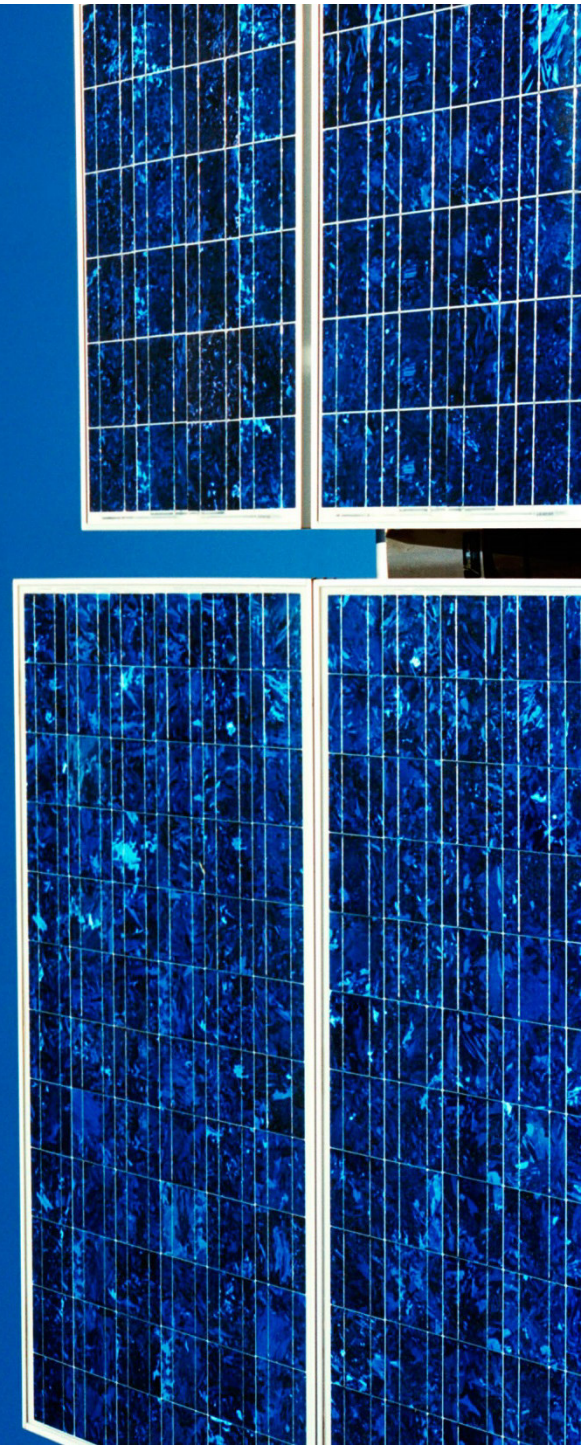
Toscana Strade

Analisi per la costituzione di un nuovo soggetto destinato alla gestione della SGC FIPILI

Sintesi

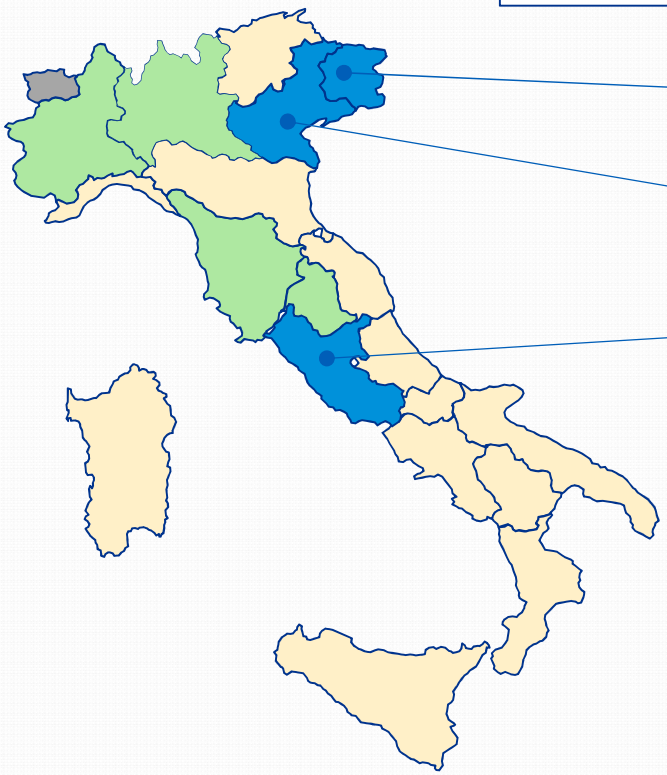
Gennaio 2023



Gestione strade regionali in Italia

In seguito al **decreto legislativo n. 112 del 1998** con cui sono state create nel 2001 le prime strade regionali (S.R.), si è verificato il trasferimento delle proprietà e competenze relative alle strade statali (ANAS) non comprese nella rete stradale nazionale dallo Stato alle Regioni, che hanno poi regolato autonomamente la materia. Nel panorama italiano sono quindi presenti delle **differenze nella gestione delle strade regionali**, molte regioni hanno affidato le **strade ex statali alle province**.

Esperienze nel panorama regionale italiano



Dal 2008 le strade statali dismesse e passate alla regione sono gestite dalla società regionale **FVG Strade S.p.A**.

Le strade statali dismesse sono gestite dalla società regionale **Veneto Strade S.p.A.** con eccezione delle strade ex statali in provincia di Vicenza gestite dalla società Vi.Abilità S.p.A.

Nel **Lazio**, la Rete Viaria Regionale (RvR) è gestita da **Astral S.p.A.**, che è soggetto competente per la manutenzione ordinaria e straordinaria

Regioni senza strade classificate come SR, le strade ex statali sono gestite dalle Province e in alcuni casi da ANAS S.p.A.

Regioni con strade classificate come SR e gestione delegata alle Province

In Valle d'Aosta tutte le SR sono gestite dalla Regione

Situazione strade regionali in Toscana

Da **ottobre 2001** sono state trasferite le strade statali (ex ANAS) dallo Stato alla Regione (demanio regionale) e alle Province toscane (demanio delle singole province): ad oggi si contano **812 km di strade regionali** in Toscana.

Approfondimento sulla Regione Toscana

Nel periodo **fra il 2001 e il 2015** erano demandate alle **Province le competenze sia sulla gestione che sulla realizzazione di nuove opere**, mentre la Regione esercitava il governo tramite la pianificazione e programmazione degli interventi. **Dal 2016 la Regione ha ripreso la competenza sulla realizzazione delle nuove opere** mentre le Province restano competenti sulle attività di gestione

Le estese chilometriche delle strade regionali, aggiornate al 2018 (escludendo la SR 258 che nel 2020 è stata ceduta allo Stato), gestite dalle province / C.M. sono:

Viabilità regionale per strada ed ente gestore		
Strade Regionali: 2, 12, 66, 68, 69, 70, 71, 74, 206, 222, 302, 325, 429, 435, 436, 439, 445, SGC FIPILI	**km**	**Gestore Provincia / C.M.**
Totale **SS.RR**	714	Provincia competente
Totale **FI-PI-LI**	98	C.M. Firenze, Pisa, Livorno
Totale complessivo	**812**	

Focus sulla FI-PI-LI

Situazione attuale gestione S.G.C. FI-PI-LI

La **Strada di Grande Comunicazione** (**S.G.C. FI-PI-LI**) è un asse viario di collegamento tra Firenze, Pisa e Livorno ed è costituita da un'estensione di circa 98 km oltre a tutti gli svincoli e i rami di collegamento con altra viabilità. Dal **2016** la S.G.C. FI-PI-LI è **gestita dalla Città Metropolitana di Firenze** mentre gli interventi in termini di **investimenti** sono **stanziati dalla Regione Toscana**.

Funzioni della Regione e C.M. di Firenze

- L'**ente proprietario** della S.G.C. FI-PI-LI è la **Regione Toscana** (con competenza su interventi di investimento e bonifica acustica) mentre la **gestione amministrativa e tecnica** è affidata alla **Città Metropolitana di Firenze** in base a una convenzione sottoscritta tra le province attraversate e la proprietà (Città Metropolitana di Firenze, Provincia di Pisa, Provincia di Livorno, Regione Toscana)

Classificazione della strada e TGM

- La S.G.C. è classificata *tecnicamente* come strada extraurbana secondaria (con limite massimo di velocità pari a **90 km/h**) e *amministrativamente* come **strada regionale**
- Come dato sui volumi di mezzi circolanti in prossimità delle aree di Firenze e Pisa, si registra un **traffico giornaliero medio (TGM)** di circa **50.000 veicoli / giorno**

Global Service e attività svolte

- Fino al 31 marzo 2003 la gestione della FI-PI-LI è rimasta all'ANAS in base a specifiche convenzioni, successivamente la Provincia di Firenze ha appaltato la gestione e manutenzione della strada ad un RTI denominato **Global Service**: dal 2013 il nuovo gestore è **AVR S.p.A.** L'ultima aggiudicazione all'RTI con mandataria AVR S.p.A. per l'affidamento dell'appalto di Global Service risale al 2021 e riguarda il **periodo 2022/2023** (durata di 2 anni estendibile a 4)
- In sintesi le **attività svolte dal gestore** sono quattro:

Servizi di governo e manutentivi | *Servizi di ingegneria extra canone* | *Lavori di manutenzione ordinaria* | *Lavori di manutenzione straordinaria, se richiesto*

Interventi diretti attuati ed in corso su SGC FIPILI da parte della Regione

1- Adeguamento e messa in sicurezza lotto GINESTRA - MONTELUPO
SGC FIPILI, lotto 2 - 1° stralcio dal km 15,180 al km 19+070 - ultimati

2 - Adeguamento e messa in sicurezza lotto MONTELUPO – EMPOLI
SGC FIPILI, lotto 2 - 2° stralcio dal km. km 19+070 al km 22+180 – in corso

2- Completamento degli interventi di adeguamento e messa in sicurezza lotto 2A – Viadotto del Turbone - ultimati

3- Rifacimento rampa accesso alla SGC FIPILI - Via Quaglierini (LI) - ultimati

4- Interventi di risanamento acustico sulla – FI.PI.LI. - Comune di Scandicci dal Km 0+000 al km 7+500 circa. I° e II° stralcio. – in fase di avvio 1° stralcio

Mission della Regione nella presa in carico della FI-PI-LI

Con la **delibera di Giunta Regionale** la Regione Toscana ha deciso di avviare un percorso giuridico ed economico finanziario per la costituzione di una Società (**Toscana Strade**) che, sulla base dell'analisi dell'attuale gestione, sia finalizzata alla gestione della S.G.C. FI-PI-LI con eventuale successiva estensione operativa a tutte le strade regionali. E' stato quindi affidato un servizio di assistenza nell'analisi economico-finanziaria e giuridica per la costituzione di un nuovo soggetto destinato alla gestione delle strade regionali all'advisor KPMG

Obiettivi di Toscana Strade

- **Programmazione degli interventi di investimento** da parte della Regione, previe analisi tecniche preliminari di supporto e un'azione di monitoraggio delle condizioni della rete stradale
- **Programmazione delle azioni di manutenzione** su base pluriennale, garantendo la sicurezza della circolazione stradale, previa conoscenza del quadro ricognitivo della rete stradale relativa alla S.G.C. FI-PI-LI
- **Efficientamento** della procedura di esecuzione delle **opere** ed **interventi infrastrutturali** sulle strade
- **Investimento** dei **ricavi** in sicurezza (sanzioni, pedaggiamento dei mezzi pesanti, impianti pubblicitari, concessioni)

Rispetto agli obiettivi sopra individuati, si evidenziano di seguito i principali **abilitatori della mission di Toscana Strade**:

Introduzione di una forma di **pedaggiamento dei mezzi pesanti** per investimento dei ricavi nell'infrastruttura

Previsione di **entrate da sanzioni** in coerenza con l'attuale convenzione o scenari alternativi previsti dal Codice della Strada

Gestione efficace ed efficiente di una piano degli **impianti pubblicitari** per ottimizzazione dei ricavi da concessioni pubblicitarie

Analisi legale

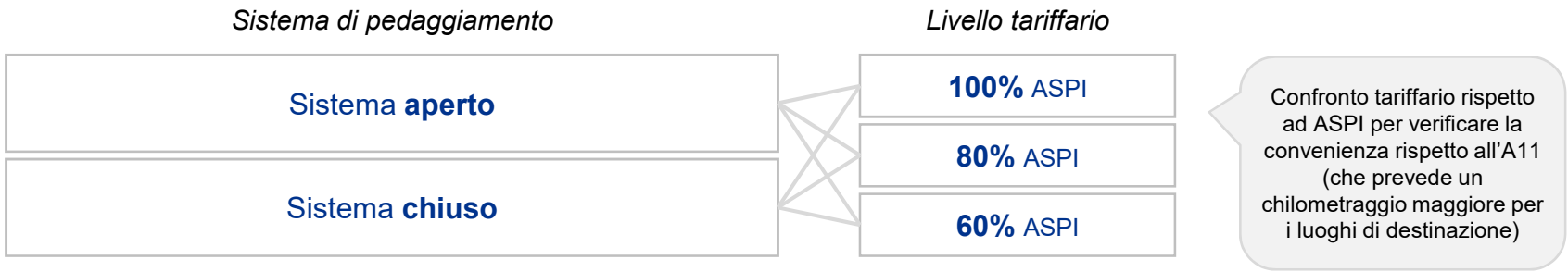
Gli **argomenti oggetto dell'analisi legale** sono volti a **rispondere al totale delle esigenze informative** relative alla **costituzione, avvio in esercizio e gestione della società Toscana Strade**

Percorso di **costituzione e adempimenti** relativi *Definisce gli step e gli adempimenti di carattere legale da compiere per la costituzione della società*	**Governance** della società in house *Identifica le alternative e il modello di governance ottimale per Toscana Strade*	**Riparto di competenze** *Illustra come effettuare il riparto di competenze fra gli Enti e la New Co*	Analisi giuridica **poteri sanzionatori** *Approfondisce il tema delle sanzioni*
Analisi giuridica **impianti pubblicitari ed espropri** *Approfondisce la presa in carico della riscossione diretta di concessioni da impianti pubblicitari e delle procedure di espropriazione*	Disciplina delle **esternalizzazioni di personale** *Effettua un analisi relativa alla disciplina in materia di esternalizzazioni di personale*	Dimensionamento e **capacità di assunzione** di personale *Focus sui limiti al dimensionamento e sulla normativa in materia di assunzione del personale*	**Analisi fiscale** della società in house *Presentazione dell'inquadramento fiscale della società in house e focus sul tema delle "sanzioni"*

Pedaggiamento per i mezzi pesanti

L'ipotesi di introduzione del **pedaggiamento dei soli mezzi pesanti** nasce dall'evidenza empirica circa il **livello di usura della SGC FI-PI-LI derivante dal transito** di tali mezzi, essendo un'arteria di collegamento rilevante sia per importanti poli industriali limitrofi che verso il porto di Livorno. Il **flusso di ricavi prospettico stimato consentirebbe un più alto livello di manutenzione ordinaria** volto a **rispondere** adeguatamente **al tasso di usura** dell'infrastruttura.

Le **soluzioni operative** per l'implementazione del pedaggiamento che sono state prese in considerazione tengono in considerazione:



Sistema chiuso

- Sistema più diffuso in Italia. Si paga in base ai km percorsi, generalmente attraverso caselli e barriere.
- Basato su tariffazione **chilometrica** differenziata in base alla tipologia di veicolo pesante.
- Per la Fi-Pi-Li, si ipotizza un sistema Free-Flow per il controllo degli accessi, con portali ad ogni ingresso e uscita.

Sistema aperto

- Prevede un pagamento forfettario e non riconducibile alla distanza percorsa.
- Basato su tariffazione **a tratte** differenziata in base alla tipologia di veicolo pesante.
- Per la Fi-Pi-LI, si ipotizza un sistema Free-Flow per il controllo degli accessi, con 5 portali localizzati lungo la superstrada.

Lo **scenario che consente** il minor livello di investimento iniziale, con la relativa esigenza di gestione dell'investimento, e riduce il rischio di disincentivare la fruizione dell'infrastruttura da parte dei mezzi pesanti, è stato identificato nella soluzione di **sistema aperto** con **tariffe pari all'80%** di quelle di Autostrade per l'Italia. Dall'analisi economico-finanziaria effettuata, tale scenario **garantisce la sostenibilità economica della gestione a regime** delle FI-PI-LI da parte di **Toscana Strade**.

Considerazioni e scenari di introito

Considerazioni

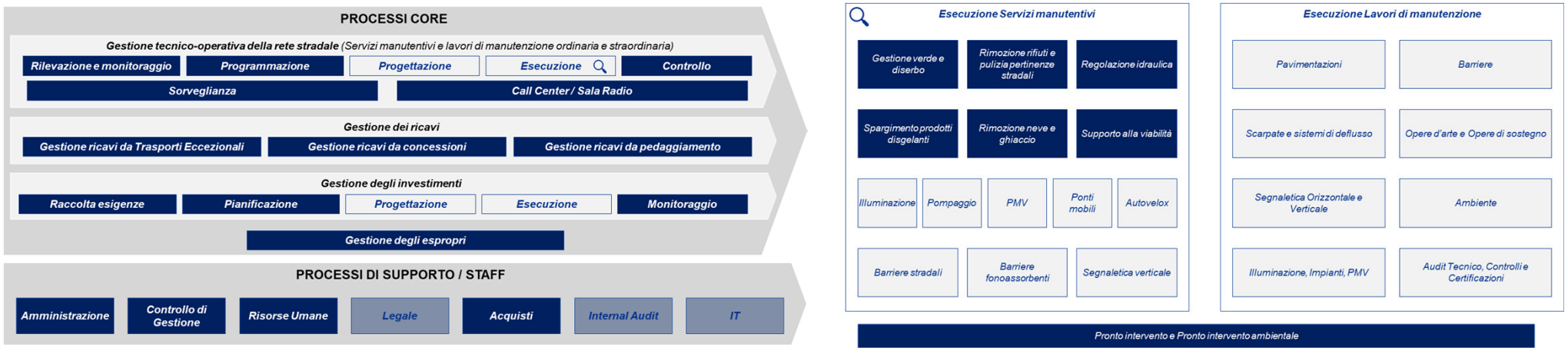
- Poiché la Fi-Pi-Li presenta un'infrastruttura con caratteristiche non pienamente assimilabili a un'autostrada, risulta prudente applicare un pedaggiamento concorrenziale all'A11. Per tali ragioni si esclude l'ipotesi di applicare il 100% delle tariffe ASPI al sistema di pedaggiamento aperto.
- Dovuto all'introduzione del pedaggio, si può ipotizzare una riduzione di flussi relativi al traffico pesante stimata in **10%** per il sistema **chiuso e 15%** per il sistema **aperto**.
- A livello di investimento iniziale e gestione/manutenzione del sistema di esazione, il sistema aperto risulta più vantaggioso, dovendo far fronte all'installazione di portali in **5 sezioni**, a fronte di **29 svincoli** da coprire in caso di sistema chiuso.

Scenari

- Sulla base delle precedenti considerazioni, considerando l'80% della tariffa autostradale si prevede un introito annuale superiore a 14 milioni di euro annui con il pedaggiamento dei soli veicoli pesanti.

Strutturazione organizzativa

Al fine della gestione del nuovo processo di pedaggiamento dei mezzi pesanti e per garantire un miglior presidio di tutte le attività sulla SGC FI-PI-LI è stata elaborata l'ipotesi di una **maggiore strutturazione organizzativa** e dell'**internalizzazione**, a seguito della scadenza del contratto di global service, **di attività che consentono**, oltre a un **migliore governo e coordinamento** degli interventi, anche una **leva operativa più efficace** per la gestione della strada.



Lo scenario si caratterizza per l'erogazione da parte di Toscana Strade delle attività di **gestione del verde, dei rifiuti e della rete di deflusso delle acque superficiali, delle operazioni invernali e del pronto intervento,** nonché della **sorveglianza** e della **Sala Radio,** oltre ai processi caratteristici di **monitoraggio, programmazione e controllo degli interventi** sull'infrastruttura. Questo scenario consente un intervento diretto della società rispetto alle **principali esigenze di manutenzione ordinaria** della strada.

Processi in capo a Toscana Strade — Processi in capo a Toscana Strade con supporto di fornitori — Processi esternalizzati

Evidenze del confronto economico AS IS – TO BE

Dal **confronto economico** fra la situazione attuale e l'ipotesi di costituzione di Toscana Strade per la gestione della FI-PI-LI emerge, a parità di perimetro e non considerando i miglioramenti qualitativi previsti e l'introduzione del pedaggiamento, una **sostanziale parità di risultati di esercizio** prospettici. Tale evidenza è tuttavia vincolata al **verificarsi di alcune principali assunzioni di Toscana Strade** rispetto allo scenario attuale:

- **Organi di Amministrazione -** Amministratore Unico
- Applicazione del **contratto di lavoro per la funzione pubblica** per i dipendenti della società in house, ricorso a **CCNL Anas con prevalenza di posizioni economiche B e C** o ricorso a **contratto di lavoro privato**
- **Sviluppo di ulteriori ricavi** a fronte di un **migliore presidio del processo di riscossione di concessioni e canoni pubblicità**

È inoltre necessario considerare che negli ultimi anni sono aumentate le richieste di fondi (fra i 3 e i 4 mln € anno c.a.) *alla Regione Toscana da parte della Città Metropolitana di Firenze per finanziare interventi straordinari sulla SGC FIPILI. A tali richieste si aggiunge l'esigenza, manifestata dalla Città Metropolitana, di* ***ulteriori contributi per la gestione ordinaria*** *della strada. Ciò evidenza come* ***già oggi sarebbe necessario un incremento della manutenzione ordinaria e straordinaria*** *per far fronte alle esigenze della strada.*

Considerazioni a supporto

Nel valutare l'ipotesi di costituzione di Toscana Strade non si può non tenere in considerazione alcuni **elementi di riferimento**, che evidenziano i potenziali **limiti dello scenario attuale.**

Strada a doppia corsia con volumi di traffico comparabili a quelli autostradali

I **volumi di traffico** registrati sulla FIPILI sono **paragonabili a quelli dell'autostrada A11** (che ha un costo sensibilmente superiore), raggiungendo in alcuni punti lo stesso TGM. Normalmente, per il livello di complessità e per la dimensione dei costi, la **gestione delle autostrade è affidata a società strutturate**.

Accelerazione degli investimenti

Gli **ingenti investimenti da realizzare sulla FIPILI** per migliorare la sicurezza e per innalzare la qualità, **richiedono un assetto organizzativo più strutturato e focalizzato**, nonché caratterizzato da **competenze distintive** rispetto all'assetto attuale, che vede alcune risorse della Città Metropolitana di Firenze e della Regione Toscana spesso non impiegate *full time.*

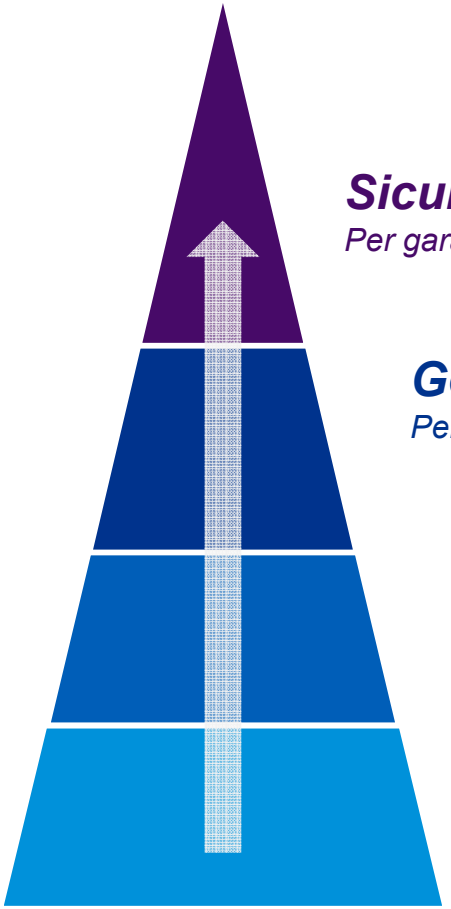
Dimensionamento del personale

Le considerazioni sul dimensionamento del traffico e sullo sviluppo degli investimenti rendono comunque **necessario, in qualunque assetto, un incremento del personale coinvolto**

In quest'ottica è da tenere presente che **la costituzione di Toscana Strade rispetto allo scenario attuale** abilita un **migliore governo** dell'infrastruttura e il **perseguimento di specifici obiettivi** (sicurezza e qualità, gestione diretta degli investimenti, flessibilità e focalizzazione sul business).

Obiettivi abilitati

In particolare i **benefici** che il modello di gestione elaborato per Toscana Strade può abilitare sono relativi alla maggiore **focalizzazione** sulla gestione delle strade regionali, la **flessibilità** nel livello di internalizzazione, la gestione diretta degli investimenti per la **riqualificazione** dell'infrastruttura e culminano nel beneficio in termini di **qualità e sicurezza per la collettività.**



Sicurezza e qualità dell'infrastruttura

Per garantire agli utenti e alle comunità un'infrastruttura moderna e sicura

Gestione diretta degli investimenti

Per facilitare e velocizzare il processo di riqualificazione della strada

Flessibilità nel livello di internalizzazione

Per abilitare eventuali future scelte secondo gli obiettivi da perseguire

Organizzazione focalizzata sul business

Per concentrare le attività presso un unico soggetto e
garantire risorse interamente dedicate alla gestione delle strade regionali

Organizzazione focalizzata sul business

La costituzione della società *in house*, braccio operativo della Regione Toscana, consente una **maggiore focalizzazione sulle attività di gestione delle strade regionali**, superando alcune complessità insite nell'attuale assetto di competenze fra Enti.

Oggi — *Domani*

Coinvolgimento di **molteplici stakeholder** (Regione Toscana, Città Metropolitana di Firenze, Provincie, Global Service) **nelle attività ordinarie e straordinarie** di gestione dell'infrastruttura

Concentrazione **presso un unico soggetto** (Toscana Strade) delle **attività di gestione e realizzazione nuove opere**, che si interfaccia con la Regione Toscana per le decisioni strategiche

Gestione generalizzata presso gli uffici di staff degli Enti (CM Firenze e Regione Toscana) **dei processi a supporto** della gestione della strada (e.g. Amministrazione, Personale, etc.)

Gestione interamente dedicata all'infrastruttura dei processi di staff al fine di garantire un supporto al personale operativo e una governance efficace delle attività tecniche

Flessibilità nel livello di internalizzazione

Il ricorso alla società *in house* abilita la **possibilità di internalizzare attività operative** e di gestire nel tempo l'equilibrio *make or buy* secondo scelte strategiche, **aumentando progressivamente il livello di internalizzazione** per acquisire un sempre **maggiore controllo** dell'infrastruttura. La **possibilità di internalizzare attività tecnico-operative risulta più complessa nell'assetto attuale**.

CM Firenze – Regione Toscana

- *Elevata complessità nel gestire internamente personale tecnico-operativo in assenza di strutture organizzative dedicate*
- *Conoscenza indiretta dello stato dell'infrastruttura e ricorso a fornitori per valutazioni sulle esigenze della strada*

Toscana Strade

- *Possibilità di assumere personale tecnico-operativo sia per attività di sorveglianza che per la realizzazione di servizi di manutenzione*
- *Flessibilità nell'incrementare il livello di internalizzazione, con riguardo anche all'opportunità di generare economie di scala*

Possibilità che Toscana Strade prenda in gestione altre Strade Regionali Toscane *oltre la FI-PI-LI.*

Sviluppo di economie di scala attraverso l'internalizzazione di sempre maggiori asset e risorse per la gestione di attività tecnico-operative, distribuendo i costi interni sul numero di chilometri in gestione e riducendo i costi esterni così da guadagnare marginalità e poter reinvestire gli utili al fine di migliorare le infrastrutture

Gestione diretta degli investimenti

La gestione diretta degli investimenti, oltre a consentire un **governo integrato e a 360° dell'infrastruttura**, permette **maggiore flessibilità e minori tempistiche nel processo di riqualificazione della strada**.

1

*Conoscenza diretta delle esigenza della strada e **rilevo delle nuove esigenze con maggiore tempestività***

2

Pianificazione** di dettaglio degli interventi e **programmazione degli investimenti

3

***Monitoraggio** dei lavori più **strutturato**: controllo dei **costi e** della **qualità** degli interventi svolti*

Percorso incrementale

Considerata la **portata del progetto di costituzione e messa in esercizio della società** in house Toscana Strade, è stato previsto un **percorso incrementale**, distinto in **due principali fasi**:

Costituzione di **Toscana Strade**

Introduzione del **pedaggiamento**

Si assume che **solo a valle della conclusione** del contratto di Global Service sarà possibile **internalizzare almeno in parte le attività oggi esternalizzate** (in misura definita sulla base degli scenari).

2023 *2024* *2025* *2026* *2027* *2028* *2029* *2030* *2031* *2032*

Fase 1 ***Fase 2***

Scadenza Contratto di Global Service

Si assume che la **scadenza del contratto di GS** ad oggi in essere avvenga a **dicembre 2025,** a seguito del **rinnovo per il biennio 2023-2025** previsto da contratto

Si assume inoltre che la **stipula di un nuovo contratto di Global Service**, con riduzione del perimetro di attività secondo lo scenario Make or Buy identificato per Toscana Strade, avvenga **a condizioni attuali per le attività che continuano ad essere esternalizzate**

È previsto che, a seguito della **costituzione della società** con adozione di una legge regionale, Toscana Strade possa **subentrare alla Città Metropolitana di Firenze per la gestione dell'ordinario** (processi gestiti ad oggi) e che **progressivamente** vengano **internalizzati i nuovi processi** fino al consolidamento dell'assetto **a regime nel 2026**

A fronte dell'obiettivo primario della Regione Toscana di migliorare le condizioni della strada secondo opportuni investimenti, è stata valutata **la possibilità di sostenere maggiori livelli di investimento** sulla base dello scenario di riferimento

Secondo lo scenario di riferimento, sono stati valutati **diversi livelli di investimento, rappresentati da:**

36 milioni di investimenti
e livello di manutenzione legato all'incremento del traffico

Necessari a dotare la società degli asset per lo svolgimento delle attività

86 milioni di investimenti
e livello di manutenzione legato all'incremento del traffico

Di cui 36 per gli asset e 50 per ulteriori investimenti sviluppabili nello scenario di riferimento

Ulteriori livelli di investimenti per interventi possibile Quadro Esigenziale o interventi per il potenziamento secondo quanto sarà approfondito dalla società

A fronte di questi scenari viene valutato il fabbisogno di contribuzione pubblica (e.g. finanziamenti dalla Regione) per effettuare lo specifico livello di investimento anche oltre gli introiti che potranno derivare dal pedaggiamento. In alternativa, la Società In House, vista la complessiva solidità economica evidenziata nel PEF, può far ricorso a finanziamento esterno per sostenere maggiori livelli di investimento, tenendo conto dei maggiori costi che ne deriverebbero in termini di oneri finanziari ed entro il limite di bancabilità concesso alla NewCo

Conclusioni

Dalle analisi effettuate si evince in primo luogo come **l'attuale assetto di gestione e gli attuali flussi economici non** siano **più sufficienti in prospettiva per far fronte alle esigenze di manutenzione** (crescenti nei prossimi anni secondo le previsioni di traffico realizzate) **della SGC FIPILI,** secondo livelli di servizio dell'infrastruttura adeguati.

Per non gravare sugli Enti e quindi sui fondi pubblici, è necessario identificare un nuovo paradigma di gestione della FIPILI, che permetta la **sostenibilità economica** della stessa.

I risultati del confronto fra il mantenimento dell'attuale assetto di gestione (da potenziare per far fronte alle nuove esigenze) e la costituzione di una **società *in house proposta* dalla Regione Toscana** (veicolo ad hoc focalizzato sulla gestione delle strade) evidenziano una sostanziale analogia in termini economici, ma il secondo scenario presenta alcuni **benefici nell'implementare un assetto efficace per il raggiungimento degli obiettivi di qualità e sicurezza della strada e di sostenibilità dell'infrastruttura.**

1 **Realizzazione e gestione dell'infrastruttura di pedaggiamento**
L'analisi economico finanziaria evidenzia come l'introduzione del pedaggiamento dei mezzi pesanti sia un elemento fondamentale per il cambio di paradigma nella gestione della FIPILI. La complessità di questo progetto richiede risorse focalizzate e processi efficaci e flessibili, di cui Toscana Strade può facilmente dotarsi nascendo appositamente per questo obbiettivo

2 **Monitoraggio delle esigenze dell'infrastruttura e governo delle attività**
La focalizzazione sulla strada consente di acquisire conoscenza degli aspetti tecnici, elemento alla base di un efficace monitoraggio. Una struttura organizzativa dedicata alla pianificazione e programmazione degli interventi, nonché al controllo della corretta e tempestiva esecuzione degli stessi, abilita la governance

3 **Gestione efficace di potenziali investimenti (e.g. corsia di emergenza o terza corsia)**
Nella prospettiva di importanti interventi infrastrutturali, che non gravino sull'utenza della FIPILI comportando disagi per la circolazione, sono necessarie competenze tecniche specifiche che permettano di superare il vincolo di cantieri permanenti sulla carreggiata e competenze di gestione dell'investimento. La soluzione in house consentirebbe la nascita di task force dedicate.