



SEGRETERIE NAZIONALI

Audizione delle Organizzazioni Sindacali dell'8 novembre 2011
Presso Camera dei Deputati ó VIII Commissione Permanente ó
Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

Le presenti Organizzazioni sindacali ringraziano codesta Commissione e la Sua Presidenza per aver accolto la richiesta di Audizione finalizzata ad esporre il punto di vista delle Organizzazioni sindacali che rappresentano le lavoratrici ed i lavoratori dell'Anas, sulla grave situazione che si è determinata anche per effetto delle ultime manovre finanziarie che l'hanno coinvolta.

L'Anas, quale soggetto pubblico a cui sono stati conferiti dagli anni 40 in poi compiti di realizzazione e di tutela del patrimonio stradale nazionale, nel corso dell'ultimo decennio è stata interessata da vari interventi legislativi che hanno inciso profondamente sul suo assetto giuridico e sulla sua organizzazione.

Il riferimento all'evoluzione dell'ANAS, da Azienda di Stato ad Ente pubblico economico ed infine a società per azioni, viene fatto per evidenziare che fino alla costituzione dell'Ente, pur nella trasformazione effettuata, veniva confermato all'Anas il ruolo di soggetto strumentale ai compiti pubblici, con il riconoscimento sostanziale del diritto ad una mobilità gratuita dell'utenza stradale sulla rete di interesse nazionale. Successivamente, il Governo si è più volte adoperato con la finalità (all'inizio forse non così dichiarata, quando si prospettava la vendita di "tratti di rete stradale nazionale" da cedere "a prezzo di mercato" a Infrastrutture S.p.a, con il pagamento di un "pedaggio figurativo, comunque non a carico degli utenti"), di portare l'Anas al di fuori del perimetro della Pubblica Amministrazione più sul piano formale che sostanziale. Solo recentemente la Società sembra essere stata ritenuta idonea a riscuotere effettivamente i pedaggi su una parte della rete che gestisce, anche con l'obiettivo di determinare la sua autonomia finanziaria dal bilancio dello Stato e dai relativi costi economici anche nei confronti dell'Unione Europea.

Le scriventi tengono a ribadire in questa sede il proprio giudizio su tali scelte, operate nel corso di questi anni, peraltro già ampiamente rappresentato anche nel

corso di Audizioni precedenti e alle quali fanno completo riferimento (v. Audizione del 19 settembre 2006 presso la Commissione VIII del Senato), allo scopo di evidenziare che, con le norme introdotte a partire dallo scorso anno, sembra essere stato invertito totalmente il percorso intrapreso, facendo ricadere per la prima volta anche sull'Anas società per azioni, attraverso il Decreto Legge 78/2010, le restrizioni destinate a tutte le amministrazioni pubbliche, ignorandone tra l'altro le funzioni ad essa assegnate di Polizia Stradale e quelle poste a garanzia della sicurezza e della percorribilità delle strade e, successivamente, prevedendo la costituzione di un'Agenzia, (art. 36 della L. 111/2011), che possa avvalersi, per la realizzazione dei compiti ad essa attribuiti, della stessa Società ANAS.

La legge 122/2010, nell'ambito dell'art. 9 destinato al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego, pertanto non è intervenuta solo sul trattamento economico del personale, sul blocco degli scatti di anzianità, sul trattamento previdenziale, sulle progressioni di carriera, ignorando la natura privatistica del CCNL in essere, ma anche sulla composizione dell'organico a tempo indeterminato (comma 5), prevedendo limitazioni all'assunzione fino al 20 % delle unità cessate nell'anno precedente e dimezzando di fatto le unità da reclutare con contratto a tempo determinato e con altre fattispecie lavorative diverse dal tempo indeterminato (comma 28).

Il blocco delle assunzioni, applicato all'ANAS in quanto facente parte delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione individuate dall'ISTAT, ha inciso in modo preoccupante proprio sui compiti istituzionali destinati a funzioni di pubblica utilità, quali la tutela e la sicurezza degli utenti della strada, non consentendo, inoltre, l'applicazione di accordi sindacali già definiti, orientati a potenziare appunto tali attività.

Diversamente, il grave danno che si sta conseguentemente producendo sulla viabilità nazionale del nostro Paese, ad avviso delle scriventi, si sarebbe potuto limitare riconoscendo al personale di esercizio dell'Anas la stessa deroga già prevista per analoghe funzioni svolte da altre istituzioni pubbliche, come le Forze di Polizia, la Protezione civile ed i Vigili del Fuoco, per i quali la stessa legge non ha infatti previsto i blocchi occupazionali genericamente e linearmente introdotti.

Tale normativa, tra l'altro, oltre ad imporre un iniquo sacrificio ai lavoratori e alle lavoratrici che sono stati allontanati dall'Anas o che non hanno visto riconfermato o trasformato il proprio rapporto di lavoro, non sta determinando un

concreto risparmio di gestione, in quanto molti dei compiti istituzionalmente assegnati ad Anas, legati ad esempio alle operazioni invernali o ai servizi da garantirsi per la sicurezza dell'utenza stradale, per essere comunque assicurati, sono dati in appalto anche con accrescimento degli stessi costi economici.

Proprio per tale effetto sarebbe utile, ad avviso di queste organizzazioni sindacali, avviare ogni utile indagine per una verifica dell'effettivo risparmio che tale manovra di contenimento della spesa sul personale ha prodotto sui costi più complessivi di gestione sull'Anas.

È opportuno ricordare, inoltre, che in questo settore è tuttora vigente il DPR n. 1126 dell'11/12/1981 (*Approvazione del regolamento del servizio di manutenzione delle strade ed autostrade statali dell'Azienda nazionale autonoma delle strade*) che prevede anche la composizione di tipo di una squadra di manutenzione, oggi non più realizzabile proprio a causa del numero ridotto di personale d'esercizio in servizio sulle strade, anche per effetto di scelte poco oculate operate dalle diverse gestioni aziendali, ma oggi anche aggravata dalle limitazioni al reclutamento di personale sopra richiamate.

Questa condizione, in costanza di applicazione di quel DPR, accresce i rischi di sanzioni per tutto il personale impegnato nel settore di esercizio (addetti e preposti), talvolta anche penali, che si scaricano direttamente anche sui lavoratori che svolgono funzioni di capo operaio, senza considerare che gli incidenti sulle strade, spesso, avvengono proprio perché il personale destinato ad assicurarne la sicurezza è insufficiente e gli investimenti pubblici stanziati annualmente per la manutenzione non adeguati.

Non a caso le OO.SS. avevano raggiunto un'intesa con l'Anas per l'introduzione di un nuovo modello di organizzazione dell'esercizio rivolto all'accrescimento progressivo di tali servizi, a partire da quelli destinati alla rete nazionale che presenta le maggiori criticità a causa dell'elevato traffico e dei rischi di interruzione della circolazione e che potesse sopperire anche alle maggiori problematiche derivanti dalla vigenza del DPR 1126/1981, del quale non si può che richiedere l'abrogazione.

È per questo, e proprio in ragione della specificità delle funzioni esercitate dal personale d'esercizio dell'Anas che, già in occasione dell'emanazione del decreto Legge 78/2010, queste OOSS avevano chiesto che fossero apportate le necessarie modifiche a garanzia della sicurezza stradale e a tutela dei lavoratori che vi operano.

In ogni caso, appreso anche che il Ministero dell'Economia e delle Finanze (v. nota prot. n.8598 del 08/04/2011, relativamente all'art. 9, commi 5,7,8,28 e 29) sembrava aver riconosciuto tali problematiche, queste organizzazioni sindacali ritenevano che le ulteriori criticità immesse con il blocco delle assunzioni sarebbero state prontamente superate attraverso successivi atti legislativi. Hanno però purtroppo dovuto constatare che tali modifiche non sono state introdotte in nessuno dei testi successivamente prodotti e, pertanto, sono qui ad evidenziare ancora una volta tale necessità, segnalando anche che il DL 78/2010 ha già prodotto il taglio di circa 500 unità di personale tra quello a tempo indeterminato, a tempo determinato e stagionale, gran parte del quale ha intaccato proprio le attività che assicurano servizi e sicurezza all'utenza stradale, ed ha inoltre investito lavoratori che, in larga parte, hanno maturato un rapporto lavorativo di lungo periodo con l'Anas.

Recentemente il legislatore è intervenuto ulteriormente sulla viabilità di interesse nazionale attraverso l'art. 36 contenuto nel D.L. 6 luglio 2011, n. 98, tramite il quale, insieme al tentativo di un superamento dell'annosa questione del doppio ruolo rivestito dall'Anas di concedente e concessionario delle tratte stradali ed autostradali, nonché di vigilante dell'esecuzione dei lavori di costruzione e di gestione delle autostrade in concessione (questione più volte rilevata anche da organismi comunitari, dal Ministero vigilante e dalla Corte dei Conti, successivamente alla trasformazione dell'Anas in società per azioni), si è aggiunto un completo sconvolgimento dei compiti fin qui assegnati alla stessa Anas, con conseguenze anche sugli assetti del personale e sui trattamenti economici degli stessi.

Come è noto, tale art. 36 prevede l'istituzione di un'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, alle dirette dipendenze del MIT, destinata ad assumere il ruolo di concedente, a svolgere le funzioni di vigilanza, controllo e programmazione oltre ad acquisire anche una serie di competenze non finalizzate alla sola attività di concedente, con il rischio di un forte rallentamento delle attività destinate a rendere produttivi gli investimenti, nonché delle procedure rivolte alla realizzazione delle opere e di duplicazione delle funzioni tra i due soggetti, considerando che l'Anas non potrà certo privarsi dell'esercizio di alcune funzioni, pena la propria inefficacia operativa. Senza considerare che il conflitto delle competenze tra gestore e controllore, che si voleva risolvere, rischia di spostarsi dall'Anas all'Agenzia.

E' per questo che, a parere delle presenti OO.SS., rispetto al testo normativo oggi vigente, dovrebbero essere apportate le necessarie modifiche per lasciare opportunamente in capo all'Anas i compiti di:

1. approvazione dei progetti relativi ai lavori inerenti la rete stradale ed autostradale di interesse nazionale affidati direttamente ad Anas dall'Agenzia;
2. elaborazione di proposte e definizione di programmi per il progressivo miglioramento ed adeguamento della rete delle strade e delle autostrade statali gestita e della relativa segnaletica;
3. attuazione delle leggi e dei regolamenti concernenti la tutela del patrimonio delle strade, delle autostrade, nonché la tutela del traffico e della segnaletica adottando i provvedimenti necessari per la sicurezza sulle strade;
4. effettuazione e partecipazione a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione.

Si rileva infatti che le competenze assai numerose e diversificate attribuite all'Agenzia rischiano di determinare un appesantimento burocratico della struttura e tempi eccessivamente lunghi per lo svolgimento delle relative funzioni, senza considerare che tale sbilanciata ripartizione delle funzioni comporterebbe, inevitabilmente, un consistente ed eccessivo trasferimento di personale dall'Anas S.p.A. all'Agenzia.

In generale, ogni processo di creazione di nuove istituzioni e di riorganizzazione delle strutture esistenti, comporta una serie di oneri di tipo straordinario che non possono essere riconducibili a quelli riferiti alla gestione ordinaria. Oltretutto, la scissione di una società in due unità, nell'incidere su possibili risparmi generabili proprio attraverso una gestione unitaria, rischia di determinare quella duplicazione di funzioni e di costi, che prima accennavamo e determinare, paradossalmente, un incremento della spesa pubblica invece che un risparmio!

Alla luce di tali considerazioni risultano, secondo le presenti organizzazioni, anche difficoltosi non solo il processo di creazione dell'Agenzia, ma anche quello di riorganizzazione dei compiti cosiddetti "residuali" dell'Anas che, anche secondo le considerazioni sopra riportate, appare di difficilissima realizzazione, visto che, allo stato attuale, dovrebbe avvenire unicamente con le risorse finanziarie rese disponibili dalla legislazione vigente, assolutamente insufficienti e persino ridotte. Al riguardo,

infatti, si presume che anche quelle derivanti dall'art. 1020 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, saranno destinate tutte al funzionamento dell'Agenzia e si segnala che, a tutt'oggi, risulta ancora non emanato il D.P.C.M. di attuazione del D.L. 78/2010, che avrebbe dovuto individuare le tratte stradali ed autostradali da sottoporre a pedaggio e per le quali si è invece assistito all'assegnazione di un bando di gara per la relativa riscossione.

La questione che riguarda le modalità di finanziamento dell'Anas residuale e l'individuazione delle risorse che dovrebbero sostenerne l'attività, appare, a seguito dell'emanazione del decreto di luglio scorso ancora più complessa e assume caratteristiche di gravità eccezionale.

Infatti, oltre alla previsione di attribuzione gratuita al Ministero dell'economia e delle finanze (o a società dallo stesso controllata) di tutte le partecipazioni detenute da Anas s.p.a. anche in società regionali, nonché in Stretto di Messina s.p.a., non è sicuro nemmeno il rientro delle concessioni in scadenza o non rinnovate, relative a tratte autostradali già soggette a pedaggi e rispetto al quale, l'avvio della gara per l'A22, crediamo che ne costituisca un chiaro esempio.

Prevedere inoltre che l'eventuale subentro dell'Anas nella gestione di tali tratte autostradali debba essere a costo zero per l'amministrazione pubblica (comma 3, art. 36), anche nella fase iniziale, senza considerare che il peso dell'investimento per tale rientro comporterebbe nel tempo un vantaggio per le casse pubbliche, è sembrato alle scriventi estremamente contraddittorio.

Sul tema del finanziamento dell'Anas, seppure questo abbia una rilevanza economica sicuramente inferiore a quanto sopra rilevato, permane anche l'incertezza delle entrate derivanti dalle autorizzazioni rilasciate per pubblicità ed accessi sulla rete stradale, fino ad oggi destinate al funzionamento dell'Anas, visto che l'Agenzia subentra più in generale sui diritti dell'ente proprietario fino ad oggi attribuiti all'Anas.

Infatti, poiché l'Agenzia acquisisce le funzioni di concedente di Anas s.p.a. per le convenzioni in essere alla stessa data esercitando ogni competenza già attribuita in materia all'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali e ad altri uffici di Anas s.p.a. ovvero ad uffici di amministrazioni dello Stato, i quali sono conseguentemente soppressi, ci si chiede, tra l'altro, se i tempi di realizzazione dello schema di convenzione e di predisposizione del nuovo statuto della società, da definirsi entro il 31 dicembre 2011, siano sufficienti per ridisciplinare una materia così delicata e complessa.

Le scriventi, nel chiedersi più in generale quale sia stata la strategia che ha sostenuto tali scelte, segnalano secondo le proprie esperienze che la costituenda Agenzia sembra assomigliare di più, per i compiti assegnati, ad una parte della vecchia Azienda di Stato, ante la riforma degli enti pubblici varata nei primi anni novanta.

È apparso tra l'altro assai inadeguato che la norma abbia attribuito al solo Amministratore unico l'individuazione di tutte le risorse umane, finanziarie e strumentali dell'Anas S.p.a. senza prevedere per l'emanazione del relativo DPCM una consultazione con le organizzazioni sindacali, anche alla luce delle possibili gravi ripercussioni che questo può comportare per il personale coinvolto e anche per l'individuazione di criteri oggettivi e condivisi, destinati ad un governo trasparente di questo processo.

È risultato anche inaccettabile che il personale dell'Ispettorato di Vigilanza I.V.C.A., con rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato, già inserito in tale servizio, che avrebbe certamente visto il suo inserimento organico e stabile presso uffici che ne avevano del resto manifestato il fabbisogno, non possa essere trasferito presso l'Agenzia (secondo periodo, comma 5, art. 36) la quale si priverà, tra l'altro, di personale già formato e immesso in un percorso professionale di conoscenza delle problematiche di controllo delle attività in concessione.

Relativamente al personale da trasferirsi, nel valutare non negativamente la previsione di mantenimento dell'inquadramento previdenziale nonché del trattamento economico fondamentale ed accessorio, mediante l'adozione della disciplina contrattuale del comparto ministeriale, si ritiene invece estremamente grave che l'assegno *ad personam* di tale personale, a garanzia del differenziale economico iniziale, sarà riassorbito dai successivi miglioramenti economici, conseguiti a qualsiasi titolo. Questo comporterà per il personale Anas trasferito il blocco sostanziale dei miglioramenti economici contrattuali ben oltre i limiti già fissati per il pubblico impiego, che, ad in una stima iniziale, può quantificarsi in circa 10-15 anni di attesa!

Relativamente ai problemi del trasferimento del personale si evidenziano anche ulteriori criticità:

1. l'obbligo al passaggio presso l'Agenzia senza il relativo consenso. Le considerazioni su questo punto sono molteplici, sia in ordine alla violazione dei

diritti del lavoratore rispetto ai principi contenuti nella Costituzione Italiana sia nello Statuto dei Lavoratori e nel CCNL Anas;

2. l'incertezza circa il mantenimento delle sedi periferiche oggi previste dall'AV.C.A., destinate al controllo tecnico delle attività delle concessionarie per lo svolgimento dei futuri compiti dell'Agenzia. Tale contesto è assai importante perché potrebbe determinare ulteriore mobilità del personale;
3. il rischio di perdere importanti istituti contrattuali quali quelli relativi alla previdenza e all'assistenza sanitaria integrative oggi contemplate dal CCNL di riferimento;
4. la mancata previsione che i dipendenti con contratto a tempo determinato, trovino collocazione alternativa in Anas in assenza di un loro trasferimento presso l'Agenzia.

Riteniamo utile il contesto di questa Audizione per segnalare anche alcune criticità rispetto a progetti che sembrano potersi abbattere ulteriormente sugli assetti organizzativi della rete stradale nazionale, fermo restando che ci sembra particolarmente inopportuno che, in una fase in cui lo sviluppo e le risposte alla crisi economica sembrano dipendere anche dalla qualità e dalla tempestività con cui le risorse disponibili sono investite, la più grande stazione appaltante del Paese debba essere impegnata e ripiegata su stessa per una non meglio identificata e incerta ristrutturazione interna che non sembra certo possa produrre efficacia ed efficienza del suo operato.

Ci riferiamo, al riguardo, ad alcuni progetti che sono presenti presso codesta Commissione e che prevedono sostanzialmente una completa regionalizzazione della proprietà e della gestione delle strade. Tali progetti, in luogo di prevedere una giusta e riequilibrata ripartizione di competenze tra Stato ed Autonomie locali, anche a parziale correzione della riclassificazione della rete stradale operata per effetto della Legge Bassanini, confermando, analogamente a quanto organizzato presso i principali paesi europei, la presenza di un governo coordinato della rete di interesse nazionale, rischiano di compromettere ulteriormente la gestione unitaria delle strade interregionali e di interesse statale, anche a scapito della sicurezza stradale. Questi progetti prevedono anche una moltiplicazione di società per azioni territoriali, che si aggiungerebbero a quelle già numerose che si occupano di costruzione e di gestione delle strade e delle autostrade nei diversi territori.

Ci riferiamo, inoltre, all'ipotesi contenuta in un ddl già presentato che, nel giusto intento di sopprimere il progetto di pedaggi di cui DL 78/2010, ritenendolo iniquo e forse impercorribile anche per le evidenti manifestazioni di diniego espresse da molte autonomie locali, e recuperando invece quanto contenuto in tema di finanziamento degli Enti gestori delle strade attraverso i proventi delle sanzioni per violazioni al relativo Codice, probabilmente non valuta che l'Anas non potrebbe ricevere neanche questo tipo di entrate, in quanto con il provvedimento di luglio scorso sembra perdere i propri diritti ed i poteri di ente proprietario i quali, come è noto, sono trasferiti alla costituenda Agenzia, con le entrate che ne derivano.

Alla luce di quanto sopra le scriventi richiedono un intervento di codesta Commissione finalizzato a:

- prevedere una profonda rivisitazione del DL 78/2010, ed in particolare superare il blocco delle assunzioni, anche con esclusivo riferimento al lavoro svolto dal personale Anas nell'area dell'esercizio per la sicurezza stradale, per la tutela della circolazione e dell'utenza e per i compiti di protezione civile, visto che tale blocco ha già comportato in un anno quell'inaccettabile taglio di circa 500 lavoratori, che, come detto, assicuravano in gran parte anche le attività necessarie nella stagione invernale e per la salvaguardia della circolazione nei periodi di grande esodo estivo;
- sopprimere l'art. 36 della Legge 111/2011 in tutte quelle parti non destinate a salvaguardare lo Stato nelle scelte strategiche, programmatiche e di vigilanza sulle concessionarie autostradali, attraverso la costituzione di efficaci organismi, ferma restando la necessità che tale controllo si effettui anche per gli aspetti tecnici di costruzione e manutenzione delle opere autostradali e non solo per la parte economico-finanziaria della gestione delle stesse;
- fissare con chiarezza fonti certe e ricorrenti di finanziamento per la gestione, la manutenzione ordinaria e la sicurezza della circolazione stradale sulla rete viaria di interesse nazionale;
- prevedere il superamento, attraverso la sua abrogazione, del DPR 1126/81 in materia di organizzazione dell'esercizio, fornendo un chiaro impulso alla

definizione del decreto interministeriale finalizzato alla sicurezza degli operatori stradali di cui al d.lgs. 81/2008 e s.m.i.

- programmare, quindi, tempi e percorsi necessari per approfondimenti e analisi destinati ad un riordino più complessivo del settore, finalizzati ad un concreto contenimento della spesa e alla valorizzazione più generale della cosa pubblica in un settore quale quello stradale caratterizzato, come è noto, da monopoli naturali, potenziando gli investimenti per la manutenzione e per la salvaguardia delle opere già esistenti, anche quale volano, tra i più efficaci e tempestivi, da destinarsi ad un concreto contributo per la ripresa dalla crisi.