

FILT CGIL - FIT CISL – UILPA ANAS
Segreterie Nazionali

Roma, 19 settembre 2006

TESTO PER L'AUDIZIONE PRESSO
L'VIII COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI DEL SENATO

In rappresentanza delle Federazioni Nazionali di FILT CGIL, FIT CISL, UILPA-ANAS, presentiamo all'VIII Commissione Lavori Pubblici del Senato ed alla Sua Presidente il presente documento, ritenendo che le ragioni di questa Audizione non possano non investire il più generale tema della missione dell'Anas, resa possibile oggi anche attraverso le lavoratrici ed i lavoratori che vi operano. Una missione che è stata oggetto, come ricorderete di numerose manifestazioni e di alcuni scioperi nel corso del secondo semestre dello scorso anno, in ragione delle ben note iniziative governative, ratificate con voto di fiducia in Parlamento, e che, come si rammenterà, non sono state condivise dal Sindacato.

Allo stato attuale ci sembra, dalle diverse dichiarazioni raccolte, che il periodo di preoccupazioni e di incertezze per tali lavoratori non sia esaurito.

Ma il nostro punto di vista, ritiene che la "questione Anas", oggi andrebbe riconsiderata complessivamente, dividendo i problemi strutturali e di riforma (assetti istituzionali e forma di gestione in materia di viabilità) con quelli contingenti (liquidità attuale/soluzione dei problemi connessi) seppure anche questi ultimi siano, secondo le nostre analisi, in parte, il prodotto della mancanza di scelte organiche o di scelte errate degli ultimi anni.

Le trasformazioni dell'Anas

Il modello prescelto dal passato Governo della Società per azioni, confligge secondo il nostro avviso con il ruolo svolto oggi dall'Anas in regime di monopolio naturale e attraverso i trasferimenti economici, praticamente esclusivi, operati dallo Stato. E, dal nostro punto di vista, non sussistono concrete possibilità di arrivare ad una autonomia di bilancio nell'assetto societario anche con il pieno sviluppo delle entrate proprie.

In realtà con la trasformazione operata nel 2002 da parte del precedente Governo, tale problema non è stato valutato, visto che questo cambiamento era probabilmente finalizzato (e lo avevamo già evidenziato anche nel corso di precedenti incontri con l'VIII Commissione del Senato nel corso della passata Legislatura), ad escludere il debito rappresentato dall'Ente pubblico economico dal bilancio sottoposto alla verifica di Eurostat. Ed è stata infatti proprio Eurostat a definire che tale sottrazione era ottenibile con il raggiungimento di un'autonomia finanziaria dell'azienda pari al 50%. (1)

(1) Dichiarazione della Corte di conti- Relazione 2004

"In questo ambito si evidenzia innanzi tutto il mancato conseguimento dell'obiettivo che la privatizzazione dell'ANAS avrebbe dovuto realizzare e cioè il venir meno della sua appartenenza alla Pubblica Amministrazione ai fini della contabilità pubblica grazie alla copertura di almeno il 50% dei costi del proprio funzionamento mediante ricavi di mercato. Questa condizione è ben lungi dall'essersi verificata, sussistendo tuttora la dipendenza economica funzionale, pressoché per l'intero fabbisogno aziendale, dal bilancio dello Stato.

Pertanto tale obiettivo è stato successivamente perseguito (ci sembra inutilmente) in diverse forme:

- a) tentando di vendere le strade (bene demaniale) ad ISPA (Finanziaria 2004), la società interamente pubblica successivamente soppressa e accorpata dalla Cassa depositi e prestiti
- b) considerando la possibilità che l'Anas diventasse destinataria dei pedaggi ombra, (soluzione questa, impraticabile per il carattere interamente pubblico del proprio azionariato come precedentemente avvenuto con l'operazione rivolta a Infrastrutture SPA
- c) prevedendo, con la Legge 248/05, la vendita di una parte della "gestione" della rete ai privati. Una cartolarizzazione per fare cassa e coprire forse il "buco" della precedente operazione con ISPA, in cambio di pedaggi ombra per l'oggi e di pedaggi reali in futuro per una parte della rete stradale nazionale

Proprio da questo punto di vista abbiamo valutato in modo positivo e ragionevole la ricomparsa del debito dell'Anas nel DPEF presentato a luglio.

I problemi finanziari

Ma tutte le soluzioni immaginate da precedente Governo non risolvevano però **il problema del finanziamento della gestione corrente e delle nuove opere** e (per il momento contingente) e quello del deficit attuale. Infatti tale finanziamento, inevitabilmente, sia per la rete restante che per quella da rendere in un futuro pedaggiabile, non può che rimanere (come abbiamo potuto constatare dopo un'attenta ricerca in tutti i Paesi Europei) sulle spalle dello Stato, anche con la vendita di quelli che sono stati definiti dal sindacato i "gioielli di famiglia" della rete stradale nazionale e per i quali, non a caso, alcune società private erano già pronte a costituirsi anche per la sola "gestione" dei pedaggi ombra.

Al riguardo si rammenta che nel corso degli ultimi anni la vicenda dell'Anas ha visto:

- a) un'ipotesi di vendita delle strade a ISPA di 1500 Km.
- b) l'istituzione del pedaggio ombra per una gestione da parte dell'Anas per 8.000 Km di strade
- c) il pedaggio ombra era stato stimato nel DPEF del 2005 per potenziali 4200 Km,
- d) il numero dei chilometri è poi di nuovo salito a 5.500, nell'ipotesi della privatizzazione.

A parte l'indeterminatezza dei chilometri viene comunque da chiederci: il destino dell'Italia è quello di avere in futuro altri 8.000 chilometri di autostrade? Se ciò fosse, con quali risorse dovrebbero essere realizzate o adeguate? E a prezzo di quale impatto ambientale?

Il rapporto con le concessionarie

Con la trasformazione in società per azioni, l'Anas è diventata una concessionaria dello Stato, tale nuova condizione ha evidenziato un elemento di contraddizione con il ruolo assolto di essere anche soggetto concedente e controllore delle concessionarie autostradali, una funzione che lo Stato, attraverso un'Anas autorevole e riformata, avrebbe dovuto invece rafforzare dopo la completa privatizzazione della gestione delle rete autostradale, proponendo forse una revisione dell'atto concessorio.

Inoltre, la scelta operata dal Governo di porre ai vertici della spa, prevalentemente soggetti provenienti dalle società controllate ha reso tale ruolo soggettivamente debole e forse quanto avvenuto nella vicenda Abertis ne è una evidente dimostrazione.

La separazione tra gestione e politica

Si rammenta infine che la scelta operata nel 1994 con la trasformazione dell'Anas da Azienda di Stato in Ente pubblico economico si era manifestata per separare le funzioni di indirizzo politico da quelle di controllo e gestione della rete autostradale e stradale (il ministro dei LL.PP. con l'Azienda era il Presidente dell'Anas). Un'operazione parzialmente riuscita e messa ben a fuoco successivamente dal D.lgs. 419/99 emanato su delega della legge di decentramento amministrativo (59/97), che aveva, non a caso, previsto un riordino degli Enti anche in funzione del rafforzamento di quella separazione di compiti.

Quello che si è potuto constatare è che, con la trasformazione in Spa, l'Anas ha visto l'occupazione diretta della politica per tutti gli aspetti della sua attività di gestione, con le conseguenze che anche componenti autorevoli di questa Commissioni hanno più volte evidenziato.

I PROBLEMI CONTINGENTI

I tagli operati con la Finanziaria 2006 sui finanziamenti previsti per investimenti, stanno causando gravi difficoltà non solo per il **rischio di chiusura dei cantieri** ed i conseguenti tagli occupazionali nell'indotto più complessivo, ma anche per la **gestione corrente aziendale**.

Un tema quest'ultimo che questo sindacato evidenzia in modo particolare, perché tale condizione accresce **i rischi legati alla sicurezza stradale e del lavoro**, che possono invece essere prevenuti attraverso **un'efficace riorganizzazione della vigilanza, delle attività di manutenzione e di adeguamento della rete stradale già esistente**.

Quanto sopra è stato il risultato del

Piano pluriennale di viabilità, che è stato approvato dal CIPE il 18 marzo 2005;

e del Contratto di programma tra ANAS ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che è stato sottoscritto nel maggio 2005.

Pertanto, diverse determinazioni in materia di nuove opere o di spesa corrente dovranno comunque misurarsi con tali deliberazioni già assunte, che, in materia di nuove opere, prevedevano finanziamenti di quanto giustamente definito un "libro di sogni".

Ma la situazione interna all'Anas è anche il risultato della gestione di un vertice societario che, per la **rincorsa alla realizzazione delle grandi opere e l'alta politicizzazione** presente, ha compromesso gravemente le attività più marcatamente istituzionali, la qualità dell'amministrazione più complessiva, accentrando presso la Direzione Generale ruoli e funzioni, **esasperando le esternalizzazioni, in particolare nel settore della manutenzione, mortificando e ridimensionando le attività delle sedi periferiche aziendali**, rendendole incapaci di operare decentemente in rapporto alle reali esigenze del territorio.

I PROBLEMI GIURIDICO/STRUTTURALI

Dovendo necessariamente partire da quanto ereditato con le determinazioni assunte con la legge 248/05 e la Legge Finanziaria 2006, ma provando a non rimanerne schiacciati o troppo condizionati dalla fase contingente, per rispondere in modo strutturale ai problemi della viabilità questo sindacato ritiene utile si debbano affrontare (nell'ordine delle priorità accertate):

- **la chiara ridefinizione dei compiti istituzionali** in materia di viabilità nazionale (**predisposizione** dei piani decennali e triennali/ da approvarsi da parte del Governo, **controllo delle concessionarie autostradali, gestione e realizzazione della rete, compiti di polizia stradali correlati, controllo e certificazione della qualità dei materiali**, etc.).

Tali compiti erano assegnati all'Ente pubblico (Dlgs 143/94) e, in parte, ancora lo sono oggi alla società (v. Legge 248/2005 che ha portato i compiti di **programmazione** dei piani pluriennali e il controllo delle concessionarie in capo allo Stato, con previsione di una rassegna degli stessi ad Anas attraverso la costituzione di una società ad hoc).

- **la rideterminazione di una vera rete** stradale di interesse nazionale, che corregga gli errori determinatasi nella fase di attuazione del decentramento amministrativo.
- **la certezza dei finanziamenti, non solo per la realizzazione di nuove opere** stradali, ma anche **per assicurare la manutenzione e la sicurezza stradale**.
- l'individuazione e la revisione degli **strumenti disponibili** (Appalti/General Contractor/Proje-financing, etc.) per la realizzazione delle nuove opere stradali da parte dei diversi soggetti coinvolti (Ministero, Anas, Concessionarie)
- **la valutazione oggettiva della configurazione dell'Anas in società per azioni.**, dopo cinque anni di esperienza e di attività anche nella capacità di rapporto con le Autonomie locali per il ruolo da esse svolto nel settore della viabilità.

COSA AUSPICARE PER IL FUTURO:

Facendo riferimento anche al quadro europeo ed ai modelli organizzativi presenti nelle principali Nazioni, dal punto di vista di questo sindacato, sono quindi necessarie:

1) la **reintroduzione di un soggetto forte e competente**, in grado di governare e coordinare efficacemente **l'intero "sistema" autostradale e stradale italiano** e che possa garantire attraverso l'assolvimento di compiti istituzionali quali:

- la predisposizione degli **atti di programmazione dei piani pluriennali di viabilità**
- il controllo degli investimenti e delle procedure di appalto per la realizzazione delle nuove opere finanziate con risorse pubbliche **sia per la rete stradale sia per quella autostradale in concessione**
- **il controllo sulle concessionarie autostradali**
- la ricostruzione di un **rapporto organico e diretto con le Autonomie locali** per l'esame delle problematiche comuni
- l'attività di **ricerca e sperimentazione** nel campo della viabilità
- il rilascio di **certificazioni di qualità** nel settore dei materiali impiegati nelle costruzioni.

2) **la certezza delle risorse**, da ricavarsi prevalentemente dalla fiscalità generale, da destinarsi all'intera rete di interesse nazionale che si individua come **gratuita e alternativa a quella a pagamento**, per garantire:

- a) la **manutenzione ordinaria**
- b) la **manutenzione straordinaria** finalizzata ai piani di sicurezza stradale
- c) la gestione ed il controllo del **patrimonio stradale** e delle sue pertinenze, anche attraverso **un'efficace attività di Polizia stradale**
- d) l'erogazione di **servizi all'utenza** (servizi di pronto intervento e di ripristino della viabilità e delle condizioni di sicurezza stradale)
- e) **la sicurezza dei diversi operatori stradali, troppo spesso vittime di incidenti sul lavoro**

In questo caso, per evitare il permanere di un eventuale conflitto di attribuzioni, le quote azionarie oggi in capo ad Anas in alcune concessionarie autostradali, dovrebbero probabilmente essere alienate.

Questa prospettiva non configgerebbe, a nostro avviso, con la scelta di costruzione di percorsi comuni con i settori privati, finalizzati all'ammodernamento di tracciati stradali e per i quali ricercare investimenti finanziari di terzi, avendo ben chiaro **che tale percorso è destinato al pedaggiamento reale** dei percorsi interessati e che tali scelte dovrebbero comunque misurarsi politicamente con i territori che verrebbero coinvolti.

In una riflessione sulle **tariffe stradali** andrebbe inoltre a nostro avviso effettuato un approfondimento sulla distinzione dei pedaggi in rapporto alle diverse tipologie di mobilità (merci/collettiva/privata)

Altre soluzioni di privatizzazione, con la vendita della sola gestione della rete stradale o di parte di essa, destinate a rispondere a problemi di "cassa", così come previsto dalla attuale normativa, si configurano come forme di mera cartolarizzazione, che non porterebbero alcun beneficio strutturale nei conti pubblici.

Per finire, crediamo inutile evidenziare a questa Commissione che questo Sindacato mantiene l'idea di una missione aziendale da non spezzettare o peggio cartolarizzare, proprio perché dall'unità dei ruoli e delle competenze professionali traggono origine le capacità istituzionali e l'efficacia nell'assolvimento dei diversi compiti e che, pertanto, la normativa che oggi è in essere, rappresentata dalla legge 248/06, debba essere profondamente modificata. Una legge, riteniamo, che ha creato il presupposto per la privatizzazione e lo spezzettamento di ben 5.500 chilometri di strade statali e le condizioni per l'introduzione di una separazione tra strade da mettere a reddito (dunque ricche) e strade che rimarrebbero gratuite (e quindi povere), negando il diritto dei cittadini utenti a viaggiare in condizioni di sicurezza sull'intera rete di interesse nazionale.

E vogliamo soltanto rammentare che la soluzione, trovata proprio presso questa VIII Commissione per la Finanziaria 2004, e che aveva previsto la vendita delle strade ad ISPA con la successiva riassegnazione dei compiti all'Anas, era stata allora condivisa anche da questo Sindacato proprio perché manteneva l'unità del governo della viabilità di interesse nazionale ed evitava improvvisi "spacchettamenti".

Ci auguriamo che i problemi determinati dalla passata gestione e quanto si sta rivelando sul piano finanziario quale eredità dolorosa, non inducano a scelte frettolose.

E che la vicenda Abertis, seppure della massima importanza, non induca a considerare il controllo sulle concessionarie solo quale controllo sulla gestione finanziaria delle società controllate e sulle tariffe, compiti della primaria importanza da intrecciarsi, a nostro avviso, con un efficace controllo tecnico da effettuarsi anche sulla qualità dei servizi erogati e sui lavori stradali realizzati attraverso le stesse concessionarie, segnalando che una società ad hoc per il controllo del sistema autostradale privato, così come prevista oggi dalla legge 248, potrebbe determinare una situazione ancora più pericolosa di quella attuale, perché rischierebbe di indebolire ancora di più la vigilanza su di esso.

Ci auguriamo che il contributo di studio ed il parere resi da questo Sindacato in tale importante occasione, sia tenuto nella giusta considerazione di questa Commissione, segnalando che la proposta che vi è contenuta, è voluta partire da un'analisi più complessiva della storia aziendale che riteniamo, proprio in questa fase, non debba essere sottovalutata.