tabacchi, di ridurre il numero dei prodotti esistenti in modo da riuscire a contenere l'elevato costo delle materie prime. Ma la proposta più innovativa si riferiva ad una riforma che operasse la netta separazione dell'azienda dei tabacchi dall'amministrazione della fiscalità.

Anche in questo caso, però, il Parlamento era interessato ad una soluzione meno drastica e la relazione presentata dalla commissione non venne presa in considerazione.

Con il governo del Menabrea si torna a parlare della necessità di affidare la gestione dell'azienda ad una società privata, come aveva inutilmente proposto precedentemente il Ferrara.

Quando venne presentata alle Camere la proposta di cessione delle Privative ci fu un acceso dibattito. Si rimproverò al

¹⁶ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura X, sessione I, Discussione, tornata del 9 maggio 1867, p. 624.

¹⁷ Essi erano Giulio Benedetti, funzionario delle Gabelle; Cesare Bignami, Giovanni Nencini e Luigi Cappa, direttore, ex direttore e ispettore della manifattura di Firenze; Giuseppe Mauro e Carlo Vergando, capi tecnici degli opifici di Napoli e Torino.

Governo di dare per associata la maggiore efficienza dei privati e di voler realizzare la cessione solo per acquisire alle casse dell'erario i previsti 180 milioni di anticipazione, indispensabili a far quadrare i conti pubblici nell'immediato, ma largamente insufficienti in paragone al beneficio che avrebbero ricavato gli investitori privati¹⁸.

Similmente si espresse Quintino Sella che, seppur consapevole della necessità di riformare le manifatture, non condivideva l'idea di affidare la gestione a privati.

La presa di posizione più dura l'assunse Giovanni Lanza, al momento presidente della Camera, che si schierò contro la proposta sostenendo che «i monopoli bisogna o sopprimerli o che li tenga il Governo», condannò inoltre la società partecipata aggiungendo «se non siete uomini adatti a condurre questa industria, come volete mettervi a sorvegliarla tecnicamente e amministrativamente su tutte le sue parti? ».

Fu tra vivaci proteste e gesti clamorosi che proprio il governo del Menabrea, per risollevarle le sorti della Privativa in pessime condizioni economiche, decise con la legge n. 4544 del 24 agosto 1868 il passaggio dalla gestione del tabacco a una società di capitali denominata *Società anonima per la Regia cointeressata*.

Alla società privata era consentita la gestione gratuita delle strutture produttive che restavano però di proprietà dello Stato,

¹⁸ AP, CdD, Leg. X. Sess. I, Disc., tornate dal 4 all'8 agosto 1867, pp. 7905 ss.; AP, Senato del Regno, Leg. X, sess. I, tornate del 21 e 22 agosto 1868, pp. 1308 ss.

surrogandosi tutti i privilegi e le facilitazioni legislativamente posti a tutela della privativa fiscale (art. 17); all'erario sarebbe spettato invece un canone annuale calcolato a scadenze determinate sul prodotto netto del periodo precedente, più il quaranta per cento del restante utile della Regia (art. 4). Controlli e approvazioni da parte del Ministero delle Finanze erano previsti a più fini nei diversi momenti dell'attività; un delegato del Governo, nominato con decreto reale, sedeva presso il consiglio di amministrazione della Regia, seppur senza voto deliberativo (art. 25); l'approvazione del bilancio era rimessa a una commissione costituita da un consigliere di Stato, un magistrato della Corte dei conti e dal direttore generale delle Gabelle (art. 34); il bilancio stesso era formato sulla scorta delle risultanze dei libri contabili tenuti in partita doppia, secondo l'uso dei privati, ma riassunto poi a fine esercizio in un documento di Relazione e bilancio significativamente ancora molto simile ai vecchi analoghi documenti delle Gabelle.

Il Governo si riservava comunque il potere di veto sulle decisioni eventualmente ritenute illegittime e il diritto di protesta su quelle considerate sfavorevoli all'erario, tramite il delegato governativo. A tale carica venne preposto il senatore Paolo Farina.

La Regia cointeressata andava avanti senza grandi cambiamenti mentre il ramo delle saline, ancora sotto il dominio delle

Gabelle, conobbe una importante riforma con il nuovo Regolamento delle Saline presentato da Sella e approvato con regio decreto del 26 dicembre del 1869. Con la riforma si ammodernarono i criteri di gestione delle saline e venne messa in evidenza la figura del direttore di stabilimento e la sua preparazione tecnica.

Mentre le riforme si avvicendavano e si compiva il cambio di maggioranza tra destra e sinistra, i motivi di discussione in riferimento alla Regia non smettevano di esistere e anzi si accentuarono fortemente con lo scandalo relativo alla gestione della Regia.

Alcuni parlamentari vennero accusati di aver ricevuto vantaggi finanziari dalla società per aver orientato le decisioni parlamentari in favore dell'istituzione della Regia.

Lo scandalo dei tabacchi divenne il primo vero segnale dell'emergere di una grave questione di diffusa corruzione politica¹⁹.

Lo scandalo dei tabacchi scosse profondamente l'opinione pubblica e la politica, tanto che «ben prima che il contratto scadesse la causa di riconfermare la Regia cointeressata era perduta»²⁰.

Il 20 aprile del 1879 il ministro Magliani nominò una commissione parlamentare di inchiesta sui tabacchi nel Regno d'Italia, presieduta dal senatore Brioschi.

¹⁹ Negri, Storia politica, cit., pp. 50-51.

²⁰ Majorana, Monopolii, cit. p. 45.

La commissione lavorò a lungo, producendo una incredibile mole di documenti. La relazione finale venne presentata il 19 gennaio 1883 nella quale si formulava la proposta di un ritorno alla gestione diretta dell'industria dei tabacchi da parte dello Stato²¹.

In esecuzione del regio decreto n. 1769 del 23 dicembre 1883 l'industria dei tabacchi tornò sotto la Direzione generale delle Gabelle.

Dal 1 gennaio 1884, i servizi amministrativi e contabili furono riassunti dalla citata Direzione Generale che dette nuovamente cattiva prova di sé: non solo non si registrò l'incremento produttivo che era da attendersi in conseguenza sia dell'aumento della popolazione che dal maggior consumo dei prodotti da fumo che allora si andava verificando in quasi tutti i Paesi dell'Europa, ma si ebbe addirittura un regresso nella fabbricazione e nella vendita dei tabacchi lavorati (-9% produzione, -10,8% vendite)²².

A questo punto, anche in seguito alle conclusioni cui erano giunte alcune commissioni di inchiesta e di studio, si stabilì di superare l'impasse conferendo una certa autonomia a questo ramo dell'amministrazione finanziaria e, con il regio decreto del 27 ottobre 1893, la *Direzione Generale delle Gabelle* venne scissa in due unità organizzative, mantenendo per una

²¹ Commissione di inchiesta sui tabacchi nel Regno d'Italia, Relazione, Roma, Tipografia Biondiana, 1883.

²² Diana G. (1999). La scoperta e la diffusione del tabacco nel mondo. *La voce del Tabaccaio* LXXII (11).

l'originaria denominazione e i compiti fiscali e doganali, e affidando all'altra (*Direzione generale delle Privative*) il ramo industriale dei sali e dei tabacchi.

La nuova Direzione si rivelò una realtà produttiva di successo, aiutata da un vero e proprio *boom* del sigaro Toscano.

È proprio in relazione a sigari e sigarette che si verificò una fase di vero e proprio decollo delle vendite e degli introiti, che fu il vero salto di qualità, nei risultati industriali, dell'amministrazione. In numeri, il reddito complessivo si accrebbe di £121.328.588 di utile netto.

Ma fu agli inizi del secolo che le Privative completarono il salto di qualità nel senso dell'industrializzazione, investendo molto in macchinari e strutture ed esaltando i profili aziendali nella gestione.

2.3 Istituzione dell'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato

Con il regio decreto n. 2558 dell'8 dicembre 1927 fu istituita l'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato, destinata ad incidere profondamente sul tessuto sociale ed economico del Paese.

L'intento era quello di assicurare ai Monopoli un regime giuridico analogo a quello già in vigore per le altre

amministrazioni industriali dello Stato²³. Ciò avrebbe consentito di ovviare a due inconvenienti gravissimi e sommamente dannosi, ossia la mancanza di un bilancio autonomo e la necessità di avvalersi, per l'attività fiscale, delle intendenze di finanza.

La riforma però presentò una contraddizione e manifestò una controtendenza rispetto alla descritta evoluzione dell'amministrazione avvenuta fino a quel momento. Tutta la trasformazione dell'azienda si era compiuta sino ad allora nel senso di distinguere e separare le strutture produttive e commerciali, depositarie delle funzioni industriali, da quelle burocratiche, cui erano rimessi i compiti di natura fiscale; la relazione sembrava dar conto dell'intento di capitalizzare questa evoluzione, creando finalmente una amministrazione davvero industriale. Mentre dichiarava un simile intento, però, la relazione descriveva come un inconveniente l'attribuzione dei compiti fiscali alle intendenze di finanza e annunciava l'intento, concretizzato dalle norme, di affidare a nuovi uffici burocratici della istituenda Amministrazione autonoma compiti tipicamente burocratici, di controllo del mercato e di governo della fiscalità.

Nonostante ciò, il decreto venne convertito in legge, la n. 3474 del 6 dicembre 1928.

²³ AP, SdR, Leg. XXVII, Sess. I, Doc. , n. 1251, pp. 1 ss.

Il Consiglio di amministrazione²⁴ - che, in caso di assenza del Ministro doveva essere presieduto da un Sottosegretario di Stato – svolgeva una funzione consultiva poiché tutte le sue delibere sarebbero divenute esecutive soltanto dopo l'approvazione del Ministro, il quale avrebbe potuto anche non attenersi, nelle sue decisioni, ai pareri espressi dal Consiglio stesso.

Sulle competenze di quest'ultimo vi è da osservare che in tutti quei casi per i quali, dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, era prescritto il parere del Consiglio di Stato, questo parere venne sostituito, ad ogni effetto, da quello del Consiglio di amministrazione dei Monopoli.

Per l'Amministrazione venne previsto un proprio bilancio con l'obbligo di essere presentato, a scadenza annuale, al Parlamento, in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero delle Finanze.

Le entrate derivanti dalla vendita al pubblico dei generi di monopolio, per effetto dell'accennata autonomia di bilancio, furono divise in due parti, di cui la maggiore rappresentata dall'imposta di consumo alla quale, dal 1973, si aggiunse l'IVA.

Le entrate fiscali vennero versate direttamente in Tesoreria, man mano che si realizzavano, e dovevano essere imputate ai

²⁴ Art. 2 – Così sostituito dall'art.1 della legge 20 ottobre 1949, n. 840 e modificato dalla legge 30 luglio 1959, n. 611.

competenti capitoli del bilancio di entrata dello Stato, mentre le entrate di natura industriale e commerciale affluivano al bilancio proprio dell'Amministrazione, ma, a fine esercizio, l'avanzo di gestione doveva, invece, essere versato al Tesoro (con leggi del 1950 ed anni successivi, in deroga a questa norma, l'Amministrazione fu autorizzata a trattenere un importo predeterminato su tale avanzo, destinato a finanziare le spese per la ricostruzione ed alcune spese straordinarie).

Il controllo sulla riscossione delle entrate e sul riscontro delle spese veniva effettuato da un apposito Ufficio delle Corti dei Conti istituito presso la Direzione Generale di Ragioneria²⁵, con personale della Ragioneria Generale dello Stato, ma posto alle dipendenze del Direttore Generale dell'Amministrazione.

Sempre nel 1927, con Decreto Legge del Ministero delle Finanze²⁶ veniva realizzata l'*Azienda Tabacchi Italiani* (ATI), con capitale dello Stato e dei Banchi di Sicilia e di Napoli, per occuparsi delle attività connesse alla produzione, lavorazione e commercio del tabacco, dell'esportazione dei prodotti italiani e per l'approvvigionamento delle materie prime sui mercati esteri.

L'istituzione dell'ATI rappresentò una sorta di indizio dell'inconscia accettazione dei limiti della figura della azienda

²⁵ Legge istitutiva - art. 7 e art. 14; D.M. 29/maggio 1928, art. 2 – 5: “attribuzioni dell'Ufficio Centrale di Ragioneria”.

²⁶ R.D.L. n. 13 del 6 gennaio, convertito in legge 15 dicembre n. 2399.

autonoma, quale si andava delineando in quegli anni, dopo i più spregiudicati esperimenti dell'inizio del secolo.

Nel 1929 venne approvata una nuova «legge organica» sul diritto di privata, la n. 67 del 21 gennaio. La relazione ministeriale al provvedimento esplicitamente dichiarava l'intento di creare una cornice normativa organica e funzionale per l'attività della nuova amministrazione²⁷; «il tentativo di riorganizzazione e di snellimento delle strutture burocratiche dello Stato [...] risultò disordinato e frammentario», tanto che il suo sostanziale fallimento venne riconosciuto in un *memorandum* della stessa Presidenza del Consiglio pochi anni dopo²⁸.

Le riforme tentate risentivano di una tendenza al legalismo, portata da un lato dall'ormai trionfante cultura giuridica pandettistica, dall'altro dalla volontà del fascismo di estendere progressivamente la sfera d'azione dello Stato. Questo sfociò nel fatto che le amministrazioni autonome risentirono di tale approccio in quanto, come organismi, avevano l'essenza industriale degli enti, ma la disciplina formale ricalcata su quello dei ministeri.

Anche dove le norme espressamente assicuravano i margini per una gestione più snella e vicina alle tecniche dell'impresa

²⁷ Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS), Bollettino Ufficiale, 1929, pp. 89 ss.

²⁸ Aquarone, L'organizzazione, cit. , pp. 9 ss.

privata, nei fatti finiva per prevalere un severo regime amministrativo.

Nel corso del decennio 1930-1940, l'Amministrazione Autonoma vide dapprima accrescersi e poi ridursi la sua sfera di competenza. Nel 1936, infatti, dal primo marzo, l'Amministrazione assunse l'esclusiva di vendita delle cartine e tubetti per sigarette e delle pietrine focaie²⁹, qualche anno dopo, invece, l'Amministrazione perse la gestione monopolistica del Lotto, poiché questa, nel 1940, con legge del 15 gennaio, fu affidata al neo istituito Ispettorato Generale del Lotto e delle Lotterie.

All'inizio della relazione sul bilancio industriale per l'esercizio 1946/47 si legge:

“Volendo sintetizzare l'andamento di questo esercizio, può ben ritenersi che esso abbia rappresentato un periodo di transizione dell'agitata situazione del primo dopoguerra verso una più normale ed ordinata attività produttiva. Attenuate le deficienze di materie prime, nel settore dei tabacchi attraverso un notevole incremento della produzione agricola e importazioni di un certo rilievo, assicurate sufficienti disponibilità negli altri settori, ricostituita, per quanto è stato possibile, la capacità produttiva degli Opifici e degli impianti, superate le superstiti difficoltà dei trasporti, fronteggiate le più urgenti necessità di beni strumentali, l'attività aziendale ha

²⁹ R.D.L. 1936/70.

potuto raggiungere, in tutti i rami, livelli produttivi altamente soddisfacenti”³⁰.

In effetti, con l’esercizio 1948/49 si conclude la fase di ricostruzione del patrimonio immobiliare dell’Amministrazione e si inizia ad intravedere un sentimento di rinnovamento.

Grandi opere edilizie, programmate proprio nel periodo menzionato, vennero realizzate negli anni successivi ma già da allora un salto di qualità notevolissimo era stato fatto per i macchinari, gli impianti e le attrezzature (figura 1); la situazione prebellica infatti, era orientata ad una produzione prevalentemente manuale riguardo al confezionamento dei sigari e si avvaleva di un parco macchine inadeguato per la produzione di sigarette. Avendo l’esigenza di risanare le perdite subite a causa degli eventi bellici e sentendo la necessità di rivedere tutta l’impostazione della fabbricazione dei tabacchi lavorati, si procedette all’introduzione, negli opifici, di macchine confezionatrici e condizionatrici adeguate agli standard qualitativi e quantitativi delle macchine presenti sul mercato internazionale.

³⁰ Fonte archivio storico: Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato – Aziende Tabacchi – Sali – Chinino di Stato – Cartine e tubetti per sigarette – Relazioni e Bilanci Industriali per gli esercizi dal 1946-47.

Figura 1 – 1955 – Manifattura tabacchi di Milano



- macchina per il confezionamento



- macchina trinciatrice

(Archivio fotografico dei Monopoli di Stato)

La ripresa del settore contribuì da un lato ad aumentare i proventi dello Stato, ottenuti dalle imposte applicate sui tabacchi che negli anni '50 avevano quote che si aggiravano intorno al 75-80%, e dall'altro lato ad incrementare l'occupazione nella filiera tabacco con circa 250 mila unità, costituita dal personale direttamente impiegato nel Monopolio e nelle industrie collegate, e da quello occupato nei settori delle coltivazioni, della distribuzione e vendita dei prodotti.

L'occupazione alleata aveva anche contribuito a cambiare i gusti dei fumatori; le sigarette si affermavano sempre di più nei consumi a scapito di tutti gli altri prodotti (si ridussero notevolmente le vendite e i consumi dei trinciati per pipa, dei sigari e sigaretti, e soprattutto del tabacco da fiuto), mentre si diffondevano le sigarette con filtro (nel '60 costituivano il 9% circa). La quota delle sigarette sul totale delle vendite passava dal 78% nel 1950 all'87% nel 1960, e alla fine degli anni '60 si attestava ad oltre il 93% (tabella 1).

Agli inizi degli anni '60 il Monopolio produceva 70 tipi differenti di prodotti, mentre sul mercato erano disponibili 206 tipi di manufatti, dei quali 136 esteri. La vendita delle sigarette estere, importate principalmente da Svizzera, USA, Francia e Germania, e di quelle fabbricate su licenza, inizialmente in quantità modesta (l'1,5% delle vendite totali), aumentò progressivamente e le nuove sigarette di tipo *american blend* trovavano sempre più consensi.

Tabella 1 – Vendita dei tabacchi lavorati (in parentesi la % sul totale delle vendite)

<i>Esercizio</i>	<i>Tabacchi da fiuto</i>		<i>Trinciati</i>		<i>Sigari e sigaretti</i>		<i>Sigarette</i>		<i>Totale</i>
1946-47	627	(2,2)	5.345	(18,3)	3.307	(11,7)	19.089	(67,3)	28.368
1949-50	621	(1,6)	5.339	(13,9)	2.509	(6,6)	29.896	(77,9)	38.365
1952-53	551	(1,3)	5.010	(11,9)	2.358	(5,7)	34.060	(81,1)	41.979
1954-55	540	(1,2)	5.269	(11,5)	1.966	(4,3)	38.196	(83,1)	45.971
1956-57	504	(1,0)	5.097	(10,2)	1.769	(3,5)	42.658	(85,2)	50.028
1958-59	479	(0,9)	5.254	(9,7)	1.612	(2,9)	46.583	(86,4)	53.928
1960-61	442	(0,7)	4.865	(8,3)	1.549	(2,6)	51.864	(88,3)	58.720
1962-63	397	(0,6)	4.279	(6,7)	1.506	(2,4)	57.154	(90,2)	63.336
1965	334	(0,5)	3.654	(5,7)	1.297	(2,0)	58.660	(91,8)	63.945
1968	254	(0,4)	3.202	(4,7)	1.177	(1,7)	63.132	(93,2)	67.765
1969	206	(0,3)	3.111	(4,6)	1.150	(1,7)	63.552	(93,4)	68.019

FONTE: Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato

Nel 1950 e 1958³¹ il Monopolio veniva autorizzato a contrarre mutui e ad utilizzare l'avanzo di gestione per le spese straordinarie e la ricostruzione, mentre nel 1957 la Direzione

³¹ L. 18 aprile 1950, n. 245 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 24 maggio 1950, n. 118 e L. 6 marzo 1958, n. 183.

Generale veniva suddivisa in sei Direzioni centrali, in due Uffici speciali e in un Laboratorio di Chimica.

Nel 1958 l'Azienda Tabacchi Italiani (ATI), società controllata dal Monopolio, per fronteggiare un periodo di crisi sul mercato estero dovette cedere in Argentina la SATI.

Gli anni '50 furono caratterizzati da un gran numero di iniziative legislative. Nel 1951 e 1952³² si inasprirono le pene e le contravvenzioni previste per il contrabbando del tabacco. Altri provvedimenti vennero attuati nel settore delle vendite: con la Legge n. 1293 del 22 dicembre 1957, nel confermare il monopolio statale sulla produzione e vendita al dettaglio dei tabacchi manifatturati, gestito dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, fu riformato l'ordinamento dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio³³.

Il servizio veniva così svolto da 28 Depositi di articoli di monopolio, 21 Sezioni di Vendita dipendenti dai depositi, 600 Magazzini di Vendita, circa 53.000 Rivendite e 5 Rivendite di Stato.

Nel DPR 1074/58 si stabilì l'obbligo di vendita dei prodotti, ai prezzi fissati dalla tariffa di vendita, si vietò l'adulterazione e la manipolazione dei prodotti di tabacco e la vendita di merci che potevano danneggiare i generi di monopolio. Le rivendite, munite di speciale concessione del Monopolio, furono distinte in ordinarie e speciali: le *rivendite ordinarie* venivano affidate

³² L. 27 del 27 marzo 1951 – DPR n. 4433 del 1952.

³³ reso esecutivo dal Regolamento del DPR n. 1074 del 14 ottobre 1958.

in appalto dall'Aams, tenendo conto della distanza tra i punti vendita, del rapporto tra il numero delle rivendite e delle esigenze di consumo; le *rivendite speciali* erano a loro volta distinte *continuative*³⁴ o *stagionali*³⁵, a seconda del periodo di attività.

Agli inizi degli anni '60 furono soprattutto le nuove normative comunitarie, in attuazione del Trattato di Roma, a modificare maggiormente il settore.

Con le Leggi n. 1085 del 19 dicembre 1958 e n. 137 dell'11 aprile 1959, e col DPR n. 167 del 18 aprile 1959, vennero fissati i criteri di determinazione dei prezzi di vendita al pubblico dei tabacchi lavorati.

Nel corso degli anni '70 furono emanati una serie di provvedimenti tendenti da un lato ad estendere le restrizioni sui consumi e sulle vendite dei prodotti di tabacco, introdotte negli anni '60, e dall'altro ad applicare i principi del Trattato di Roma in merito alla commercializzazione e vendita dei tabacchi lavorati.

Appariva evidente, infatti, la necessità di apportare notevoli mutamenti sia all'assetto amministrativo dell'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato – specialmente in connessione con le trasformazioni avvenute con il processo di

³⁴ Le rivendite continuative possono essere istituite nelle stazioni ferroviarie, marittime, tranviarie, automobilistiche, delle avioinee e di servizio automobilistico, nelle caserme e nelle case di pena.

³⁵ Le rivendite stagionali possono essere istituite in alberghi di particolare rilevanza, stabilimenti balneari, camping e villaggi turistici (con periodi di attività diversi e variabili).

liberalizzazione avviato dalla Comunità Economica Europea – sia allo stesso strumento del Monopolio, che sempre nelle regole comunitarie trovava spazi limitatissimi.

2.4 Istituzione dell'Ente Tabacchi Italiani come Ente pubblico economico

Dagli inizi degli anni '80 fu avvertita, a livello governativo, un'esigenza di riforma del comparto, prendendo le mosse dal processo di revisione del monopolio francese (Seita). Si susseguirono, fra gli anni '80 e i primi anni '90, varie Commissioni di studio e ipotesi di trasformazione dell'Aams in Ente pubblico economico o in Società per azioni.

Un primo tentativo di realizzazione di questo progetto si è visto con il Decreto Legge 30 agosto 1996, n. 465 successivamente non convertito in legge per decorrenza dei termini.

La relazione governativa di accompagnamento al provvedimento evidenziava le ragioni di ordine culturale, economico, giuridico e produttivo che imponevano di procedere rapidamente alla più volte auspicata separazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (Aams) dalla struttura del Ministero delle Finanze.

Veniva rimarcata dal Governo innanzitutto la mancanza di motivazione di conservare in capo allo Stato il compito di produrre e commercializzare sigarette, specie in regime di

monopolio, sia in termini economici che sotto il profilo della coerenza con i principi fondamentali della Comunità Europea.

La gestione dell'Aams, peraltro, si era rivelata assolutamente antieconomica. I confronti internazionali nel settore della produzione delle sigarette indicavano come la produttività italiana fosse ampiamente inferiore a quella che si registrava in altri Paesi europei, dove la produzione era affidata ad imprese private³⁶.

Il carattere pubblicistico dell'Aams, inoltre, costituiva un indubbio vincolo in ordine alla modernizzazione degli impianti, nella elaborazione di strategie di mercato adeguate a contrastare la concorrenza, nella capacità di penetrazione sui mercati esteri. Alcuni dati produttivi possono meglio illustrare le ragioni della crisi dei Monopoli di Stato nella metà degli anni novanta: nell'esercizio 1995 erano stati prodotti 50,9 milioni di chilogrammi di tabacchi lavorati, di cui 34,2 milioni derivavano dal prodotto nazionale, 16 milioni di prodotto su licenza ed i restanti modesti quantitativi di altre varietà di tabacco (sigari, tabacchi da pipa, sigaretti, tabacchi da fiuto). Le vendite di sigarette italiane erano pari a 37,8 milioni di chilogrammi, con quota di mercato del 42,14%, quelle delle sigarette su licenza erano 15,3 milioni di chilogrammi, con una quota di mercato del 17% circa, mentre quella delle sigarette

³⁶ Sen. Maria Antonietta Sartori – relazione governativa di accompagnamento atto Senato 1229/96.

importate erano 36,7 milioni di chilogrammi con una quota di mercato del 40,83%. (tabella 2)

Nel primo semestre del 1996, a fronte del calo generale dei consumi del 2%, i marchi nazionali diminuivano di oltre l'8%, i marchi su licenza aumentavano del 3,8% e quelli esteri del 2%. Secondo l'andamento stagionale delle vendite, la riduzione dei consumi dei marchi italiani su base annua si sarebbe assestata intorno al 5-6%.

Tabella 2 – Vendita sigarette, in Kg. (in parentesi la % sul totale delle vendite).

<i>ANNO</i>	<i>NAZIONALI</i>		<i>SU LICENZA</i>		<i>IMPORTATI</i>		<i>TOTALE</i>
1993	40.041.569	45,16%	12.505.951	14,10%	36.121.793	40,74%	88.669.313
1994	38.929.248	43,52%	14.233.798	15,91%	36.291.100	40,57%	89.454.146
1995	37.862.798	42,14%	15.306.080	17,03%	36.683.478	40,83%	89.852.356
1996	35.447.967	39,67%	15.239.817	17,05%	38.673.288	43,28%	89.361.072
1997	33.494.690	37,54%	14.673.371	16,44%	41.061.860	46,02%	89.229.921
1998	32.082.454	35,25%	16.600.467	18,24%	42.321.800	46,51%	91.004.721

FONTE: Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato

I sempre maggiori vincoli, sia in sede europea che nazionale, relativi al contrasto di qualsiasi posizione in grado di pregiudicare la libera concorrenza, rendevano poco difendibile la permanenza dell'Aams all'interno del Ministero delle Finanze.

Infine, i vincoli occupazionali e amministrativi, che un'amministrazione deve osservare, costituivano un impedimento oggettivo e difficilmente sormontabile nell'adeguare sia i processi che gli assetti produttivi alle

esigenze di una produzione industriale capace di affrontare i mercati e produrre utili.

Le motivazioni suesposte inducevano il Governo a riproporre la privatizzazione dei Monopoli di Stato, non più attraverso lo strumento del decreto legge, ma mediante la più generale riforma dell'amministrazione pubblica prevista dalla Legge 15 marzo 1997, n. 59, meglio nota come "Legge Bassanini". In particolare l'articolo 11, comma 1, lett. a) della legge 59/97, delegava il Governo a riorganizzare e riordinare le amministrazioni centrali, anche ad ordinamento autonomo, come era il caso dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato.

In attuazione a tale delega, il Governo emanò il Decreto Legislativo 9 luglio 1998, n. 283, istitutivo dell'Ente Tabacchi Italiani.

Il decreto legislativo 283/99 dispose l'istituzione dell'Ente Tabacchi Italiani quale Ente pubblico economico, dotato di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, la cui attività fu disciplinata, per quanto non previsto da altre leggi, dal codice civile.

All'Ente vennero attribuite tutte le attività produttive, industriali e commerciali dei Monopoli di Stato, escluse quelle inerenti il Lotto e le Lotterie, mentre si decise di riservare allo Stato le funzioni e le attività di interesse generale già affidate o conferite per legge all'Amministrazione dei Monopoli di Stato.

Al Ministero delle Finanze invece, il compito di dettare gli indirizzi programmatici ed esercitare la vigilanza sull'Ente.

Sempre il decreto legislativo 283/98 ha previsto la successiva trasformazione dell'Ente in una o più società per azioni entro un termine prefissato (non prima di dodici e non oltre ventiquattro mesi dalla data di insediamento del Consiglio di amministrazione dell'Ente), prevedendo specifiche procedure che il Ministero dell'Economia e delle Finanze avrebbe dovuto attivare in caso di inerzia dell'Ente nella sua trasformazione in Spa³⁷. Veniva altresì indicato che all'atto del collocamento sul mercato delle azioni delle società dovesse essere prevista la riserva di una parte delle stesse all'azionariato diffuso.

Gli organi dell'Ente, cioè il Presidente, il Consiglio di Amministrazione, il Collegio dei Revisori dei Conti, la loro composizione, nonché le funzioni e le attribuzioni sono regolate dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 283³⁸.

Il Presidente ha la rappresentanza dell'Ente, sovrintende al suo funzionamento, vigila sulla esecuzione delle decisioni del

³⁷ In caso di mancata adozione di tale provvedimento, il Ministro delle finanze proroga con decreto, per non più di tre mesi, il termine per la privatizzazione dell'Ente, eventualmente nominando un commissario per gli adempimenti relativi alla predetta trasformazione. In caso di mancata trasformazione dell'Ente nel termine ultimo, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle finanze, dispone la trasformazione dell'Ente con propria deliberazione, che invia al Parlamento per acquisire il preventivo parere delle competenti commissioni parlamentari che si esprimono entro quarantacinque giorni; decorso tale termine il parere si intende espresso in senso favorevole.

³⁸ Il Presidente e il Consiglio di amministrazione sono nominati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il Collegio dei Revisori Contabili si compone di tre membri effettivi e due supplenti, ed è nominato con decreto del Ministro delle Finanze e del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali.

Consiglio di Amministrazione, svolge funzioni di informazione e raccordo con il Ministro vigilante.

Al Consiglio di Amministrazione, composto dal Presidente e da quattro membri, attengono tutte le competenze per l'amministrazione e la gestione dell'Ente, che non siano espressamente riservate per legge, o dallo statuto, ad altri organi.

L'articolo 3 del decreto legislativo 283 dispone la successione dell'Ente, limitativamente alle attività produttive e commerciali, nei rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo all'Amministrazione dei Monopoli di Stato; nonché l'attribuzione allo stesso di un fondo di dotazione iniziale³⁹ costituito dal saldo positivo netto contabile dei rapporti riguardanti le attività trasferite.

Seguendo cronologicamente il succedersi degli eventi, il primo atto per l'attuazione del progetto di privatizzazione, nel quadro di quanto disposto dal decreto legislativo 283/98, fu l'istituzione, nel settembre del 1998⁴⁰, di una commissione straordinaria, la cui missione era quella di individuare il "ramo d'azienda" relativo alle attività produttive, commerciali e

³⁹ Art.3 comma 3 – È prevista una norma di cautela che stabilisce in 500 miliardi di lire l'importo minimo cui il fondo deve adeguarsi, prevedendone l'eventuale integrazione con altri beni o diritti già dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato. Il patrimonio iniziale dell'Ente, nel rispetto dei limiti minimi fissati dalla legge, è disposto con decreto del Ministro delle Finanze di concerto con il Ministro del Tesoro contestualmente al decreto di nomina degli organi dell'Ente.

⁴⁰ Decreto del Ministro delle Finanze del 31 agosto 1998, integrato con successivo decreto del 26 ottobre del 1998.

distributive dei tabacchi e del sale da scorporare dall'Aams, per farlo confluire nel costituito Ente Tabacchi Italiani⁴¹.

Il Decreto legislativo 283/98 (articolo 3, comma 4) assegnava alle commissioni per il conseguimento degli obiettivi un periodo di tempo pari a sei mesi, in considerazione delle difficoltà incontrate nei precedenti tentativi di riforma del comparto⁴².

I componenti della commissione straordinaria, tenuto conto dell'opportunità rappresentata dall'avviare le future attività dell'Ente da 1 gennaio 1999, si posero l'obiettivo di pervenire alla conclusione dei lavori entro la fine del 1998: il 23 dicembre 1998, quindi, con decreto del Ministro delle Finanze On. Vincenzo Visco e del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica Carlo Azeglio Ciampi, fu determinata la composizione del patrimonio iniziale dell'Ente, la nomina del primo Consiglio di Amministrazione e fu stabilito l'inizio dell'operatività dell'ETI dal 1 gennaio 1999. L'avvio effettivo della piena operatività dell'ETI ebbe inizio in data 1 marzo 1999, data in cui tutti gli agenti contabili e consegnatari ed i funzionari delegati degli organi periferici effettuarono la chiusura delle contabilità giudiziali ed

⁴¹ La Commissione era composta dal Direttore generale (Dr. Vittorio Cutrupi) e dal Vice-Direttore generale dei Monopoli di Stato (Mario Vernuccio), da un componente del Comitato degli esperti del Ministero del Tesoro (Dr. Dario Scannapieco), da un legale privato (Dr. Pietro Fratta) e da un dirigente proveniente dal Gruppo I.R.I. (Dr. Maurizio Basile), cui fu affidato il coordinamento dei lavori della commissione stessa.

⁴² Vedi – D.L. 30 agosto 1996, n.456 (non convertito).

amministrative della gestione di Aams e redassero gli appositi verbali effettuando il trasferimento dell'Ente delle attività e passività⁴³.

La struttura organizzativa del gruppo veniva articolata su tre strutture principali:

- Un'area *Corporate* con la missione d'indirizzo, guida e controllo dell'intero sistema aziendale. La *corporate* accentrava in se le funzioni di amministrazione, finanza e controllo delle risorse umane e organizzazione dei sistemi informativi, di patrimonio, di affari generali e di affari legali;
- Due divisioni: Prodotti da Fumo e Distribuzione con la missione di gestire i core business aziendali, curandone l'evoluzione strutturale e competitiva e massimizzando i risultati al fine di aumentare il valore dell'azienda. All'interno della divisione prodotti da fumo, era stata inoltre identificata l'Unità Sigari che raggruppava le attività industriali relative alla produzione dei sigari. Era stata infine istituita una unità organizzativa a presidio del comparto produttivo del business del sale, l'Unità di *business sale*.

L'impegno prioritario di ETI nel corso del '99, fu quello di gettare le basi di una vera e propria azienda, operando una

⁴³ Presidente dell'Ente fu nominato, in coerenza con lo sviluppo del progetto, il coordinatore della commissione straordinaria il Dr. Maurizio Basile. Gli altri membri del CdA dell'Ente erano: Elisabetta Castellazzi, Gaetano Malatesta, Sandro Capparucci, Francesco Serao, Dario Scannapieco (già membro della commissione straordinaria).

riorganizzazione del sistema aziendale nel suo complesso, di gestione del personale e delle relazioni industriali; assicurando la trasformazione dei sistemi amministrativi dalla contabilità di Stato a quella di impresa; attivando programmi di ammodernamento del sistema informatico; rivisitando tutte le procedure legali, societarie e amministrative per porle sul binario della logica di impresa, ma soprattutto disegnando un piano di riassetto del gruppo.

I lavori di preparazione del piano di ristrutturazione, iniziati nell'aprile del '99, si conclusero e furono illustrati dal Consiglio di Amministrazione dell'ETI il 4 ottobre dello stesso anno.

Il progetto di riassetto, articolato in un arco temporale quadriennale (2000-2003), prevedeva graduali interventi di realizzazione dei processi e degli assetti industriali in tutte le aree di attività:

- Produzione (premanifattura tabacco, manifattura);
- Distribuzione;
- Area commerciale;
- Riorganizzazione e gestione delle risorse non necessarie al progetto.

Per ciò che concerne il settore produttivo, all'inizio del '99 operavano ancora ben 16 manifatture dislocate su tutto il territorio nazionale (figura 2), che producevano nel complesso

circa la metà di quanto Philip Morris riusciva a produrre nel solo impianto olandese nella località di Bergen Op Zoom.

Il sistema ereditato imponeva quindi una drastica riduzione dei siti produttivi per abbattere i costi industriali e accrescere la qualità delle produzioni grazie anche alla possibilità di concentrare le lavorazioni sugli stabilimenti tecnologicamente più evoluti. Gli stabilimenti sarebbero stati quindi ridotti a cinque per la produzione di sigarette (Rovereto, Bologna, Chiaravalle, Lecce e Scafati) e due per i sigari (Lucca e Cava dei Tirreni).

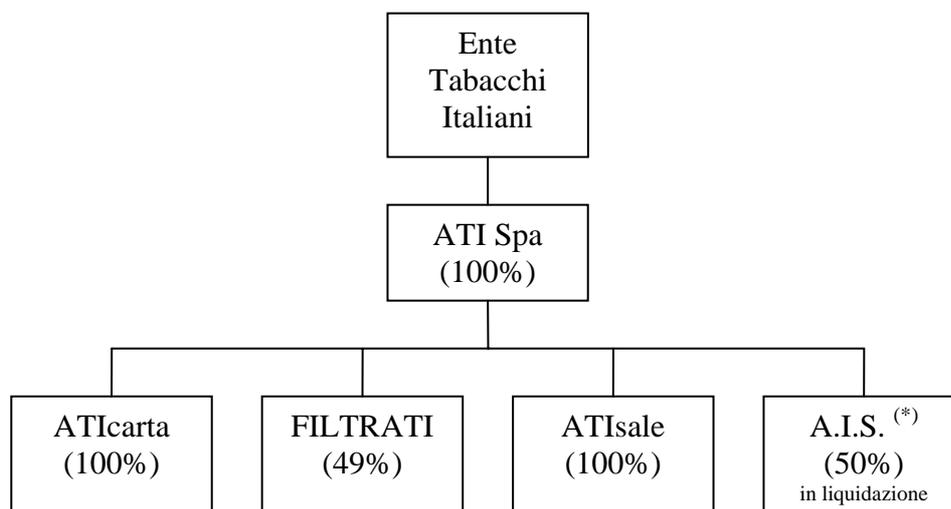
Figura 2 – Dislocazione Manifatture tabacchi ETI prima del piano di riassetto.



È opportuno esaminare la struttura societaria del nuovo gruppo (figura 3).

Contestualmente alla sua costituzione, l'Ente Tabacchi Italiani deteneva il controllo totalitario della società ATI Spa, la cui attività era prevalentemente incentrata nella prima trasformazione del tabacco. ATI a sua volta possedeva la totalità del capitale azionario di ATICarta Spa, società impegnata nella produzione e commercializzazione di prodotti cartari e cartotecnici e di ATIsale Spa, società che commercializzava il sale prodotto da ETI. ATI aveva inoltre una partecipazione del 49% in FILTRATI Spa, società dedicata alla produzione e commercializzazione dei filtri per sigarette.

Figura 3 – Schema delle Società controllate da ETI nel 1999.



(*) Società precedentemente impegnata nella commercializzazione del sale e posta in liquidazione con la nascita di ATIsale.

Il progetto di riassetto dell'ETI prevedeva la razionalizzazione e la dismissione delle attività considerate "non core" (non strategiche). Per il business premanifattura era prevista l'integrazione fra le strutture esistenti nel gruppo (Agenzie di lavorazione del tabacco ETI e stabilimenti ATI Spa) e la successiva razionalizzazione industriale ed organizzativa con la complessiva chiusura dei siti produttivi rispetto ai 10 esistenti. Per il business sale fu pianificata l'integrazione fra la Business Unit ETI (produzione) e la società del gruppo ATIsale (commerciale) in un'unica entità. Era questo l'avvio di quel processo dismissorio che culminò poi negli anni successivi e che vide coinvolte anche ATIcarta e Filtrati.

Insieme alla ristrutturazione dell'area produttiva, si poneva il problema di ridisegnare l'intera struttura distributiva. Il nuovo assetto previsto dal piano di ristrutturazione prevedeva 2 depositi centrali che dovevano raccogliere tutto il tabacco prodotto, 14 depositi di transito che dovevano svolgere una funzione di collegamento tra i punti di distribuzione e le rivendite, circa 400 depositi locali per rifornire direttamente le rivendite. Il business della distribuzione doveva essere ripensato in una logica privatistica, cercando di allineare i costi logistici ai *competitors*, sviluppando snelle procedure di gestione degli ordini e dei tempi di consegna, adottando le tecnologie più avanzate in grado di fornire servizi orientati al cliente.

L'obiettivo identificato trovò attuazione nei due anni successivi con la creazione di due nuove società: ETINERA, per la distribuzione dei tabacchi lavorati italiani ed esteri, e TERZIA, nuova e-company nata dall'accordo tra ETI (51%), Federazione Italiana Tabacchi e Poste Italiane, per la fornitura di servizi via internet alle rivendite di generi di monopolio.

2.5 La privatizzazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e la creazione dell'Ente Tabacchi Italiani S.p.A.

Con l'accordo con le forze sindacali e con l'avvio delle iniziative di riassetto industriale, si era compiuto un nuovo passo in avanti nel processo di trasformazione verso l'obiettivo di privatizzare le attività legate alla trasformazione del tabacco fissato dal Governo.

Uno dei passaggi più rappresentativi di questo complesso processo veniva rappresentato dall'esito della riunione del Consiglio di Amministrazione del 24 marzo 2000. In quella sede si deliberava di dar conto alla trasformazione dell'Ente e, conseguentemente, in data 28 marzo 2000, veniva presentata al Tribunale di Roma l'istanza per la nomina dei periti ai sensi dell'art. 2343 del Codice Civile.

Il Tribunale di Roma, in data 3 aprile 2000, designava il collegio dei periti al fine di procedere alla stima del patrimonio

da attribuire alla nuova società, basata sui valori di bilancio al 31 dicembre 1999.

In data 21 giugno 2000, il collegio dei periti depositava la relazione giurata determinando il patrimonio iniziale dell'ETI Spa ad un valore pari a lire 2.389.033 milioni, inferiore di circa lire 176 milioni rispetto al valore contabile di riferimento⁴⁴.

In data 23 giugno 2000 il Consiglio di Amministrazione ha deliberato la trasformazione dell'Ente in società per azioni ed ha adottato lo Statuto allegato al decreto ministeriale.

In data 19 luglio 2000 perveniva l'omologa del Tribunale di Roma ed il giorno seguente la società ETI Spa è stata iscritta nel registro delle imprese.

Il conseguimento dell'obiettivo "società per azioni" assumeva un grande valore strategico. La nuova ETI Spa aveva acquisito autonomia finanziaria successivamente alla trasformazione in società per azioni e conseguentemente si era sciolto il vincolo di effettuare le proprie operazioni per il tramite della Tesoreria Centrale dello Stato.

L'attività dell'ETI Spa è stata avviata, in coerenza con gli obiettivi strategici del piano di riassetto, procedendo alla ristrutturazione della struttura organizzativa per ciò che concerne il business della distribuzione e dei servizi integrati.

⁴⁴ Tale differenza veniva imputata dall'ETI al conto economico dell'esercizio 2000.

Con decorrenza 1 ottobre 2001, le attività di ETI Spa relative alla distribuzione di tabacchi sono state conferite ad ETInera Spa, a cui sono stati trasferiti, tra l'altro:

- L'intera catena logistica a sua volta trasferita da Aams a ETI;
- I contratti di appalto, originariamente stipulati da Aams e vigenti tra ETI e 565 gestori di magazzini di vendita, in scadenza nel febbraio 2002;
- I contratti di distribuzione tra ETI e i produttori di tabacchi lavorati stipulati da Aams, in scadenza nel dicembre 2001.

La costituzione di ETInera Spa rappresentava un passo importante verso l'autonomia operativa della distribuzione dei tabacchi lavorati, al fine di assicurare anche sotto il profilo societario, la completa trasparenza e neutralità dei servizi offerti agli operatori del settore. Il management di ETI Spa pensò di scindere produzione e distribuzione in due entità separate, al fine di presidiare maggiormente il business ed ottimizzare la struttura e la dinamica dei costi.

La nuova società, che aveva un capitale sociale di 15 milioni di euro integralmente sottoscritto da ETI Spa, era finalizzata allo svolgimento di tutte le attività di distribuzione sul territorio nazionale dei tabacchi lavorati, sia nazionale che importati.

È possibile rappresentare la dimensione quantitativa del business attraverso i seguenti indicatori:

- 102 milioni in Kg di prodotto distribuito all'anno;
- 25.000 trasporti scortati all'anno;
- Circa 10.000 fatture al giorno;
- Incassi giornalieri di circa 50 milioni di euro.

ETInera è soggetta ai seguenti obblighi:

- L'obbligo di commercializzare i prodotti solo attraverso le rivendite di cui alla legge 1293/1957;
- L'obbligo di corrispondere l'Accisa per i tabacchi lavorati, immessi al consumo nei primi 15 giorni del mese, ed entro il 15 del mese successivo per i prodotti immessi in commercio nel periodo che va dal 16 del mese alla fine dello stesso;
- Essere soggetta al controllo dell'Aams la quale, oltre a concedere e revocare le autorizzazioni per l'esercizio dei depositi fiscali, assolve una serie di compiti di vigilanza fiscale (tra cui il controllo della tenuta della contabilità e del versamento delle imposte, provvedendo all'accertamento e al recupero delle stesse, nonché alla vigilanza fisica presso alcuni depositi fiscali).

2.6 *Enti tabacchi in alcuni paesi europei*

A partire dagli anni '60 la Commissione Europea manifestò a più riprese la necessità che si procedesse ad una profonda revisione della situazione monopolistica.

Il Consiglio della CEE chiariva come l'obiettivo fosse quello di instaurare una Unione economica che implicasse una sana concorrenza e presentasse caratteristiche analoghe a quelle di un mercato interno, e che la realizzazione di tale obiettivo nel settore dei tabacchi manifatturati presupponesse l'applicazione negli Stati membri di imposte di consumo sui prodotti di tale settore che non falsassero le condizioni di concorrenza e non ostacolassero la libera circolazione nella Comunità.

L'accresciuta sensibilità della Commissione europea nei confronti delle tematiche della concorrenza, sviluppatasi a partire dai primi anni '90, determinava il riaprire del contenzioso con gli Stati nei quali permaneva un regime di monopolio nella vendita dei tabacchi finiti (Italia, Francia, Spagna) in ordine alla compatibilità delle rispettive normative con il dettato comunitario.

L'esigenza di rientrare nei parametri di bilancio necessari per l'ingresso nell'Unione economica e monetaria spingeva gli Stati membri ad una politica di privatizzazioni che chiaramente investiva anche le imprese statali agenti in regime di monopolio nel settore dei tabacchi.

Francia: la privatizzazione della Seita

Il monopolio francese è stato sin dagli anni sessanta oggetto di attenzione da parte della Commissione europea. A partire dal

1995 il Governo francese avviava la privatizzazione della francese Seita (Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs) con la cessione dell'85,5% del capitale, per un valore complessivo di circa 878 milioni di euro, attraverso due offerte di vendita contemporanee: un'offerta per il 25% del capitale destinata a un gruppo di azionisti stabili, e un'offerta "combinata" per il restante 60,5% del capitale che, per la diversa natura dei soggetti a cui è stata rivolta, è stata suddivisa in più tranches.

Il successo dell'operazione portò alla vendita di un ulteriore 1,8% di azioni, attraverso l'esercizio della *green shoe*⁴⁵, prevista nella struttura dell'offerta. Del rimanente 14,8% del capitale, il 2,3% è stato "congelato" per un anno, per essere poi ceduto ai dipendenti nel febbraio 1996⁴⁶. Un ulteriore 2,5% è stato riservato per successivi conferimenti di bonus-shares (premi fedeltà riservati agli azionisti pubblici e ai dipendenti, a condizione che avessero mantenuto il possesso delle azioni per il periodo prestabilito), rimanendo così allo Stato il 10%. Pur essendo contemplata, nella legge sulle privatizzazioni del 1993, la possibilità per lo Stato di mantenere poteri speciali di veto per alcune decisioni strategiche (golden share), il governo francese non ne ha previsto l'inserimento nello statuto della società.

⁴⁵ Opzione, nell'ambito del collocamento delle azioni, che l'emittente offre ai consorzi di garanzia (sponsor e banche). Consente di acquistare al prezzo di offerta entro un breve periodo di tempo dopo la data di collocamento.

⁴⁶ ETI spa (2003): nascita di un'impresa, pag 22.

Il 15 maggio 1998, tre anni dopo la privatizzazione, il Governo ha proceduto alla cessione di un ulteriore 5% del capitale con un'offerta pubblica a un prezzo per azione più che doppio rispetto a quello incassato nel 1995, mantenendo un residuo 5% del capitale.

Spagna: la privatizzazione di Tabacalera

Sin dalla quotazione in borsa, avvenuta negli anni '40, il governo spagnolo ha detenuto la maggioranza assoluta (circa il 52%) del capitale di Tabacalera. Nel 1998, al fine di avviare la dismissione della partecipazione governativa in Tabacalera, le azioni Tabacalera venivano trasferite alla società Seppa, una holding creata *ad hoc* per curare la privatizzazione delle società statali. Nell'aprile dello stesso anno Seppa lanciava un'offerta pubblica per la cessione di circa il 49% del capitale di Tabacalera, mantenendo in portafoglio il 3,2% del capitale.

Come nel caso francese di Seita, l'offerta prevedeva anche una opzione green shoe, da utilizzare in caso di domanda superiore all'offerta; l'opzione è stata esercitata per circa l'1,65% del capitale.

Il governo spagnolo, a differenza del caso francese, ha introdotto nello statuto della società privatizzata la così detta golden share, ovvero il mantenimento per l'azionista statale, di poteri speciali di veto per alcune decisioni strategiche.

Austria: la privatizzazione di Austria Tabak

Il processo di privatizzazione di Austria Tabak è cominciato nel 1996 con la cessione dell'intero pacchetto azionario detenuto dallo stato austriaco alla OIAG, la holding pubblica per le privatizzazioni, e si è concluso nel giugno 2001.

Nell'ottobre 1997, OIAG ha effettuato una privatizzazione parziale di Austria Tabak mediante la quotazione in borsa e la contemporanea cessione del 44% del capitale con un'offerta pubblica. Il 24,2% è stato destinato a investitori privati e istituzionali austriaci ed europei, mentre il 19,8% è entrato nel portafoglio di altri investitori internazionali. A seguito dell'esercizio della green shoe, per un ulteriore 5,5% del capitale, OIAG ha complessivamente ceduto una quota del 49,5% di Austria Tabak per un valore di circa 415 milioni di euro.

Nel marzo del 1999, la vendita in blocco di una seconda tranche del 9,4% ha lasciato la holding OIAG con una quota residua del 41,1% del capitale Austria Tabak.

Nel febbraio 2001 è stata avviata la fase conclusiva della privatizzazione con la pubblicazione di un bando per la sollecitazione di offerte per l'acquisto del rimanente 41,1% in possesso di OIAG.

Il 22 giugno, a conclusione di una procedura di vendita, alla quale avevano partecipato i principali protagonisti del settore, le autorità austriache hanno annunciato la cessione della

partecipazione al Gruppo inglese Gallaher che, con tale operazione, diveniva il secondo produttore europeo dopo la tedesca Reemtsma, sia in termini di ricavi che di volumi di prodotti. Per l'acquisto del 41,1% del capitale di Austria Tabak, Gallaher ha pagato un prezzo di 770 milioni di euro. Successivamente, conformemente ai requisiti di legge, il Gruppo inglese ha lanciato un'offerta pubblica per acquisire il residuo 58,9% del capitale allo stesso prezzo pagato per il 41,1% del capitale. Considerando anche i debiti di Austria Tabak assunti da Gallaher, il prezzo finale pagato per l'acquisizione è stato di circa 2,2 miliardi di euro.

Portogallo: la privatizzazione di Tabaqueira

Il processo di privatizzazione di Tabaqueira è cominciato nel marzo 1996 con la cessione del 65% del capitale per un valore di 155 milioni di euro, mediante una gara pubblica vinta dal consorzio formato dalla Philip Morris e dal Gruppo portoghese Jorge de Mello che, pur non presentando l'offerta più alta, è stato scelto per la qualità del piano strategico programmato.

Nel settembre 1999, il governo portoghese ha ceduto a Philip Morris e al suo partner portoghese un ulteriore 25%, riducendo la quota in proprio possesso al 10%. Nel giugno 2000, il governo ha annunciato di voler cedere il rimanente 10% ai dipendenti, ai cittadini portoghesi all'estero e ai

piccoli azionisti. Pochi mesi dopo, però, ha ceduto il 9,5% agli stessi azionisti di maggioranza.

La multinazionale americana Philip Morris, attraverso la filiale portoghese partecipata anche dal Gruppo de Mello, controlla quindi il 99,5% di Tabaqueira e il 90% del mercato portoghese dei tabacchi lavorati.

Modello di cambiamento delle Imprese Pubbliche

3.1 Gestire il cambiamento nella PA

In ogni società è presente l'esigenza di promuovere e organizzare il soddisfacimento dei bisogni collettivi per i quali non bastano l'iniziativa privata e i meccanismi di mercato.

La Pubblica Amministrazione rappresenta proprio l'insieme di enti preposti a tale soddisfacimento producendo beni e servizi non destinati alla vendita.

E' necessario evidenziare, però, come il concetto di «bene pubblico» si sia trasformato nel tempo seguendo le mutate esigenze della collettività, come anche è accaduto per il ruolo della Pubblica Amministrazione.

La PA consiste, secondo un'analisi economico-aziendale, in un insieme di istituti o enti connessi da relazioni di varia intensità ma dotati di reciproca autonomia e confini propri; questa visione porta a considerare la PA non come entità o soggetto unitario, o ancora come "sistema" in senso forte, espressione unitaria di un fine unico e ben determinato, bensì come un "sistema debolmente connesso".

Questo significa che ogni ente realizza distintamente una strategia aziendale nel rapporto con l'ambiente e co-evolve assieme ad esso. E' chiaro però che ogni istituto pubblico può

co-evolvere con l'ambiente in modo dinamico solo se è in grado di generare al proprio interno un processo di auto organizzazione che consente non solo di subire, ma anche di generare squilibrio, tensioni ed incertezza, acquisendo anzi la capacità di gestire tali processi in funzione dei propri obiettivi⁴⁷.

Il cambiamento strategico e organizzativo nella Pubblica Amministrazione ha fatto emergere la necessità di adottare un nuovo modello per la sua gestione.

Importante, per far sì che le strategie non falliscano di fronte alle difficoltà di prima implementazione, è che nel momento della formulazione, le strategie, appunto, vengano concepite in modo unitario.

È fondamentale capire che l'innovazione deve essere costante nel tempo; per far sì che ciò accada bisogna attivare quelle attività che sono correlate alla consulenza ed alla messa in opera di nuove risorse finalizzate al cambiamento organizzativo, proprie del "*Change Management*".

3.2 Modello di analisi per il cambiamento strategico e organizzativo

Per leggere il cambiamento all'interno della Pubblica Amministrazione sono stati costruiti schemi e modelli di

⁴⁷ Jantsch E., 1980, *The Self-organizing Universe*, Pergamon Press, Oxford

analisi; questi modelli sono il risultato di un'analisi critica di casi ed esperienze di «gestione del cambiamento».

Il compito di un modello concettuale del processo di cambiamento strategico-organizzativo è quello di approfondire le implicazioni delle tendenze evolutive evidenziabili in profili di tipo più generale; mettendo in luce particolarmente le linee direttrici, gli strumenti, gli spazi e i margini di azione disponibili per una positiva gestione del processo; in modo da consentire anche una interpretazione di quest'ultimo più analitica, che lo scomponga in sotto-processi verso i quali siano indirizzabili più puntuali modalità di azione⁴⁸.

Il modello di analisi (Figura 4) comprende diverse variabili quali:

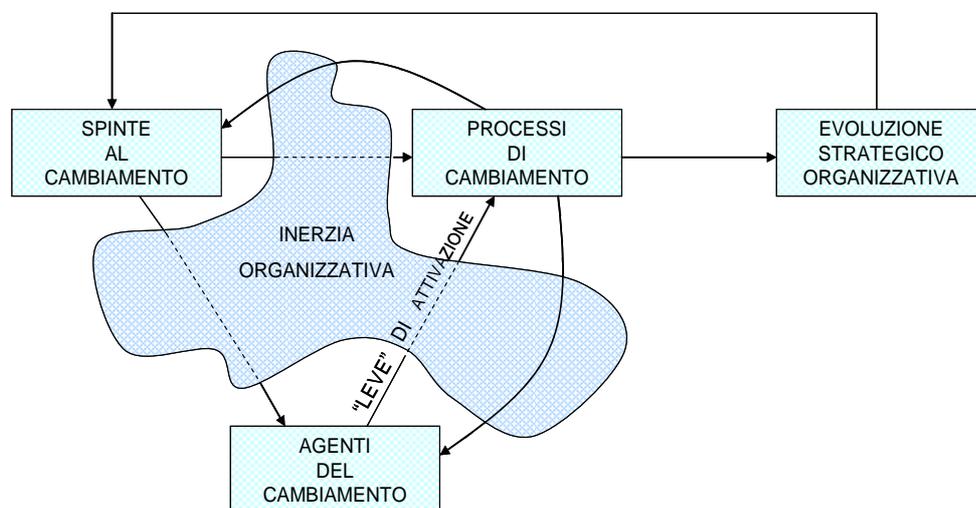
1. spinte al cambiamento;
2. inerzia organizzativa;
3. agenti al cambiamento;
4. processi di cambiamento;
5. «leve» di attuazione dei processi di cambiamento;
6. evoluzione strategico-organizzativa.

Le variabili elencate sono tra loro interdipendenti ed influenti. Le spinte al cambiamento infatti sono ostacolate dall'inerzia evolutiva nel loro percorso evolutivo, ossia sono rallentate dalle caratteristiche, proprie dei sistemi organizzativi, di tendere alla stabilità e alla continuità del funzionamento. Questa inerzia

⁴⁸ Rebola G. e Meneguzzo M., 1990, *Strategia delle Amministrazioni Pubbliche*, UTET Torino.

organizzativa può essere interrotta dagli agenti del cambiamento, ovvero dagli attori in grado di operare nell'ambiente interno dell'ente come promotori e partecipanti attivi dei processi di cambiamento. I processi di cambiamento, dopo essere stati avviati, curati e gestiti, possono prendere un andamento che si autoalimenta amplificandosi di conseguenza. I profili evolutivi, che via via emergono come risultati del processo, hanno anch'essi un effetto di ritorno che si traduce in un rafforzamento delle spinte iniziali e quindi nella possibilità che il processo continui ad autoalimentarsi e a riprodursi.

Figura 4 – Modello del processo di cambiamento organizzativo



Analizziamo singolarmente le variabili del modello preso in esame:

1. Spinte al cambiamento

I fattori motivanti che spingono ad attivare il processo di cambiamento, derivano in modo prevalente e continuo dall'ambiente esterno nel quale le amministrazioni sono inserite e con il quale co-evolvono.

Un primo fattore esterno che può essere identificato come alimentatore del processo strategico è dato da “*le tendenze macroambientali*”; questo si riferisce all'incidenza del manifestarsi di nuovi trends al livello macroambientale, quali valori demografici, economici, sociali, o conformazione dei territori. Questo tipo di variazioni porta ad un mutamento delle esigenze sociali con ripercussioni quali-quantitative sulla domanda di prestazioni.

“*La domanda*”, altro fattore motivante, oltre che in relazione a fenomeni macroambientali, può mutare anche per cause di tipo strutturale o congiunturale (beni e servizi offerti da enti pubblici in condizioni non di mercato o di mercato imperfetto, prezzo o tariffa, condizioni di accesso e distribuzione, informazione diffusa, caratteristiche della prestazione, ecc.).

Una spinta al cambiamento è data anche da “*la cultura e i valori sociali*”, questo può codificare nuove e diverse scale di priorità tra i bisogni da soddisfare con conseguente cambiamento delle logiche operative e delle formule gestionali.

A quest'ultimo fattore si collegano anche i “*valori professionali*”, ossia l'aumento della cultura professionale che

porta ad una forte spinta al mutamento nelle logiche, nelle strategie e nell'organizzazione degli interventi.

Altra forte spinta al cambiamento la dà “*la concorrenza*” ovvero un'alternativa agli enti pubblici nel mercato. Posizioni di tipo monopolistico dell'ente pubblico, infatti, soprattutto quando il costo dell'intervento pubblico è direttamente posto a carico degli utenti (prezzi e tariffe), si sono tradotte in «sistemi di prestazioni» rigidi e scarsamente aderenti alle esigenze degli utenti.

“*La scarsità delle risorse*” fa tendere al mutamento, questo però quando il livello della scarsità è intermedio, solo in questo caso infatti gli enti possono attivare politiche di gestione, processi di acquisizione e riproduzione di risorse impiegabili nel loro stesso funzionamento. Quando invece le risorse sono abbondanti, l'incentivo all'innovazione è debole, si realizza infatti una spinta ad aggiungere nuove prestazioni e interventi, senza affrontare una revisione di quelli già in atto. Quando le risorse sono del tutto scarse, l'avvio stesso di un processo di cambiamento è del tutto scoraggiato.

Un importante fattore di stimolo che emerge dal rapporto tra offerta e domanda è dato da “*le forme di «presa di parola» o di protesta*”. Questo dà la possibilità agli utenti di interloquire con l'ente, facendo sentire la propria opinione tramite iniziative individuali o collettive.

Un fattore traente dello sviluppo economico è “*la tecnologia*” che rappresenta l’evoluzione delle moderne società. La tecnologia porta nuovi metodi e processi operativi che permettono di accelerare ed aumentare gli interventi.

A volte la spinta al cambiamento scaturisce da fattori improvvisi come “*le situazioni di emergenza o di crisi acuta*”; queste situazioni fanno emergere l’inadeguatezza di metodi e logiche operative consolidate, cercando in risposta soluzioni innovative, progettate ad hoc.

Tutti i fattori individuati permettono di definire il ruolo dell’innovazione legislativa che attraverso “*le nuove norme*” indirizza il cambiamento, ma per far ciò è necessaria la visione integrata di tutti i fattori di spinta.

È importante dire che tutti i fattori motivanti fin qui elencati non garantiscono alcun mutamento se non vi è la capacità degli attori di accogliere tali spinte.

2. *Inerzia organizzativa*

Le organizzazioni devono rispondere a delle impostazioni strategiche che derivano da fini istituzionali, dopo aver messo in atto queste strategie, però, acquisiscono una propria soggettività, parzialmente autonoma rispetto alle variabili di ordine istituzionale, cercando di tutelare la continuità e la stabilità rispetto all’evoluzione.

Il modello, oggetto di studio, individua due ordini di fattori che si traducono in inerzia organizzativa:

- *I fattori comportamentali*, che si riferiscono all'orientamento di individui e gruppi all'interno di un sistema organizzativo. L'inerzia comportamentale si esprime nelle organizzazioni in almeno cinque distinte forme, legate a fattori di ordine:
 - a) cognitivo;
 - b) organizzativo;
 - c) di stile relazionale;
 - d) politico;
 - e) di valori.
- *I fattori sistemici*, che risultano da un insieme di relazioni di interdipendenza che possono coinvolgere soggetti e ruoli professionali, risorse e allocazioni delle stesse, ambiti diversi di attività. I fattori sistemici si manifestano quando la messa in atto di una strategia si trova ostacolata dalla limitata capacità del sistema aziendale di adeguarsi alla nuova logica di funzionamento richiesta, per cause strutturali e non riconducibili a scelte comportamentali dei vari soggetti.

È possibile in questo senso distinguere le tipiche situazioni⁴⁹ di:

⁴⁹ Ansoff, 1984, *Implanting Strategic Management*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

- a) sovraccarico strategico; questo fenomeno si verifica quando le nuove strategie non sono sostenute da un proporzionato investimento nella capacità di management e quindi il processo di cambiamento non trova una guida affidabile e finiscono invece per derivarne ritardi nell'attuazione, crescite incontrollate dei costi, parziali fallimenti e altre disfunzioni;
- b) effetto di soffocamento della strategia da parte della routine operativa; si tratta del noto fenomeno che vede il progressivo abbandono degli sforzi per realizzare una nuova impostazione strategica a vantaggio della continuità nella gestione operativa, tutte le volte in cui la responsabilità per l'una e per l'altra viene concentrata presso gli stessi organi senza che vengano curati precisi dispositivi e protezioni per favorire l'attività strategica;
- c) divario tra risorse e capacità richieste dal cambiamento ed effettivamente disponibili; ciò è riconducibile alle varie forme di sproporzione che facilmente si verificano nell'attuazione di impegnative nuove strategie tra le qualità professionali e manageriali che vengono attivate e quelle che il cambiamento richiederebbe. Tale divario presenta in genere rilevanti aspetti qualitativi oltre che quantitativi e si esprime spesso in carenza di dosaggio tra i differenti tipi di capacità professionale e gestionale che

corrispondono a determinate logiche operative o anche a fasi di sviluppo degli interventi.

3. Agenti del cambiamento

Le spinte al cambiamento non riescono da sole ad attivare nuove strategie di intervento, per fare ciò è necessario il contributo di attori capaci di incidere sulle interazioni intersoggettive, critiche per l'evoluzione del sistema aziendale.

Il più importante degli agenti del cambiamento, che mette in evidenza l'aspetto comportamentale e che alimenta o sostiene il cambiamento, è “*la leadership*”. Perché si abbia una trasformazione istituzionale e organizzativa è fondamentale che ci sia una figura di *Leader*. I Leaders⁵⁰ non sono altro che persone capaci di indurre altri soggetti ad agire in funzione di alcuni scopi che rappresentano valori e motivazioni – volontà ed esigenze, aspirazioni ed aspettative – condivisi dai Leaders stessi e da coloro che li seguono.

Importante per far sì che la leadership sia efficace è che essa stessa sia formata da persone (leaders) dotate di livelli diversi di motivazione e capacità di influenza e che interagiscano nel perseguimento di scopi, almeno in parte condivisi.

È possibile distinguere due tipi di leadership:

⁵⁰ Mc Gregor Burns, 1978, *Leadership*, Harper & Row, New York.

- *La Leadership di scambio*: si ha quando una persona assume la funzione di leader verso altri per realizzare scopi di interesse comune;
- *La Leadership trasformatrice*: è data dall'impegno di più persone insieme, di modo che ci sia una fusione degli scopi di tutti i soggetti, e assume una capacità di trasformazione prima di tutto dei soggetti coinvolti (anche dei leaders) ma che si riflette sugli istituti nel cui ambito gli stessi agiscono.

“La Leadership di scambio è solo strumentale, mentre la Leadership trasformatrice è creativa e costruttrice di nuove realtà di ordine istituzionale⁵¹”.

L'esercizio della leadership nella PA assume un netto carattere politico nel senso che deve essere esercitata nell'ambito di un sistema politico, di cui l'istituto e i rapporti che esso intrattiene rappresentano una componente.

Tuttavia il cambiamento riguarda anche un sistema aziendale e quindi la leadership deve sviluppare energia anche negli aspetti professionali e tecnici.

A seconda del genere di cambiamento che si profila, la combinazione richiesta di leadership politica e professionale può variare sensibilmente.

Ulteriori forme di agenti di cambiamento, complementari alla leadership e che con essa si combinano, sono:

⁵¹ Rebora e Meneguzzo, 1990, *Strategie delle Amministrazioni Pubbliche*, UTET, Torino.

- Ruoli organizzativi critici (i detentori dei ruoli manageriali o operativi che assumono un ruolo decisivo per l'esito di un intervento di cambiamento);
- Costellazioni di ruoli (un'opportuna combinazione di ruoli distinti consente di equilibrare gli interventi di cambiamento, abbreviando i tempi e consentendo una tempestiva correzione degli eventuali errori);
- Circuiti o reti emergenti (insiemi di ruoli organizzativi fra i quali si stabiliscono legami tali da facilitare lo svolgimento dei compiti assegnati; sono composti da persone che assumono un profilo simile).

4. Processi di cambiamento e <<leve>> di attivazione

Per consentire l'implementazione di una nuova strategia è necessario superare le condizioni inerziali, questo comporta la presenza di sotto-processi che devono essere attivati dagli attori tramite le <<leve>> di attivazione.

Possono essere identificati in proposito:

- *Il processo di apprendimento organizzativo*

Questo processo si riferisce alla capacità di adeguarsi a condizioni nuove, sia in termini di comprensione che di valutazione e comportamento. Il processo di apprendimento è dato dall'integrazione delle conoscenze, dei valori e dei comportamenti acquisiti da singoli individui.

Il processo è comunque condizionato dall'inerzia organizzativa.

Soprattutto negli istituti pubblici, dato un certo assetto di risorse e modelli di azione strutturati, si ha un atteggiamento arrendevole trovando la convenienza a selezionare gli obiettivi di azione in funzione di tale assetto, anziché in funzione delle reali domande dell'ambiente.

Il processo di apprendimento, comunque può essere attivato con una serie di «leve» come le seguenti:

a) La gestione simbolica: insieme di azioni e strumenti attraverso cui i leaders mettono in atto e mantengono nell'organizzazione un sistema di valori e di significati che influenzano gli «schemi di azione» percepiti dagli operatori, il loro livello d'impegno e di accettazione degli scopi e la stessa interazione con gli utenti e gli altri interlocutori;

b) La proposta di modelli di ruolo: individuazione precisa delle caratteristiche di comportamento e capacità che la situazione di cambiamento richiede per garantire la perfetta riuscita degli interventi;

c) La proiezione esterna dell'immagine aziendale: si ottiene attraverso gli strumenti di comunicazione, facendo interagire gli stessi con gli aspetti sostanziali e simbolici del funzionamento aziendale che hanno visibilità esterna;

- d) L'utilizzo di test, progetti pilota, esperimenti: consente di concentrare e focalizzare il processo di apprendimento in ambiti limitati, in modo da evitare l'assunzione di rischi eccessivi, da proteggere il delicato momento di avvio del processo e consolidare gli elementi di conoscenza e stili operativi assunti;
- e) La «messa in contatto» di modelli cognitivi, comportamentali e valoriali differenti: ciò risponde alla diffusa constatazione che il fenomeno dell'apprendimento innovativo scaturisce tipicamente quando si trova il modo di fare non solo incontrare, ma anche interagire in modo approfondito e critico, nell'affrontare un problema comune, coloro che sono portatori di schemi di riferimento diversi sotto i profili richiamati;
- f) La promozione di attenzione verso l'utenza e il momento dell'interazione con essa;
- g) La messa in atto di soluzioni organizzative, funzionali all'apprendimento o di sostegno ad esso (ex. gruppi di lavoro temporanei con precisi traguardi di problem solving);
- h) La predisposizione di una memoria organizzativa, o comunque di sistemi operativi della gestione rivolti a consentire l'accumulo di conoscenze sui fenomeni rilevanti che caratterizzano le varie aree di intervento, quali la tipologia di domanda ed utenza, altri aspetti e condizioni

dell'ambiente, metodi e tecniche operativi, esperienze fatte e performances ottenute e così via;

i) La formazione rivolta al personale dei vari livelli organizzativi, ma anche, in taluni casi, agli utenti o altri tipi di «interlocutori».

- *Il processo di sviluppo delle risorse*

Questo processo consiste nella capacità di attivare e sviluppare nel tempo una combinazione di risorse (fattori tecnici, finanziari, umani) adeguata, per quantità e qualità, a sostenere le diverse fasi evolutive.

Per l'attivazione di nuove formule strategiche è necessaria una continua azione di adeguamento del mix di risorse a disposizione. Durante le diverse fasi evolutive si può verificare che risulti un certo margine di risorse di non ottimale utilizzazione, in questo caso diventa opportuna un'azione di razionalizzazione dell'impiego delle risorse che dovrebbe essere sostenuta da adeguati sistemi di gestione. In termini flessibili può in particolare essere concepito il rapporto tra risorse interne o proprie dell'ente e risorse utilizzate con il concorso di altri soggetti. Si evidenzia quindi l'esigenza di una più accentuata capacità di mobilità delle risorse, specie di natura umana e patrimoniale.

Considerato ciò vengono individuate «leve» di attivazione del processo di cambiamento, orientate ad agire sulle risorse:

- a) La reimpostazione dei sistemi informativi sullo stato delle risorse disponibili (finanziarie, tecniche, umane): costruzione di mappe precise per l'assegnazione delle risorse alle diverse sfere di intervento;
- b) La reimpostazione dei sistemi di programmazione e controllo;
- c) La riprogettazione della struttura organizzativa formale, e dei vari meccanismi operativi ad essa associati, tenendo conto dell'articolazione dell'attività in nuclei omogenei, in modo da contribuire all'orientamento dell'attenzione verso i principali requisiti di validità degli interventi ed aprire spazi per l'inserimento di ruoli direzionali e professionali utili a sostenere il cambiamento desiderato;
- d) La ridefinizione e l'arricchimento degli schemi contrattuali: attraverso cui si acquisiscono risorse esterne nell'ottica di aumentare la gamma di possibili soluzioni tra cui scegliere quelle da attivare in modo da rendere il sistema delle risorse più mobile, flessibile e aderente ai vari contesti di intervento;
- e) L'individuazione di forme possibili di rapporto di lavoro atipico per integrare il normale lavoro dipendente e fornire rapporti professionali particolarmente adatti al contesto;

f) La messa in atto di sistemi di valutazione delle prestazioni, per fornire flussi informativi sul rendimento delle risorse umane impiegate;

g) La messa in atto di sistemi di compenso ed incentivazione delle performances positive, eventualmente in collegamento con le valutazioni di cui al punto f);

h) La sperimentazione e l'adozione di modalità di prestazione dei servizi tese ad aumentare e migliorare l'interazione con l'utente;

i) La ridefinizione dei profili professionali, in modo da consentire la gestione dinamica e l'adeguamento dell'organico in coerenza con gli altri elementi di cambiamento introdotti.

- *Il processo di trasformazione politica*

Il cambiamento può essere attivato sviluppando una forza che influenzi gli eventi verso una direzione scelta pur in presenza di dissensi e di interessi contrastanti. Tale capacità di influenza si identifica con il concetto di potere; l'attività rivolta ad acquisire, sviluppare ed utilizzare il potere, in una situazione caratterizzata da forme di incertezza, inerzia, conflitti di interesse e divisioni finalistiche palesi o latenti,

dà luogo a sua volta al processo di trasformazione politica di un istituto e della sua organizzazione⁵².

La gestione del potere non è la condizione essenziale del cambiamento, ma soltanto uno dei tre processi complementari, dalla cui attivazione scaturisce il processo complessivo di evoluzione; in un contesto di incertezza e complessità, infatti, poco vale la capacità di influenzare altri soggetti se non si sviluppa nel contempo la facoltà organizzativa dell'apprendere e non si riesce a garantire la combinazione di risorse più idonee.

Il sistema di potere di qualsiasi istituto pubblico è caratterizzato da due insiemi di soggetti: *coalizione esterna* (insieme di soggetti dotati di influenza sul funzionamento organizzativo di un ente, che non partecipano in modo continuativo allo stesso, ma operano "intorno" ad esso) e *coalizione interna* (insieme di tutti quei gruppi professionali e di tutte quelle persone che operano in modo continuativo nell'ente e per l'ente).

Le condizioni favorevoli per un positivo iter di evoluzione aziendale, contrassegnato quindi dal miglioramento della capacità di produzione economica e/o di soddisfazione di bisogni, dall'apprendimento organizzativo e dallo sviluppo delle risorse aziendali, richiedono però che il rapporto tra coalizione esterna e coalizione interna si concretizzi

⁵² Mintzberg H., 1983, *Power in and around Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

secondo modalità che non siano tali da generare una sistematica distruzione e dispersione di risorse.

Fra le tante possibili varianti di combinazioni dei diversi assetti configurabili per le due coalizioni, emerge quella così detta dell'«arena politica», che vede la compresenza di una coalizione esterna divisa, cioè fortemente caratterizzata da conflitti di interesse, di impostazioni, di scopi che non è in grado di risolvere, e di una coalizione interna politicizzata, cioè nella quale domina il conflitto e la distribuzione del potere è instabile, e determinata soprattutto dall'esito dei giochi politici, cui i soggetti interni si dedicano, guidati dalle proprie personali esigenze e dalle pressioni dei gruppi esterni cui sono affiliati.

Le principali «leve» di attivazione del processo di cambiamento nel sistema di potere sono le seguenti:

- a) La formazione e ridefinizione di alleanze tra i vari soggetti e gruppi portatori di interesse e attivi sia a livello istituzionale che a quello del funzionamento organizzativo;
- b) La cooptazione dei rappresentanti di interessi influenti sulla fattibilità dei cambiamenti;
- c) La legittimazione di idee, punti di vista, ipotesi di azione, o anche persone e gruppi che si ritengono funzionali al progetto di cambiamento;
- d) Le tattiche politiche;

- e) La redistribuzione dell'autorità formale, ossia l'uso di provvedimenti con i quali si fissano responsabilità formali di direzione e si assegnano i mezzi per esercitarle. La modifica di questi aspetti e la loro diversa distribuzione fra gli organi istituzionali ed organizzativi ristruttura le relazioni fra gli attori e può indurre a diversi comportamenti;
- f) La sostituzione degli attori chiave, assicura la massima visibilità al cambiamento e può produrre rilevanti ripercussioni sugli altri aspetti;
- g) La contrattazione fra gli esponenti degli interessi coinvolti dal cambiamento; attraverso di esso le parti negoziano il rispettivo consenso, impegno, mobilitazione di energia e possono attuare forme di reciprocità o di scambio politico;
- h) La messa in atto di forme di protezione di potenziali agenti del cambiamento o di incubazione dei primi germi dello stesso, nelle fasi della sua preparazione iniziale, può essere un ulteriore modo per incrementare le possibilità di successo di un progetto;
- i) La modifica delle sanzioni per gli errori e per i comportamenti devianti che si stabiliscono non solo sul piano delle regole ufficiali ma anche su quello della prassi.

5. Evoluzione strategico-organizzativa

L'evoluzione del cambiamento strategico organizzativo è rappresentato dai nuovi profili di un ente e delle varie sfere del suo funzionamento che via via emergono come risultati del processo di cambiamento.

Per far sì che il modello descritto possa essere utilizzato per la gestione complessiva del processo di cambiamento all'interno di un ente pubblico, è necessario che gli attori chiave acquisiscano una visione unitaria e integrata delle variabili del modello impiegato.

Sarà compito degli agenti del cambiamento individuare la sequenza delle leve da attivare scegliendo i tempi che meglio consentono l'integrazione delle stesse con le diverse fasi evolutive.

I profili organizzativi e strategici che emergono dal processo sono i risultati tipici di questa gestione complessiva.

AAMS: gestore unico dei giochi pubblici

4.1 Attuali competenze di Aams

L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, dopo la perdita delle attività produttive e commerciali trasferite all'ETI⁵³, è stata negli ultimi anni, in sede di governo, al centro di un acceso dibattito per decidere se fosse opportuno tenerla ancora in vita affidandole un ruolo dignitoso, o essere inserita nella procedura di riorganizzazione del Ministero delle Finanze⁵⁴ che prevedeva la creazione di quattro nuove Agenzie. Protagonisti della diatriba sono stati gli ex Ministri delle Finanze, On. Ottaviano del Turco, e del Tesoro, On. Vincenzo Visco. Il primo era deciso a mantenere in vita l'Amministrazione Autonoma adeguatamente ristrutturata e rafforzata nelle nuove funzioni di indirizzo e controllo⁵⁵, il secondo era propenso a sottrargli quella prerogativa di azienda autonoma e mirava ad accorparla alla neonata Agenzia delle Entrate.

⁵³ A seguito degli effetti del D.Lgs. 283/98.

⁵⁴ D.Lgs. 30-7-1999 n. 300 – Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 – (art. 4, *Agenzie fiscali*).

⁵⁵ Come previsto dall'art. 2 del D.Lgs. 283/98 . “...*Restano riservate allo Stato le funzioni e le attività di interesse generale già affidate o conferite per effetto di disposizioni di legge all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato*” e dall'art. 5 – “*L'Ente è sottoposto all'alta vigilanza del Ministro delle Finanze, che detta gli indirizzi programmatici*”.

Per la soluzione della disputa è stato determinante il parere del Consiglio di Stato⁵⁶ che, chiamato in causa dalla Presidenza del Consiglio, ha sancito che non era possibile sopprimere con decreto amministrativo un'Azienda dello Stato, nata e regolamentata da leggi *ad hoc*.

Premesso questo, Aams è, da sempre, una “istituzione operosa” nei modi e con le forme che i tempi le hanno di volta in volta consentito o dettato: un'istituzione capace di assicurare la produzione e la distribuzione di beni e servizi fortemente richiesti dalla collettività, esercitando un ruolo di assoluta centralità.

Lo ha fatto inizialmente in modo diretto, con responsabilità di produzione di merci, lo fa oggi con un ruolo di coordinamento e controllo, soprattutto per quei servizi propri della società del benessere, quali sono i giochi.

L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato svolge l'attività amministrativa diretta alla regolazione ed al controllo dell'intero comparto dei giochi, avendone acquisito, alla luce delle recenti evoluzioni normative, le funzioni statali, pur mantenendo alcune delle tradizionali competenze sui prodotti derivanti dalla lavorazione del tabacco.

L'azione attualmente affidata ad Aams muove dalla considerazione del gioco quale fattore di promozione e

⁵⁶ C.S. Sez. Atti Normativi par. 205 del 10 ottobre 1999 – Presidente T. Alibrandi “*Organizzazione della Pubblica Amministrazione – Ministero delle Finanze – Monopoli di Stato – Schema di D.P.R. parere in attesa di autorizzazione alla pubblicazione*”

sviluppo dell'integrazione sociale e quale motore di comunicazione tra gli individui. In ragione del valore attribuito al momento ludico, Aams agisce al fine di garantire all'utente la facile fruizione, nell'ambito di un contesto regolamentato e di un ambiente tecnologicamente avanzato, nonché costantemente monitorato.

Aams assolve al proprio ruolo disegnando le linee guida per una dinamica e razionale evoluzione del settore e verificando costantemente la regolarità del comportamento degli operatori. Inoltre interviene nel contrasto di ogni fenomeno illegale ed agisce al fine di garantire l'ottimizzazione del gettito erariale di competenza.

In materia di tabacchi, Aams gestisce tutte le procedure connesse alla riscossione delle accise, mediante controlli diretti a contrastare l'irregolarità e l'evasione delle imposte, nonché la tariffa di vendita al pubblico e l'articolazione delle rivendite dei prodotti da fumo. Realizza, inoltre, le verifiche tecniche utili ad assicurare la conformità di tali prodotti alla normativa nazionale e comunitaria.

L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato ottimizza l'offerta di giochi al pubblico sia gestendoli direttamente che affidandone la gestione a società private o ad enti pubblici, attraverso lo strumento delle concessioni – ovvero il trasferimento di pubblici poteri in capo al soggetto concessionario – o autorizzazioni, che conferiscono al soggetto

il diritto ad esercitare un'attività per conto dello Stato in modo non esclusivo⁵⁷: in questo modo esercita sui gestori attività di impulso, monitoraggio e controllo. L'offerta si fonda sulla conoscenza e l'elaborazione dei dati di base sui giochi e sulla valutazione delle attese dei diversi segmenti di utenza.

Regola i giochi illeciti o irregolari e riduce i rischi sociali: sulla base di valutazioni di politica e sicurezza sociale, Aams interviene nella regolazione dei giochi e nel contrasto dei fenomeni illeciti. Definisce, altresì, le regole cui debbono attenersi e sottoporsi gli operatori, assicurando nel contempo, il rispetto dei principi di trasparenza ed economicità del settore.

Finanzia lo sport e l'ippica attraverso i giochi: l'introduzione di nuove tipologie di gioco, alcune gestite da Aams in stretta cooperazione con il Comitato Olimpico Nazionale Italiano – CONI (per i giochi connessi allo sport), altre con l'Unione

⁵⁷ I principali operatori, attivi nel settore dei giochi, sono attualmente:

- Lottomatica s.p.a., concessionaria esclusiva per il gioco del Lotto e delle lotterie tradizionali ed istantanee (in raggruppamento temporaneo di imprese attraverso il Consorzio Nazionale Lotterie), e con altri operatori privati per concorsi pronostici e scommesse, apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro (New Slot);
- Sisal Spa, concessionaria esclusiva per il gioco del Superenalotto, e con altri operatori per concorsi pronostici e scommesse, apparecchiature da intrattenimento con vincite in denaro (New Slot);
- Il Gruppo Snai, concessionario con altri operatori per concorsi pronostici e scommesse, apparecchiature da intrattenimento con vincite in denaro (New Slot). Opera anche nel mercato delle scommesse come fornitore di servizi alle agenzie concessionarie.

Sono inoltre concessionari:

- Le agenzie di scommesse ippiche e sportive, ad ogni agenzia corrisponde una concessione, lo stesso soggetto può peraltro possedere più concessioni;
- I concessionari del gioco del Bingo (circa 300 sale operative);
- 10 concessionarie per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco mediante apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro (New Slot), tra cui Lottomatica, Sisal e Snai.

Nazionale Incremento Razze Equine – UNIRE (per quelli legati all’ippica), ha l’obiettivo di razionalizzare la struttura organizzativa e commerciale degli attuali giochi. In tal senso, si persegue l’efficienza delle reti distributive, tradizionali e innovative, al fine di remunerare i percorsi produttivi o “filiera” del gioco.

Sostiene l’arte: contribuisce al recupero del patrimonio artistico nazionale attraverso il gioco del Lotto.

Favorisce iniziative di solidarietà: la partecipazione di Aams a campagne come “S.o.s. Darfur”, “Telethon” e “Un euro per un bambino”, esprime una particolare attenzione a campagne sociali.

Sviluppa e attiva le nuove tecnologie: Aams individua misure tecnico-informatiche, funzionali tanto al contrasto delle attività illegali quanto allo sviluppo del settore dei giochi, perseguendo, altresì, la razionalizzazione dei sistemi tradizionali di vendita dei prodotti e progettando nel contempo nuovi sistemi di raccolta.

Contrasta il contrabbando del tabacco: attraverso l’intensificazione dei rapporti con le Forze di Polizia e l’adozione, anche in questo settore di attività, di procedure evolute di analisi dei dati, Aams accresce la propria capacità di impatto sui fenomeni illegali.

Aams, attraverso l’impiego delle proprie risorse, umane, economico-finanziarie e tecnologiche, ha avviato un processo

di evoluzione della propria organizzazione fondato su precisi ambiti funzionali.

Pertanto elabora le strategie aziendali attraverso la predisposizione della normativa di carattere generale, lo svolgimento di analisi economica dei vari settori, la definizione di situazioni di commercializzazione e comunicazione relative alle diverse tipologie di giochi, la individuazione di misure idonee per la razionalizzazione e l'evoluzione tecnologica delle reti distributive e delle modalità di gioco.

Provvede alla gestione diretta dei giochi, svolgendo l'attività di organizzazione degli stessi anche attraverso le relative iniziative pubblicitarie, nonché assicurando una gestione indiretta dei sistemi di gioco, affidati in concessione ad operatori privati. Particolare attenzione è posta al miglioramento – sia in termini quantitativi che qualitativi – della rete di vendita dei concorsi pronostici e delle scommesse. Assicura la riscossione delle accise attraverso il controllo della produzione e distribuzione dei tabacchi lavorati, la gestione delle tariffe di vendita e il rilascio delle concessioni.

Provvede, inoltre, alla verifica della conformità dei prodotti immessi sul mercato. Assicura il controllo delle entrate derivanti dai singoli giochi e dalle accise sui tabacchi.

Aams opera sul territorio attraverso l'attività degli Uffici regionali, che curano, con particolare rilievo, la gestione delle concessioni e il rapporto con gli utenti e la rete distributiva.

4.2 Una realtà in movimento

L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato ha fatto un percorso evolutivo di grande rilevanza per l'interesse pubblico, sotto il profilo economico e per il suo impatto sociale, passando dalla gestione diretta delle specifiche attività riservate allo Stato alla *governance* di settori economici.

Un'evoluzione tanto più significativa negli ultimi anni, in cui Aams ha sviluppato, con iniziative ed atti concreti, gli indirizzi dell'Autorità politica, nell'ambito del più ampio disegno di modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

Si sta così realizzando una significativa innovazione della prospettiva iniziale, per interpretare la missione originaria al passo con i tempi, portando a compimento il passaggio dal Monopolio inteso come strumento per l'accrescimento dell'intervento diretto e del peso dello Stato nell'economia, ad una moderna ed originale concezione del Monopolio e della privativa statale, intesi come condizioni per realizzare forme innovative di collaborazione tra pubblico e privato, laddove la portata e la natura degli interessi della collettività richiedono la presenza di indirizzo e controllo.

Ciò vale indubbiamente per un comparto particolarmente delicato come quello dei giochi, caratterizzato dalle grandi potenzialità economiche e dalla sintonia con l'evoluzione del costume sociale, ma che presenta al tempo stesso molteplici implicazioni sociali: il suo sviluppo richiede infatti una regia

capace di stimolare e indirizzare opportunamente l'apporto dei privati, contemperando tuttavia gli obiettivi di redditività con quelli di tutela dell'ordine pubblico e della sfera soggettiva dei giocatori più esposti a pratiche di gioco improprie.

E vale in modo diverso per un bene di consumo come il tabacco, legato a costumi e stili di vita sempre più divergenti dai dettami della società del benessere e dalle esigenze della salute pubblica, che proprio per questo richiede una attenta e responsabile gestione della struttura produttiva, nonché la riqualificazione ed il progressivo ridimensionamento della presenza diretta dello Stato. Obiettivo ormai quasi compiutamente realizzato, dal momento che il ruolo dell'Amministrazione è ormai centrato sul controllo della produzione, della qualità del prodotto e delle modalità di commercializzazione.

Ma l'obiettivo più ambizioso e sfidante consiste nell'esercizio di un ruolo di soggetto regolatore attivo, in grado di assicurare il governo ed il corretto funzionamento del comparto dei giochi, in assenza di alcune delle tipiche dinamiche di autoregolazione e di reciproca influenza tra domanda ed offerta. In particolar modo, la concorrenzialità del mercato dei giochi nel suo complesso viene perseguita da Aams attraverso la progressiva apertura di opportunità commerciali in favore di ulteriori soggetti economici, nell'ambito di un disegno di riassetto complessivo del mercato che prevede, come

cambiamento più innovativo e qualificante, la costituzione di una rete unitaria dei giochi pubblici.

Si tratta, in definitiva, di trovare concreta applicazione al principio di sussidiarietà, proprio laddove il regime di Monopolio porterebbe ad escluderne persino la possibilità.

Con il Decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2003 n. 385⁵⁸, l'assetto organizzativo dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato è stato profondamente ridisegnato.

Le linee guida fissate dal Decreto in questione si possono sintetizzare in cinque punti cardine:

1. costruire un sistema di governo unitario del mercato dei giochi;
2. contrastare i fenomeni di illegalità;
3. tutelare la fede pubblica e gli interessi dei giocatori;
4. assicurare occasioni ludiche e di svago sicure, compatibili con gli interessi del singolo e della collettività;
5. concentrare e ristrutturare le attività svolte nel settore dei tabacchi lavorati.

Tale provvedimento è stato elaborato al fine di consentire l'adeguamento del preesistente modello organizzativo alle

⁵⁸ Che ha sostituito il precedente regolamento D.P.R. 7 febbraio 2000 n. 115 – “Regolamento recante norme per la riorganizzazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato” nell'ambito della L. 23 agosto 1988, n. 400 – “Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri” art. 17, comma 4-bis – “Organizzazione e disciplina degli uffici dei Ministri”.

norme di riforma che hanno attribuito nuovi ed impegnativi compiti istituzionali all'Aams, prevalentemente nel settore del controllo pubblico sui giochi.

Le finalità strategiche della rinnovata Amministrazione mirano ad aumentare la concorrenza, a garanzia della qualità del servizio offerto al consumatore, si prefiggono di raggiungere una maggiore funzionalità nella gestione dei giochi, in modo da poter ridurre i costi di distribuzione a beneficio delle vincite dei giocatori, si propongono di assicurare la garanzia della fede pubblica e degli interessi dei giocatori.

Tutto questo si sta cercando di raggiungerlo attraverso: la costituzione di una Rete unitaria dei giochi pubblici; l'affidamento di ciascun gioco a una pluralità di provider, tra loro in concorrenza per la qualità del servizio offerto; una maggiore integrazione nella filiera dei punti di vendita che, oltre a commercializzare l'intero portafoglio giochi, fungono da sensori delle esigenze dei consumatori.

La nuova missione ha dunque indirizzato l'Aams verso un contributo più esteso alla legalità nazionale, attraverso la riduzione degli spazi del gioco illegale; la definizione di standard di trasparenza del servizio e di affidabilità degli operatori, con i quali assicurare la possibilità di un intrattenimento divertente e non rischioso; una costante tensione ad accogliere l'innovazione tecnologica per incrementare la propria efficacia di azione; uno sviluppo delle

capacità personali sollecitato dal confronto con il mercato e facilitato da un aggiornamento professionale continuo; una acuita sensibilità nei confronti dei cittadini aiutata dallo sviluppo della rete territoriale e delle URP.

4.3 La nuova organizzazione

I criteri seguiti per riorganizzare la nuova struttura dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato sono quattro:

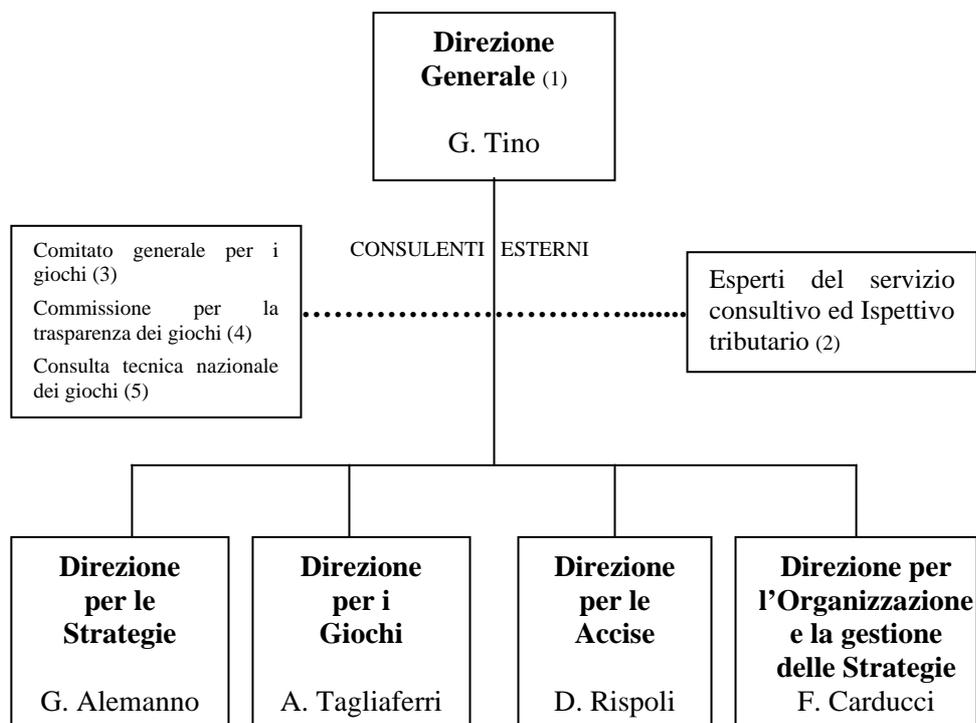
1. coerenza e unitarietà di azione, per garantire continuità e raccordo tra l'attività strategica, quella di gestione e quella operativa;
2. governabilità della struttura, tramite l'articolazione di ciascuna direzione in unità competenti su aree logicamente omogenee, in modo da definire responsabilità univoche;
3. potenziamento della capacità operativa, attraverso interventi sulle strutture dedicate alla gestione diretta delle attività proprie alla missione dell'Amministrazione;
4. collegamento organico fra direzioni e uffici periferici grazie alla razionalizzazione delle modalità di interazione e ad una precisa individuazione delle responsabilità di coordinamento funzionale.

Il nuovo organigramma (figura 5) ha previsto l'articolazione della struttura in quattro uffici dirigenziali di livello generale: la

direzione per le strategie, la direzione per i giochi, la direzione per le accise e la direzione per l'organizzazione e la gestione delle risorse.

Inoltre è stata creata la rete territoriale degli Ispettorati per trasferire informazioni nel settore dei giochi e gestire le concessioni di rivendita tabacchi.

Figura 5 – Organigramma dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato.



(1) **D.P.R. 385/2003 Art. 2 comma 1** – il direttore generale dell'Amministrazione Autonoma svolge compiti di coordinamento, direzione e controllo degli uffici di funzione dirigenziale di livello generale compresi nell'Amministrazione Autonoma stessa, al fine di assicurare la continuità delle funzioni dell'Amministrazione Autonoma ed è responsabile dei risultati complessivamente raggiunti dagli uffici da esso dipendenti, in attuazione degli indirizzi del Ministro; svolge funzioni di vigilanza nei confronti degli uffici dell'Amministrazione Autonoma.

- (2) **D.P.R. 385/2003 Art. 2 comma 2** – il direttore generale si avvale degli esperti del Servizio consultivo e ispettivo tributario che con decreto del Ministro sono individuati e distaccati, in numero non superiore a cinque, presso l'Amministrazione Autonoma.
- (3) **D.P.R. 385/2003 Art. 2 comma 4/A** – il Comitato generale per i giochi, che coadiuva il Ministro nella formulazione degli indirizzi strategici per il settore dei giochi, delle scommesse e dei concorsi pronostici, ed i cui componenti sono nominati con decreto del Ministro, con il quale sono altresì stabiliti i compensi per i membri del Comitato diversi da quelli che ne fanno parte in ragione del loro ufficio. Il Comitato è presieduto dal Ministro ovvero da un suo delegato ed è composto dai membri previsti dalle disposizioni vigenti, dal direttore generale dell'Amministrazione Autonoma e da cinque persone di elevata esperienza professionale, anche in ragione del lavoro di ufficio.
- (4) **D.P.R. 385/2003 Art. 2 comma 4/B** – la Commissione per la trasparenza dei giochi, che sostituisce tutti gli organismi o commissioni, comunque denominati, che esercitano funzioni di vigilanza sulla regolarità dell'esercizio del lotto, delle lotterie, dei giochi, delle scommesse e dei concorsi pronostici, in particolare per quanto attiene la correttezza delle operazioni di estrazione, di accertamento dei risultati, di determinazione del montepremi, di definizione e assegnazione delle vincite. La Commissione, competente altresì a risolvere, in via amministrativa, le contestazioni in materia di giochi, è nominata con decreto direttoriale. La Commissione è composta da un numero di membri inferiore del dieci per cento di quello complessivo dei componenti degli organismi o commissioni cui la stessa si sostituisce. Con decreto direttoriale sono determinate l'organizzazione e le modalità di funzionamento della Commissione e sono fissati, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, i compensi spettanti ai suoi componenti. La Commissione presenta annualmente al Ministro una relazione sulla attività svolta, per il successivo inoltrare al Parlamento.
- (5) **D.P.R. 385/2003 Art. 2 comma 4/C** – la Consulta tecnica nazionale dei giochi, con funzioni propositive e consultive in materia di lotto, lotterie, giochi, scommesse e concorsi pronostici, nonché in tema di concessioni. La Consulta, presieduta dal Direttore generale dell'Amministrazione Autonoma, è composta dai direttori degli uffici di funzione dirigenziale di livello generale della medesima Amministrazione Autonoma, da un ufficiale generale del Corpo della guardia di finanza, dal Segretario generale del Ministero per i beni e le attività culturali, dal Capo del Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi del Ministero delle politiche agricole e forestali. Alle sedute della Consulta sono chiamati a partecipare, per le materie di interesse, rappresentanti dei concessionari o delle loro associazioni. La partecipazione alla Consulta è gratuita.

La direzione per le strategie è una realtà assolutamente inedita in quanto è una struttura che, insieme all'organo di vertice, definisce le strategie del comparto. Nell'ambito di tale organizzazione ci si occupa di analisi economico-statistica dell'intero portafoglio giochi, del contrasto delle attività

illegali, di organizzazione delle reti distributive e di tutta la predisposizione degli atti normativi, nonché della comunicazione istituzionale.

La direzione per i giochi e quella per le accise, sono rispettivamente preposte alle attività istituzionali di Aams, connesse ai giochi ed alla circolazione dei tabacchi lavorati. La prima, infatti, provvede all'organizzazione e all'esercizio di tutti i giochi, curando la gestione amministrativa delle concessioni su tali materie; la seconda cura, tra l'altro, l'attività relativa al rilascio delle concessioni amministrative nel settore della vendita dei tabacchi lavorati, controllando la conformità dei prodotti da fumo alla normativa nazionale e comunitaria e vigilando sui depositi fiscali di tabacchi lavorati per la regolarità dei versamenti e della contabilizzazione dei tributi.

Le due direzioni, ciascuna per le materie di diretta competenza, assicurano la direzione funzionale degli uffici periferici.

Il Decreto n. 385 del 2003, nel definire la struttura e l'organizzazione delle Direzioni Centrali in cui si articola la nuova Azienda Monopoli (figura 5), per quanto riguarda i tabacchi lavorati, assegna alla *Direzione per le Accise* le seguenti funzioni:

- attività provvedimentali per il rilascio delle concessioni amministrative nel settore della vendita dei tabacchi lavorati per il tramite degli uffici periferici;

- iscrizione nella tariffa di vendita al pubblico dei tabacchi lavorati e aggiornamento della stessa tariffa;
- predisposizione della disciplina in materia di istituzione e regime dei depositi fiscali di tabacchi lavorati e di controlli sulla circolazione dei tabacchi in sospensione di imposta e fornitura dei contrassegni di legittimazione ai produttori nazionali ed esteri;
- istruttoria per le autorizzazioni all'istituzione dei depositi fiscali dei tabacchi lavorati;
- vigilanza sui depositi fiscali di tabacchi lavorati e controllo della regolarità dei versamenti e della contabilizzazione dei tributi da parte degli stessi depositi;
- controllo della conformità dei prodotti da fumo alla normativa nazionale e comunitaria⁵⁹;
- controllo delle entrate derivanti dalle accise sui tabacchi;
- contenzioso penale tributario in materia di contrabbando di tabacchi lavorati ed organizzazione e controllo della connessa attività;
- trattazione in materia di divieto e propaganda pubblicitaria del fumo.

Si tratta, come si può notare, di un controllo “invasivo” che parte dal rilascio delle concessioni ai tabaccai, passa per l'applicazione della normativa comunitaria e si conclude con l'adeguamento delle tariffe. Argomento questo che vede spesso

⁵⁹ D.Lgs. 24-6-2003 n. 184 – Attuazione della direttiva 2001/37/CE in materia di lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco.

l'ETI in contrasto con le ditte estere e che, nei fatti, assegna all'Azienda Monopoli un delicato compito notarile "super partes".

Particolarmente importante per il settore distributivo sono i poteri di istituzione, disciplina e vigilanza dei depositi fiscali che necessitano di un controllo per evitare l'insidia, sempre presente, dell'evasione fiscale. Anche i controlli sui contenuti di condensato e nicotina e la vigilanza sul rispetto delle leggi che vietano la pubblicità dei prodotti da fumo sono funzioni che danno all'Aams il profilo di una sorta di Authority.

Significativo, in tale nuovo contesto, è anche il ruolo della *Direzione per l'organizzazione e la gestione delle risorse* che gestisce le risorse umane, logistiche e tecnologiche strumentali allo svolgimento dei compiti affidati all'Amministrazione anche attraverso lo sviluppo del sistema informativo e della rete telematica nonché definendo indirizzi e procedure per la gestione del patrimonio immobiliare. Assicura la formazione del personale al fine di consentire un aggiornamento professionale dello stesso per il raggiungimento delle missioni istituzionali. Detta direzione cura, tra l'altro, le relazioni sindacali e la gestione della contrattazione collettiva.

Un ulteriore elemento innovativo dell'organizzazione disegnata dal predetto DPR n. 385/03 è costituito, inoltre, dalla istituzione presso l'Amministrazione di organismi terzi di indirizzo e vigilanza che si aggiungono al già esistente comitato

generale per i giochi che coadiuva il Ministro nella formulazione degli indirizzi strategici per il settore dei giochi, delle scommesse e dei concorsi pronostici. Detti organismi sono denominati Commissione per la trasparenza dei giochi e Consulta tecnica nazionale dei giochi.

Con il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 1° ottobre 2004⁶⁰ sono state individuate, nell'ambito delle unità organizzative di livello dirigenziale generale di Aams, le unità organizzative di livello dirigenziale non generale e ne sono stati definiti i compiti.

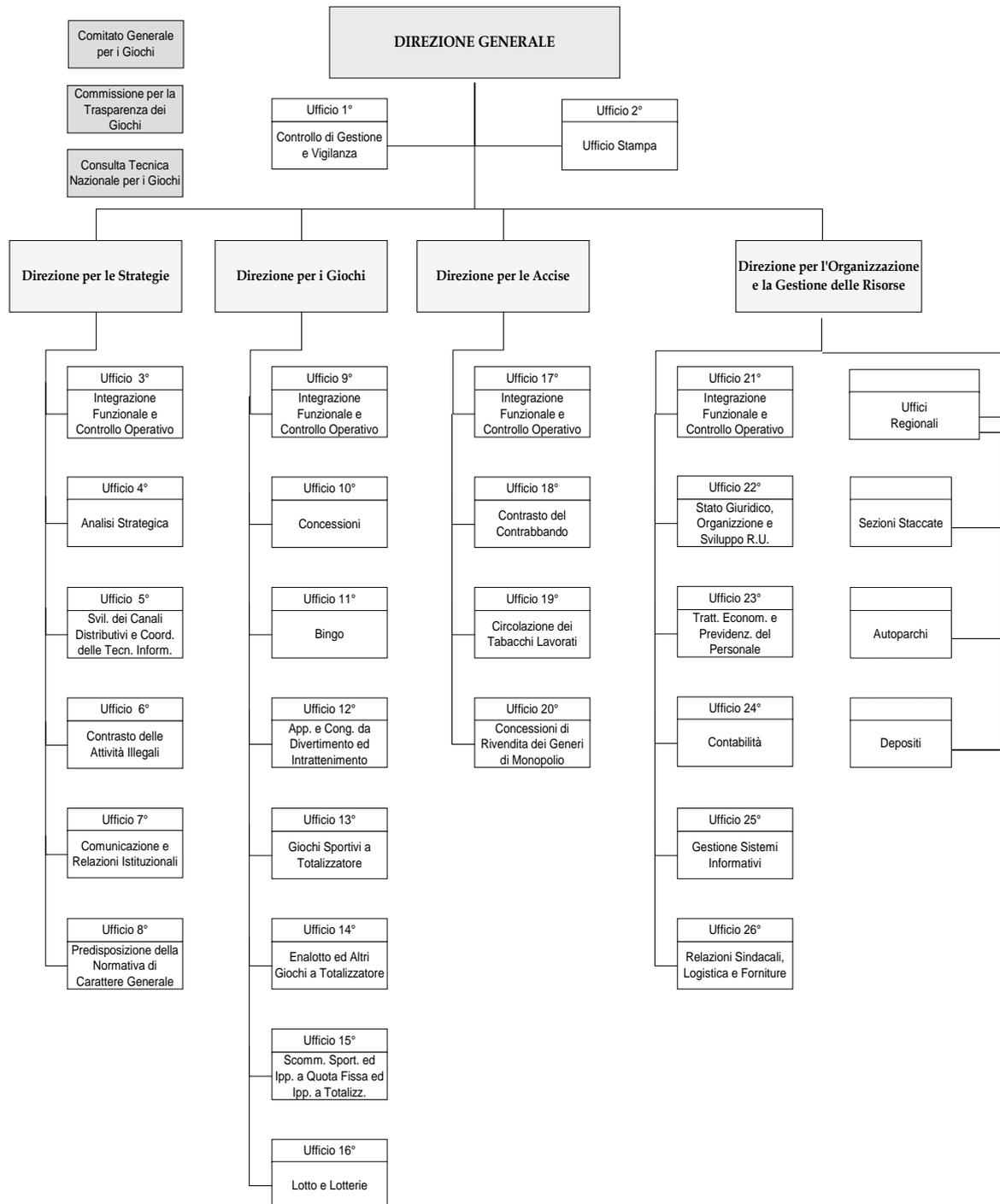
Tutte le unità organizzative previste dal suddetto decreto, alle dirette dipendenze del direttore generale ovvero individuate all'interno delle direzioni, sono denominate uffici.

Sono state inoltre emanate le disposizioni relative agli uffici periferici che sono unità organizzative di livello dirigenziale non generale, denominate:

- uffici regionali ed aventi competenza territoriale su una o più regioni;
- sezioni distaccate degli uffici regionali (funzione assunta dai depositi di reperti di contrabbando e gli autoparchi nonché i previgenti ispettorati che non sono diventati uffici regionali).

⁶⁰ Regolamento di individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale nell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2003, n. 385.

Figura 6 – Organigramma dell’Aams



4.4 Formazione del personale

Un notevole impegno è stato profuso nella realizzazione delle iniziative programmate concernenti la formazione del personale, ritenuta fondamentale strumento per la valorizzazione ed il potenziamento dei comportamenti organizzativi delle risorse umane finalizzati al raggiungimento di uno standard di prestazione professionale sempre più elevato e rispondente alla crescente domanda di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Pertanto, coerentemente anche con quanto previsto dalla Direttiva Generale per l'azione amministrativa e la gestione ed avvalendosi della collaborazione della scuola superiore dell'economia e delle finanze, è stata elaborata e sviluppata un'offerta formativa che ha prodotto l'erogazione nell'anno di 26.130 ore di attività didattica, cui, hanno partecipato circa 1.100 dipendenti.

In tale ambito si evidenziano i corsi per la formazione e l'aggiornamento per i concessionari della riscossione, l'evoluzione normativa relativa alla gestione unitaria del settore giochi da parte dell'Aams e la disciplina relativa ai singoli giochi, le funzioni ed i poteri di Aams in materia di accertamento, riscossione e contenzioso tributario.

In linea, inoltre, con le più recenti direttive in materia di informazione e digitalizzazione delle attività della PA, sono stati avviati corsi di informatica di base anche con modalità e-learning che hanno consentito un approccio diffuso del

personale alle tecnologie ed alla comunicazione informatica nella prospettiva di dotare i dipendenti di quelle conoscenze tecniche minime per affrontare senza disagi i radicali cambiamenti in atto nelle modalità di gestione delle procedure amministrative.

Particolare attenzione è stata rivolta anche alla formazione manageriale finalizzata ad offrire al personale opportunità di ampliamento delle rispettive competenze ed abilità e di confronto con diversi modelli organizzativi.

4.5 La comunicazione

La comunicazione è l'elemento di transito, il canale che unisce due soggetti: chi offre e chi vuole conoscere l'offerta.

La prima difficoltà che Aams incontra muovendosi in questo campo deriva dal fatto di dover conciliare l'obiettivo di massimizzare i ricavi della sua attività con il suo ruolo istituzionale, che non la porta ad una forma pubblicitaria di pura stimolazione all'acquisto bensì ad un tipo di comunicazione tendente a descrivere il prodotto, a farlo conoscere e a garantire le regole di offerta tutelando allo stesso tempo il consumatore. È per questo che Aams si dedica ad una costante ricerca di forme di comunicazione e di linguaggio originali e creative, ben lontane da quelle subdole e coercitive proprie della pubblicità commerciale.

L'obiettivo di Aams si differenzia da quello di un qualsiasi soggetto economico in quanto aggiunge alla finalità del business, comune a chiunque offra un prodotto, l'obiettivo strategico di guadagnare la fiducia dell'acquirente indirizzandolo verso un gioco responsabile basato principalmente sul divertimento e su regole certe e garantite.

La comunicazione per Aams non è soltanto azione di convincimento e di conquista del mercato degli acquirenti, ma soprattutto coinvolgimento degli stessi per dare risalto agli aspetti sociali del gioco pubblico. L'obiettivo è quello di offrire del gioco un'immagine gioiosa regalando momenti di divertimento e distensione, evitando al contempo fenomeni di stress e di accanimento tipici di un atteggiamento ludopatico.

La comunicazione istituzionale ha definito le nuove linee guida che hanno orientato l'importante fase di evoluzione e di trasformazione intrapresa dall'Amministrazione. Questo ha permesso di consolidare l'autorevolezza dell'immagine e del valore del marchio Aams, di caratterizzare le azioni verso iniziative ancor più selezionate e di alto prestigio, tese a valorizzare il nuovo ruolo istituzionale e il relativo core-business.

Il posizionamento di Aams, affermato grazie all'attuazione del programma di comunicazione istituzionale, ha evidenziato il ruolo dell'Amministrazione nel comparto del gioco pubblico e il suo nuovo indirizzo di governance.

Questo importante risultato è stato valorizzato dalla notorietà delle funzioni istituzionali dell'Amministrazione, e da una più elevata visibilità.

A tutto questo corrisponde una maggior qualificazione del logo che ha aumentato il suo intrinseco valore economico e sociale.

Sono stati attuati interventi qualificati verso i principali organismi di riferimento, come le Istituzioni, gli Enti gestione delle attività sportive (CONI e UNIRE), le Federazioni di categoria, i Concessionari, i media e il cittadino.

Delle iniziative di comunicazione istituzionale realizzate è stata attentamente valutata sia la coerenza strategica, che la verifica finale degli obiettivi raggiunti.

Uno dei più rilevanti impegni della comunicazione istituzionale 2004 è stata la promozione di una campagna pubblicitaria, mirata sia a mettere in luce la allora nuova mission che a valorizzare i prodotti.

Come soggetto è stato scelto un timone, quale espressione inequivocabile di una mission di governo su tutto il comparto giochi, e come messaggio è stato ideato il claim “regole chiare, massima trasparenza, sicurezza per tutti”, per sottolineare come è possibile fare affidamento su un unico gestore istituzionale in grado di garantire la trasparenza delle attività poste in essere dall'Amministrazione o tramite i concessionari.

Fra gli strumenti di comunicazione istituzionale, la pubblicazione di un mensile, “il punto vincente”, il primo che

riporta le novità legislative e del mercato, rivolto a 55.000 punti vendita, tra tabaccherie, ricevitorie, sale gioco ed esercizi commerciali.

L'ideazione di una mostra, "Tra sogno e realtà: i Monopoli di Stato ieri e oggi", è stato uno dei momenti più significativi del percorso di comunicazione istituzionale, che ha celebrato l'evoluzione dell'Amministrazione Autonoma descrivendo le sue peculiari attività, dalla lavorazione del tabacco, sale e chinino, fino alla governance del gioco pubblico.

Il calendario degli appuntamenti nazionali ed internazionali cui l'Aams ha partecipato è stato fissato nell'intento di selezionare eventi di prestigio, occasioni uniche per far conoscere la nuova identità istituzionale e il nuovo core-business in contesti appropriati.

Attraverso la partecipazione dei suoi rappresentanti a numerosi gruppi di lavoro, l'Amministrazione ha inoltre condiviso il programma Cantieri per il Cambiamento nelle Amministrazioni Pubbliche, gestito dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio.

In campo internazionale, sono state curate iniziative tese a favorire fattivamente le relazioni istituzionali con Associazioni e Organismi esteri, con la finalità di facilitare proficui scambi di informazioni e proposte con gli operatori del gioco in Europa e nel mondo.

In ambito europeo, Aams ha preso parte attivamente alle definizioni di alcuni principi sul tema della responsabilità sociale che costituiscono la base dello standard e dell'Amministrazione.

Le principali partecipazioni all'estero sono state:

- Esposizione ATEI-ICE, organizzato a Londra dal Forum dei Regolatori Europei dei Giochi (GREF);
- Industry Days, convegno organizzato dall'European Lotteries (EL), a Firenze, è incentrato sul tema del gioco transfrontaliero e sugli effetti della sentenza Gabelli;
- Forum dei Regolatori Europei dei Giochi (GREF) organizzato a Oslo, dal National Gaming Authority e del Department for culture and Church Affaire della Norvegia;
- Seminario Sports Betting organizzato dalla European Lotteries a Lisbona;
- Riunione del Forum dei Regolatori Europei dei Giochi (GREF) a Londra;
- Riunione del Comitato Esecutivo del Forum dei Regolatori Europei dei Giochi (GREF) organizzato a Parigi;
- Tavola Rotonda organizzata a Hamar, in Norvegia, dalla World Lottery Association (WLA);
- Seminario sui New Media, New Concepts, organizzato da EL (European Lotteries), a Roma.

Al fine di concretizzare una attenta politica di ascolto e di partecipazione del cittadino, inoltre è stato promosso un progetto di customer satisfaction.

L'indagine conoscitiva si è svolta nell'intento di constatare il grado di soddisfazione generale delle attività e dei servizi di Aams e, con questionari ad hoc, ha monitorato anche l'esito di alcune iniziative.

Significativo, infine, è stato il patrocinio alla campagna di solidarietà "un euro per un bambino", promossa dall'Ospedale Pediatrico Bambin Gesù, in collaborazione con Lottomatica e Fit.

Con la sua partecipazione l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato ha voluto evidenziare una particolare attenzione ai temi della responsabilità sociale.

L'attenzione per il tema della responsabilità sociale è stata ulteriormente affermata con l'adesione al progetto Telethon.

4.6 *Ambito di intervento delle attività dell'Aams*

La globalizzazione dei mercati e l'innovazione tecnologica determinano uno scenario competitivo che si estende oltre i confini nazionali, nel quale una regolamentazione nazionale rischia di essere inefficace. Con tale consapevolezza, l'Amministrazione rappresenta le istanze italiane in sede Comunitaria e in contesti internazionali, con la sua presenza in

Organismi associativi, quali il GREF⁶¹, dove l'Amministrazione è presente nel Comitato Esecutivo, l'EL⁶² ed il WLA⁶³.

Per rafforzare la capacità di intervento, Aams ha inoltre sviluppato un'attività di studio e monitoraggio del mercato internazionale dei giochi, dotandosi di una base conoscitiva delle dinamiche del settore, sotto il profilo normativo, fiscale e di marketing per la difesa e lo sviluppo del mercato nazionale (Osservatorio Internazionale Giochi). In particolare è stato esaminato lo scenario regolatorio e di mercato di alcuni Paesi europei (Regno Unito, Francia, Spagna, Germania) e in Svizzera, nonché avviata una analisi comparativa con la realtà nazionale, al fine di trarre indicazioni per una strategia del settore che tenga conto anche delle dinamiche internazionali. In

⁶¹ Gaming Regulators European Forum (GREF) è l'organismo europeo che riunisce i rappresentanti delle Amministrazioni dello Stato che regolano e controllano il comparto giochi in ogni Stato europeo. Fondato nel 1989, svolge un ruolo di sintesi e riferimento per le istituzioni che, incontrandosi, scambiano pareri ed informazioni sulle politiche strategiche da adottare nel settore dei giochi.

⁶² European Lotteries (EL) è un'associazione indipendente composta da regolatori ed operatori del settore lotterie e giochi che operano in campo europeo. Creata nel 1999, ha l'obiettivo di favorire lo scambio di informazioni tra i propri membri, le istituzioni comunitarie, nazionali e le industrie di settore. Agisce attraverso una Assemblea generale che si riunisce almeno una volta l'anno, a meno che non siano richiesti incontri straordinari dal Comitato esecutivo o da almeno cinque membri. Il Comitato esecutivo, composto da 11 membri (con un Presidente e due Vice-Presidenti) e da un Segretario generale, si riunisce almeno una volta l'anno.

⁶³ World Lottery Association (WLA) è un'organizzazione internazionale che rappresenta 73 Paesi distribuiti nei cinque continenti. La sua finalità è quella di accrescere la capacità e la comune conoscenza tra i singoli membri, attraverso la codificazione dei comportamenti e la certificazione degli standards relativi alle operazioni delle lotterie. Organizza seminari, conventions, congressi e meetings, facilitando ed incentivando l'incontro tra i membri. Provvede, altresì, a promuovere e ad armonizzare le richieste e gli obiettivi delle cinque Associazioni Regionali: AALE (Africa), APLA (Asia e Pacifico), CIBELAE (America del Sud), EL (Europa) e NASPL (America del Nord). Aams è presente in tale Associazione in qualità di membro.

tale analisi, particolare attenzione viene posta su temi strategici quali:

- Gioco responsabile e dipendenza da gioco;
- Orientamenti nazionali e comunitari legati all'impatto dell'innovazione tecnologica sul settore (Internet, telefonia mobile, IVT, VLT), con riferimento alla Remote Gambling ed al gioco transfrontaliero;
- Forma ed estensione del mercato illegale nei principali Paesi, iniziative di contrasto adottate e risultati conseguiti.

Da ciò emerge la percezione dell'inadeguatezza di un assetto regolatorio nazionale diretto a fronteggiare il gioco illegale e transfrontaliero ed una correlazione fra dipendenza da gioco e coinvolgimento in comportamenti illeciti, sfruttata da organizzazioni criminali con diramazioni internazionali. L'Osservatorio Internazionale può contribuire ad individuare azioni migliorative nel contrasto del gioco illegale sul territorio nazionale, attraverso il monitoraggio di iniziative estere in materia, o promosse in sede sopranazionale, con riferimento all'armonizzazione della normativa in materia di gioco on-line e di contrasto al gioco transfrontaliero illegale. In tal senso l'Osservatorio Internazionale vuole quindi essere strumento dell'Amministrazione per dare impulso allo sviluppo delle relazioni con i principali Soggetti istituzionali e non del settore (Associazioni, Operatori, Opinion maker, ecc.) sia per uno

scambio informativo sia per avviare, con i Paesi interessati, attività di confronto e benchmark internazionale.

Obiettivo finale del benchmark internazionale è quello di definire contenuti, fruitori e servizi di un sistema integrato di knowledge sharing sul mercato dei giochi, a sostegno delle politiche nazionali di sviluppo e dell'azione dell'Amministrazione nei momenti di confronto con Organismi sopranazionali, che avranno influenza nella regolamentazione del settore.

4.7 Le dimensioni del mercato

Il decreto legge Visco-Bersani del 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ha introdotto nuove misure di contrasto al gioco illegale destinate ad incidere in modo sostanziale sull'assetto complessivo del mercato dei giochi italiano.

Il mercato di giochi e scommesse, dal 2003 ad oggi, ha fatto registrare una costante crescita, fatta eccezione per il 2005, in lieve ritardo rispetto all'anno precedente. E se nel 2003 la raccolta complessiva è stata di oltre 4,5 miliardi di euro, le stime per la fine del 2006 indicavano incassi superiori ai 5,4 miliardi (tabella 3).

Oggi il settore delle scommesse sportive conta su una rete di 778 agenzie, cui, in base al decreto Visco-Bersani, si affiancheranno 1.900 negozi di gioco e 4.400 corner di gioco.

Viceversa sono 761 le agenzie ippiche, un numero che il bando accrescerà di ulteriori 10 mila potenziali luoghi di vendita di giochi, tra negozi e punti gioco.

Ne conseguirà, per alcune tipologie di gioco a totalizzatore, una concentrazione dell'offerta, in quanto dai 25 mila punti con portafogli parziali, si passerà a 18 mila dove sarà possibile praticare tutti i giochi.

Gli effetti di questa riorganizzazione saranno in parte la riduzione dei punti di vendita marginali, ma anche e soprattutto la crescita del livello di professionalità, un miglior controllo dei punti di raccolta e una maggiore tutela per i giocatori.

Tabella 3 – Le dimensioni del mercato: scommesse e concorsi pronostici.

RACCOLTA in migliaia di euro	2003	2004	2005	*2006
Totocalcio	287.833	244.085	203.580	175.000
Totogol	168.768	130.929	51.559	37.000
Il9	34.964	68.188	59.213	48.000
Concorsi pronostici su base sportiva	491.565	443.202	314.351	260.000
Scommesse a totalizzatore			44.591	30.000
Tris	602.231	595.612	550.553	580.000
Altre ippica nazionale			12.920	190.000
Totale ippica nazionale	602.231	595.612	563.473	770.000
Totip	30.752	24.068	22.132	15.000
Scommesse sportive	1.123.209	1.304.280	1.488.540	2.200.000
Scommesse ippiche	2.329.212	2.283.793	2.189.861	2.140.000
TOTALE	4.576.969	4.650.955	4.622.948	5.415.000

Fonte: Aams

*Stima

Lo sviluppo incalzante delle telecomunicazioni e della tecnologia sta rapidamente cambiando sia il mondo del lavoro,

sia quello dell'intrattenimento: grandi potenzialità infatti si prospettano per il gioco.

Il mezzo telematico determina infatti un'esperienza di gioco totalmente nuova e permette innovazioni radicali di prodotto, tenendo conto delle caratteristiche distintive di ciascun media.

Internet esalta l'interattività, richiede un ruolo attivo del giocatore e presuppone un approccio "professionale".

La TV interattiva esalta l'integrazione tra spettacolo e gioco adatta ad un pubblico vasto.

La telefonia mobile è caratterizzata dalla facilità di accesso ed dalla elevata "disponibilità".

Il gioco a distanza ha oggi uno sviluppo ancora relativamente limitato, con una raccolta su scala mondiale ancora inferiore al 5% del totale. Ma proprio in questi anni la tecnologia, grazie alla larga banda, alle nuove generazioni di telefonia, ha raggiunto le prestazioni necessarie ad un'offerta di grande qualità ed *appeal*.

L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato ha tenuto in grande considerazione il fenomeno, anche in relazione alla particolare condizione di confronto competitivo connessa alla intrinseca apertura del "web".

Il 2005 è stato un proficuo anno di preparazione, in quanto:

- si è dimostrato che il giocatore è interessato e che il meccanismo è pronto per tali novità;

- sono state definite strategia e politiche di introduzione e diffusione del gioco a distanza, salvaguardando sia la soddisfazione e la tutela del cittadino, sia la competitività del sistema dei giochi italiano;
- è stata studiata l'introduzione di un mezzo di pagamento Aams, in linea con le indicazioni della legge finanziaria per l'anno 2005;
- è stata riservata grande attenzione alla definizione di accordi quadro con emittenti televisive, al fine di tutelare l'equilibrio competitivo tra concessionari dello stesso gioco;
- sono state impostate, attraverso l'ascolto ed il confronto diretto degli interessati, le logiche di remunerazione equilibrata degli operatori.

Nel corso del 2006 è stata prevista l'introduzione, la regolamentazione e l'avvio della diffusione del gioco a distanza, praticamente per tutti i giochi, secondo le loro specifiche potenzialità.

Nel 2007 si curerà la messa a punto e proseguirà lo sviluppo.

The Change Game: un progetto ambizioso

5.1 Progetto unitario di cambiamento di Aams

Negli anni 2003 e 2004, l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato ha percorso un cammino, indicato dal legislatore, finalizzato a garantire il continuo controllo sulle accise ed a realizzare il governo integrato del gioco pubblico.

I primi interventi hanno riguardato principalmente la razionalizzazione di ciò che costituisce l'oggetto della missione di Aams e le hanno permesso di raggiungere obiettivi molto significativi.

L'assetto organizzativo di Aams è stato profondamente ridefinito con il D.P.R. n. 385⁶⁴ del 15 dicembre 2003 e con il D.M. del 1° ottobre 2004⁶⁵. Si è così sostanzialmente completato, sotto il profilo normativo, il percorso di adeguamento della struttura di Aams: al nuovo ruolo ed alla nuova missione definiti dalla progressiva evoluzione del quadro legislativo in materia di giochi; alle mutate responsabilità in materia di tabacchi lavorati.

Allo scopo di realizzare in concreto una politica di evoluzione e rinnovamento interno nella costruzione di una nuova identità, basata sulla capacità di analisi, sulla capacità di elaborare

⁶⁴ Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione.

⁶⁵ Regolamento di individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale.

strategie ed adottare concreti meccanismi di governance, sulla capacità di operare secondo logiche di mercato, sulla capacità realizzativa e sulla capacità di direzione e controllo, nel corso del 2005 è stato avviato *“The Change Game” : Progetto per il cambiamento strutturale, culturale e gestionale e per il potenziamento delle capacità operative di Aams.*

The Change Game si presenta come un caso esemplare di cambiamento e modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

Tale progetto si propone di realizzare in tempi brevi alcuni importanti obiettivi: 1) adeguare la struttura organizzativa di Aams al dettato del D.P.R. n. 385 ed a quanto previsto dal successivo D.M. 1° ottobre 2004, nonché al nuovo ruolo assegnato ai vertici dell'Amministrazione nell'ambito del più ampio disegno di riassetto del mercato italiano dei giochi; 2) riposizionare e potenziare le capacità operative dell'Amministrazione, al fine di tradurre in risultati tangibili le direttive ricevute, di conseguire ai diversi livelli gli obiettivi di competenza e, più in generale, di interpretare efficacemente i nuovi ruoli assegnati; 3) realizzare il necessario cambiamento della cultura “aziendale” e la progressiva assunzione di una rinnovata identità dell'Amministrazione; 4) dotare la nuova Aams delle metodologie, delle prassi operative e della strumentazione di supporto più funzionali alle mutate esigenze.

Per il conseguimento degli obiettivi prefissati vengono definiti, sulla base di una preliminare analisi, i seguenti sottoprogetti:

1. **Cambiamento strutturale**, con il compito di definire e implementare la nuova struttura organizzativa e procedere alla formazione di supporto per la riorganizzazione;
2. **Evoluzione della cultura “aziendale”** (comunicazione interna e cambiamento identitario), con l’obiettivo di realizzare il necessario cambiamento della cultura “aziendale” e la progressiva assunzione di una rinnovata identità;
3. **Pianificazione strategica e controllo di gestione**, al fine di riposizionare e potenziare le capacità operative dell’Amministrazione per interpretare efficacemente i nuovi ruoli assegnati;
4. **Contabilità finanziaria e contabilità economica**, allo scopo di dotare la nuova Aams di metodologie, prassi operative e strumentazione di supporto più funzionali alle mutate esigenze.

La gestione del progetto unitario, *The Change Game*, richiede la definizione di una struttura organizzativa e delle relative responsabilità di seguito descritte.

Il *Responsabile strategico* del progetto unitario è il Direttore generale di Aams, che indirizza coordina e controlla avvalendosi di un *Coordinatore operativo*, il Dirigente

generale per le strategie, e di altri dirigenti e funzionari; inoltre si avvale del partner tecnologico Sogei e di consulenti esterni a supporto delle attività da svolgere.

Al Coordinatore operativo è affidata la responsabilità di garantire l'ordinato ed efficace svolgimento delle attività.

Ciascuno dei sottoprogetti in cui si articola il progetto unitario ha un suo *Responsabile*.

È istituito un *Solving committee*⁶⁶ al fine di garantire il raccordo ottimale delle attività progettuali di The Change Game con quelle ordinarie dell'Amministrazione e di analizzare le più rilevanti criticità, avanzando proposte di soluzione.

Il Solving committee è composto dai Direttori centrali di Aams e dal Capo dell'Ufficio del Direttore generale.

I rapporti con il partner tecnologico e gli eventuali consulenti esterni sono gestiti dal Responsabile strategico e dal Coordinatore operativo.

Il Responsabile strategico assegna per ciascun sottoprogetto i macro-obiettivi, le risorse e le scadenze per il rilascio dei principali output.

Gli obiettivi e gli output intermedi di ciascun sottoprogetto sono invece stabiliti dai rispettivi responsabili, in un quadro di compatibilità generale definito dal Coordinatore operativo.

⁶⁶ La funzione del Solving Committee è essenzialmente quella di trovare soluzioni ad eventuali problematiche che si dovessero presentare nel corso del progetto. La composizione del Comitato garantisce la condivisione della scelte adottate e una buona probabilità di successo nella loro applicazione.

La pianificazione del progetto, nella fase di avvio, ha previsto una fase di start up, trasversale a tutti i sottoprogetti, da concludersi entro il 30 settembre 2005, una fase di prima implementazione di ciascuno dei quattro sottoprogetti da concludersi entro il 28 febbraio 2006, e una fase conclusiva di tutti i sottoprogetti entro il 31 dicembre 2006.

Per valutare lo stato di avanzamento dei risultati raggiunti sono stati previsti dei “Rapporti di monitoraggio”, le cui rilevazioni saranno sintetizzate nel paragrafo 5.2.

La fase preliminare di start up si è resa necessaria per garantire la continuità operativa e il rispetto degli impegni più immediati; tenendo conto della sua scadenza temporale assai ravvicinata, sono stati individuati obiettivi e attività prioritarie: per il sottoprogetto 1 – Cambiamento strutturale – si è proceduto ad un primo adeguamento delle strutture centrali e territoriali alle previsioni del DM 1/10/2004, mediante la copertura delle posizioni dirigenziali di 3° livello, analisi dei fabbisogni e delle disponibilità delle strutture centrali e definizione delle competenze territoriali; per il sottoprogetto 2 – Evoluzione della cultura aziendale – si è passati ad un primo sviluppo della ricettività al cambiamento mediante comunicazione interna finalizzata a fornire la corretta chiave di lettura delle prime innovazioni e definizione degli strumenti e degli approcci ottimali per le finalità di comunicazione interna; per il sottoprogetto 3 – Pianificazione strategica e

controllo di gestione – sono stati assegnati gli obiettivi ai Direttori e ai Dirigenti in coerenza con quanto stabilito dalla Direttiva generale per il 2005⁶⁷; per il sottoprogetto 4 – Contabilità finanziaria e contabilità economica – è stata definita la struttura contabile per la rilevazione dei costi e dei ricavi mediante l’analisi dell’organizzazione, la definizione delle regole e dei processi contabili.

Per i quattro sottoprogetti vengono inizialmente definite le sole macroattività e i principali output.

Il sottoprogetto 1A – Definizione di dettaglio e implementazione della nuova struttura organizzativa – definisce la macroattività “Adeguamento delle strutture al DM 1/10/2004” prevedendo per essa diversi output quali la copertura delle posizioni di terzo livello, l’atto del Direttore generale per la definizione delle competenze delle strutture territoriali, la pianta organica transitoria, il piano logistico transitorio. Definisce la macroattività “Definizione di dettaglio della struttura organizzativa” elaborando gli output: manuale di organizzazione, pianta organica, profili professionali,

⁶⁷ Il Ministro dell’Economia e delle Finanze, consolidando la proposta del Direttore Generale di Aams, emana la Direttiva generale con la quale definisce conclusivamente le priorità politiche delineate inizialmente, traducendole, sulla base delle risorse allocate nel bilancio approvato dal Parlamento, in obiettivi strategici del Direttore generale, articolati in obiettivi operativi da raggiungere attraverso programmi di azione e progetti, recanti l’indicazione delle fasi di realizzazione degli obiettivi, delle relative scadenze, delle strutture organizzative coinvolte, delle risorse umane e finanziarie e degli indicatori. Nella stessa direttiva sono specificati anche i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione della sua attuazione. L’emanazione della Direttiva generale, salvo verifica di coerenza con il resto del piano, costituisce l’atto di consolidamento dell’intero piano strategico di Aams.

manuale delle procedure. Definisce la macroattività “Implementazione della nuova struttura organizzativa” prevedendo come output il bilancio delle competenze, un piano di copertura dei fabbisogni quali-quantitativi, il piano della logistica e l’attuazione dei cambiamenti previsti.

Il sottoprogetto 1B – Formazione di supporto alla riorganizzazione – definisce le macroattività: “Illustrazioni logiche, obiettivi e modalità di trasformazione”, “Formazione al ruolo”, “Sviluppo delle competenze”.

Il sottoprogetto 2 – Evoluzione della cultura aziendale – definisce la macroattività “Primo sviluppo della ricettività al cambiamento” prevedendo per essa gli output: definizione dei contenuti della comunicazione interna e definizione degli strumenti e impostazione. Definisce la “Comunicazione per il cambiamento” elaborando il piano della comunicazione interna e la realizzazione delle attività e il loro monitoraggio. Per la macroattività “Sviluppo della identità e dei valori della nuova Aams” gli output individuati sono l’identificazione e il coinvolgimento di figure-chiave per il cambiamento e la comunicazione e un percorso di sviluppo di attività e valori.

Il sottoprogetto 3 – Pianificazione strategica e controllo di gestione – definisce la macroattività “Assegnazione degli obiettivi” prevedendo per essa la formalizzazione degli obiettivi ai direttori e la formalizzazione degli obiettivi ai dirigenti. Definisce la macroattività “Monitoraggio degli

obiettivi” producendo la documentazione di reportistica. Per la definizione della macroattività “Elaborazione del sistema di pianificazione strategica” prevede: i processi di pianificazione, la pianificazione 2006 e alcuni strumenti di supporto. Infine, definisce la macroattività “Elaborazione del modello di controllo di gestione” elaborando i seguenti output: modello di controllo di gestione, prima implementazione, formazione.

Il sottoprogetto 4 – Contabilità finanziaria e contabilità economica – definisce per la macroattività “Predisposizione della versione base del sistema” una serie dettagliata di output quali: il piano dei conti e il piano dei centri di costo, il modello dell’organizzazione, la definizione dei processi contabili e “mapping” dei processi contabili sul sistema informativo, un prototipo del sistema base, il sistema nella versione base, la formazione del personale sul sistema base. Definisce poi la macroattività “Predisposizione della versione integrata del sistema” prestando sempre particolare attenzione nella definizione degli output quali: processi di contabilità economica, prototipo del sistema integrato, sistema integrato, formazione del personale sul sistema integrato.

Vedremo nei successivi due paragrafi l’avanzamento e i risultati per ognuno dei sottoprogetti fin qui descritti.

5.2 Monitoraggio del progetto

Le fasi definite durante la pianificazione del progetto The Change Game quali: la fase di start up, la fase di prima

implementazione e la fase conclusiva, sono state costantemente monitorate al fine di valutare lo stato di avanzamento del progetto.

Come evidenziato dal primo rapporto di monitoraggio, realizzato nel mese di ottobre 2005, il progetto unitario, nella Fase di **start up**, non ha evidenziato situazioni di particolare criticità, anche perché le attività svolte in questa fase hanno riguardato soprattutto aspetti di definizione, impostazione e impianto delle attività; si trattava in effetti ancora di una fase di ideazione e progettazione.

Le scadenze fissate durante la pianificazione del progetto in alcuni casi sono state aggiornate, inoltre si è ritenuto necessario aumentare il dettaglio delle macro attività.

Nell'ambito del sottoprogetto 1 – *Cambiamento strutturale* – si è provveduto ad una più puntuale identificazione delle attività. La pianificazione iniziale, in mancanza di indicazioni più precise, prevedeva di fatto una semplice elencazione di possibili interventi, il cui avvio era previsto forzatamente in parallelo.

Al momento della ridefinizione delle attività prioritarie si è dovuto tenere conto delle indicazioni di Aams, della propedeuticità degli interventi e dei vincoli in termini di risorse; la definizione di tali aspetti è stata necessaria per garantire la prosecuzione del sottoprogetto.

In riferimento alla prima macroattività del sottoprogetto in questione – Adeguamento delle strutture al DM – tutte le attività sono state completate in questa fase, mentre, per quanto riguarda la seconda e la terza macroattività, si è provveduto a modificare le date di inizio attività.

Nell’ambito del sottoprogetto 2 – *Evoluzione della struttura “aziendale”* – sono stati prodotti i documenti necessari alla definizione della progettazione del sottoprogetto. In particolare è stata realizzata la prima versione del documento Piano di comunicazione 2006; è stata inoltre aggiunta, all’interno della macroattività Comunicazione per il cambiamento, l’attività volta a produrre il documento per la definizione della campagna di lancio, denominata “Mettiamoci in gioco”⁶⁸ dell’intero progetto “The Change Game”.

Le criticità individuate in riferimento alle attività avviate per la campagna di lancio “Mettiamoci in gioco” e per il “Piano della comunicazione interna” sono dipese dai tempi di attesa per la validazione del responsabile di progetto; mentre, per l’“Identificazione e coinvolgimento di figure-chiave per il cambiamento e la comunicazione”, la criticità è stata rappresentata dal coinvolgimento della Direzione per l’organizzazione e la gestione delle risorse nella definizione delle “figure-chiave” della comunicazione.

⁶⁸ La campagna “Mettiamoci in gioco” è stata rivolta a tutto il personale Aams per rendere visibile a tutti l’avvio del processo di cambiamento. Il documento è stato revisionato e reso coerente ai contenuti emersi nell’incontro che il Direttore Generale ha tenuto con la Dirigenza Aams.

Nell'ambito del sottoprogetto 3 – *Pianificazione strategica e controllo di gestione* – si è proceduto ad implementare le attività previste nelle macroattività:

- Assegnazione degli obiettivi: l'attività si è conclusa secondo i tempi stabiliti.
- Monitoraggio degli obiettivi: l'attività è avanzata secondo i tempi stabiliti,
- Elaborazione del sistema di Pianificazione Strategica: c'è stata una consistente modifica della base-line nella quale sono state inserite una serie di attività:
 - è stata determinata ed approvata la *Definizione dei Processi* e sono stati prodotti i relativi documenti di riferimento entro i termini stabiliti. All'interno della definizione dei processi sono state completate le attività di Assegnazione degli obiettivi, di Monitoraggio degli Obiettivi e di Elaborazione del sistema di pianificazione strategica.
 - è stata determinata ed approvata la *Definizione dell'Organizzazione* nei ruoli e nelle responsabilità di tutti gli attori che concorrono ai processi.
- Elaborazione del modello del Controllo di gestione: per consentire l'avvio delle attività, è stata effettuata una riunione di coordinamento con il “Sottoprogetto 4:

Contabilità finanziaria ed economica”, per poter procedere alle scelte necessarie per la prosecuzione di entrambi i sottoprogetti. A tal fine è stata prodotta documentazione di supporto atta a guidare il gruppo di lavoro misto (sottoprogetti 3 e 4) nelle scelte da fare. Si è inoltre avviata l’attività per la predisposizione della bozza del Modello del Controllo di gestione.

Nell’ambito del sottoprogetto 4 – *Contabilità finanziaria e contabilità economica* – si è proceduto ad una modifica della base-line per ottenere una maggiore definizione delle attività da portare avanti per la realizzazione del sottoprogetto.

Le attività sono state svolte in linea con quanto previsto, in particolare:

- Analisi dell’organizzazione, definizione delle regole e dei processi contabili:
 - piano dei conti;
 - modello dell’organizzazione, definizione dei processi contabili e “mapping” dei processi contabili sul sistema informativo.
- Implementazione del sistema informativo nella versione base:
 - analisi dei requisiti di base per il prototipo;
 - implementazione del prototipo, che ha dato luogo ad una presentazione ai componenti del gruppo di

lavoro del prototipo realizzato per le funzionalità di gestione delle spese dirette.

Dalla descrizione appena fatta emerge che il progetto The Change Game prevedeva un intervento incisivo, che fosse indirizzato, coordinato e controllato da una struttura centrale ed articolato in gruppi di lavoro con elevata presenza di risorse presenti in più di un gruppo, al fine di produrre in tempi ragionevolmente brevi, risposte coerenti nei vari sottoprogetti. Fin dalle prime battute, si è manifestata la difficoltà di operare in tale modalità, in particolare nel momento del passaggio dalla fase di ideazione e progettazione, alla fase realizzativa.

Dal secondo rapporto di monitoraggio, redatto per il mese di novembre 2005, si evince che, nella Fase di **prima implementazione**, i sottoprogetti risentivano di una mancata individuazione puntuale delle attività, di una inadeguata composizione dei gruppi di lavoro e di una mancata ratifica delle proposte di realizzazione già da tempo presentate all'approvazione dei responsabili. Nonostante venissero comunque svolte attività continuative di ulteriore proposizione e di più accurata definizione degli obiettivi, nell'ambito dei singoli sottoprogetti, vi era l'impossibilità di arrivare alla produzione di risultati utili per l'avanzamento del progetto.

La criticità complessiva che emergeva in questa Fase, sembrava tale da richiedere una rivisitazione del progetto in

termini organizzativi e, a tal fine, si proposero due aree di intervento distinte:

1. Solving Committee: luogo migliore per consolidare gli orientamenti del progetto, verificarli nel tempo e coordinare in maniera integrata le attività di più Direzioni. Il ruolo del Comitato doveva essere finalizzato principalmente alla discussione e alla validazione delle decisioni scaturite nell'ambito del progetto di cambiamento stesso.
2. Composizione dei Gruppi di lavoro: si ritenne utile cambiare la composizione dei gruppi di lavoro attraverso l'inserimento di persone più idonee allo svolgimento continuativo delle attività realizzative dei sottoprogetti.

Da un primo monitoraggio delle attività, svolto dopo che la seconda Fase del progetto aveva preso avvio, risultava che i sottoprogetti 1 e 2 si trovavano in una situazione di stallo, come pure il sottoprogetto 3, per il quale faceva eccezione l'attività di "Modello Controllo di gestione".

L'unico sottoprogetto che proseguiva la sua attività in maniera conforme al piano era il sottoprogetto 4, Contabilità finanziaria e contabilità economica; questo infatti, oltre ad essere caratterizzato da attività definite con un buon livello di dettaglio, era anche svolto da un gruppo di lavoro che manifestava una partecipazione continua, attiva e puntuale,

dovuta alla condizione di ampia disponibilità appositamente creata dai referenti responsabili di Aams.

Per tentare di superare le criticità emerse fino a quel momento, nei mesi successivi si è voluto dare un nuovo taglio, e con questo anche un nuovo impulso, alle attività del Progetto unitario, cercando un maggior coinvolgimento dei Responsabili d'Ufficio, sia sul fronte organizzativo, finalizzato alla definizione dei processi e dei profili professionali, sia sulle iniziative legate alla diffusione della nuova identità dell'Amministrazione Autonoma.

Il nuovo approccio per definire le attività dei sottoprogetti era teso a sovvertire il criterio di azione, partendo non da un modello di riferimento proposto a priori, ma dalla considerazione della realtà operativa in essere e dal rilevamento della percezione misurabile del cambiamento in corso, per arrivare solo successivamente alla definizione di un modello elaborato sulla base dei dati raccolti.

Vediamo cosa emerge dal monitoraggio effettuato successivamente al nuovo taglio del Progetto unitario⁶⁹.

I sottoprogetti 1 e 2 presentavano una modesta criticità sullo stato complessivo.

Per il sottoprogetto 1 – *Cambiamento strutturale* – al fine di superare la fase di stasi determinata dalla difficoltà di definire un piano articolato delle attività da svolgere, si decise di

⁶⁹ THE CHANGE GAME, *Sistema di monitoraggio* – gennaio 2006.

concentrarsi su una attività in particolare, il “Censimento delle Attività” di tutti gli uffici di Aams, tramite la quale raccogliere tutte le informazioni utili per il proseguimento del progetto.

Per il sottoprogetto 2 – *Evoluzione della cultura “aziendale”* – l’attività principale riguardava l’organizzazione di “Focus Group”, ossia incontri con i Responsabili di Ufficio finalizzati a coinvolgere gli stessi nel processo di cambiamento identitario di Aams.

Per il sottoprogetto 3 – *Pianificazione strategica e controllo di gestione* – si presentavano deboli criticità legate in particolare alla definizione del modello di controllo di gestione, unico che si stava muovendo, anche se in ritardo rispetto alla pianificazione.

Per il sottoprogetto 4 – *Contabilità finanziaria e contabilità economica* – tutto procedeva nel pieno rispetto dei tempi previsti.

Un punto di svolta nella prosecuzione dei lavori viene evidenziato nel monitoraggio effettuato a marzo 2006, dal quale emerge che lo stato di avanzamento del Progetto unitario viene caratterizzato da attività imperniate sul coinvolgimento della popolazione dell’Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato. La condizione di criticità però non era ancora completamente risolta poiché ancora non erano state definite le azioni per il proseguimento dell’attività.

Lo stato generale del Progetto era il seguente:

- L'attività tesa alla rilevazione delle attività svolte in Aams non era ancora terminata e si prevedeva la presentazione delle conclusioni nel corso del mese seguente;
- I risultati dei Workshop⁷⁰ con i Dirigenti e i Responsabili di Ufficio erano già stati elaborati e di lì a breve si prevedeva sarebbero stati discussi con i Responsabili del sottoprogetto 2 ed il Coordinatore operativo, con lo scopo di individuare nuove iniziative volte a rispondere alle aspettative emergenti dalle sessioni di ascolto.
- Per il modello del Controllo di gestione si andavano meglio definendo, con il tempo, le modalità di esecuzione dell'attività di analisi, che comunque doveva ancora iniziare. L'unica novità riguardava l'ambito del Monitoraggio, in quanto erano previsti a breve incontri per l'attuazione del processo di valutazione dei Dirigenti;
- Il sistema di Contabilità finanziaria e contabilità economica era ormai pronto per la fase di avvio in esercizio, verso la quale erano finalizzate, in quel momento, tutte le attività del sottoprogetto 4.

Le attività svolte nei mesi di aprile e maggio 2006, seppure con qualche difficoltà, vennero compiutamente eseguite, ma

⁷⁰ Prima denominati Focus Group.

limitatamente agli aspetti di rilevazione, progettazione e predisposizione. Nel momento in cui le azioni hanno dovuto invece trasformarsi in interventi operativi, è aumentata la resistenza inerziale delle varie strutture organizzative nella determinazione delle attività o nell'esecuzione dell'operatività. Di fatto, l'attuazione non riusciva a trovare concreti spazi di realizzazione.

Al momento erano due le criticità principali del progetto The Change Game:

- la battuta di arresto segnata dalle attività del Progetto di Ascolto Dirigenti, che rischiava di disattendere le aspettative create da parte dei Dirigenti e dei Responsabili di Ufficio che avevano partecipato al Workshop;
- le difficoltà organizzative emerse nella fase di avvio dell'esercizio del sistema di contabilità finanziaria ed economica, che rischiavano, se non risolte, di compromettere la partenza del sistema di contabilità e degli altri progetti a questo in qualche modo correlati, come la contabilità analitica, il controllo di gestione, la pianificazione strategica e la programmazione.

Bisogna dire, però, che la risposta soddisfacente data dalla partecipazione del personale Aams alle iniziative compiute, rivelava una buona predisposizione del contesto organizzativo al coinvolgimento nel processo di cambiamento, che doveva

essere tuttavia condotto con incisività e coerenza. Era necessario che gli intenti delle Direzioni si trasformassero in volontà dell'Amministrazione, e che questa portasse alla definizione di iniziative di attuazione concreta.

A distanza di tempo possiamo dire che in alcuni casi la criticità è stata superata, anche se con tempi di realizzazione maggiori di quanto preventivato, in altri casi non si è riusciti invece a dare concreta attuazione a quanto proposto.

Le cause di questa inerzia strutturale sono da ricercarsi, in parte, nella difficoltà di ottenere dei riscontri formali alle proposte che di volta in volta sono state presentate.

5.3 Stato dell'arte delle attività di Aams

The Change Game ha dato l'avvio ad un processo, ancora in corso, di individuazione di una identità organizzativa unitaria di Aams, attraverso la definizione di una visione e di una strategia complessiva, l'assunzione di regole comuni da rispettare e l'adozione di sistemi di gestione e di sviluppo delle competenze.

Pur confermando quindi la necessità di una strategia comune, si è rilevata la necessità di attivare le fasi di progettazione e di attuazione in modo indipendente negli specifici ambiti, come sta già avvenendo, potendo contare su operatori qualificati e motivati, su adeguate strategie di comunicazione e su sistemi informativi ad elevato valore aggiunto.

In particolare illustriamo lo stato dell'arte di ciascuno dei sottoprogetti:

1 – *Cambiamento strutturale*

Al momento della rilevazione delle attività svolte in Aams, è emersa l'attività di *Valutazione dei Dirigenti* alla quale è stata dedicata particolare attenzione.

È stato progettato il Sistema di valutazione per i Dirigenti di Aams (SIVAD), ed è stato prodotto il relativo Manuale di valutazione; tale manuale è stato approvato da Direttore generale.

La finalità del Manuale è quella di esplicitare contenuti e modalità applicative del Sistema di valutazione dei Dirigenti, per supportare i soggetti coinvolti in tutte le fasi del processo, precisando modalità operative ed applicative del Sistema stesso.

Il Manuale si articola in tre parti: nella *PRIMA PARTE* sono definiti “Principi e logiche del Sistema di valutazione dei Dirigenti”; nella *SECONDA PARTE* sono definiti gli “Aspetti procedurali del Sistema di valutazione dei Dirigenti”, cioè le attività, i tempi, le responsabilità e le regole di comportamento. Viene, inoltre, presentata una dettagliata descrizione della “Scheda di valutazione” ed una esposizione del “Meccanismo di calcolo” utilizzato per l'elaborazione della valutazione delle prestazioni e per la sua correlazione con il

livello di valutazione; nella *TERZA PARTE* sono presentate “Alcune particolarità” che possono caratterizzare il processo di valutazione e la procedura per l’eventuale “Ricorso”.

La valutazione dei Dirigenti si inserisce in uno scenario nel quale assumono particolare rilievo gli obiettivi strategici dell’Amministrazione e il quadro legislativo e contrattuale della dirigenza.

Il Sistema di valutazione contribuisce allo sviluppo professionale della Dirigenza attraverso l’orientamento continuo, al raggiungimento dei risultati, l’individuazione e la valutazione delle capacità richieste ai Dirigenti.

Fornisce, inoltre, input a tutti gli altri sistemi di sviluppo e di formazione della Dirigenza.

Le finalità del Sistema di valutazione sono quelle di sviluppare l’orientamento ai risultati assegnando obiettivi individuali, formalizzati con sistematicità e trasparenza, e di diffondere i valori di riferimento dell’Amministrazione, valorizzando e migliorando le capacità espresse dai Dirigenti nel loro lavoro, al fine di porre la premessa della ripetibilità dei risultati nel tempo.

All’interno del quadro gestionale, la valutazione concorre alla crescita della Dirigenza attraverso interventi che riguardano:

- lo *sviluppo*: il quadro valutativo individuale e generale supporta l’individuazione e la messa in atto di azioni di sviluppo (formazione, coaching, lavoro in progetto, ecc)

tese al miglioramento delle aree di debolezza ed allo sviluppo dei punti di forza;

- i *percorsi di carriera*: dalle valutazioni emergono indicazioni utili per le azioni di mobilità orizzontale e verticale;
- il *sistema premiante*: i risultati della valutazione costituiscono la premessa per l'implementazione di una politica retributiva di risultato coerente, motivante e trasparente.

La valutazione delle prestazioni avviene tramite due elementi di riferimento quali i risultati operativi (livello di conseguimento degli obiettivi assegnati) e le capacità espresse dai Dirigenti (come è stato esercitato il ruolo dirigenziale).

I risultati operativi costituiscono i traguardi raggiunti a fronte degli obiettivi assegnati al Valutato e riguardanti il ruolo ricoperto, inoltre sono individuali e possono essere personalizzati di anno in anno. Normalmente i risultati operativi costituiscono la disgregazione "a cascata" degli obiettivi generali dell'Amministrazione e, pertanto, devono essere coerenti con quelli assegnati alla posizione dirigenziale di livello superiore. I risultati operativi hanno natura sia quantitativa che qualitativa, con quest'ultima tipologia caratterizzata da una forte componente soggettiva di valutazione.

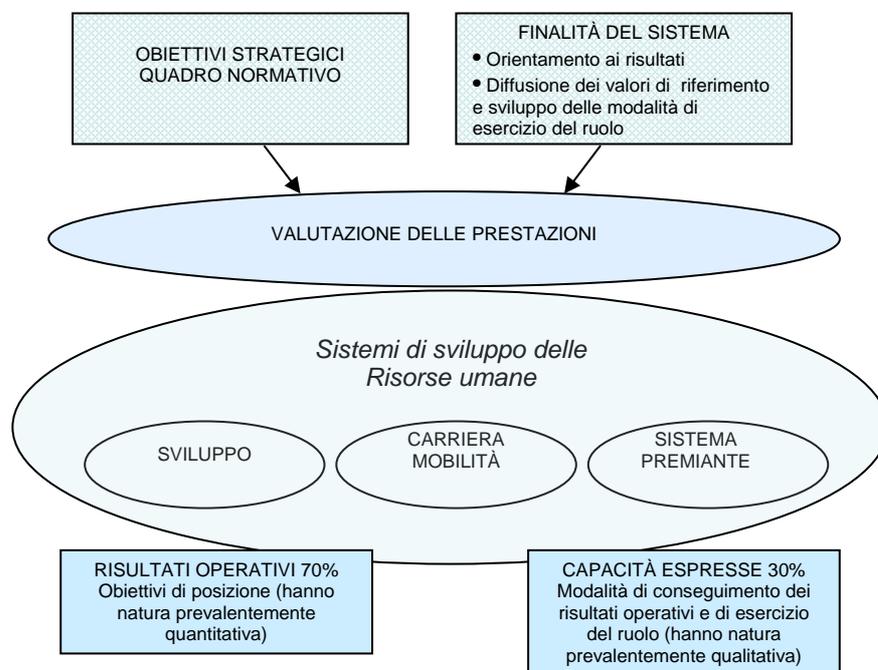
Le capacità espresse dai Dirigenti costituiscono la traduzione dei valori guida e derivano, quindi, dalle strategie dell'Amministrazione. Rappresentano il modo con il quale si ottengono i risultati, ponendo la premessa per la loro ripetibilità nel tempo. Riguardano il modo di agire delle persone nell'organizzazione e non le caratteristiche delle persone stesse.

A ciascuno dei due elementi della valutazione (risultati operativi e capacità espresse) è assegnato un peso percentuale in relazione all'importanza relativa loro attribuita.

Nella prima applicazione del Sistema si ipotizza che il peso sia pari al 70% per i risultati operativi e al 30% per le capacità espresse.

La figura 7 schematizza la valutazione delle prestazioni e gli elementi della valutazione stessa inserendo il Sistema di valutazione in uno scenario di riferimento.

Figura 7 – La valutazione delle prestazioni e gli elementi della valutazione.



Fonte: Aams, *Sistema di valutazione dei Dirigenti*.

La valutazione delle prestazioni è un processo costante che ha periodicità annuale, questo permette di osservare ed apprezzare i risultati raggiunti e le capacità espresse da ciascun Dirigente.

Il supporto operativo per tutte le fasi del processo di valutazione è rappresentato dalla Scheda di valutazione⁷¹.

⁷¹ La Scheda di valutazione delle prestazioni è composta da 5 sezioni:

1. Sezione Anagrafica – nella quale viene richiesto di compilare i dati (Nome, Cognome e Posizione) del valutato, specificando se si tratta di Titolare o Ad interim, e i dati (Nome, Cognome e Posizione) del valutatore.
2. Sezione Valutazione degli Obiettivi – la quale riporta una tabella, nella quale sono indicati gli obiettivi assegnati con i relativi pesi, i risultati posti a target e i risultati effettivamente conseguiti e la valutazione finale di ogni singolo obiettivo.

Il processo di valutazione delle prestazioni si articola nelle seguenti fasi:

1. Definizione degli obiettivi, dei risultati, dei pesi;
2. Comunicazione degli obiettivi e delle capacità;
3. Valutazione;
4. Colloquio di valutazione;
5. Eventuale presentazione e valutazione del Ricorso.

La valutazione delle prestazioni determina un valore numerico finale che risulta come sintesi della valutazione sia del raggiungimento dei Risultati che del livello di adeguatezza delle Capacità espresse.

Il meccanismo di calcolo, sia per ogni Risultato/Obiettivo che per ogni Capacità espressa, prevede che il punteggio massimo sia pari al suo peso. Per valutazioni inferiori il punteggio decresce secondo una progressione lineare, che diminuisce il valore del 25% per ogni livello di valutazione. Il punteggio totale risulta come somma del punteggio attribuito ai singoli Risultati/Obiettivi e alle singole Capacità.

Il punteggio totale della Valutazione delle prestazioni risulterà dalla seguente media ponderata:

-
3. Sezione Valutazione delle Capacità – nella quale vengono definite le capacità richieste più una valutazione delle capacità possedute dal valutato.
 4. Sezione Valutazione di Sintesi – nella quale troviamo la valutazione delle prestazioni del valutato, più uno spazio dedicato alle considerazioni del valutatore e del valutato stesso.
 5. Sezione Ricorso – che contiene i commenti integrativi del Direttore Generale legate alla valutazione espressa dal valutatore, l'annotazione di eventuali osservazioni del valutato e una eventuale revisione del punteggio totale apportata dal Direttore Generale.

PUNTEGGIO TOTALE = (Peso dei Risultati/Obiettivi) * (Somma del Punteggio dei Risultati/Obiettivi) + (Peso delle Capacità) * (Somma del Punteggio delle Capacità)

Nel corso dell'anno, in relazione alla dinamica organizzativa dell'Amministrazione ed ai fenomeni di mobilità, possono presentarsi situazioni che richiedono una apposita definizione. Queste situazioni possono presentarsi nel caso in cui il valutato cambia unità organizzativa, viene nominato un nuovo valutatore, il valutato ricopre una posizione ad interim⁷², il valutato sia il Responsabile dell'Ufficio Regionale⁷³.

2 - Evoluzione della cultura “aziendale”

Tra le azioni intraprese da Aams nell'ambito della comunicazione interna particolare attenzione è stata dedicata allo sviluppo del **sito intranet**⁷⁴ allo scopo di farlo diventare un quotidiano e pratico strumento di lavoro per i suoi dipendenti e per facilitare lo scambio di informazioni e di

⁷² Nei casi di valutati che ricoprono una posizione ad interim, la retribuzione di risultato relativa a tale posizione sarà valorizzata in base ai termini contrattuali.

⁷³ Questo rappresenta un'eccezione rispetto all'intero processo di valutazione: gli obiettivi/risultati operativi assegnati a questo Dirigente sono, pur permanendo la dipendenza gerarchica dal Direttore Organizzazione e Gestione delle Risorse, riconducibili anche alla Direzione Giochi, Accise e Strategie.

Quindi, ognuna delle quattro Direzioni definisce degli obiettivi specifici che vengono recepiti ed inseriti nella Scheda di valutazione dal Direttore Organizzazione e Gestione delle Risorse, al quale spetta la comunicazione degli obiettivi e delle capacità ai valutati. La valutazione a consuntivo è realizzata congiuntamente dai quattro Direttori.

⁷⁴ Il portale del sito intranet rispetta le regole riportate nel documento pubblicato dal CNIPA l'11 maggio 2004 in attuazione di quanto disposto dall'art. 11 lett. a) e b) della Legge n°4 del 9 gennaio 2004 sull'accessibilità dei siti pubblici.

comunicazione tra di essi. L'iniziativa è stata incentivata per generare una intranet che fosse:

- dinamica e interattiva;
- costantemente aggiornata;
- gestita in modo autonomo nei suoi contenuti tramite il “*content management*” (gestore dei contenuti);
- personalizzabile;
- usabile;
- accessibile.

Le reti intranet sono ormai divenute un fondamentale e veloce strumento di lavoro e di trasmissione delle informazioni all'interno delle aziende, oltre che un sistema per mettere a disposizione dei dipendenti applicazioni e servizi.

Una intranet ben organizzata ha aiutato Aams a risolvere e a semplificare problemi di comunicazione interna, sia in senso verticale (direzione – dipendenti – direzione) che orizzontale (all'interno delle direzioni e tra gli stessi dipendenti), fornendo ai dipendenti servizi informativi generali, strumenti di lavoro, servizi e funzioni di utilità.

Per l'organizzazione dei contenuti sono state individuate quattro aree funzionali così articolate:

- *area divulgativa e di navigazione* con le informazioni utili ad aggiornare il bagaglio informativo del dipendente prima di intraprendere la giornata lavorativa;

- *area di lavoro* con le voci di ausilio allo svolgimento dell'attività lavorativa, quali: applicazioni con le procedure informatiche relative ai videogiochi, ai tabacchi, ai concorsi pronostici, all'analisi dei giochi e ai sistemi gestionali; URP con i servizi utili alle funzioni di interfaccia con l'utenza esterna e le interrogazioni che consentono di fornire informazioni al pubblico sullo stato di avanzamento delle pratiche; forum di discussione che, con la condivisione delle esperienze lavorative, favorisce lo scambio di opinioni tra dipendenti particolarmente utili in una realtà organizzativa, come Aams, distribuita sul territorio; siti di libero accesso con i links dei siti di interesse pubblico, utili all'attività lavorativa, consentendo l'accesso anche ai dipendenti che non hanno il libero accesso a internet.
- *area informativa e d'utilità* con i servizi di utilità quali: sicurezza sul lavoro, rubrica interna ed esterna, posta elettronica, gestione amministrativa, etc.
- *area di servizio* con funzioni relative all'utilizzo e alla gestione del sito intranet stesso.

Sempre nell'ambito della comunicazione interna e del cambiamento identitario è stata realizzata l'iniziativa dei **“Workshop di ascolto dei Dirigenti e dei Responsabili degli uffici Aams”** finalizzata al coinvolgimento degli stessi in un processo di sviluppo manageriale, tale da permettere loro di

incidere positivamente nella realizzazione delle azioni prioritarie e nella trasmissione della nuova identità a tutta la popolazione di Aams.

Il lavoro è stato sviluppato su una traccia relativa agli aspetti ritenuti caratterizzanti del Piano di Cambiamento:

- le iniziative, i progetti e le innovazioni introdotte nell'Amministrazione di particolare impatto per il suo funzionamento;
- i principali aspetti da tenere e migliorare e quelli da superare in Aams;
- il profilo delle competenze richiesto e posseduto dal Dirigente Aams.

I risultati delle interviste ai Dirigenti effettuate, sono al vaglio del Direttore Generale per definire le ulteriori iniziative da intraprendere.

Parallelamente al Progetto unitario è stata predisposta un'attività di **indagine conoscitiva sul personale dell'Amministrazione**, finalizzata ad ottenere i risultati di un primo sistema di "ascolto" della popolazione Aams. È stato distribuito un questionario conoscitivo a tutto il personale.

I risultati dell'indagine⁷⁵ costituiscono elementi di conoscenza utili per le attività di attuazione del cambiamento.

L'iniziativa è stata accolta con favore da moltissimi dipendenti, numerosi e significativi sono stati i suggerimenti

⁷⁵ Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (Aams), giornalino mensile interno "Raccontiamoci", anno III n10, dicembre 2006, pag. 1.

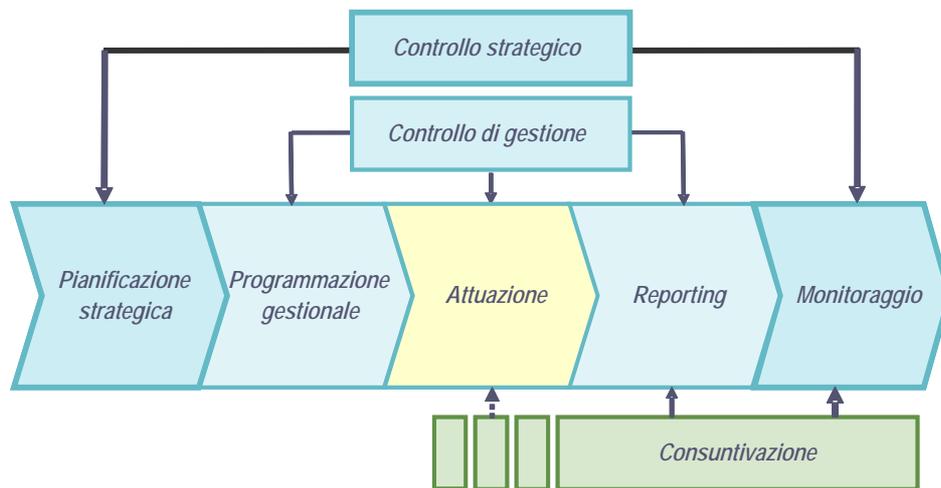
pervenuti sui temi “caldi” dell’organizzazione e gestione delle risorse. Viene auspicata, tra l’altro, una maggiore valorizzazione del lavoro attraverso un sistema di retribuzione premiante e possibilità di carriera per coloro che si impegnano maggiormente nello svolgimento dei propri compiti; viene chiesta inoltre un’equa distribuzione dei carichi di lavoro, il potenziamento delle strutture periferiche e un migliore “dialogo” con gli Uffici centrali, un accesso diffuso alla formazione che consenta di accrescere le competenze ed aspirare a più elevate posizioni.

Sulla base delle informazioni raccolte è in corso l’individuazione degli interventi idonei a favorire una maggiore rispondenza tra comportamenti delle risorse umane e gli obiettivi/valori di Aams.

3 – Pianificazione strategica e controllo di gestione

Il sottoprogetto 3, nell’ambito del cambiamento unitario di Aams attuato grazie al progetto The Change Game, è stato individuato con il compito specifico di elaborare un sistema di pianificazione strategica e un modello di controllo di gestione. Con tale finalità sono stati definiti gli indirizzi metodologici del Controllo strategico adottati da Aams. Di seguito vengono illustrati: il Modello di Controllo strategico e i concetti e gli schemi della Direttiva generale adottati dal Controllo strategico Aams.

Figura 8 – Modello delle Fasi del Controllo strategico



La figura 8 illustra il modello complessivo delle attività di pianificazione e controllo di Aams, individuando: il Controllo strategico esercitato attraverso la Pianificazione strategica e il Monitoraggio, il Controllo di gestione esercitato attraverso la Programmazione gestionale e l'azione di controllo svolta sia durante l'Attuazione sia a consuntivo con il Reporting, inoltre viene evidenziata l'attività di Consuntivazione attraverso la quale sono prodotti i dati necessari al Reporting e al Monitoraggio.

Durante la fase di Pianificazione strategica viene definito il Piano strategico annuale di Aams e viene prodotto il Documento di Proposta di piano, da sottoporre al Ministro per l'approvazione. Il Piano strategico definisce gli Obiettivi ed i

Piani strategici e operativi al livello complessivo di Aams, individua le attività che ne consentono il conseguimento, determina ed attribuisce le relative risorse, coerenti con le disponibilità.

Il Monitoraggio riguarda il controllo dell'avanzamento degli obiettivi e dei piani definiti nella Pianificazione strategica, nonché l'identificazione delle azioni correttive e migliorative rese necessarie a fronte di criticità e situazioni impreviste, per assicurare il conseguimento degli obiettivi e dei piani stabiliti. In base alle vigenti disposizioni ministeriali, non è prevista la possibilità di modificare gli Obiettivi strategici riportati nella Direttiva generale. Il Monitoraggio è formalizzato con periodicità quadrimestrale.

La Programmazione gestionale porta alla definizione del Programma annuale AAMS, successivamente all'approvazione della Proposta di piano da parte del Ministro e coerentemente con quanto specificato nel Piano strategico. Il Programma annuale articola gli Obiettivi operativi di Aams al II ed al III livello della struttura, dettaglia le attività in Programmi d'azione che ne consentono il conseguimento ed alloca le relative risorse, coerentemente con le disponibilità. La Fase di Programmazione gestionale è integrata dalla formale assegnazione degli obiettivi ai direttori ed ai dirigenti.

Il Reporting assicura:

- la verifica del progressivo conseguimento degli obiettivi assegnati e, più in generale dell'allineamento dei piani con quanto stabilito nella Programmazione gestionale,
- l'identificazione delle necessarie azioni correttive, a fronte degli eventuali scostamenti.

È esercitato a consuntivo, secondo cadenze periodiche e modalità formali.

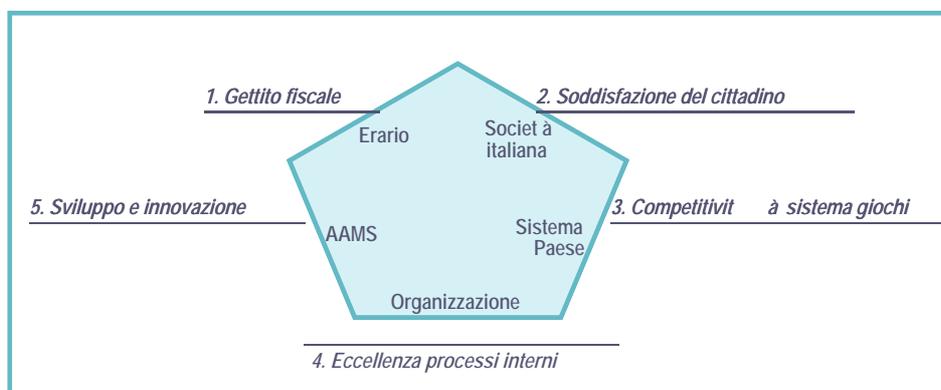
L'Attuazione (Controllo concomitante) è esercitato con continuità dalla dirigenza, attraverso l'azione di gestione e vigilanza, sulla base degli elementi informativi acquisiti nell'attività operativa, oltre che dai sistemi di Consuntivazione.

Per il Controllo strategico l'Aams ha adottato la metodologia **Balanced Scorecard (BSC)**⁷⁶. L'applicazione del modello al contesto Aams, porta alla identificazione delle dimensioni riportate nella figura 9 e successivamente illustrate.

⁷⁶ La BSC è un sistema completo di gestione strategica dell'impresa. Tale metodologia parte dall'esplicitazione della strategia attraverso l'uso di mappe strategiche per arrivare all'esecuzione ed alla verifica della stessa tramite l'utilizzo di balanced scorecard (tabelle di valutazione bilanciate). Un modello di BSC consente la valutazione della prestazione non solo attraverso indicatori di carattere economico finanziario ma, piuttosto, attraverso un cruscotto articolato in quattro prospettive bilanciate: oltre a quella economica finanziaria, la prospettiva del cittadino/cliente, quella di processi interni e la prospettiva della formazione e della crescita. In pratica il fine consiste nel bilanciare gli indicatori finanziari, che permettono di valutare il risultato di azioni precedentemente intraprese, con i driver della creazione del valore futuro dell'organizzazione.

Accanto alle quattro prospettive classiche di un sistema di BSC, per le Pubbliche Amministrazioni è opportuno considerare una quinta prospettiva rappresentata dalla Autorità politica; tale prospettiva ha una valenza strategica che si sostanzia nella formulazione di un obiettivo strategico specifico consistente nell'ottimizzazione del gettito fiscale, in linea con le esigenze e le previsioni espresse a livello politico.

Figura 9 – Modello Balanced Scorecard Aams



1. L'ottimizzazione del **gettito fiscale**, in linea con le esigenze e le previsioni espresse, in particolare, dalla Legge Finanziaria.
2. La **soddisfazione del cittadino**, attraverso la qualità dell'offerta di giochi, in termini di intrattenimento e di tutela del cittadino, dal punto di vista della sicurezza, del gioco responsabile, del rispetto della privacy e della legalità.
3. La **competitività del sistema italiano dei giochi pubblici** nel confronto internazionale.
4. L'**eccellenza dei processi interni**, misurata dall'efficienza nell'utilizzo delle risorse e dalla qualità degli output, in termini sia economici che tecnico-fisici.

5. Lo **sviluppo e l'innovazione** delle competenze, per garantire la capacità di perseguire la missione nel tempo.

Le cinque dimensioni corrispondono a differenti soggetti portatori di interessi e sono potenzialmente tra loro anche conflittuali, richiedendo pertanto un continuo opportuno bilanciamento.

Il Controllo strategico tiene in considerazione le cinque dimensioni nella definizione degli obiettivi ed assicura le condizioni per il loro monitoraggio, attraverso la determinazione degli indicatori che ne misurano il conseguimento.

Gli indirizzi del Controllo strategico recepiscono gli schemi adottati dalla Direttiva generale in modo da consentire all'Autorità politica l'esercizio dell'azione di indirizzo e controllo, assicurando una gestione coerente con le politiche pubbliche approvate.

Gli schemi della Direttiva generale per la Pianificazione strategica sono rappresentati dai seguenti documenti:

- Linee strategiche dell'azione amministrativa definite sulla base delle indicazioni proposte da Aams relative alle linee e agli obiettivi strategici;
- Piani strategici, per ciascun obiettivo strategico indicato nelle linee strategiche è riportato il risultato rispetto al quale è misurato l'obiettivo, l'indicatore cioè il metodo

quantitativo di misurazione, la misura che indica la completa realizzazione del risultato, gli obiettivi operativi in cui si articola l'obiettivo strategico, la rilevanza cioè il punteggio da 1 a 5 che esprime l'importanza dell'obiettivo e le risorse espresse in anni-persona e finanziarie necessarie per realizzare il Piano strategico;

- Piani operativi, fissati per ciascun obiettivo operativo, individuano le modalità di realizzazione e riportano: il termine cioè la data della conclusione, il risultato rispetto al quale è misurato l'obiettivo, l'indicatore cioè il metodo quantitativo di misurazione, la misura che indica la completa realizzazione del risultato e le risorse espresse in anni-persona e finanziarie necessarie per realizzare il Piano operativo. Sono riportate inoltre le attività a ciascuna delle quali sono associati: l'obiettivo, il risultato, l'indicatore, la misura e le risorse oltre alla data di inizio e termine e alla percentuale di avanzamento.

La formale assegnazione degli obiettivi è effettuata contestualmente allo svolgimento della Programmazione gestionale, in particolare i piani operativi sono assegnati dal Direttore generale ai direttori e le attività sono assegnate dai direttori ai dirigenti ed ai titolari delle unità organizzative subordinate.

Gli schemi della Direttiva generale per il Monitoraggio sono rappresentati dai seguenti documenti:

- Relazione di avanzamento che illustra lo stato di avanzamento dei Piani strategici e dei Piani operativi, le criticità e gli imprevisti emersi, le azioni migliorative individuate, le revisioni dei piani e degli obiettivi operativi, le previsioni di completamento dei Piani strategici e operativi;
- Status report che fornisce gli elementi che quantificano lo stato di avanzamento dei Piani strategici e operativi;
- Azioni correttive e migliorative che descrive sia le *Azioni correttive* individuate, in caso di criticità tali da compromettere il conseguimento degli obiettivi, sia le *Azioni migliorative* individuate a fronte di nuove opportunità.

La Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2006⁷⁷, tenuto conto delle linee guida indicate dal Ministro con la nota n°24975 del 17 novembre 2005, ha proposto il piano concernente le attività dell'Amministrazione per l'anno 2006.

Il piano strategico proposto, oltre che della gestione del settore tabacchi e del settore giochi, che costituisce il *core business* di Aams, ha tenuto conto delle innovazioni organizzative intervenute nel corso del 2005 in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2003, n°385, e del

⁷⁷ *Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2006 – Proposta di piano dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato*. Roma, 5 gennaio 2006. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ufficio 1°, Controllo di gestione e vigilanza.

decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 1 ottobre 2004.

Il nuovo assetto organizzativo ha declinato una serie di attività che sono state uniformemente coordinate all'interno del progetto unitario per il cambiamento strutturale, culturale e gestionale dell'Amministrazione.

Ad ognuno degli obiettivi strategici definiti dalla Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione, è stato attribuito un "risultato atteso", per raggiungere il quale sono stati previsti degli obiettivi operativi che partecipano all'obiettivo strategico; a loro volta, gli obiettivi operativi, prevedono una serie di macroattività funzionali alla loro realizzazione.

Vediamo in particolare quali sono gli obiettivi previsti nella Direttiva annunciata.

L'obiettivo strategico "Riorganizzazione di Aams" è stato definito al fine di migliorare i processi organizzativi facendo riferimento alle politiche di modernizzazione della pubblica amministrazione e alla mission di supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione.

In relazione alla nuova mission, al nuovo ruolo istituzionale ed al nuovo assetto organizzativo, è stato previsto ed articolato un obiettivo concernente la "Definizione delle strategie di innovazione normativa e comunicazione di Aams", allo scopo di continuare a garantire la visibilità e la fruibilità, da parte del

pubblico, delle attività e dei servizi dell'Amministrazione ed, inoltre, predisporre alcuni strumenti di organizzazione e di consultazione normativa al suo interno.

Per il settore tabacchi, l'obiettivo strategico "Gestione dei tributi sui tabacchi" è stato previsto per monitorare le attività delle rivendite, nonché la distribuzione sul territorio e la correttezza della composizione e delle modalità di condizionamento dei prodotti da fumo, anche allo scopo di non lasciare nulla di intentato per cercare di raggiungere un complessivo gettito per IVA ed accisa pari ad almeno 1.000 milioni di euro in più rispetto al consuntivo 2004, come previsto dall'art. 1, comma 485, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

L'obiettivo strategico "Razionalizzazione del portafoglio giochi e sviluppo della raccolta a sostegno delle entrate nette erariali" ha tenuto conto delle più significative innovazioni previste dalla legge finanziaria per il 2006, con particolare riferimento allo sviluppo dei settori del gioco a distanza e delle "Videolotteries".

Il modello di pianificazione strategica attualmente utilizzato da Aams consente di sviluppare una programmazione annuale coerente sia con la Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione, che con gli altri atti di indirizzo politico. L'evoluzione di tale modello deve invece poter consentire la definizione di un piano strategico

pluriennale, più aderente agli Atti di indirizzo del Ministero ed in linea con gli orientamenti attuali che, ancora di più, tendono alla determinazione di direttive ministeriali definite per l'intera durata della Legislatura⁷⁸.

È necessario quindi che l'Aams realizzi il nuovo modello di pianificazione e controllo strategico che consenta di superare le criticità più significative, concernenti, in particolare:

- la sincronizzazione con le attività del Secin⁷⁹ nei processi di programmazione e di controllo;
- la definizione degli obiettivi strategici, che solo raramente vengono ricavati a partire dalle priorità politiche, attraverso un processo di scomposizione gerarchica che assicuri la coerenza del sistema;
- il raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria;
- il periodo di riferimento degli obiettivi strategici, attualmente limitato ad un orizzonte temporale troppo breve.

⁷⁸ Cfr.: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri: stato e prospettive. Rapporto di legislatura*, marzo 2006.

⁷⁹ Il Servizio di Controllo Interno svolge funzioni di valutazione e di controllo strategico, di cui all'art. 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, nei confronti dell'amministrazione.

Detto controllo consente di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati raggiunti ed obiettivi predefiniti.

La realizzazione del Controllo strategico integrato al Controllo di gestione, segna un passaggio significativo nell'attuazione del cambiamento gestionale di Aams.

L'acquisizione degli elementi di conoscenza dai vari strumenti attualmente in uso ed il loro impiego in un sistema integrato, costituisce infatti una evoluzione graduale, che partendo dagli strumenti già sviluppati per gli adempimenti amministrativi, porta alla realizzazione di un nuovo sistema integrato per il controllo ed il governo dell'Amministrazione.

In tale contesto, ogni elemento che contribuisce alla funzionalità del sistema integrato non soltanto arricchisce la propria peculiarità di un nuovo valore strumentale, ma consente inoltre la ricaduta dei benefici sull'intera struttura organizzativa, anche a giustificazione dei maggiori sforzi compiuti per la raccolta e la gestione delle specifiche informazioni utilizzate nei successivi processi di valutazione e di controllo.

Attualmente l'Aams si è dotata di idonei strumenti di gestione per alcuni settori di attività.

Per l'attività di Reportistica direzionale Aams si è dotata del **Global Information System (GIS)**; questo è un portale che implementa funzionalità di supporto alle posizioni apicali dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato,

attraverso un cruscotto direzionale orientato all'attività di governance del portafoglio giochi e tabacchi⁸⁰.

Tale attività copre tutti gli aspetti relativi alle attività di policy, di gestione, di controllo economico e sociale, di sviluppo del portafoglio e di semplificazione e razionalizzazione del sistema normativo e impositivo.

Il GIS si propone come un vero e proprio sistema di informazioni che soddisfi il crescente bisogno di una "information governance" che si realizza non solo tramite politiche organizzative ma anche mediante il supporto di strumenti tecnologici adeguati.

Gli obiettivi principali del GIS sono: ottenere informazioni "organizzate" sulla base di dati sempre aggiornati; conoscere e comunicare in modo rapido ed efficace; individuare gli indicatori (KPI – Key Performance Indicator) "su misura", che siano il risultato di un'attenta analisi della specifica realtà di Aams; realizzare simulatori per studiare l'effetto di variazioni normative e/o di regolamenti.

La struttura logica del GIS si articola, sia nell'ambito dell'analisi generale del portafoglio che nella specifica di ogni gioco/famiglia di giochi, nonché nell'ambito dell'analisi generale dei tabacchi, nel seguente modo:

⁸⁰ Informazioni raccolte all'interno dell'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato.

- Home page: nella quale vengono fornite le informazioni rappresentative degli andamenti della raccolta/quantità venduta e dell'erario;
- Analisi Generali: nella quale viene analizzata la filiera e vengono visualizzati specifici indicatori/grafici;
- Analisi Temporal: ovvero confronti, indicatori e andamenti nel tempo;
- Analisi Territoriali: ovvero confronti, indicatori e andamenti nello spazio;
- Analisi Storiche: ovvero confronti, indicatori ed andamenti degli ultimi tre anni;
- Rapporti periodici (mensili e trimestrali)/Bollettini.

È prevista una ulteriore macro-area, attualmente presente solo nelle analisi specifiche dei giochi, relativa ai simulatori dove è possibile analizzare le previsioni e stimare gli effetti derivanti da modifiche di scenari normativi ed applicativi.

Di seguito, nelle figure 10⁸¹, sono riportate alcune pagine web che presentano un esempio concreto del cruscotto direzionale del portafoglio giochi e tabacchi.

⁸¹ N. B. : i dati riportati nelle tabelle sono assolutamente casuali e non indicano alcuna corrispondenza con i valori reali.

Figura 10 A – GIS – HOME PAGE GIOCHI



Figura 10 B – GIS – HOME PAGE TABACCHI

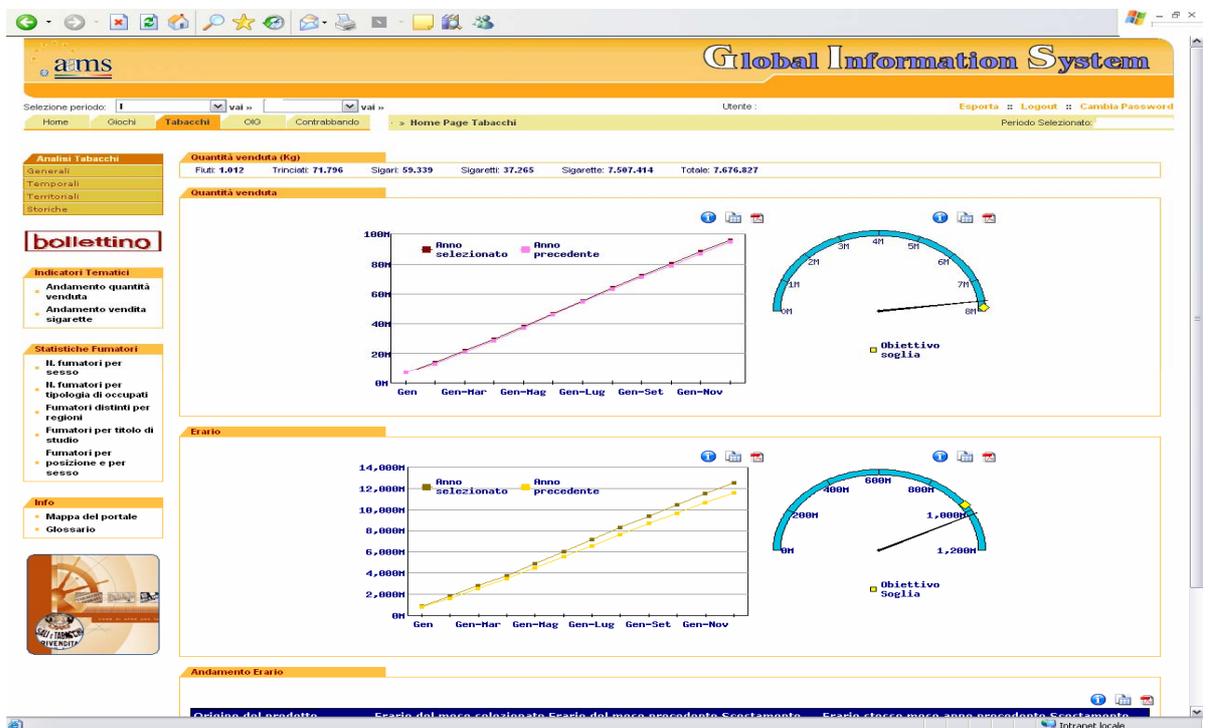


Figura 10 C – GIS – ANALISI GENERALI BINGO

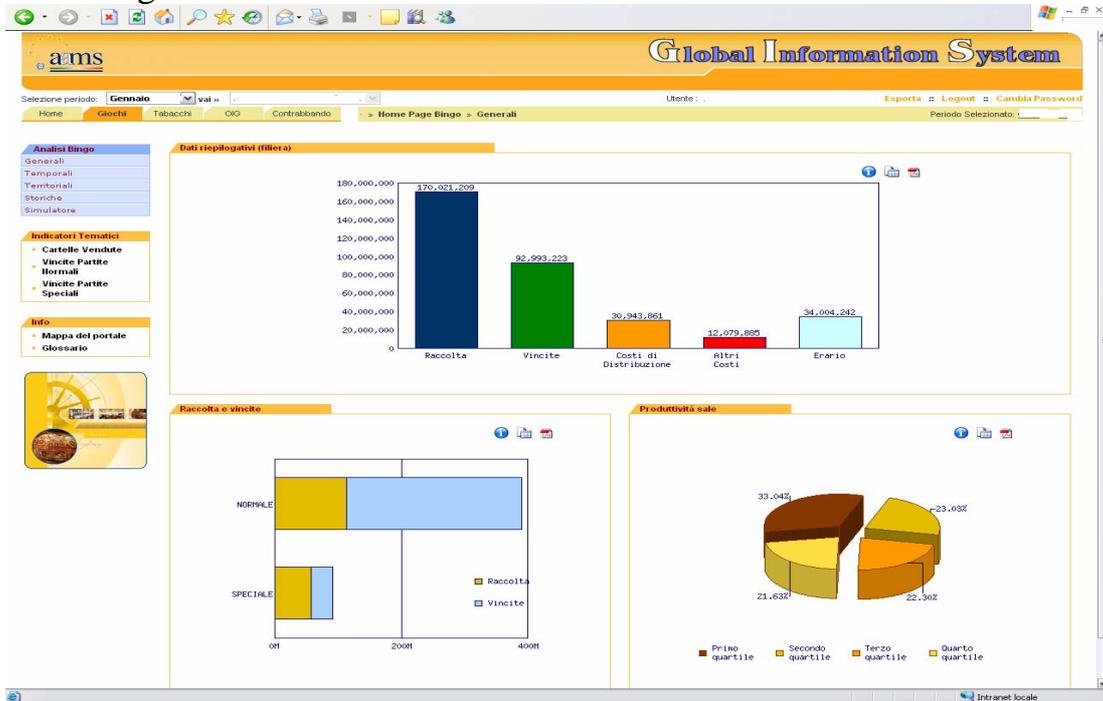


Figura 10 D – GIS – ANALISI TEMPORALI NEWSLOT

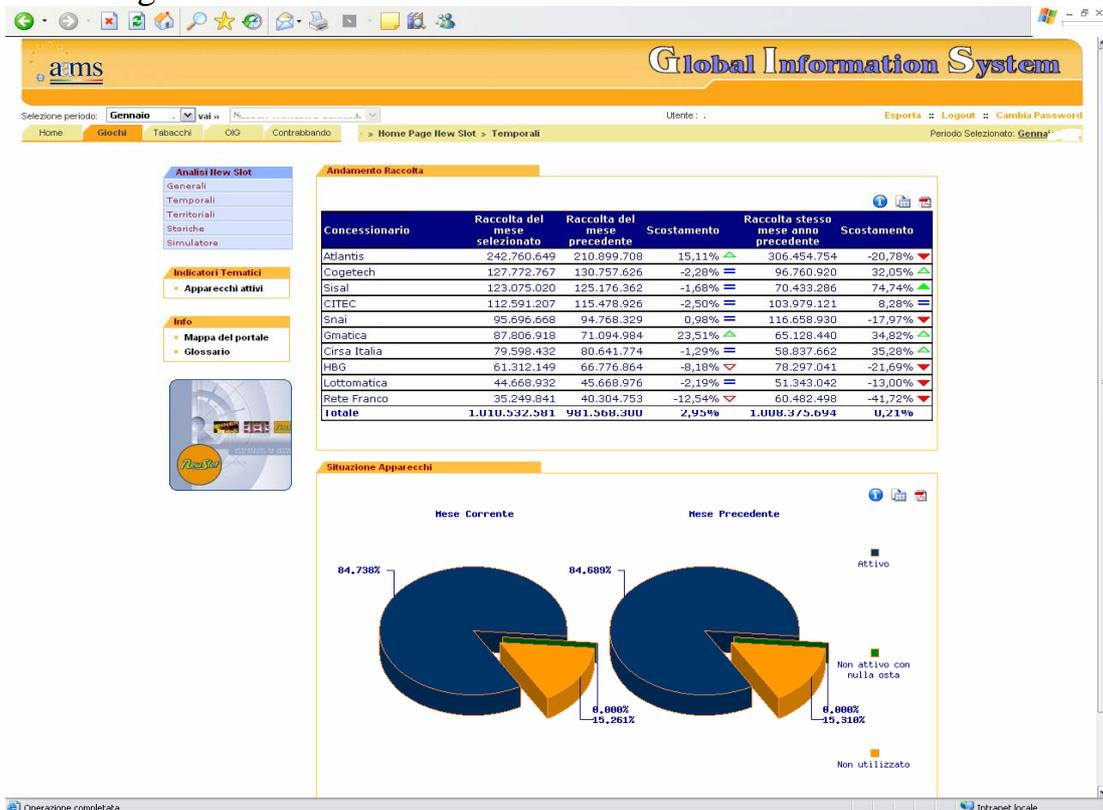


Figura 10 E – GIS – ANALISI TERRITORIALI CONCORSI A PRONOSTICO

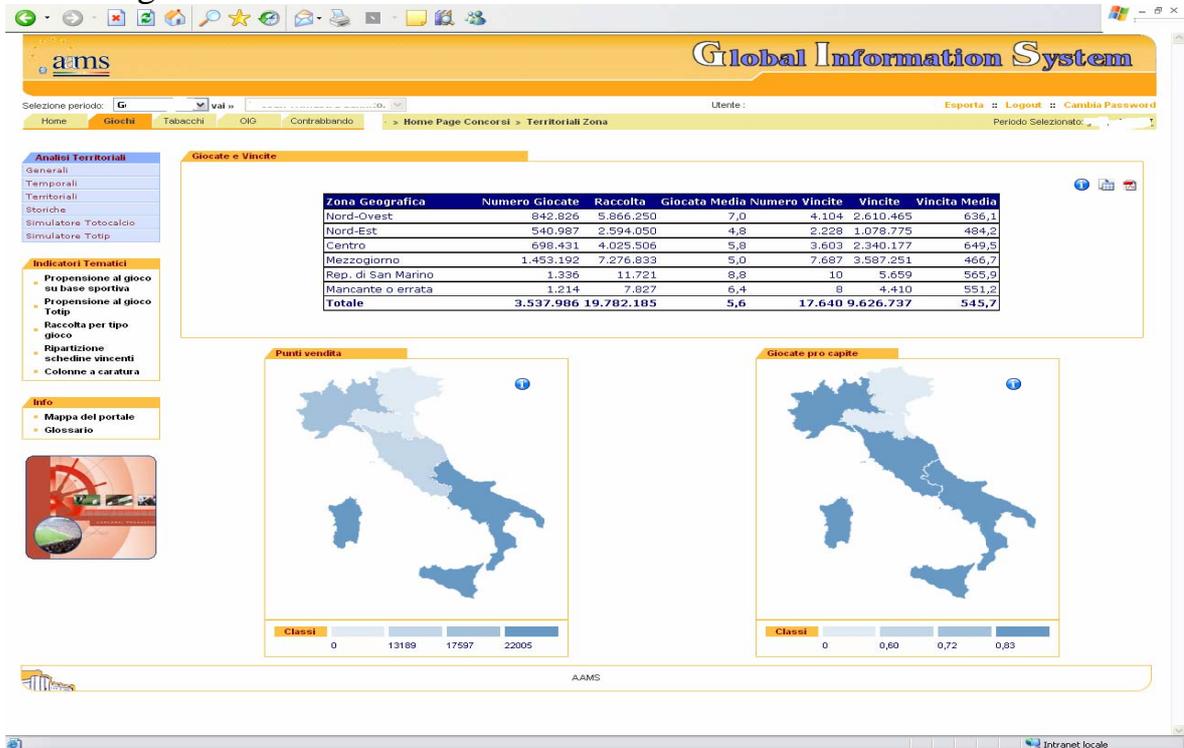
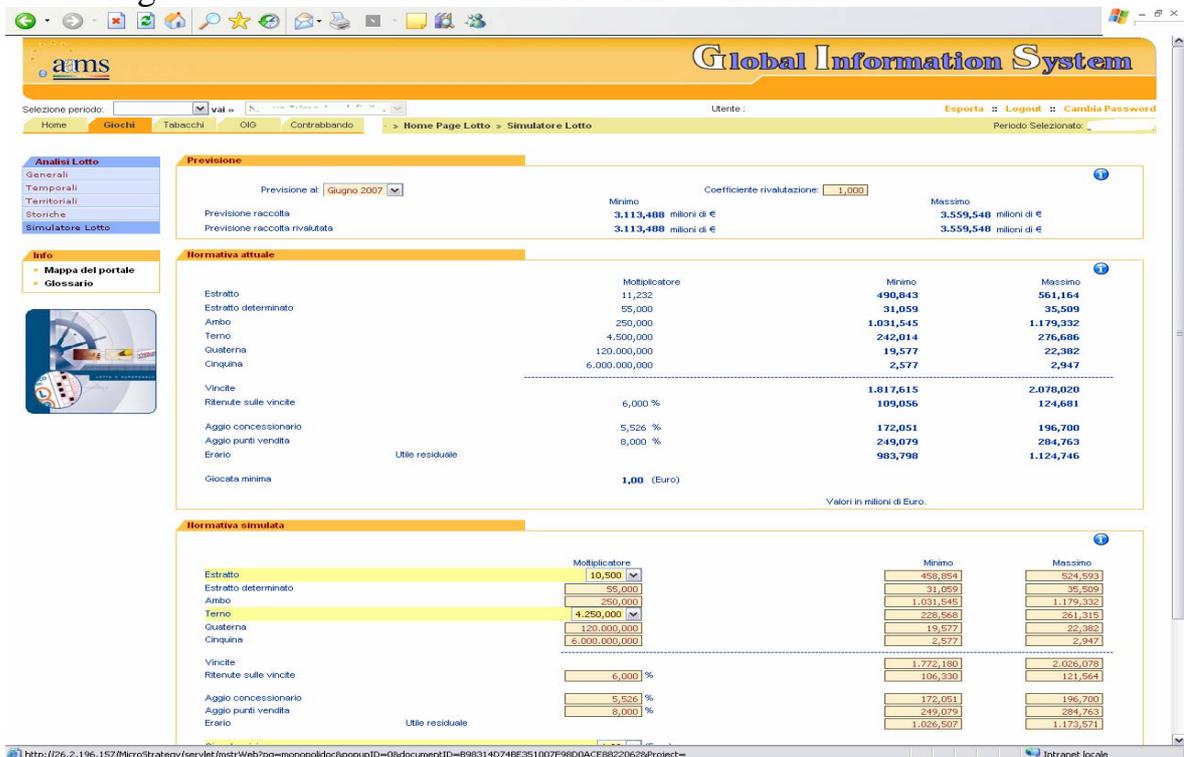


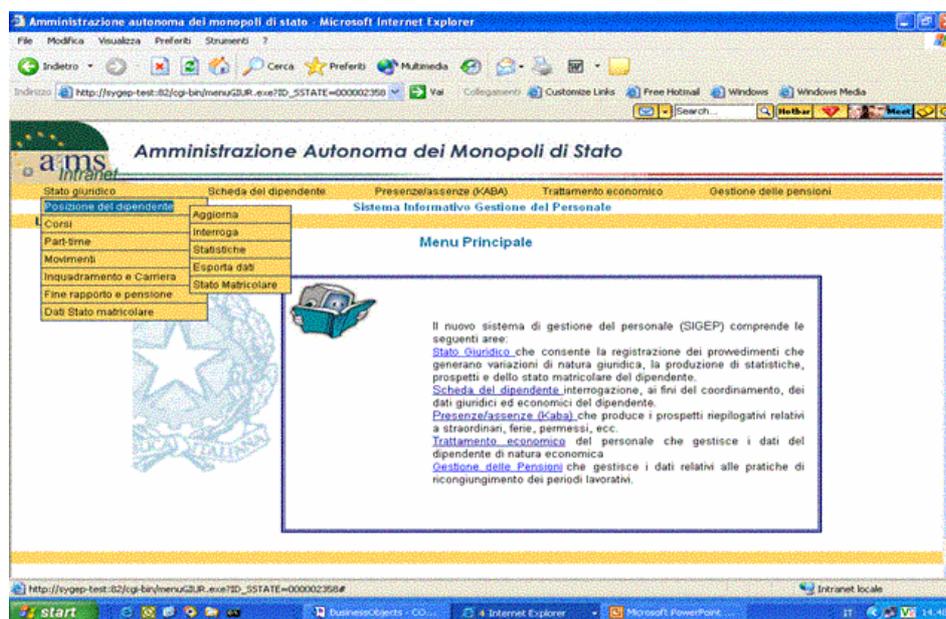
Figura 10 F – GIS – SIMULATORE LOTTO



Per l'attività di gestione del personale l'Aams utilizza un sistema informatico denominato **SIGEP**; tale sistema supporta gli uffici centrali con riferimento al trattamento economico e previdenziale, nonché al trattamento di tutte le informazioni che determinano la posizione giuridica del dipendente (inquadramento, movimenti di sede, corsi di formazione e qualificazione, ecc).

Nella seguente figura 11 è riportato il menù principale del sistema SIGEP.

Figura 11 – SIGEP



Sono attualmente in corso di implementazione alcune funzioni necessarie a realizzare il passaggio dalla contabilità generale al Controllo strategico.

Il *Controllo di Gestione* è il processo la cui funzione è di “verificare l’efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati”⁸².

Tale controllo si realizza mediante:

- Fissazione di Obiettivi con sistema di budget;
- Determinazione dei risultati conseguiti dai vari Centri di Costo⁸³;
- Analisi degli scostamenti tra obiettivi e risultati;
- Individuazione di azioni correttive;

gli strumenti utilizzati sono costituiti da:

- Reportistica di consuntivazione;
- Contabilità analitica;
- Budget.

⁸² D. Lgs. 286/1999, art. 1

⁸³ I centri di costo sono unità organizzative individuate in coerenza con il centro di responsabilità amministrativa cui appartengono. Ad ogni centro di costo è assegnata la responsabilità di gestire le risorse dalle quali si generano i costi. Il centro di responsabilità amministrativa corrisponde all’unità organizzativa di livello dirigenziale generale: tali criteri, applicati al caso Aams, individuano un unico centro, corrispondente all’intero ente e presieduto dal Direttore generale. I centri di costo in Aams sono articolati su due livelli: il primo corrispondente alle 5 direzioni più un CdC per le sedi periferiche e uno comune per la sede centrale; il secondo livello corrispondente agli uffici centrali, agli organi di staff alle direzioni, gli uffici regionali e ai depositi .

Reportistica di consuntivazione: il Reporting è lo strumento che consente di informare i responsabili, ai vari livelli della struttura organizzativa, in modo periodico, univoco e tempestivo, circa l'andamento gestionale. Il Reporting consente un controllo sugli scostamenti tra budget e consuntivo tale da favorire l'individuazione delle azioni da intraprendere per mantenere i livelli di efficienza, efficacia ed economicità prefissati.

Sul fronte della consuntivazione di produzione l'Aams si è dotata di un cruscotto direzionale GIS, già descritto.

Dal punto di vista della reportistica economico/finanziaria, questa è stata realizzata a partire dal sistema per la gestione contabile finanziaria integrata di cui l'Aams si è dotata.

Tale sistema consente di registrare i fatti contabili secondo una chiave contabile articolata per: centro di spesa, capitolo di bilancio, articolo e tipo di movimento; mentre gli eventi economici vengono contabilizzati per: conto, centro di costo, funzione obiettivo e attività. Non tanto l'articolazione del piano delle voci di conto, quanto l'articolazione della chiave contabile ed il corretto utilizzo di questa in fase di registrazione del fatto contabile, consentono una consuntivazione diretta, analitica e puntuale degli eventi economici/finanziari. A partire dalla lettura delle registrazioni contabili è possibile ottenere una reportistica articolata secondo i segmenti di chiave contabile.

Come primo passo verso una reportistica economica sono stati realizzati quattro report, due di natura finanziaria e due di natura economica. Nelle successive figure 12⁸⁴ sono illustrati esempi concreti di reportistica.

Figura 12 A – Home page REPORTING



Figura 12 B – REPORTING – ANALISI RICAVI

Conto	Metodo	Budget	Periodo	Progressivo	Budget Disponibile	Avanzamento
PROVENTI PER PRESTAZIONE DI SERVIZI		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Rimborsa spese per il controllo del settore tabacchi e saline dismesse		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Rimborsa spese per il controllo della gestione del Lotto		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Rimborsa spese per la gestione delle Lotterie nazionali		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Compenso per il controllore centralizzato gioco del Bingo		0,00	9.359.109,74	47.119.219,74	-47.119.219,74	0,00%
Canoni per la gestione telematica degli apparecchi per il gioco lotto		0,00	423.003,90	2.115.019,50	-2.115.019,50	0,00%
PROVENTI DA GIOCHI		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Proventi da Lotterie nazionali ad estrazione differita		0,00	1.690.690,00	10.190.090,00	-10.190.090,00	0,00%
Proventi da Lotterie nazionali ad estrazione istantanea		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Prelevamento fondo di riserva Lotterie nazionali ad estrazione differita		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Concorso pronostici, scommesse sportive - Quota fondo di riserva		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Proventi dai concorsi pronostici di manifestazioni sportive - C.O.N.I.		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Proventi da scommesse di manifestazioni ippiche - U.N.I.P.E.		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Entrate derivanti dal Bingo		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Assegnazioni per la gestione del Lotto		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Scommesse diverse - Fnti vari		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%

⁸⁴ N. B. : i dati riportati nelle tabelle sono assolutamente casuali e non indicano alcuna corrispondenza con i valori reali.

Figura 12 C – REPORTING ANALISI COSTI

Costi. MicroStrategy 8 - Microsoft Internet Explorer

Indirizzo: http://26.2.196.142/MicroCDG/servlet/mstrWeb?ev=5005&src=mstrWeb.report.5005&mstrWeb=DAWAWEB.CDG*_Monopoli.0_&frame=*-1.*-1.0.0.*0.0.2.*0.

Report condivisi Report personali Creazione di report Sottoscrizioni Personali Cronologia Preferenze Cerca Guida Logout

CDG_Monopoli > Report condivisi > Reporting > Costi

File Visualizza Dati Formato Ultimo aggiornamento: 27/02/2007 11:38:18

Tutte le metriche Attivazione prodotto %

RAGGRUPPAMENTO A PAGINE: Centro di Costo: Totale Anno: Totale Mese: Totale Funzione Obiettivo: Totale Attività: Totale

Righe di dati: 86 Colonne di dati: 5

Canto	Metriche	Budget	Periodo	Progressivo	Budget Disponibile	Avanzamento
COSTI DI STRUTTURA		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Cancelleria		0,00	9.000,00	27.000,00	-27.000,00	0,00%
Carta, stampati e modelli		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Carte-valori, valori bollati e registrazioni contratti		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Contrassegni fiscali		0,00	1.026.274,86	4.105.099,44	-4.105.099,44	0,00%
Cartelle e sigilli per il Bingo		0,00	4.879.077,14	22.353.559,62	-22.353.559,62	0,00%
Giornali e riviste		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Pubblizzazioni		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Publicazione di bandi di gara		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Materiale informatico		0,00	53.799,36	207.256,58	-207.256,58	0,00%
Carburanti, combustibili e materiali vari		0,00	7.435,96	33.461,82	-33.461,82	0,00%
Altri beni di consumo		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Locazione, noleggi e leasing immobili		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Locazione, noleggi e leasing mezzi di trasporto		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Manutenzione ordinaria immobili		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Manutenzione ordinaria hardware e software		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Manutenzione ordinaria impianti e macchinari		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Manutenzione ordinaria mezzi di trasporto		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Ammortamento terreni e fabbricati		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Ammortamento impianti e macchinari		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Ammortamento mobili e arredi da ufficio		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Ammortamento mezzi di trasporto		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Ammortamento hardware		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%

Operazione completata Intranet locale

Costi. MicroStrategy 8 - Microsoft Internet Explorer

Indirizzo: http://26.2.196.142/MicroCDG/servlet/mstrWeb?ev=5005&src=mstrWeb.report.5005&mstrWeb=DAWAWEB.CDG*_Monopoli.0_&frame=*-1.*-1.0.0.*0.0.2.*0.

Report condivisi Report personali Creazione di report Sottoscrizioni Personali Cronologia Preferenze Cerca Guida Logout

CDG_Monopoli > Report condivisi > Reporting > Costi

File Visualizza Dati Formato Ultimo aggiornamento: 27/02/2007 11:38:18

Tutte le metriche Attivazione prodotto %

RAGGRUPPAMENTO A PAGINE: Centro di Costo: Totale Anno: Totale Mese: Totale Funzione Obiettivo: Totale Attività: Totale

Righe di dati: 86 Colonne di dati: 5

Spese di missione (cassa)		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Spese di missione estero		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Formazione e addestramento del personale		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Incarichi		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Spesa per la refezione al personale		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Spese per prestazioni sanitarie		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Assicurazioni per il personale		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Altre spese di personale		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
TRASFERIMENTI		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Lotterie nazionali - Premi		0,00	1.651.119,60	9.862.098,00	-9.862.098,00	0,00%
Lotterie nazionali - Erario		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Lotterie nazionali - Enti vari		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Lotterie nazionali - Quota fondo di riserva		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Lotterie nazionali - Compenso AAMS		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Lotterie nazionali - Altri servizi ausiliari		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Lotterie nazionali - Incarichi		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Concorsi pronostici, scommesse sportive - Premi		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Concorsi pronostici, scommesse sportive - Erario		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Concorsi pronostici, scommesse sportive - Enti vari		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Concorsi pronostici, scommesse sportive - Quota fondo di riserva		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Scommesse sportive ippiche - Enti vari		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Bingo - Erario		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Bingo - Compenso AAMS		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Lotto - Erario		0,00	2.145.727.825,62	8.437.183.476,86	-8.437.183.476,86	0,00%
Lotto - Premi		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Scommesse diverse - Enti vari		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
ALTRI COSTI, IMPOSTE E TASSE		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Costi straordinari		0,00	10.279,56	33.127,60	-33.127,60	0,00%
Esborso da contenzioso verso personale dipendente		0,00	293.691,29	1.136.487,16	-1.136.487,16	0,00%
Esborso da contenzioso verso terzi		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Sopravvenienze passive		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Interessi passivi		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Imposte sul patrimonio		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Tassa sui rifiuti		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Totale		0,00	2.170.634.187,27	8.569.491.224,22	-8.569.491.224,22	0,00%

Operazione completata Intranet locale

Figura 12 D – REPORTING – ANALISI DELLE ENTRATE

Report condiviso Report personali Creazione di report Sottoscrizioni Personali Cronologia Preferenze Cerca Guida Logout

CDG_Monopoli > Report condivisi > Reporting > Entrate

Ultimo aggiornamento: 27/02/2007 11:41:58

Tutte le metriche Attivazione prodotto %

RAGGRUPPAMENTO A PAGINE: Centro di Entrata: Totale Anno: Totale Mese: Totale

Funzione Obiettivo: Totale Attività: Totale

Righe di dati: 24 Colonne di dati: 4

Capitolo	Metriche	Budget	Accertato	Budget Disponibile	Avanzamento
Canoni per il sale estratto o prodotto		0,00	0,00	0,00	0,00%
Proventi derivanti dalla fornitura di tasselli fiscali ai produttori esteri e nazionali di tabacchi lavorati		0,00	792.195,70	-792.195,70	0,00%
Proventi diversi e recupero fondi		0,00	-2,00	2,00	0,00%
Proventi relativi ai canoni di concessione per la gestione della rete telematica relativa agli apparecchi da divertimento ed intrattenimento		0,00	211.501,95	-211.501,95	0,00%
Proventi relativi alle concessioni alle rivendite dei generi di monopolio ed alle ricevite del lotto		0,00	6.018.654,49	-6.018.654,49	0,00%
Versamento da parte di terzi contraenti con l'Amministrazione delle somme riscosse per spese di copia, stampa, carta bollata, registrazione e varie, inerenti alla stipula di contratti		0,00	0,00	0,00	0,00%
Contributo da parte del MEF per il sostenimento delle spese relative agli apparecchi da intrattenimento e divertimento		0,00	0,00	0,00	0,00%
Rimborso dal Ministero dell'Economia delle spese sostenute dall'AAMS per le attività di interesse generale relative al controllo delle imposte sui tabacchi lavorati		0,00	0,00	0,00	0,00%
Ritiro di immobili di proprietà dell'Amministrazione		0,00	0,00	0,00	0,00%
Rimborso spese per il controllo della gestione del lotto		0,00	0,00	0,00	0,00%
Economie nei residui passivi e maggiori accertamenti nei residui attivi dei precedenti esercizi finanziari		0,00	0,00	0,00	0,00%
Rimborso spese per la gestione delle lotterie nazionali		0,00	0,00	0,00	0,00%
Compenso per il controllore centralizzato del gioco del Bingo		0,00	4.680.154,87	-4.680.154,87	0,00%
Entrate derivanti dai concorsi pronostici connessi a manifestazioni		0,00	272.341,05	272.341,05	0,00%

Operazione completata Intranet locale

Figura 12 E – REPORTING – ANALISI DELLE USCITE

Report condiviso Report personali Creazione di report Sottoscrizioni Personali Cronologia Preferenze Cerca Guida Logout

CDG_Monopoli > Report condivisi > Reporting > Uscite

Ultimo aggiornamento: 27/02/2007 11:45:53

Tutte le metriche Attivazione prodotto %

RAGGRUPPAMENTO A PAGINE: Centro di Spesa: Totale Anno: Totale Mese: Totale Funzione Obiettivo: Totale Attività

Capitolo	Metriche	Budget	Impegnato	Liquidato	Totale Spese	Bu
Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'IRAP e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione		0,00	0,00	23.081.988,27	23.081.988,27	
Compensi per lavoro straordinario al personale al netto dell'IRAP e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione		0,00	229.346,91	230.888,36	460.235,27	
Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni in territorio nazionale		0,00	0,00	546,00	546,00	
Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni all'estero		0,00	0,00	1.200,00	1.200,00	
Indennità e rimborso spese di trasporto per trasferimenti		0,00	0,00	1.230,00	1.230,00	
Rimborso all'INAIL delle prestazioni economiche rese per conto dell'Amministrazione		0,00	0,00	0,00	0,00	
Fondo per il trattamento economico accessorio dei dirigenti di prima fascia		0,00	0,00	100.000,00	100.000,00	
Oneri sociali a carico dell'Amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti		0,00	0,00	3.493.908,49	3.493.908,49	
Somme dovute a titolo di IRAP sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti		0,00	0,00	767.111,77	767.111,77	
Fondo generale per l'erogazione del trattamento accessorio		0,00	0,00	127.343,68	127.343,68	
Compensi per speciali incarichi		0,00	0,00	0,00	0,00	
Spese per il funzionamento - compresi gettoni di presenza, compensi ai componenti, indennità di missione e rimborso spese di trasporto ai membri estranei all'AAMS - di Consigli e Comitati		0,00	4.115,00	598,00	4.713,00	
Rimborso al Tesoro della spesa corrispondente agli emolumenti degli impiegati della RGS in servizio presso TAAMS		0,00	0,00	0,00	0,00	
Spese casuali		0,00	0,00	0,00	0,00	

Operazione completata Intranet locale

Contabilità analitica: la contabilità analitica (COAN) è lo strumento di rilevazione contabile che, attraverso l'individuazione dei Centri di Costo, permette di determinare la redditività economica dei singoli reparti operativi, ossia la redditività dei prodotti e dei servizi resi. La contabilità analitica comporta sia l'analisi dei costi e dei ricavi che il calcolo di risultati economici particolari (relativi a singole produzioni, singoli rami di attività). Le informazioni fornite dalla contabilità analitica hanno lo scopo di orientare le scelte operative, pianificare e controllare la gestione di un'organizzazione.

L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato aveva previsto la realizzazione del sistema di contabilità analitica per la fine del 2006 e gli inizi del 2007 ma, a tutt'oggi continua a fare riferimento al sistema di contabilità finanziaria.

Processo di budget: il budget è uno strumento contabile, ma anche organizzativo e motivazionale, finalizzato alla programmazione di breve periodo, al coordinamento e all'autocontrollo. Nell'ambito di Aams riveste una valenza che va al di là dell'organizzazione stessa in quanto è strettamente correlato alla definizione dei fabbisogni in termini di legge finanziaria.

L'attività di analisi, progettazione e realizzazione di un sistema di budget di funzionamento è in attesa di implementazione.

L'introduzione di un sistema di *Controllo strategico* è un processo molto lungo che richiede il coinvolgimento di tutta la struttura organizzativa e la condivisione da parte di tutto il personale degli obiettivi da raggiungere. La realizzazione di un modello di BSC, da un punto di vista informatico, potrà essere avviata a seguito di tale coinvolgimento e condivisione del modello.

4 – **Contabilità finanziaria e Contabilità economica**

Il sistema contabile di Aams è basato sul sistema di contabilità finanziaria.

Il piano dei conti previsto dal D. Lgs. 279/97⁸⁵, che fa riferimento unicamente ai costi, e successivamente integrato con le voci relative ai ricavi⁸⁶ con il piano previsto dal DPR 97/2003⁸⁷, ha rappresentato il punto di riferimento nello sviluppo del presente sottoprogetto. Sulla base dell'analisi effettuata sulle caratteristiche di movimentazione e gestione dei singoli capitoli, si è proceduto ad individuare quali voci del

⁸⁵ Il processo di definizione del piano dei conti economico deve rispettare i riferimenti normativi vigenti: la tabella del D. Lgs. 279/97, contiene il piano dei conti di contabilità economica che il legislatore individua quale "strumento per la rilevazione economica dei costi necessario al controllo di gestione" (art. 10, comma 3).

⁸⁶ I ricavi rappresentano una componente rilevante dell'attività gestionale di Aams; l'entrate dell'ente non sono rappresentate unicamente da trasferimenti correnti indistinti, ma sono finalizzati all'espletamento di specifiche funzioni, nonché correlati all'entità dell'attività svolta – ex. Vendita cartelle Bingo).

⁸⁷ Il decreto contiene il "Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla Legge 20 marzo 1975, n°70" e prevede, all'articolo 43, la predisposizione del conto economico da parte degli enti interessati dalla norma; nello stesso articolo si rimanda all'allegato 11 per quanto riguarda lo schema del piano dei conti di riferimento. Quest'ultimo prevede anche i ricavi, i quali risultano articolati. Su un unico livello.

piano dei conti di riferimento risultano essere movimentate dalla gestione. L'output di questa fase progettuale è rappresentato dalla predisposizione del piano dei conti specifico di Aams, attraverso l'individuazione delle voci economiche relative agli accadimenti gestionali dell'ente. Per quanto riguarda i ricavi si è scesi fino al terzo livello di dettaglio delle voci (partendo dal primo livello individuato dal DPR 97/03); per i costi si è arrivati, in alcuni casi, fino al quarto livello (il modello del D. Lgs. 279/97 prevede tre livelli).

L'obiettivo di dotarsi di un modello di monitoraggio dei costi e delle risorse amministrative, funzionale all'avvio dei sistemi di programmazione e controllo, ha implicato l'avvio e il funzionamento della contabilità economico-patrimoniale e analitica (che direttamente ne consegue)⁸⁸.

Per conciliare le diverse modalità di funzionamento delle due contabilità (finanziaria ed economica) Aams si è dotata di un sistema informativo gestionale (il prodotto **SIGMA**) in grado di supportare le attività che caratterizzano la fase di apertura,

⁸⁸ Il riferimento normativo principale per l'introduzione dei nuovi sistemi informativi contabili presso l'Aams è rappresentato dal d. lgs. 297/97 che al Titolo III ha previsto un sistema di contabilità analitica per centri di costo, basato su rilevazioni di natura economica. La Ragioneria Generale dello Stato ha inoltre emanato una serie di circolari e pubblicazioni relative all'implementazione della contabilità economica analitica presso le amministrazioni centrali. L'ultima versione del "Manuale dei Principi e Regole Contabili del Sistema Unico di Contabilità Economica delle Pubbliche Amministrazioni" è stata recepita dal DM 22/04/2004 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 7 maggio 2004.

gestione e chiusura dell'esercizio finanziario, nonché quella di controllo dei costi e della spesa.

In particolare il sistema informativo consente:

- la gestione e contabilizzazione delle entrate e delle spese, secondo i principi e le norme della contabilità pubblica;
- la predisposizione di un bilancio previsionale e di un rendiconto finanziario per gli aspetti di pianificazione e consuntivazione;
- il trattamento dei documenti contabili (impegno, liquidazione, mandato, accertamento, riscossione, versamento) in tutte le fasi del processo finanziario con visibilità del corretto stato di avanzamento dell'iter e controllo automatico dei fondi di spesa;
- la generazione automatica delle scritture in partita doppia e la produzione dei report contabili (Libro Giornale, Conto Economico, Stato Patrimoniale) secondo le voci del piano dei conti previsto dall'Aams;
- la destinazione dei costi ai processi ed attività (funzioni obiettivo);
- l'attribuzione dei costi ai centri di spesa.

Il sistema unico di contabilità finanziaria e contabilità economica è in grado di porre in relazione le responsabilità gestionali dei Centri di Spesa e dei Centri di contabilizzazione delle Entrate, con le risorse impiegate e i risultati conseguiti,

basando le proprie funzionalità sull'individuazione della competenza economica dei fatti amministrativi. Tale relazione è resa possibile attraverso una mappatura nel sistema delle possibili relazioni tra i capitoli di spesa e di ricavo con i conti di contabilità generale e gli uffici responsabili.

Ad ogni evento contabile e gestionale che si manifesta può essere quindi associata una chiave contabile finanziaria⁸⁹, per rilevare le informazioni relative ai documenti finanziari, ed una chiave contabile economica⁹⁰, per la relativa rappresentazione dei costi e dei ricavi.

In questa maniera è possibile correlare il costo, o il ricavo, oltre che alla natura, anche alla struttura organizzativa e alle destinazioni. Ciò significa che per tutti i costi, o i ricavi direttamente imputabili, il sistema consente già di ottenere una contabilità economica analitica.

I documenti contabili prodotti dall'Amministrazione Autonoma sono il *conto economico* e lo *stato patrimoniale* per quanto riguarda la contabilità economica, e sono distinti per voci del piano dei conti; per quanto riguarda la contabilità finanziaria il documento contabile è il *rendiconto finanziario* distinto per capitoli di bilancio.

⁸⁹ La chiave finanziaria è articolata in: centro di spesa, capitolo, articolo e tipo di movimento.

⁹⁰ La chiave contabile è articolata in: conto, centro di costo, funzione obiettivo e attività.

Conclusioni

Il profondo mutamento dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, avvenuto in questi ultimi anni, ha richiesto un'azione di comunicazione incisiva che ha catturato il mio interesse. Per analizzare la trasformazione avvenuta nei Monopoli di Stato ho dovuto inserirli in un contesto di più ampio respiro, che vede l'intera Pubblica Amministrazione coinvolta nel processo di riforma.

Le riforme varate a partire dagli anni '90 hanno avuto lo scopo di accrescere l'efficienza e la qualità delle amministrazioni pubbliche, riducendo i vincoli e i controlli e incentivando l'orientamento ai risultati, introducendo logiche manageriali nella gestione pubblica e tentando di definire chiari confini tra politica e tecnostruttura.

In quest'ottica sono stati affidati i poteri di indirizzo e di controllo sui risultati agli organi politici posti al vertice delle amministrazioni, mentre i poteri di gestione e amministrazione sono stati affidati ai dirigenti delle amministrazioni stesse.

A quindici anni di distanza dall'avvio del processo di riforma, i risultati appaiono contraddittori.

L'introduzione di norme che hanno concesso agli organi politici ampi poteri in termini di scelta dei dirigenti, hanno compromesso, piuttosto che favorito, la separazione tra

politica e amministrazione. Ci ritroviamo oggi ad assistere ad una palese sostituzione dei dirigenti operanti a livelli propri della tecnostruttura e non del vertice strategico, in concomitanza con avvicendamenti a livello politico.

Da ciò è derivata una sostanziale riduzione dell'autonomia gestionale dei dirigenti, contrariamente a quanto si voleva raggiungere con l'emanazione delle riforme, in quanto la valutazione avviene, anziché in base ai risultati conseguiti, sulla base degli accrediti politici del singolo dirigente.

La breve durata degli incarichi dirigenziali che ne deriva, porta in molti casi ad una perdita di know-how sulle modalità di funzionamento e gestione delle amministrazioni pubbliche, compensata solo marginalmente dall'ingresso, nelle amministrazioni, di competenze e professionalità nuove e tipiche del mondo imprenditoriale.

L'obiettivo di tentare di trasferire, nelle pubbliche amministrazioni, logiche operative aziendali, facendo leva su sistemi di pianificazione degli obiettivi e di misurazione dei risultati, ha comunque avviato un processo, anche se lento, di progressivo cambiamento culturale. Tuttavia ancora resta molta strada da fare perchè la dirigenza, sia politica che amministrativa, si orienti realmente alla logica obiettivi/risultati.

Un grande lavoro deve essere ancora fatto, sotto il profilo normativo, per lo snellimento delle procedure amministrative e dei controlli.

La nuova logica obiettivi/risultati, con tutti i suoi sistemi e strumenti di pianificazione e misurazione, anziché sostituirsi, almeno parzialmente, alla preesistente logica tradizionale, vi si è infatti sovrapposta, con un effetto di aggravio complessivo dell'azione amministrativa.

Dopo l'analisi critica dell'ondata di interventi normativi che hanno travolto la Pubblica Amministrazione ho focalizzato l'attenzione su una amministrazione la cui storia ci parla di un emblematico legame con l'evoluzione del nostro Paese, ci narra di una particolare vocazione sociale e di una stretta relazione con il territorio: l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Oggi l'attività dell'Aams si concentra, soprattutto, sul comparto dei giochi, per il quale essa costituisce l'organismo pubblico di regolazione e gestione unitaria, ma conservando, al tempo stesso, le competenze di controllo fiscale e di gestione amministrativa in materia di tabacchi.

L'Aams sta cercando di portare a compimento il passaggio dalla visione del Monopolio inteso come strumento per l'accrescimento dell'intervento diretto e del peso dello Stato nell'economia, ad una moderna ed originale concezione del Monopolio e della privativa statale, intesi come condizioni per

realizzare forme innovative di collaborazione tra pubblico e privato, laddove la portata e la natura degli interessi della collettività richiedono la presenza di un'autorità di indirizzo e controllo.

Ciò vale indubbiamente per un comparto particolare come quello dei giochi, caratterizzato dalle grandi potenzialità economiche e dalla sintonia con l'evoluzione del costume, ma che presenta al tempo stesso molteplici implicazioni sociali. Il suo sviluppo richiede infatti una regia capace di stimolare ed indirizzare opportunamente l'apporto dei privati ed i loro obiettivi in termini di redditività compatibilmente con la necessaria tutela del giocatore e con la riduzione dell'area del gioco illegale.

Altrettanto delicato è il ruolo dell'Amministrazione per quanto riguarda il tabacco. Essendo il fumo legato a costumi e stili di vita sempre più divergenti dai dettami della società del benessere e dalle esigenze della salute pubblica, ad Aams viene richiesta un'attenta e responsabile gestione della struttura produttiva, e soprattutto la riqualificazione ed il progressivo ridimensionamento della presenza diretta dello Stato.

L'Aams è stata spinta a percorrere il proprio processo evolutivo dalla nuova normativa, dalla necessità di sottrarre spazi al mercato clandestino valendosi delle nuove tecnologie come facilitatrici dell'intero processo di cambiamento.

Questi fattori di spinta non bastano da soli per attivare nuove strategie di intervento. Bisogna debellare diversi fattori di inerzia quali: la scarsa fiducia degli stessi dipendenti nei confronti dei nuovi valori (passaggio da manifattura a società di servizi); la persistenza di una cultura legata alla precedente “mission” aziendale; la mancanza delle necessarie competenze delle risorse umane e difficoltà delle stesse ad acquisirle. La leadership professionale (Direttore generale e direttori) supportata dai responsabili degli uffici ha tentato, in veste di agenti del cambiamento, di superare l’inerzia organizzativa mettendo a punto un progetto unitario per il cambiamento: The Change Game.

Il progetto è nato dalla necessità di una ristrutturazione imposta principalmente per legge ed è stato affrontato predisponendo un piano di intervento strutturato in quattro distinti sottoprogetti.

Nel tempo, le attività del progetto hanno evidenziato le specifiche aree di maggiore intervento, sulle quali si è deciso di procedere con progetti separati, mirati a raggiungere obiettivi più nitidi.

Tutto questo è, a mio avviso, in linea con le sfide, che le amministrazioni pubbliche italiane si sono ripromesse di vincere, legate alla misurazione delle performance.

Aams si può ritenere un’istituzione capace di percepire e interpretare costantemente il contesto in cui opera, al fine di

orientare, progettare e qualificare opportunamente le proprie azioni.

Bibliografia

AAMS, Giorgio Tino, direttore generale – Convegno internazionale, l'evoluzione del sistema dei giochi: Analisi Comparata – *Il comparto dei giochi in Italia: situazione attuale*, Roma 27 febbraio 2003.

AAMS, *Il punto vincente*, mensile dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, anno I: n. 1, 2, 3, 5, 2004; anno II: 1, 6, 2005.

AAMS, *Programma di controllo sulla gestione per il 2001–Indagine*, 2001.

AAMS, *Raccolta delle principali disposizioni riguardanti l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato*, vol. I e II, Roma, 1959.

AAMS, *Una realtà in evoluzione*, a cura dell'Ufficio del Vice Direttore generale, 2003

AAMS/ETI, *Richiesta istruttoria*, Prot. n. 05/04974.

ANSOFF , *Implanting Strategic Management*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1984.

ASSO TABACCAI, Circolare d'informazione del settore A1/4, *Il nuovo assetto dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato*, 7 aprile 2003.

ATI, *70° anniversario di fondazione: 1927-1997*, Rovereto, 1997.

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, *British American Tabacco/Ente Tabacchi Italiani*, Provvedimento n. 12685, adunanza del 17 dicembre 2003.

BELLETTI G., MARESCOTTI A., *La filiera del tabacco in Italia: impatto economico e problematiche*, Il Mulino, Bologna, 1991.

BENINCASA L., *Cenno sull'ordinamento fiscale della coltivazione del tabacco in Italia. Il tabacco in Italia*, vol. I, ISST, Roma, 1953.

CAMERANI V., FERNANDEZ A., *Saggio di bibliografia del tabacco (Europa e bacino del Mediterraneo)*, Istituto Scientifico Sperimentale per i Tabacchi, Tipografia Fausto Failli, Roma, 1952.

CAMILLI A., *Il monopolio del tabacco in Italia in un secolo di vita*, Istituto Nazionale di Economia Agraria, Foligno, 1961.

CAPALBO C., *L'economia del vizio. Il tabacco nello Stato pontificio in età moderna fra produzione e consumo*, ESI, Napoli, 1999.

CAPOCCHI A., *Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2003.

CARINGELLA F., CARBONE L., ROMANO F., *Il nuovo volto della P.A. tra federalismo e semplificazione*, Edizioni giuridiche Simone, Napoli, 2001.

CARINGELLA F., *Il diritto amministrativo*, Edizioni giuridiche Simone, Napoli, 2001.

CASSESE S., *Amministrazioni statali autonome*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto per l'enciclopedia italiana, vol. II, 1995.

CISL fai il quotidiano: Riv. (2003) anno XI n.34 – *Dall'Azienda Monopoli all'ETI Spa – Privatizzazione, Ristrutturazione*, CCNL, 2003.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,
Documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Regime del tabacco – Valutazione d’impatto estesa*, Bruxelles, 2003.

COMMISSIONE EUROPEA, *La riforma del settore tabacco*,
Fact Sheets Agricoltura, ottobre 1998.

CONFCOMMERCIO on-line, *Privatizzazione Eti: tabaccai in campo con cordata Altadis – Equinox*, febbraio 2003.

CORDARO P., *Le rivendite di generi di monopolio*, Arti grafiche friulane, Udine, 1958.

CORTE DEI CONTI, *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell' ETI - Ente Tabacchi Italiani per gli esercizi 1999, 2000 e 2001, 2002*.

COVA P., *L'industria italiana del tabacco: il Monopolio di Stato*, *Il Tabacco*, LII, n.584, 1948.

DE FEO E., *La distribuzione e la vendita dei generi di monopolio*, Maggioli Editore, 2000.

DIANA G., *La scoperta e la diffusione del tabacco nel mondo*, *La voce del tabaccaio*, LXXII (11), 1999.

DIANA G., *La sigaretta tra storia e curiosità*, Riv. La Voce del Tabaccaio LXXII (10), 1999.

ETI Spa, Pubblicazione: *Eti 1999-2002 passo dopo passo, il cammino diventa innovazione*, 2003.

ETI Spa, Pubblicazione: *ETI spa nascita di un'impresa*, 2003.

ETI, Maurizio Basile, *Relazione introduttiva Gestione 1999*, 2000.

ETI, Maurizio Basile, *Relazione sulla gestione Bilancio 2000*, 2001.

ETI, *Relazione sulla gestione Bilancio 2001 intervento del Presidente*, 2002.

ETINERA, Progetto DFL: attuazione del nuovo regolamento di deposito fiscale, *Verbale conclusivo degli incontri Etinera-AAMS dal 4 Ottobre 2001 e succ.ivi*, Roma, 11 luglio 2002.

HINNA L., MENEGUZZO M., MUSSARI M., DECASTRI M., *Economia delle aziende pubbliche*, Mc Graw-Hill, Milano, 2006.

IL SOLE 24 ORE, *Lo Stato cede i Tabacchi, l'Antitrust approva Bat-Eti*, Art. 19 dicembre 2003.

MARASSO L., *Metodi e strumenti di e-government*, Maggioli Editore, Rimini, 2001.

MASSERA A., *Autonomia e indipendenza nell'amministrazione dello Stato*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1988.

Mc GREGOR BURNS, *Leadership*, Harper & Row, New York, 1978.

MENEGUZZO M., *Managerialità Innovazione e Governance. La P.A. verso il 2000*, Aracne, Roma, 1999.

MENEGUZZO M., *Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana*, "Rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale", n. 1, 2006.

MINISTERO DELLE FINANZE, *Libro bianco sulla riforma dell'A.A.M.S.* Istituto Poligrafico dello Stato, 1981.

MINTZBERG H., *Power in and around Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1983.

MUSSO D., *Altreconomia*, Riv., *il Business del fumo*, 2003.

PIERCE J.C., LOVRICH N.P., MONN C.D., *Social capital and government performance. An analysis of 20 American cities*, "Public performance and management review", vol. 25 n. 4 june 2002.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Il Monopolio dei tabacchi nel dopoguerra IGAP*, Roma, 1953.

REBORA G., MENEGUZZO M., *Strategia delle Amministrazioni Pubbliche*, UTET, Torino, 1990.

RICCOBONO U., *La privatizzazione dei Monopoli di Stato*, Riv. Il Tabacco, n.7, 2000.

SENATO DELLA REP., *Indagine conoscitiva sul piano di riassetto dell'Ente tabacchi italiani: audizione del Ministro delle finanze e del Presidente dell'Ente tabacchi italiani*, Commissioni Permanenti VI Finanze e Tesoro XIII legisl., mercoledì 21 giugno 2000.

SENATO DELLA REP., *Indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse*, Commissioni Permanenti - VI Finanze e Tesoro XIII legisl., audizione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, interviene il Dr. Vittorio Cutrupi, Direttore Generale dei Monopoli di Stato, 58a seduta antimeridiana, 13 febbraio 2002.

SENATO DELLA REP., *Indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse*, Commissioni Permanenti - VI Finanze e Tesoro XIII legisl., audizione Giorgio Tino, Direttore Generale AAMS, mercoledì 13 novembre 2002.

TAMBURELLO S., *I tabacchi di Stato agli inglesi della Bat*, articolo sul Corriere della sera, 17 luglio 2003.

TIVELLI L., TRAVERSA G., *Per uno stato amico: il ruolo dell'e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè Editore, Milano, 2003.

VETRITTO G., *La parabola di un'industria di Stato*, Marsilio Editori, Venezia, 2005.