

Infravia 2001
Trascrizioni

TERZA GIORNATA

Nuovi gestori e nuovi ruoli

Venerdì 30 novembre 2001



Nuovi gestori e nuovi ruoli

Roberto Arditi

Coordinatore della terza giornata di Infravia

In questa terza sessione della terza giornata di Infravia 2001, dedicata al tema della Costruzione, manutenzione e gestione delle infrastrutture, parleremo dei nuovi gestori e dei nuovi ruoli che devono esercitare i gestori, le opportunità che abbiamo, visto il contesto generale del decentramento amministrativo, e quindi tutto ciò che può essere fruibile per migliorare e permettere un avanzamento in termini di qualità di servizio sulle nostre infrastrutture.

Il discusso di questa sessione è la dottoressa Maria Pia Cerciello, presidente dell'Associazione mondiale della strada (Aipcr), che viene da un'esperienza come Direttore centrale dell'Anas che penso sia a tutti noti in Italia, ed è una fonte autorevole per assistermi nella continuità e nell'indirizzarci su quali sono i problemi attualmente sul tappeto e quali sono le opportunità e prospettive.

Nei Pre-print della Terza giornata del convegno sono pubblicati, oltre alla quasi totalità degli interventi dei relatori, anche i seguenti contributi scritti:

- **Determinazione e controllo degli standard di qualità delle strade sotto il profilo della sicurezza dell'esercizio, di Carlo Benedetto (Siiv).**
- **Nuovi gestori e nuovi ruoli: la sfida del pensare locale e agire globale, di Mario Virano (Sitaf Spa).**

Nuovi modelli concessori e industriali: proposte e modelli operativi*

Marco Ponti

Politecnico di Milano

Per affrontare l'argomento dei modelli concessori e industriali è necessario innanzitutto mettere a fuoco una serie di elementi teorici, perché un minimo di teoria è necessaria trattando di problemi di concessione, considerando che la cultura moderna della Concessione può dirsi assente in Italia: è nata con la privatizzazione delle grandi utilities in Inghilterra, ma nel nostro Paese non è ancora arrivata.

GESTIONE DI MONOPOLI NATURALI

Cosa dice la teoria: che le infrastrutture, e le autostrade in particolare, costituiscono "monopoli naturali", cioè non possono né debbono essere affidate a meccanismi di mercato; poi sono anche monopoli legali, cioè occupano un territorio, che è altamente regolato. Quindi il mercato, con il libero gioco della domanda e dell'offerta, in prima battuta non può funzionare: se l'operatore, il costruttore o gestore dell'infrastruttura non è regolato, cioè non vi è un'azione da parte di un soggetto terzo, di un regolatore pubblico, genera inefficienze, attraverso rendite di monopolio o, se non è possibile, dilatando i costi.

Tutto il mondo sta studiando come ottenere i benefici della privatizzazione, cioè dell'introduzione di comportamenti privati, senza pagare il prezzo dell'inefficienza connessa alla struttura monopolistica (perché il monopolio tende a essere inefficiente); il dibattito è molto vivace negli altri Paesi, ma non in Italia. I modi principali per ottenere questi risultati sono: la messa in gara periodica della gestione di un monopolio naturale, oppure meccanismi di "price-cap", con i quali si ottiene lo stesso risultato attraverso un'azione sulle tariffe, che impedisce il formarsi di rendite di monopolio e garantisce l'efficienza. La gara garantisce la vittoria del soggetto più efficiente, lasciandolo gestore monopolista di un servizio per un certo numero di anni, assicurando l'efficienza direttamente, attraverso la pressione concorrenziale: il vincitore chiederà pedaggi più bassi o, in caso di pedaggi vincolati, chiederà il minore sussidio, oppure offrirà la royalty più elevata. Il "price-cap", un po' più complicato, garantisce l'efficienza attraverso i pedaggi, le tariffe.

REGOLAZIONE IN EUROPA E IN ITALIA

Ma come è organizzata la regolazione in Europa?, malamente! È ancora agli albori e la disciplina, la letteratura sulla regolazione è molto recente, anche se ci sono due studiosi in odore di premio Nobel, e uno lo ha già avuto (il prof. Buchanan).

A livello europeo non succede quasi nulla: la Commissione, che ha avuto un ruolo molto importante e propulsivo per liberalizzare una serie di settori, in particolare nei trasporti, sui regimi

* Nei Pre-print della Terza giornata del convegno è pubblicata la relativa relazione scritta.

concessori è assente o debole; recentemente è intervenuta sulle concessioni portuali, in modo relativamente innovativo e interessante, ma sulle altre infrastrutture latita, e non per mancanza di idee o capacità. Il terreno è in realtà spinosissimo per l'indeterminatezza dei confini delle infrastrutture, che sono sì le strade, gli aeroporti, i porti ecc., ma anche scuole e ospedali, per cui c'è un problema di sussidiarietà, di interferenze in scelte nazionali, giudicato molto delicato; la Commissione è così intervenuta poco e male, e in modo anche contraddittorio, nel dibattito sul regime concessorio.

Antitrust

Un soggetto che potrebbe intervenire sarebbe l'Antitrust, per la sua funzione di difendere gli utenti da comportamenti monopolistici, ma non può, paradossalmente, perché in Italia, per legge, l'Autorità garante per la Concorrenza e il mercato deve limitarsi a situazioni in cui il mercato agisce pienamente, quando cioè è riconosciuto che vi sia una volontà politica di fare agire pienamente il mercato; questo nelle infrastrutture non si è ancora verificato: si suppone che possa verificarsi fra un po', ma al momento non lo è.

Quindi, anche l'Antitrust sta zitta, perché in presenza di settori "riservati" può solo formulare pareri e raccomandazioni, cosa che puntualmente ha fatto in direzione dell'apertura del settore alla competizione, ma con effetti finora molto attenuati, data l'impossibilità di azioni sanzionatorie.

Autorità dei trasporti

Chi dovrebbe fare il regolatore allora? Dovrebbe farlo l'Autorità dei Trasporti, che è prevista per legge, ma non è stata mai costituita, al contrario di quelle delle Telecomunicazioni e dell'Energia e del gas; questo perché le autorità sono molto fuori moda, e non piacevano già al Governo precedente, non solo a quello attuale (nonostante dichiarazioni contrarie), perché sono soggetti indipendenti, terzi rispetto al decisore politico; il decisore politico non ama particolarmente soggetti indipendenti e terzi, anzi, li vede come fumo negli occhi, quindi erano già in difficoltà prima figurarci oggi, e l'Autorità non è in vista.

Il Cipe e i suoi poteri

Come funziona allora la regolazione? In modo patetico, tanto è vero che io ne faccio parte e nessuno di voi lo sa. La regolazione fa oggi capo al Cipe, organo ufficiale del Tesoro (ministero dell'Economia), che si avvale di un organismo tecnico denominato Nars (Nucleo per l'attività di regolazione dei servizi sociali); nessuno lo conosce perché è un organo consultivo del Cipe per i problemi di regolazione dei trasporti, che non ha però capacità di veto, può solo dare buoni consigli, cosa che ha fatto, ma con scarsissimo effetto, perché tutti li hanno ignorati; quindi una struttura molto debole, anche concettualmente.

CONCESSIONI AUTOSTRADALI IN ITALIA

Per le autostrade la regolazione si basa su una legge, che è innovativa (è molto peggio, ad esempio, per gli aeroporti), perché dice che le concessioni devono andare in gara, ma dalla prossima volta; per questa volta no, facciamo finta di niente. Da qui nascono perplessità sul piano metodologico: se un soggetto pubblico dichiara che la gara è buona cosa, e fa bene alla salute del Paese introdurre elementi competitivi nel settore, è curioso il fatto di dire "per questa volta no, ma da domani sì", perché sul piano concettuale una scelta è buona subito o non lo è.

LE CONCESSIONI IN ITALIA

Nonostante tutto la legge sulle concessioni è innovativa, perché sancisce un principio giudicato universalmente importante; ma cosa continua a non andare bene, suscitando perplessità negli studiosi?

Prolungamento delle concessioni

Innanzitutto, perché sono state prolungate le concessioni?, perché vi era forse un contenzioso? questo significherebbe che gli interlocutori stavano litigando, mentre la decisione del prolungamento, per fare tornare il cash flow, significherebbe che il contenzioso è stato riconosciuto al cento per cento da una delle due parti litiganti (quindi non è stato giudicato un contenzioso).

Quadro degli investimenti

L'altra fonte di perplessità riguarda il quadro degli investimenti, che è la seconda componente del prolungamento delle concessioni senza gare; niente di male, al contrario, però questi investimenti sono stati decisi senza un dibattito generale sul contenuto del pacchetto – per altro molto consistente – che lo mettesse in relazione con qualche politica complessiva dei trasporti; non sarebbe stato un gran male se si fosse guardato, ad esempio, al Piano generale dei trasporti, anche se è un documento debole, nel migliore delle ipotesi, che non sono qui a difendere.

Pedaggi e politica dei trasporti

Un terzo aspetto un po' criticabile riguarda i pedaggi: tutto l'impianto è basato sulla necessità di far tornare il cash flow delle società concessionarie, perché giustamente i conti devono tornare, ma se questo non è in discussione, il problema è invece che un pedaggio autostradale non ha solo effetti di efficienza produttiva, di garantire l'equilibrio finanziario delle aziende, ma ha un significato importantissimo di efficienza allocativa, di equilibrio complessivo della rete dei trasporti, che nella legge sulle concessioni è assolutamente ignorato.

Non è stato mai preso in considerazione che con una politica dei pedaggi di un certo tipo, e con una certa allocazione della capacità nel tempo e nello spazio, si può fare politica dei trasporti. Si è considerato solo una dimensione, l'efficienza produttiva, ma nessuna politica dei trasporti.

Su questo si è aperto un discorso con la Società Autostrade, con l'ing. Borgia in particolare, che era in corso durante il precedente Governo, ma oggi si è sostanzialmente paralizzato; la stessa concessionaria ha comunque ammesso che il problema esiste ed è in qualche misura rilevante.

IL PROBLEMA DEGLI INVESTIMENTI

Sul problema degli investimenti la teoria mette molta cautela in caso di soggetti non esposti alla concorrenza; si chiama "Paradosso di Averch-Johnson": se il concessionario ha obiettivi autonomi ed è in grado di decidere autonomamente in materia di investimenti (non coincide cioè con lo Stato), tenderà a sviluppare spontaneamente una tendenza a sovra-investire; questa tendenza può estrinsecarsi in termini funzionali (opere di scarsa utilità), o in termini di costi (standard e qualità irragionevolmente elevati).

La spiegazione fa capo al seguente argomento: poiché comunque gli investimenti prevedono meccanismi di ripiano – un "equo profitto" e una durata della concessione a essi riferita – continuando a investire il concessionario potrà realizzare un volume

di profitti totali (a parità del saggio di profitto che gli è riconosciuto) più elevato, prolungare le concessioni e comunque gestire flussi di risorse più elevati, con benefici "lateralmente" rilevanti, compresi quelli di maggiore influenza politica a livello centrale o locale. Da qui l'esigenza di un forte controllo "terzo" sugli investimenti, separando al limite il regime concessorio dalla realizzazione degli investimenti stessi, che però in Italia non sembra esserci stato.

I PROBLEMI DEL "PRICE-CAP"

Un altro aspetto importante in questo meccanismo è che definire un price-cap – come ha fatto la legge, ed è una cosa molto positiva – è un lavoro difficilissimo, bisogna ricostruire le funzioni di costo, ed è molto complesso e molto delicato, e si può sbagliare all'insù o all'ingiù; è sostanzialmente un processo di "learning by doing", si impara facendolo.

Per mettere a punto la formula per regolare il price-cap dell'aeroporto di Heathrow, in Inghilterra, sono state impegnate 40 persone, per un anno. Non dico che per la Società Autostrade sarebbe state necessarie così tante persone per tutto quel tempo, ma almeno un minimo di analisi sarebbe stata necessaria, mentre non mi risulta che le forze messe in campo per determinare un price-cap corretto siano state in qualche modo proporzionate alla delicatezza del problema.

STRUTTURA DELLE CONCESSIONI ANTIDILUVIANA

Concludo con un contributo di tipo propositivo, che è richiamato anche nel testo pubblicato nei Pre-print: la struttura delle concessioni autostradali è antidiluviana, i problemi sono completamente cambiati, non solo sul piano funzionale, ma anche su quello normativo.

Preminenza di traffico di media/breve distanza

Le Regioni oggi hanno un ruolo dominante nella gestione della politica dei trasporti, ed è sacrosanto, perché questo corrisponde a un aspetto funzionale: la gran parte del traffico sulla rete autostradale è di media/breve distanza, quindi i problemi sono per la gran parte di scala regionale; si configura quindi una sostanziale convergenza tra la dimensione amministrativa e quella funzionale della rete. Inoltre il traffico è individuabile assai più in termini di bacino, di area territoriale che lo genera, che di singola infrastruttura fisica. Spesso infatti all'asse autostradale sono affiancate o connesse reti stradali complesse, di cui in realtà l'autostrada costituisce soltanto una componente funzionale, ma gestita e governata da logiche diverse (sostanzialmente "come se" la domanda prevalente fosse di lunga distanza).

Logiche di gestione a scala regionale

La coincidenza di questi due fatti – normativo/istituzionale e natura della mobilità – porta a considerare che la dimensione efficiente non è di pezzi o reti autostradali, ma reti regionali di mobilità in cui i fenomeni possono e debbono essere gestiti con una visione sintetica a livello locale, non solo di un asse forte, rapido e tariffato rispetto ad altre logiche totalmente difformi.

In quest'ottica possono essere utilizzati anche gli aspetti tariffari, ad esempio per finanziare la parte non tariffata della rete; quindi sarebbe del tutto sensato se le società autostradali allargassero la loro sfera d'azione a reti regionali.

È un progetto molto avveniristico, riguarda una ridefinizione complessiva del regime delle infrastrutture, ma sembra una cosa da approfondire.

IL NUOVO ASSETTO POSSIBILE

Nel testo pubblicato nei Pre-print si cita il professor Newbery, uno dei maggiori studiosi del settore, che ha proposto qualcosa di questo tipo. Tale nuovo assetto potrebbe essere: amministrativamente riferito al livello regionale, stazione appaltante funzionale alla domanda di traffico dominante; organizzato per "dimensioni minime efficienti", cioè per reti viarie, a pedaggio e non, di dimensioni regionali o sub-regionali; messo in gara periodicamente. In un modello siffatto, la struttura dei ricavi e le modalità di finanziamento degli investimenti dipenderebbero criticamente dai livelli di traffico, dai pedaggi "efficienti", dalle porzioni di rete sottoposte a tariffazione utilizzando la tecnologia (ad esempio, transponder, Gps e segnaletica variabile) per modularne estensione e funzionalità su reti integrate e complesse.

Questo modello comporterebbe la responsabilizzazione del gestore/investitore su tutta la mobilità automobilistica dell'area, inclusa la manutenzione. Consentirebbe anche strategie organiche di incentivazione del trasporto pubblico, sia su gomma (corsie riservate) che su ferro, o del "car pooling" ecc. Amplierebbe il ruolo del settore privato, cercando "know-how" innovativo, all'interno di un quadro di costi compressi dal meccanismo di gare periodiche. Consentirebbe ai decisori politici di concentrarsi sul ruolo che gli è proprio, cioè appunto le politiche di trasporto, alleggerendoli della gestione degli aspetti tecnici del problema.

Per concludere, l'evoluzione verso questo approccio potrebbe portare a un nuovo ruolo del privato nel settore, certo un privato pronto ad affrontare una vera competizione, non quella che finora c'è stata in Italia.

Maria Pia Cerciello

Discussant della sessione

Mi ha molto interessata la relazione svolta dal prof. Marco Ponti, che certamente ha aperto nuovi spiragli; io sono un po' la memoria storica della Concessione autostradale in Italia, perché per tanti anni ho vissuto questo fenomeno.

L'Italia patria delle concessioni autostradali

Bisogna dire che nel lontano 1929, o addirittura 1924, l'Italia partì prima fra tutte le Nazioni del mondo con la concessione autostradale; quindi per noi la storia è abbastanza stratificata nel tempo, complessa; con le norme successive, del 1955, si è voluto costruire una rete, utilizzando i ricavi dei pedaggi sui percorsi più trafficati per finanziare il miglioramento dei vecchi tratti e costruirne di nuovi.

Quindi, l'Italia non è stata seconda a nessuno in questo discorso e ovviamente, in parte, la normativa della concessione è datata nel tempo, che ha visto comunque la realizzazione di una rete senza la quale oggi l'Italia, con tutto il suo arretrato infrastrutturale, non potrebbe vivere, perché è fatto noto che circa l'80 per cento del traffico si muove su gomma, utilizzando in gran parte la rete autostradale; questo è un dato di fatto, un riconoscimento che va sicuramente dato al settore.

Individuazione di un soggetto terzo

Quanto all'individuazione di un soggetto terzo, è un sistema a cui si ricorre anche per più aspetti, però io mi chiedo: bene o male esiste un Ente concedente, esiste un Cipe, esiste un Nars;

o eliminiamo questi soggetti, e mettiamo un soggetto terzo, oppure li facciamo funzionare, volendo, in maniera diversa? Con una cultura più approfondita, con dei controlli certamente più pertinenti alla situazione attuale, e anche alla diversità del contratto concessorio, così come oggi è individuato, un po' dalle norme e un po' dalle conoscenze tecniche e dalla necessità di agire in regime di qualità, di rendere ragione dell'operato.

Però non vedo la necessità di continuare a mettere soggetti su soggetti, sono spese; cerchiamo di fare quelle che sono utili, necessarie; potenziare quello che si deve potenziare più che porre strutture su sovrastrutture, che poi secondo le normali regole ingegneristiche sono tutti pesi che vanno retti.

Prolungamento delle concessioni autostradali

Quanto al problema delle gare, cioè del fatto che non si sono tenute, mentre si è proceduto a rinnovare le convenzioni esistenti, occorre ricordare che quasi nessuna di queste era in scadenza, quindi avevano una vigenza contrattuale per la quale annullare la convenzione, e procedere a riaffidarle con gara, sarebbe stato fortemente oneroso per l'Erario, e la spesa non era prevista da nessuna parte.

Riguardo al contenzioso, sottolineo che non è stato riconosciuto completamente, ma solo per il riconoscibile, quindi non fa parte del cash flow delle società e non si è dato a piè di lista quello che chiedevano.

Queste sono visioni che andrebbero minimamente approfondite e verificate in un quadro più generale, in un'ottica certamente di rigore ma con dati precisi, obiettivi, in relazione ai bilanci autostradali, agli investimenti, al rendimento atteso e a tutte quelle componenti che fanno parte di un piano finanziario, che alla fine producono il price-cap o la tariffa, come hanno prodotto nel passato, che è poi il frutto di un'analisi dettagliata di questi elementi, che dà poi, come risultato finale la tariffa, che è il ritorno del concessionario rispetto agli investimenti, alla manutenzione e a tutti gli interventi necessari.

Marco Ponti

Non si tratta di proporre nuovi organismi burocratici, va benissimo il Cipe/Nars potenziato, ma se gli diamo capacità di sanzione, che è quello che contraddistingue quel ruolo, possiamo chiamarlo anche Carletto Giuseppe, diventa un'authority; quindi il nocciolo è lì, cioè dare i muscoli a quel soggetto terzo, perché altrimenti non avrebbe senso. Sono d'accordo poi che è inutile fare strutture burocratiche nuove.

Roberto Arditì

Dell'intervento del professor Ponti mi piace il discorso di individuare, comunque, una certa massa critica intorno a una concessionaria, sia questa fatta con concessione autostradale oppure con una rete a più livelli, complessa, perché in qualche modo, la massa critica permette anche di spesare degli uffici di studio e ricerca, cioè quello che in qualche modo contraddistingue lo sviluppo della rete e ha contraddistinto il ruolo delle concessionarie in questi anni.

Fattori di qualità del servizio: prime esperienze operative*

Patrizia Davanti
Autostrade Spa

Oggi, come Autostrade Spa, ci troviamo a dover gestire con una formula di price-cap l'andamento dei ricavi della società, perché in quella attengono tutti i ricavi della gestione, mentre in altri Paesi europei si fanno contratti di programma per i nuovi investimenti: Francia e Portogallo, ad esempio, fanno così, e si attengono all'inflazione reale e non a quella programmata.

Non voglio però entrare nel merito della formula di price-cap per Autostrade Spa; è stata stabilita, ha cinque anni di età, è scritta nella nostra convenzione, a testimonia del fatto che ormai la qualità è un fattore strategico per la competitività di tutte le imprese attive nel mondo dei servizi; abbiamo visto cosa è accaduto nel mondo delle telecomunicazioni, in un ambito molto spinto, nel nostro settore siamo effettivamente un po' più agli albori, perché è tradizionalmente più arretrato per questi concetti innovativi.

CARTA DEI SERVIZI

L'ultima convenzione ha introdotto due elementi principali, il fattore di qualità, nella formula del price-cap, e la Carta dei servizi, che è di tipo particolare, perché ci riguarda fino a un certo punto in quanto non trattiamo direttamente il nostro cliente: non siamo le ferrovie che nella parte delle rotaie gestisce la puntualità dei treni; noi invece diamo una struttura da percorrere a un cliente, cerchiamo di garantirla in tutti i livelli di sicurezza e assistenza, ma se su strada vuota, ben gestita e ben tenuta un Tir si mette di traverso blocca il traffico e quindi abbatte il livello di servizio, così come se pompieri e prefetti decidono di chiudere l'autostrada; non siamo del tutto autonomi nella gestione dei livelli del servizio.

Per altro l'articolo 10 della nuova convenzione, nei termini del price-cap, introduce fattori specifici riguardanti l'infrastruttura, come l'indice di pavimentazione e l'indice di incidentalità, che è un modo come un altro di guardare al confort e alla sicurezza soprattutto del cliente; noi dovremmo introdurre nuovi fattori e per questi ci stiamo attrezzando. La nostra Carta dei servizi attuale contiene degli standard di servizio, non è un patto con il cliente in termini stretti, lo è soltanto per la parte che è normata, che deriva quindi dal Codice della strada e da normativa del ministero degli Interni; richiede peraltro un sistema di qualità che possa controllare che questi standard non siano dei numeri al Lotto.

FUNZIONE QUALITÀ

L'istituzione della Funzione Qualità all'interno della Società Autostrade, nel gennaio 2001, è stato un modo per rispondere a queste tematiche da parte dell'azienda. Siamo interamente privati e facciamo capo a un imprenditore che, avendo investito dei sol-

* Nei Pre-print della Terza giornata del convegno è pubblicata la relativa relazione scritta.

di vuole garantirsi un ritorno, ma vuole anche aprire nuovi business in funzione di quello che accade nel panorama nazionale. Autostrade Spa è nata come costruttore e gestore di infrastrutture stradali e questo ha un po' condizionato nel passato il suo ruolo e anche l'attenzione – del normatore e dell'azienda – a determinati parametri. Considerando che da anni non si fanno più nuove autostrade, stiamo andando sempre di più verso una società di servizi, passando quindi da un ruolo di gestore preminente di infrastruttura a uno di gestore della mobilità, anche perché ci sono criteri sui quali comunque siamo chiamati a rispondere, perché il nostro livello di servizio non dipende più soltanto da quello che possiamo garantire sulla nostra rete, ma anche dal traffico vicino: è inutile mettere caselli non-stop se i veicoli poi sono costretti a mettersi in fila – e parlo anche per esperienza personale, a una porta telepass – perché le strade in uscita non consentono di far defluire il traffico, come accade in tutte le tangenziali attorno alle città.

DEFINIZIONE DI SERVIZIO AUTOSTRADALE

Ma cos'è esattamente il "servizio autostradale"? È composto da una serie di componenti e di attività attraverso le quali garantiamo al cliente, al meglio delle nostre possibilità, di muoversi lungo l'infrastruttura da noi gestita. Quindi noi distinguiamo dei parametri di qualità intrinseca, che sono quelli legati a come è stata costruita l'infrastruttura e che attengono al fatto che per molto tempo il nostro ruolo è stato un ruolo di costruttori, e quindi tutta la componente che definiamo "hard" del servizio; oggi invece si dà più attenzione, e l'ha fatto anche la nuova convenzione, più alla parte "soft", quella inerente alla gestione, perché io posso avere una strada realizzata benissimo e mal gestita, o gestire bene un'autostrada o una strada che abbia caratteristiche non del tutto rispondenti a quelle richieste dal codice.

Dove siamo più deficitari (questo dobbiamo dirlo, perché oggi stiamo scoprendo sempre di più di essere dei servizi)?

Nel rapporto con il cliente. L'ha detto la nuova convenzione, noi ci stiamo attrezzando per farlo. Cosa possiamo dargli? Innanzitutto consentirgli di avere un canale diretto informativo, e al meglio, perché sappiamo che una serie di informazioni aggiuntive sul traffico – utili anche alla percorrenza o alla decisione di percorsi alternativi – non vengono dati al meglio. Così come oggi non viene gestito al meglio il rapporto attraverso il call-centre e i punti blu. Le lagnanze che io mi sento regolarmente fare è che non è possibile prendere il telepass perché la nostra rete commerciale è deficitaria. È vero, perché è solo da poco tempo che l'attenzione della società si è rivolta al servizio del suo cliente in senso lato.

APPROCCIO AL SISTEMA QUALITÀ

Alla base del nostro concetto di qualità c'è una filosofia: che la qualità non è un fiocchetto ma deve essere una cultura della gestione aziendale, attraverso la quale noi, attraverso la relazione con il cliente, con tutti i limiti che ci possono essere, dobbiamo riportare dati e attività che provengono dai processi aziendali. Si parla tanto di "aziende eccellenti", come lo intendiamo? Abbiamo tutte le problematiche di un'azienda gestita da azionisti privati e da stock-holder in genere, di cui il principale è l'Anas, ma poi vi sono i dipendenti dell'azienda, i comuni lungo l'autostrada; quindi dobbiamo allinearci alle attese degli azionisti, dobbiamo conseguire i migliori risultati di business o di settori di business a noi concorrenziali e allinearci ai best performer. Per noi l'eccellenza cos'è? È qualcosa che a partire da

una situazione attuale un po' statica, un po' datata, un po' tradizionale, ci porti a una cultura del servizio, alla valorizzazione del personale, a un'organizzazione più efficiente e a un ridisegno del servizio in linea con i tempi e i limiti attuali.

Gli strumenti che abbiamo utilizzato sono: le FQM, che è il modello per l'eccellenza delle aziende per i problemi di Total Quality Management; la logica radar, che è quella del plan-do-act-control, cioè prendiamo di petto i processi più critici, mettiamoci mano nell'ottica del rispondere al cliente con una maggiore efficienza ed efficacia dell'azienda; il Quality Report, che ci consente di collegare alle aspettative del cliente quello che diamo. Fino ad oggi abbiamo parlato sempre e solo di qualità erogata; la normativa, quello che fa il progettista, il gestore, è qualità erogata, non l'abbiamo mai posta come quella attesa e percepita dal cliente; percepire significa anche mettere in grado il cliente di capire quali sono i limiti del nostro servizio.

Il modello è composto da nove grandi categorie; per ottenere i risultati prefissati occorre soddisfare diversi stock-holder e per poterlo fare dobbiamo passare sicuramente da una serie di fattori, sostanzialmente dalla gestione migliore e più efficace dei processi aziendali. Questi concetti li andiamo diffondendo per tutto il gruppo, cercando di arrivare a un piano di formazione comune e a un piano di comunicazione comune.

Chiaramente, per poter comunicare o soddisfare un cliente occorre conoscerlo. Per farlo dobbiamo fare delle indagini ad hoc. Ovviamente abbiamo una conoscenza a grandi linee del nostro cliente: sappiamo se è un pendolare o non lo è, perché possiamo verificare su origini e destinazione; sappiamo la classe dei veicoli ai quali attiene, perché abbiamo dei clienti affezionati con un viacard fisso e i telepassisti, che rappresentano il nostro segmento più elevato.

Nel 2001 abbiamo fatto un'indagine sui nostri clienti, segmentandoli, attraverso un'indagine mirata abbiamo iniziato a parlare con loro, per mettere le basi per definire un sistema di quality report che consentisse a noi di migliorare nell'ottica del cliente. Abbiamo inoltre applicato a logica radar a due processi importanti: la gestione dei reclami, cioè uno dei processi che fa oggi capo al price-cap delle ferrovie (che tengono conto sia di come vengono gestiti sia dei risultati) e la gestione della sala radio, come "gestore" di tutti gli eventi che accadono in autostrada.

BANCA DATI E INDICATORI DI QUALITÀ

In realtà noi disponevamo già di una serie di certificazioni. Non vogliamo confondere il concetto di qualità con le certificazioni, però, proprio a fronte della formula di price-cap, abbiamo inteso certificare le procedure attraverso le quali raccogliamo i dati degli incidenti.

Nelle precedenti sessioni di Infravia si è detto che in Italia non esiste una banca dati effettiva. È vero. Ma proprio per la formula del price-cap dobbiamo rendere conto dei dati che diamo; quelli della sicurezza del viaggiatore sono quelli relativi agli incidenti certificati dalla polizia. Così, insieme alla Polizia stradale, abbiamo messo a punto una procedura di raccolta e validazione. La polizia li prende e ce li passa attraverso una serie di canali – è previsto un nostro collegamento con il centro di Settebagni – mentre la quadratura del cerchio avviene attraverso i nostri eventi di sala radio: è per questo che è stata messa sotto controllo stretto, perché tutti gli eventi che si verificano sull'autostrada transitano da lì, non sono solo gli incidenti; in questo modo siamo in grado di incrociare i nostri dati con quelli della Polizia.

Abbiamo definito quattro indicatori per il livello di servizio, certificati Vision 2000 (ci ha certificato il Tuf, che è l'ente di certificazione tedesca), quindi con attenzione anche al processo: l'incidentalità, che permette anche una verifica dei nostri dati da parte di un soggetto terzo, l'accessibilità, la fluidità e i servizi di rete, cioè aree di servizio e confort, perché il cliente, a fronte di un eventuale viaggio scomodo, compiuto in fila, si aspetta però un elevato livello di servizi reali.

Questi quattro indicatori fanno parte del patrimonio operativo dei direttori di tronco; addirittura, per quanto riguarda il tasso di incidentalità, che studiamo per tratte omogenee di pianura e di montagna, perché lo richiede la convenzione, ma anche per tratte omogenee di caratteristiche del tronco, facciamo un benchmark dei tronchi, sappiamo che in galleria effettivamente gli incidenti sono più bassi, vediamo se gli incidenti aumentano o diminuiscono dove ci sono assistenti alla viabilità: tutto questo fa parte della nostra analisi e lo mettiamo anche nella valutazione del direttore di tronco; quindi c'è un innesto nell'attività operativa aziendale di questi parametri.

QUALITY REPORT

A fronte di quattro grandi famiglie di qualità che interessano l'utente – sicurezza, comfort, assistenza e informazione – e a seguito di quanto l'utente ci ha detto nella nostra indagine, abbiamo messo in rapporto le sue attese con la nostra qualità erogata. Adesso ci diamo degli obiettivi per l'anno 2000, li verificheremo, vedremo quanto costa e questo viene messo nel budget dei direttori di tronco. Ed è la modalità di innesto degli obiettivi di qualità con l'attività aziendale.

La votazione che i nostri clienti ci hanno dato non è elevata, ma per un'azienda in monopolio, abbiamo stimato con Eurisco che la soglia dell'eccellenza incomincia da 7,5.

Oggi siamo alla votazione globale di 6,8 per quattro segmenti di operatori, i nostri clienti ricorrenti; in particolare i camionisti sono quelli che ci hanno dato il giudizio più negativo, soprattutto per quanto attiene le aree di servizio e il confort che loro si aspettano da esse, pur essendo comprensivi per quanto riguarda la fluidità, e su quello noi stiamo montando, con una nuova divisione organizzativa ad hoc, dei nuovi progetti, innovativi, per la gestione delle aree di servizio. Anche lì l'attuale normativa ci limita rispetto a quello che vogliamo fare.

Abbiamo superato la sufficienza, ma per arrivare all'obiettivo del 7,5 dobbiamo lavorare, attraverso una serie di criteri speci-

fici, che sono principalmente: l'integrazione con il territorio (lo sentiamo vivamente perché influisce sul nostro livello di servizio); l'integrazione con gli altri operatori; l'integrazione dell'informazione, perché oggi il cliente si aspetta un livello di informazione integrata, che ancora noi non garantiamo; la revisione della normativa, perché in qualche modo ci limita e limita l'imprenditore che ha in qualche modo investito in Autostrade Spa, perché quando si parla di fare nuove aree di servizio è tutto condivisibile, ma se l'accesso non è pensabile dalla strada ordinaria, e pensiamo che i clienti debbano arrivare soltanto dall'autostrada, il Mol, il centro di servizi, la grossa città virtuale muore di per sé da subito; la condivisione degli standard e qui rientriamo nel discorso di province e regioni.

Maria Pia Cerciello

Discussant della sessione

Ho ascoltato con molto interesse l'attenzione che la Società Autostrade pone al cliente, ed effettivamente è un nuovo tipo di approccio al problema – nuovo per modo di dire – ma sicuramente un modo molto importante perché ci si mette al servizio del cliente, invece che pensare in maniera differente, soprattutto in una situazione di monopolio.

È altrettanto importante un'altra delle considerazioni che l'ing. Davanti ha fatto: quella della carenza di dati, per la quale, se soffre un'autostrada, tanto più soffre il resto del settore stradale, perché bene o male in autostrada si arriva con un certificato, un biglietto da visita, che è il titolo di passaggio, mentre la strada, per fortuna, normalmente è libera ed è più difficile la catalogazione di un cliente, e sono più difficili le indagini origine-destinazione e sul traffico, che sono però assolutamente indispensabili, alle quali ci si è apprestati e ci si sta ancor più apprestando e affidando, perché lo scopo fondamentale del servizio pubblico è quello della garanzia del cliente, è uno degli elementi più importanti al quale si deve far riferimento.

D'altronde è molto importante anche il servizio gestito in termini di qualità, e la rispondenza alle richieste della formula di price-cap; vedo inoltre che ci si sta preparando all'evoluzione, perché questa è chiaramente la via da percorrere, cioè quella della formula di price-cap, attraverso punti di riferimento più approfonditi e valutazione dell'attività dei gestori.

Gestione operativa e manutenzione di reti stradali complesse e di diversa natura*

Federico Botto

Autostrada Torino-Milano Spa

Reti stradali complesse significa, come ha detto il prof. Marco Ponti, allargare alle reti regionali le competenze delle società autostradali, in ambiti concessori che possono essere anche diversi da quelli attuali.

Viviamo oggi, nel contesto normativo – project financing e regionalizzazione delle strade statali – un momento che vede la nascita di nuovi organismi di diritto pubblico per la gestione delle infrastrutture. La Regione Piemonte, ad esempio, ha creato un'Agenzia regionale, che ha il compito di programmare, progettare, mantenere e monitorare tutte le strade regionali; la Regione Veneto, ancora di più, ha creato una società di capitali mista pubblico-privato a prevalenza pubblica, che ha il compito di gestire prevalentemente il patrimonio delle sue infrastrutture e in particolare quelle cedute dallo Stato.

Vi è quindi l'esigenza di individuare nuovi modelli e introdurre nuovi approcci, che debbano coinvolgere gli operatori privati in un meccanismo di gestione delle infrastrutture più interessante, e ritengo che le amministrazioni regionali abbiano in questo momento due scelte possibili.

La prima consiste nel dotarsi di una struttura di controllo, anche appoggiandosi agli uffici tecnici provinciali esistenti, che hanno la cultura della gestione stradale, perché sono loro a gestire la maggior parte della rete del nostro territorio.

Questo però rischierebbe di esaurire la spinta innovativa che il quadro legislativo ha introdotto, cioè la possibilità di innestare nuovi meccanismi di gestione: la Provincia, nella sua gestione tradizionale, potrebbe comunque dare il servizio che fino ad oggi è stato dato, certamente lo darebbe, però non ci sarebbe nessuna novità rispetto all'attuale gestione.

COINVOLGIMENTO DEI PRIVATI

Qual'è allora la seconda possibilità? Dotarsi di una struttura di controllo snella, facendo ricorso a un coinvolgimento più ampio possibile del privato, delegando la cosa più importante in questo processo, le responsabilità propositive, e controllando quindi la qualità del servizio erogato, per poter poi definire insieme all'ente di controllo i programmi successivi.

Ci sono due livelli di coinvolgimento dell'operatore privato: uno più ampio, più completo, simile alle concessioni autostradali, quindi raggiungimento di obiettivi su livelli di servizio, con una delega piena sulla gestione, sull'organizzazione e sul controllo; il secondo, più limitato, più ristretto, che potrebbe significare una forma di appalto globale di manutenzione, remunerato ad esempio sulla base di una valutazione del livello di servizio sulla rete, quindi attraverso gli indicatori significativi di qualità.

L'esempio del Texas

Un esempio un po' lontano, ma sicuramente un esempio calzante, viene dal Dipartimento dei Trasporti del Texas, che negli ultimi due anni ha stipulato dei contratti di global service, il cui corrispettivo è commisurato al raggiungimento di obiettivi della prestazione, valutata dalla committenza sulla base di alcuni indicatori fondamentali misurati ad alto rendimento.

Quale convenienza aveva l'Amministrazione? Evidentemente molte meno spese, minori oneri gestionali e – riprendendo un concetto espresso questa mattina da Gabriele Camomilla – la possibilità di budgettizzare quello che deve fare in funzione della qualità da raggiungere l'anno successivo.

Forme di coinvolgimento e di finanziamento

Nei due casi di coinvolgimento dei privati, la remunerazione degli investimenti – e qui veniamo al coinvolgimento vero – sarebbe commisurata alla valutazione globale fatta all'inizio e quindi l'acquisizione del rischio imprenditoriale: devo raggiungere un obiettivo, se ci riesco ottengo un corrispettivo di un certo tipo, se non ci riesco il corrispettivo diminuisce.

Le forme di finanziamento potrebbero essere le più disparate: lo shadow toll (cioè il pedaggio ombra inglese); corrispettivi forfettari determinati in certi periodi dell'anno in cui vengono fatte le operazioni fondamentali; sfruttamento di royalties varie nell'ambito della viabilità, quindi correlate all'esercizio della strada, aree di servizio, pubblicità, diritti di concessione, erogazione di servizi.

I contratti non sarebbero più però quelli classici a cui siamo abituati – progetti, capitolati, tutti quei documenti che descrivono la tipologia del servizio – ma ve ne sarebbero di nuovi, forfettari e prestazionali, in cui gli standard di riferimento e di servizio attesi, la misura della soddisfazione dell'utente soprattutto, e delle prestazioni erogate, contribuirebbero a dare la misura di quello che è il servizio da erogare.

KNOW HOW NECESSARIO

Questo approccio trasferisce gran parte della responsabilità del lavoro dalla committenza al privato, che se fa una buona gestione può trovare anche i margini per sviluppare l'attività.

Che cosa vuol dire fare questo? Significa che l'amministrazione in questo caso deve trovare i privati che gli forniscono le garanzie per fare questo, perché non tutti sono in grado di farlo.

Quali sono i privati che possono farlo? Certamente – e non perché rappresento la categoria – lo sono i concessionari autostradali, perché dispongono del know-how e quindi possono trasferirlo su tutte le attività di erogazione del servizio; ma anche il concessionario di ferrovie può farlo, perché ha la mentalità, anche se non ha la cultura specifica della strada; e poi il general contractor in generale e colui che ha molteplici esperienze, e le grandi società di ingegneria, quelle di stampo anglosassone, che hanno tradizionalmente sviluppato questi tipi di attività.

Fra tutti ritengo che in pole position ci sia l'operatore autostradale, il concessionario, che vanta soprattutto competenza territoriale, ed è quello che oggi ha più esperienza in questo tipo di gestione; a parità di livello di servizio, può essere competitivo nel prezzo, perché qui gioca molto il fattore della competenza territoriale, infatti le attrezzature e i mezzi, le risorse operative che si utilizzano per la gestione dell'autostrada possono essere anche utilizzate nella gestione di un'infrastruttura sub-parallela o parallela al nastro autostradale; su queste strade può certamente introdurre sensibili miglioramenti del livello di servizio attuale,

* Nei Pre-print della Terza giornata del convegno è pubblicata la relativa relazione scritta.

anche perché, sempre nel contesto delle competenze in ambito territoriale, può dare i servizi tipici delle autostrade, quindi i centri operativi sulle 24 ore, il soccorso meccanico e le informazioni all'utenza.

VALUTAZIONI E STUDI SVILUPPATI DA ASTM

Sulla base di tutto questo la società Torino-Milano, per mettere a disposizione 70 anni di servizio gestionale, ha di recente avviato alcune attività di studio e di valutazione volte ad offrire come partner, la propria esperienza, "know-how", mezzi ed organizzazione alle amministrazioni regionali in questa delicata fase di cambiamento. Lo studio ci ha consentito di mettere a frutto un'esperienza della gestione, trasformata poi in un progetto che mostra come tutte le infrastrutture possono essere messe al servizio della strada statale.

Dal punto di vista della competenza territoriale, tra le autostrade in concessione al gruppo Astm, abbiamo per ora considerato il solo tratto Torino-Milano, in conseguenza alla regionalizzazione della Statale 11 Padana Superiore; tra le due infrastrutture vi è infatti un sufficiente allineamento che può preludere a vantaggiose sinergie di struttura nell'erogazione del servizio. Infatti soltanto in zona Vercelli le due infrastrutture si allontanano divenendo sub parallele. I tre centri di manutenzione lungo il tracciato autostradale sono in posizione logistica tale per effettuare ricognizioni e sorveglianze anche sulla ex-strada statale: i comuni e le amministrazioni interferite da ambedue le infrastrutture sono nella maggioranza gli stessi, condizione che consente di ottenere anche sinergie di tipo amministrativo.

Cosa è stato fatto in questo progetto? Innanzitutto una misurazione della Statale, cioè si è valutato lo stato attuale, con misurare ad alto rendimento (che hanno dimostrato come l'infrastruttura sia in buone condizioni e ben curata). Fatto questo sono stati stabiliti i diversi livelli di qualità attesi, che quindi volevamo trasferire alla Statale e avremmo poi individuato una forma contrattuale prestazionale che ci possa consentire di attivare questa procedura con le agenzie regionali.

Il livello di servizio può essere di diverso tipo: un livello ottimo, nel quale sono curati sicurezza, confort ed estetica; un livello medio in cui la sicurezza e il confort sono certamente assicurati; un livello sufficiente dove solo la sicurezza viene assicurata; un livello insufficiente, che non auspichiamo, al di sotto della soglia di sicurezza. Evidentemente questi sono i tre livelli che si possono scegliere all'interno del contratto e sarà la committenza che deciderà cosa fare.

Devo dire che questo progetto, che ci auguriamo possa essere visto dalle amministrazioni benevolmente, sta seguendo tutto quello che sta succedendo anche all'estero – in Spagna, negli Stati Uniti, in Inghilterra ecc. – dove si sta trasformando il rapporto tra l'amministrazione pubblica e il privato, cercando di trasportare anche le competenze propositive, soprattutto, al privato, che se ne assume il rischio e cerca di dare una risposta in termini di risultato, perché il cliente vede il risultato ma non chi lo fornisce, quindi l'amministrazione può avvantaggiarsi di questa sinergia.

Maria Pia Cerciello

Discussant della sessione

Una prima battuta mi sia consentita. La Statale 11 è ben curata. Significa che il precedente gestore ha provveduto ai suoi compiti. Questo è un primo elemento che mi è balenato in mente, forse per la mia affezione all'Anas.

Certamente il sistema proposto dall'ing. Botto lascia pensare, sia perché ancora una volta mette l'utente al centro dell'attenzione, però la soddisfazione dell'utente è un aspetto, ma non è il solo, perché non è detto che alla soddisfazione dell'utente corrisponda un'ottimale gestione del bene strada.

Poi mi chiedo: il mercato è pronto a recepire un sistema del genere? Lo è dalla parte del gestore, dalla parte dell'imprenditoria che oggi in Italia è frammentaria e forse non adeguatamente preparata a un compito che potrebbe, nella qualità del concessionario, essere destinato soltanto a pochi? E il resto? Agisce in regime di subappalto? Non è che sia l'ideale.

Probabilmente è un processo che andrebbe certamente prolungato nel tempo, sia per dar modo al concedente di acquisire tutti gli elementi utili per un controllo efficace ed efficiente e per mettere a punto un sistema prestazionale controllato e controllabile opportunamente, sia per dar modo all'imprenditoria di adeguarsi a un sistema differenziato, attraverso associazioni o altri sistemi, ma che certamente non mettano in condizione molti di chiudere o fallire.

Questo è un aspetto che comunque ritengo vada salvaguardato, perché mi sembra anche giusto nei confronti di chi finora ha servito un certo tipo di realizzazione e di infrastrutture.

D'altra parte, anche l'Anas si appresta a fornire un service per le strade che ha abbandonato: la legge glielo consente, è possibile, potrebbe essere anch'esso un sistema di realizzazione di un pubblico interesse utilizzando un'azienda che bene o male è finanziata al 99 per cento dallo Stato.

Un altro aspetto non trascurabile è la limitatezza delle risorse, perché Province e Regioni non navigheranno in un mare di soldi – a meno che non ricorrano a nuove imposte – perché dividendo il già poco per tanti si arriva al niente per tutti.

Federico Botto

Su quest'ultimo punto devo ricordare che abbiamo fatto anche una valutazione economica di questo progetto. Non se ne è trattato, però è chiaro che il progetto sta in piedi, nel senso che è stata fatta una valutazione delle spese per la manutenzione negli anni passati sulla Statale 11 e si è visto che economicamente è possibile fare un'operazione di gestione integrata, insieme a una gestione autostradale – ovviamente non possono essere scisse le due cose – che è conveniente per l'operatore; altrimenti è evidente che questo tipo di attività non potrebbe essere svolta.

Il tutto stimato su vari livelli di qualità raggiungibili, non solo in termini di soddisfazione dell'utente, ma anche di qualità infrastrutturale, della sicurezza.

Dibattito

Rinnovo delle concessioni

Massimo Schintu

Aiscat

Una delle questioni sollevate oggi mi sembra una sorta di “strabismo”, con una volontà di regolare a cui risponde una grossa indecisione sul come. Il prof. Marco Ponti ha parlato di contenzioso, ma a senso unico: il contenzioso della Sitaf, ad esempio, è stato risolto con un decimo della somma richiesta dalla concessionaria in un arbitrato; non c’era regolatore, è stato un giudizio su un fatto, su una richiesta che all’azienda sembrava giusta e che il giudice ha considerato diversamente.

Tutto il nodo delle concessioni è rientrato in un calderone nell’ambito del quale lo Stato avrebbe dovuto dare rapidamente una risposta, che è venuta invece dopo tre anni, perché tanto c’è voluto per ristrutturare le convenzioni; nell’ambito di questo processo si è individuato un primo meccanismo di price-cap, attuato sostanzialmente in prova, che oggi andrebbe sicuramente aggiornato, per rispondere alle necessità per cui nasce.

Va sottolineato comunque che la convenzione di concessione è un contratto tra un soggetto privato e lo Stato. È stato quindi individuato un contratto e un soggetto che esercita il controllo, e sono stati individuati una serie di meccanismi per evolvere questo controllo; poi da tutti si sente dire che il controllo non va bene, chi lo fa, chi non lo fa, mentre in realtà ci sono dei meccanismi precisi. Il dubbio allora è: se non andavano bene se ne potevano scegliere altri; non sono stati scelti, probabilmente perché era il male minore.

Credo che non si debba cercare dove il meccanismo non funziona. Lo vogliamo evolvere? Va bene, perché il contributo di tutti dovrebbe andare in questa direzione. L’importante è che il tasso di ritorno dell’investimento (e tutte le garanzie che ne conseguono), necessario per far confluire del capitale privato in questa operazione – per l’incapacità o impossibilità dello Stato di operare in via autonoma – sia adeguato a quello che un operatore potrebbe trovare in altri settori. Lo Stato dev’essere regolatore, ma deve ricordarselo prima dei contratti.

Marco Ponti

È proprio sulla volontà di regolare che esistono dubbi, considerando che la prima cosa che lo Stato non ha fatto è stata proprio quella di costituire un’apposita autorità, non applicando una propria legge, e poi ha messo in piedi un organismo che è patetico rispetto agli esempi stranieri.

Questa volontà di regolare proprio non la vedo. Manca la cultura, certo, ma anche la volontà; non c’è nessun segnale serio da questo punto di vista; quindi è giustissimo parlare degli errori fatti, ma perché non è stato messo in moto nessun dispositivo adatto alla bisogna, quindi, volontà di regolare: zero.

Maria Pia Cerciello

Lo Stato ha inteso regolare il servizio e il controllo affidandoli all’Anas, quindi non “a nessuno”; poi possono essere fatti bene o male, ma non è vero che non esistono.

Marco Ponti

Certo, esistono, ma modestissimi, con una cultura di regolazione modestissima. Vorrei vedere un’analisi delle funzioni di produzioni delle società autostradali fatta come la disciplina comanda. Non se ne vede traccia. E si tratta di cose molto complicate.

Maria Pia Cerciello

Certo è una cosa a cui non ci si può che avvicinare per gradi, però tra questo e dire che non ci sia nessun controllo è po’ diverso.

Che le concessionarie dicano “noi abbiamo fatto quello che dovevamo, il resto compete allo Stato” mi sembra anche logico; che lo Stato dal canto suo abbia messo in moto dei meccanismi di controllo, questo pure mi sembra indiscutibile; forse se ne possono mettere di più, non tanto sui bilanci, quanto sulle realizzazioni, sulle cose fatte, sui tempi di realizzazione e il rispetto dell’aspetto concessorio, sul rispetto delle caratteristiche tecniche che le opere devono avere.

Trasferimenti alle Regioni

Fausto Gambuti

Valli Zabban

Riguardo ai trasferimenti finanziari per il passaggio delle strade Anas alle Regioni e di conseguenza alla gestione manutentiva da parte delle Province, vorrei sapere quale è l’importo del trasferimento finanziario per chilometri di strada, perché circolano numeri differenti: 30, 40, 50, 60 milioni al chilometro. Inoltre vorrei sapere se questi trasferimenti andranno solo alle Regioni, con trasferimento poi alle Province, oppure no; ad esempio, la Provincia di Bologna è stata destinataria diretta dei trasferimenti di strade nel suo ambito territoriale, per cui la possibilità di un global non è stata presa in considerazione.

Maria Pia Cerciello

Il trasferimento finanziario è avvenuto con precise disposizioni normative di primo e secondo livello, secondo i casi, e tutto è stato affidato alle Regioni, non certo alle Province; poi le Regioni, autonomamente, hanno la possibilità di decidere come e in che modo gestire il patrimonio strade, se attraverso le provincie o direttamente, o attraverso società. Ci sono una serie di formule e le Regioni stanno adottando le più svariate.

Global service

Fausto Gambuti

Una seconda domanda riguarda le esperienze di global service in Italia, se esistono e, nel caso ci fossero, se è possibile sapere quali sono le esperienze concrete nel settore della viabilità.

Federico Botto

Per quanto mi consta, un’esperienza di global service in Italia non esiste. Lo studio effettuato da Astm è sperimentale. È però evidente che il primo problema da risolvere è quello normati-

vo, perché è importante capire innanzitutto quali sono le responsabilità, soprattutto nel caso esteso, quando cioè chi effettua il global service della strada ha anche la possibilità di rientrare negli investimenti, non attraverso canoni manutentivi sicuri e semplici, ma con lo sfruttamento di concessioni, royalties oppure attraverso l'esercizio di un pedaggio, quindi molto simile all'esercizio autostradale.

Se si tratta solo della responsabilità sulla qualità e la percorribilità dell'infrastruttura è più un discorso da impresa – prendo l'appalto di un global service, mantengo la strada e consento la percorribilità – altra cosa è invece assumersi responsabilità di tipo concessionario autostradale, in cui va considerata anche la fluidità del traffico, la sua regolazione; la normativa oggi questo caso non lo prevede, almeno su questo tipo di viabilità.

Fausto Gambuti

Per una viabilità importante è chiaro che si possono trovare delle forme di global service, ma in una viabilità urbana? Con i grandi problemi che hanno i Comuni, specie per una mancata manutenzione che riguarda questi ultimi 20 anni? Un'esperienza specifica, del Comune di Bologna, ha mostrato che il global service non è la soluzione ottimale; vediamo se ci saranno delle proposte ulteriori, migliorate, anche in merito alle responsabilità oggettive. Il problema qual'è? C'è un committente titolare della strada e un assuntore di servizio, di project financing o di gestione della manutenzione; quando c'è un problema sulla strada dobbiamo individuare – e la legge lo prevede – chi è il vero responsabile. Se non ci sono responsabilità chiare a livello giuridico si verifica un rimpallo clamoroso, non ci si capisce mai: è colpa del proprietario della strada o di chi fa la manutenzione?

Federico Botto

Certamente l'argomento non è molto semplice, anche perché la normativa attuale risponde solo in parte a questi quesiti, e solo ora si comincia a capire la necessità di questo tipo di attività per rispondere al problema. Evidentemente, se entriamo nell'ottica di una gestione tradizionale, quindi un'impresa che anche a livello forfettario, prestazionale, prende un contratto di manutenzione globale, a quel punto sarà responsabile della qualità, del servizio che offre e del prodotto che dà, quindi della manutenzione dell'infrastruttura; non sarà responsabile della circolazione dei mezzi su quella strada e neanche degli esiti.

Lo sarà indirettamente, ma già oggi è così, nel senso che chi realizza o chi opera su di un'infrastruttura di trasporto ha comunque delle responsabilità oggettive sul lavoro che fa, che poi si ribaltano sulla sicurezza e sulla circolazione.

Questo tipo di approccio è sistematico, bisogna prima fare un controllo iniziale sullo stato dell'infrastruttura per poi determinarne gli interventi; quindi le responsabilità saranno legate agli

interventi effettivamente compiuti sulle infrastrutture, quindi bisogna fare un audit dell'infrastruttura per poi determinarne gli interventi. È certamente un problema molto importante da risolvere e lo sarà nei progetti che vedranno queste sinergie tra l'operatore privato e l'amministrazione.

Romano Foschi

Pavimental

Mi è sembrato di cogliere un timore, che i concessionari autostradali facciano il global service per tutto il territorio nazionale: non è così, il problema è sempre di convenienza. Qual'è la convenienza massima che ha un concessionario? Di saturare quella parte di servizio che va oltre l'attività vera e propria per l'autostrada. Non può fare più di quello, ed è il massimo della sua convenienza. Quindi tutto il resto è aperto a un mercato libero, all'esterno, non può essere fatto dalla concessionaria. Il vantaggio qual'è? Che il concessionario, avendo una qualità di tipo autostradale, sicuramente lavorerà meglio di qualsiasi altro tipo di gestore. Faccio un esempio, come gestore di Pavimental: se abbiamo un impianto che lavora tre ore perché le code, le file e altri inconvenienti non ci permettono il lavoro, possiamo dare all'esterno solo il surplus, tutto il resto serve per l'autostrada. Quel surplus però ci dà la massima convenienza, perché automaticamente si somma a qualcosa che mancava.

Marco Ponti

Mi è sembrata molto interessante un'affermazione dell'ing. Botto, che forse non è stata colta pienamente, proprio sul versante dei costi. Ovviamente la proposta ha senso solo nel momento in cui l'economia di scala che il gestore ha si traduce in un vantaggio per il committente, quindi non solo sul piano della qualità, ma anche su quello dei costi. Trovo che ha ragione nel dire che i concessionari sono tendenzialmente in pole position in una situazione aperta alla competizione, proprio perché possono sfruttare alcune economie di scala, ma questo è un bene per tutti, paradossalmente.

In questo modello però, la frase "società miste" che ho sentito è abbastanza raggelante, perché la società mista è la negazione della competizione. Il privato nella società mista tende a perpetuare il monopolio. Io farei lo stesso, non c'è dubbio in proposito, quindi le società miste tanto amate dagli amministratori italiani, sono viste come l'inferno dalla cultura anglosassone, perché è la negazione della competizione.

Federico Botto

L'esempio delle società miste era fatto su un caso esistente. Io mi riferivo a un operatore privato che agisce con l'amministrazione che gli dà un compito di gestione.

