



Il Road Management in Italia: ruoli e prospettive alla luce della riforma degli enti locali

*Road Management in Italy: task and prospect
related to the reform of the local administrations*



RIASSUNTO

Fin dalle prime fasi dello sviluppo della rete stradale si è operato secondo ottiche poco coerenti con il *Road Asset Management* (RAM). Privilegiare la rete principale non significa discriminare tutte le altre, molto maggiori per estensione chilometrica. In una corretta procedura RAM è possibile individuare 9 fasi, descritte nell'articolo. I principi e le logiche cui si basa il RAM sono state soverchiate da quelle del *Road Safety Management*, che non sono equivalenti a quelle del RAM. E' difficile parlare di scenari futuri dopo la riforma che ha previsto l'abolizione delle Province. L'Autore prova comunque a fare alcune articolate proposte in merito.

SUMMARY

Since the beginning of the development of our road network, the management has followed different ideas respect to the Road Asset Management (RAM). To give importance to the main road network (highways and toll roadways) does not mean to forget all other roads. A right RAM procedure includes nine phases, described by the Author. The principles of the RAM have been overpowered by the Road Safety Management, that is different from the RAM. It is, therefore, very difficult to speak about future scenarios, especially after the law that has cancelled the Province in Italy. The Author tray anyway to give some suggestion on this subject.



1. Il concetto di Road Management e l'applicazione alle reti esistenti

L'applicazione dei principi e dei metodi del *Road Asset Management* (RAM), in Italia, non si connota, purtroppo, per uno sviluppo regolare e uniforme, salvo che per talune previsioni e disposizioni di legge poco correlabili con la realtà nazionale e con i reali presupposti economici e finanziari della gestione del patrimonio viario (art. 47, L. 120/2010). È possibile asserire del resto che, a partire dalle prime fasi di sviluppo della rete stradale nazionale, si è operato a livello programmatico secondo ottiche e paradigmi tecnici e finanziari poco coerenti con i principi del RAM e spesso differenziati, tali cioè da privilegiare la rete primaria rispetto alle altre reti. La logica di "privilegiare" lo sviluppo e la gestione della rete stradale principale e della rete autostradale è tecnicamente condivisibile e sostanzialmente corretta; il problema è che *privilegiare* non può equivalere a *discriminare*. Nel tempo, cioè, mentre sulla rete autostradale, in particolare, le logiche del

sistema delle concessioni hanno portato ad indirizzare la spesa verso cospicui interventi di manutenzione e adeguamento strutturale, lo stesso non è accaduto per la rete statale e, soprattutto, per le reti stradali extraurbane secondarie e comunali. Queste reti, escluse da ogni coerente logica finanziaria e quindi programmatica, sono venute a trovarsi in una situazione di grave *gap* prestazionale e di sicurezza. La più recente evoluzione politica e finanziaria e gli interventi sugli enti locali possono solo esasperare la crescita di questo "gap infrastrutturale". Sulle reti secondarie, alla progressiva riduzione dei finanziamenti che ha, di fatto, portato negli ultimi anni all'azzeramento delle risorse per manutenzione straordinaria ed ordinaria, si sono aggiunte le criticità dei vincoli indotti dal patto di stabilità e, più recentemente, gli effetti della progressiva riduzione di liquidità, personale e mezzi, con un consistente deprezzamento del valore del patrimonio. L'aggravamento del gap tra le reti è, peraltro, palesemente illogico: il rischio è che, all'estremo, la

“chiusura” forzata del sistema di connessione locale, possa finire per disalimentare anche il sistema di connessione principale, alterando, certamente, anche gli stili comportamentali degli utenti.

Agli aspetti tecnico-funzionali descritti, andrebbe aggiunta la trattazione di aspetti riguardanti le disposizioni normative ed, in particolare, le responsabilità in capo agli enti gestori derivanti dall’art. 2051 c.c. (che oggi lasciano molti uffici tecnici totalmente scoperti di fronte alle richieste risarcitorie) e le responsabilità, in capo alle amministrazioni, derivanti dalla gestione del patrimonio e dai conseguenti obblighi di tutela e conservazione.

La procedure di RAM sono del resto logiche e, probabilmente, anche troppo intuitive. In un procedimento di RAM è possibile individuare, in sostanza, 9 macro-fasi (Fig. 1) che vanno dalla conoscenza dettagliata del patrimonio su cui intervenire, all’individuazione di un sistema di priorità tecniche, da confrontare con i vincoli di bilancio, al fine di individuare le scelte di intervento.

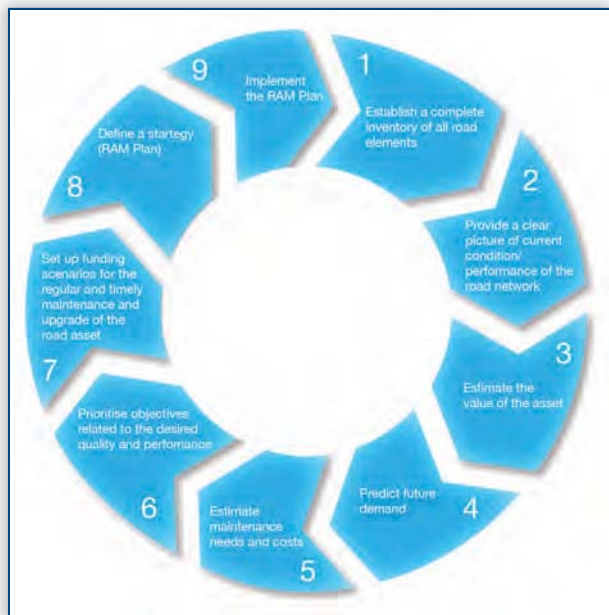


Fig. 1 Fasi di un processo di Road Asset Management - ERF, 2013

Il metodo è chiaro ed è conseguente alla mera applicazione del principio logico secondo cui più tardi si interviene nella manutenzione (oltre una determinata soglia), più aumentano la spesa per l’amministrazione e i costi per l’utente. Il processo manutentivo, cioè, una volta noto lo stato e le caratteristiche del patrimonio di riferimento, deve portare all’individuazione di frequenze medie di intervento che altro non sono che il bilanciamento tra l’economicità degli interventi stessi ed il livello di riferimento prestazionale congruo con gli obiettivi di servizio prefissati (Fig. 2).

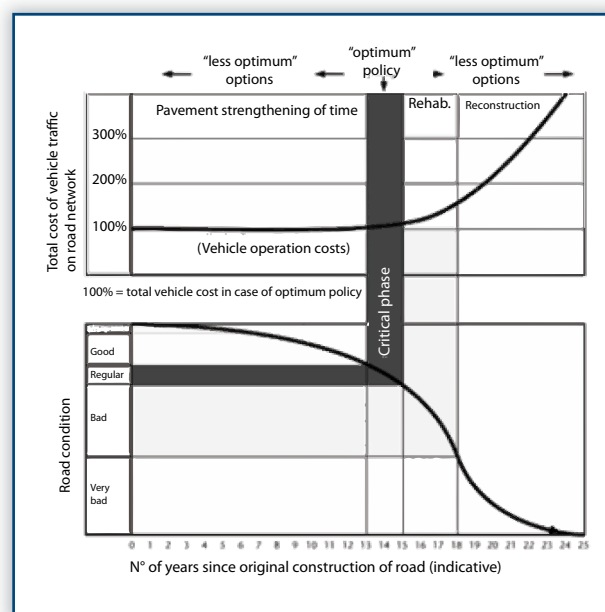


Fig. 2 Andamento dei costi di ripristino di una pavimentazione, in relazione alla curva di deterioramento funzionale - World Bank, 2012

2. Lo sviluppo di principi del Road Safety Management in relazione al RAM

I principi su cui si basa il RAM e le metodologie di intervento ad esso correlate, sono state, per così dire soverchiate, negli ultimi anni, dallo sviluppo delle ➤

logiche del *Road Safety Management*, ovvero della gestione della sicurezza stradale lungo le reti viarie. In effetti, è dal 2008-2009 che, a livello mondiale, l'esigenza di programmare e definire con certezza gli interventi finalizzati alla riduzione dell'incidentalità ha portato a sviluppare ed applicare tecniche e metodi protesi alla riduzione dei costi sociali correlati, appunto, agli incidenti stradali.

E' infatti quasi contemporaneo, negli USA e in Europa, il più recente sviluppo di logiche di ottimizzazione delle risorse rispetto all'obiettivo specifico della riduzione degli incidenti.

I principi della gestione della sicurezza stradale e le basi teoriche dell'*Highway Safety Manual* (HSM) del 2010, cui fanno da eco, per molti aspetti, le meto-

dologie proposte dalla direttiva europea 2008/96/CE (successivamente recepita in Italia dal D.Lgs n. 35/2011), rispecchiano schemi di gestione (*Road Safety Management*, appunto) che, in termini sistemici, nulla introducono di nuovo rispetto alle *procedure* del RAM (v. **Fig. 3**).

Tuttavia, il RSM e il RAM, non solo in linea teorica, ma soprattutto in linea pratica ed applicativa, non sono equivalenti, diversamente da come talora può sembrare nelle trattazioni del problema generale della gestione delle reti stradali. Se in sostanza le fasi di conoscenza, studio, individuazione delle priorità e confronto con i budget di spesa possono corrispondere, non corrispondono certamente i punti di partenza ed arrivo dei due sistemi.

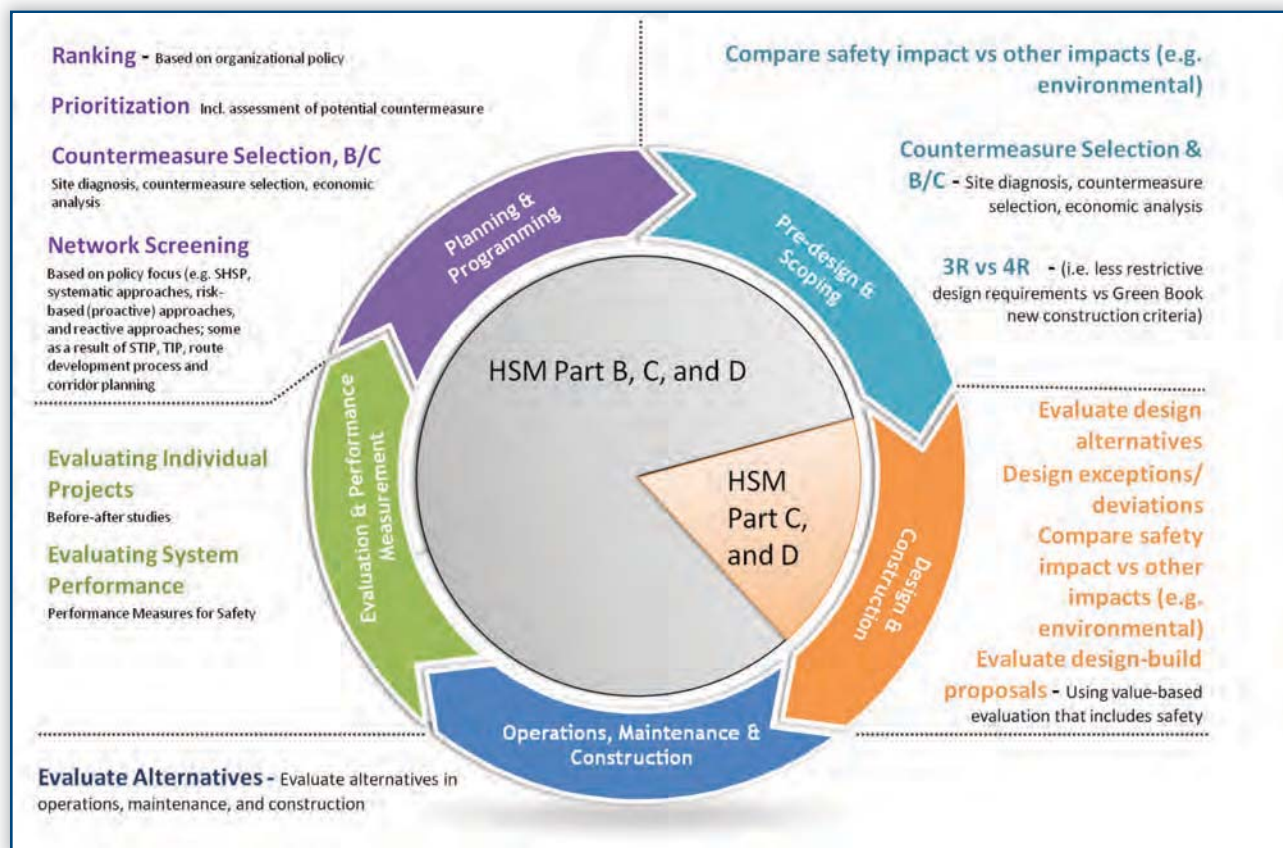


Fig. 3 Struttura logica di un processo di RSM, secondo l'HSM del 2010

E' cioè l'obiettivo finale che influisce in modo determinante: da un lato, nel RAM, l'obiettivo è la prestazione della rete intesa in senso generale e quindi comprensivo anche degli aspetti della sicurezza stradale, dall'altro, nel RSM, acquista preminenza la finalità della riduzione del costo sociale legato agli incidenti, che di fatto azzerà il raggiungimento di subfinalità comunque rilevanti per l'utente, quali il confort e il tempo di viaggio, gli aspetti ambientali, ecc.

L'applicazione della direttiva Europea sul RSM al sistema delle strade secondarie è stata, peraltro, differita al 2020, prevedendo, anche in questo caso, che debba intervenire entro quella data il recepimento, da parte delle Regioni, dei contenuti dell'atto di normazione europeo (art. 1 del D.Lgs. 35/2011). I primi documenti che hanno valutato la possibilità di applicare alle reti secondarie i metodi del RSM hanno anche evidenziato non poche criticità rispetto agli schemi di riferimento previsti dal DM n. 120, che nel 2012, ha approvato la cd. "Linee guida per la gestione della sicurezza stradale".

In particolare, le maggiori criticità sono emerse in relazione all'attività di classificazione, o *network screening*, che dovrebbe essere la fase centrale dell'attività di gestione della sicurezza lungo la rete. Aspetti come la valutazione e la conoscenza analitica dei flussi veicolari, criticità correlate alla corretta individuazione delle tratte omogenee, inducono a prospettare metodi differenziati per l'applicazione delle metodologie del RSM tra le reti, in quelle che potranno essere le fasi di recepimento da parte degli enti regionali.

Per avere un'idea riferita alla modalità di approccio del RSM, ad esempio, secondo una delle proposte che, a livello applicativo, è stata ben descritta ed è stata anche oggetto di verifiche sul campo in alcuni Paesi europei, è possibile strutturare l'individuazione

delle scelte di intervento attraverso la definizione di un *Indice di Sicurezza* relativo ai singoli tronchi stradali delle reti oggetto di studio.

L'indice di sicurezza IS di cui si tratta, può essere definito a partire della combinazione di indici di esposizione al rischio (flussi veicolari, lunghezza del tronco di riferimento), frequenza (stato manutentivo, distanze di sicurezza, ecc.), severità incidentale (velocità, caratteristiche dei margini, ecc.)¹.

3. Prospettive e scenari futuri

Trattare di scenari futuri, dopo la riforma che, in Italia, ha previsto l'abolizione di enti gestori intermedi come le Province, senza chiarire a chi debbano e possano essere trasferite le relative funzioni, è molto complesso.

Al paradosso della creazione del *gap* prestazionale tra la rete principale e le reti secondarie e all'aspirazione progressiva di questo paradosso prodotta dalla graduale stringente riduzione dei finanziamenti nell'ultimo quinquennio, si è aggiunta l'assoluta indeterminatezza culminata con la previsione dell'abolizione degli enti che gestivano una parte consistente delle reti di connessione locale. Al momento, l'unica certezza è quella che, in un arco temporale molto breve, i soggetti che, pur con mille difficoltà, hanno assicurato l'esercizio della rete extraurbana periferica, potranno divenire un vero ricordo, con la perdita di anni di esperienza e di *know-how* e con il rischio di rendere ancora più eterogeneo il panorama relativo del *management* delle strade.

La scelta di investire le Regioni delle politiche inerenti alla riorganizzazione del sistema di gestione del territorio costituisce, peraltro, un'insidia non trascurabile, che rischia di produrre sistemi e procedure gestionali dissonanti ed eventualmente »

¹ S. Cafiso, G. La Cava, A. Montella, "Safety Index for Evaluation of Two Lane Rural Highways" - Transportation Research Board, 2007

tali da ingenerare confusione negli utenti, che, nella migliore delle ipotesi, potrebbero, paradossalmente, trovarsi a percorrere strade con denominazione variabile, a seconda della Regione attraversata.

In questa incertezza, tuttavia, una serie di proposte possono essere oggetto di valutazione e dovrebbero segnare l'approccio metodologico da seguire, in presenza di un concreto interesse del decisore politico, di salvare una gran parte del patrimonio stradale nazionale dal degrado cui oggi sembra inevitabilmente destinato:

- ▶ *Introdurre strategie di medio lungo periodo*: non è possibile stabilire che la gestione del patrimonio stradale sia demandata a "piani straordinari": la manutenzione e la gestione delle reti stradali si programmano e si progettano, atteso che l'effetto di interventi, o di programmi "random" è inefficace, rispetto all'obiettivo concreto di contenere la spesa attraverso l'ottimizzazione dei tempi di intervento;
- ▶ *Definire con certezza responsabilità e competenze*: il *mangement* delle reti stradali deve essere il risultato della combinazione di strategie tecniche condivise sotto il profilo politico. Non è possibile attribuire compiti e responsabilità esclusivamente al ruolo tecnico, come non è possibile deman-

dare al decisore politico scelte che ad esso, in gran parte, competono;

- ▶ *Valutare le alternative in modo interdisciplinare*: nelle scelte dei programmi manutentivi, oltre agli obiettivi tradizionali, occorre associare altri obiettivi, come, prima fra tutte, la sostenibilità ambientale;
- ▶ *Adeguare prima di costruire*: per aderire alle logiche economiche più coerenti con gli obiettivi di erogazione di servizi qualificati, occorre tenere in considerazione che la priorità non può che essere la manutenzione del patrimonio, prima ancora che il relativo incremento;
- ▶ *Reinventare i modelli contrattuali*: in situazioni di limitazione delle risorse finanziarie, uno strumento su cui far leva per massimizzare gli effetti della spesa può essere il ricorso a modelli di *Performance Based Contracts* PBC, che possono spostare l'onere delle migliori scelte di investimento manutentivo su gestori esterni, a fronte di obiettivi e di livelli prestazionali prestabiliti.

Si tratta di un percorso, o, forse meglio *di una strada*, in parte già disegnata: l'auspicio e la speranza è che oggi, più che in passato, questa strada possa essere realmente intrapresa, nella prospettiva di uno sviluppo reale del Paese, spesso tanto infruttuosamente invocata.