

Global service per la gestione del patrimonio stradale della provincia di Napoli

(Giuseppe Montanino, Vincenzo Trevisone, Pasquale Zoppoli)

1. Premessa

La Provincia di Napoli gestisce una rete stradale della lunghezza complessiva di circa 800 km di cui:

- Circa 200 km di strade extraurbane principali tipo B (contate per carreggiata),
- Circa 170 km di strade extraurbane secondarie tipo C,
- Circa 430 km di strade extraurbane locali tipo F.

Le principali motivazioni che hanno indotto l'Ente a scegliere un affidamento esterno del tipo Global Service sono: l'esigenza di superare la frammentazione della gestione manutentiva della viabilità per comparti geografici, la necessità di individuare approcci metodologici e tecniche più moderne di gestione, l'attuale carenza delle strutture preposte alla sorveglianza stradale, al pronto intervento ed ai servizi di pulizia e diserbamento.

La scelta della parte di rete da affidare in global service è stata effettuata tenendo conto di vincoli e fattori economici, organizzativi e tecnici dell'Ente ed è costituita dalla rete extraurbana principale e secondaria (strade tipo B e C).

2. Obiettivi del progetto di Global Service

La Provincia di Napoli, attraverso l'affidamento in Global Service della gestione e manutenzione della Rete stradale, vuole concretizzare gli obiettivi fondamentali di seguito indicati:

- Spostare la logica manutentiva dall'attuale frammentarietà con interventi prevalentemente a "guasto" ad una logica manutentiva predittiva e preventiva attraverso la pianificazione della manutenzione.
- Istituire un Call Center informatizzato e gestito dall'Assuntore, per la raccolta di tutte le segnalazioni, relative a disfunzioni e guasti del patrimonio oggetto d'appalto.
- Garantire l'esecuzione del pronto intervento all'occorrenza con tempestività ed efficacia.

- Ottenere servizi e lavori manutentivi efficienti a costi predefiniti;
- Dotarsi della più aggiornata documentazione tecnica di rilievo e gestione dati in grado di:
 - massimizzare il livello di conoscenza dello stato dei beni affidati;
 - ottimizzare la capacità di controllo della qualità dei beni e dei relativi costi di gestione e manutenzione;
 - ottenere una programmazione ottimizzata delle attività e delle risorse.
- Disporre di un servizio di ingegneria in grado di produrre le analisi della sicurezza stradale (*safety review*), gli studi di sviluppo infrastrutturale sostenibili sulla rete in affidamento, con il relativo piano di intervento: **Piano della sicurezza stradale e sviluppo della mobilità sostenibile (PSS)** ed i suoi derivati: **Piano per il miglioramento della sicurezza e ripristino della funzionalità di base (PS)** e il **Piano integrativo sulla sicurezza e sulla mobilità sostenibile (PMS)**. Quest'ultimo piano potrà contenere interventi i cui lavori non rientrano nelle peculiarità dell'appalto e che l'Ente potrà affidare con gare ad evidenza pubblica.
- Ottenere proposte di migliorie e elaborati progettuali di dettaglio sulla rete finalizzati:
 - ad implementare lo stato qualitativo dei beni affidati;
 - a ridurre i costi di gestione, mantenendo inalterata la qualità dei beni;
 - a migliorare la qualità dei beni a parità di costi di gestione;
 - alla manutenzione straordinaria per il miglioramento della sicurezza di base della strada;
 - a ripristinare dello stato dei luoghi, per eventi naturali o provocati, a salvaguardia della incolumità e al mantenimento in esercizio della strada.

- Individuare un unico interlocutore per la gestione manutentiva per un periodo di tempo medio/lungo;
- Disporre di una struttura contrattuale tra Committente ed Assuntore, agile ed elastica, che consenta interventi di manutenzione straordinaria in linea con le risorse economiche disponibili immediatamente eseguibili.

3. Ruolo dell'Assuntore

L'Assuntore, pur avendo ampi margini di libertà nelle scelte relative all'organizzazione delle proprie attività, deve condividere gli obiettivi e porre in essere l'insieme di attività necessarie per:

- massimizzare la conoscenza dei beni affidati in gestione con il monitoraggio continuo della condizione manutentiva e di sicurezza di tutti i componenti dell'infrastruttura stradale (*Osservazione Sistematica Predittiva*), programmare e stimare gli interventi manutentivi necessari;
- ottimizzare la propria organizzazione;
- fornire proposte per migliorare la sicurezza con il piano **PS** e per sviluppare la mobilità sostenibile con lo studio socio economico e degli attrattori sul territorio attraverso interventi mirati contenuti nel **PMS**.

4. Miglioramento della sicurezza sulla rete e sviluppo della mobilità sostenibile

Oltre alla normale gestione della manutenzione ordinaria, si intende perseguire l'obiettivo di migliorare la sicurezza stradale attraverso:

- lo studio della rete e dei parametri di stato;
- l'analisi e la pianificazione della sicurezza stradale (*Rapporto di analisi sulla sicurezza-Road Safety Review*) utilizzando i dati caratteristici della rete, i dati di traffico e di incidentalità, per migliorare la sicurezza e la funzionalità degli elementi di base del solido stradale;
- l'esecuzione dei lavori laddove compatibili con la tipologia dell'appalto.

Si intende, inoltre, pianificare lo sviluppo della mobilità sostenibile sul territorio potenziando le infrastrutture

appartenenti o strettamente interconnesse con la rete affidata all'Assuntore attraverso:

- lo studio dei poli attrattori sul territorio esistenti o pianificati;
- la pianificazione di soluzioni per il potenziamento delle infrastrutture esistenti, di interconnessione della rete per lo sviluppo della mobilità sostenibile.

L'insieme delle proposte si inquadra nel **Piano della Sicurezza Stradale e sviluppo della mobilità sostenibile (PSS)** redatto in coerenza con le linee guida del *Piano Regionale della Sicurezza Stradale (PRSS)*.

5. Le prestazioni previste

Le categorie di prestazioni previste sono:

Servizi di governo e manutentivi si sintetizzano nella pianificazione, esecuzione e controllo di servizi. La pianificazione, progettazione, organizzazione e controllo dei servizi è curata dalla *centrale di governo* che gestisce la esecuzione dei *servizi manutentivi* che consistono in servizi di:

- management, amministrativi e legali;
- ingegneria;
- sorveglianza stradale e compiti ispettivi;
- rilievo dati e monitoraggi;
- implementazione del sistema informativo;
- call center;
- pronto intervento;
- pulizia della strada, della rete di deflusso acque e diserbamento;
- riparazione pavimentazione e giunti;
- manutenzione della segnaletica verticale;
- manutenzione delle barriere stradali ed acustiche;
- manutenzione dell'illuminazione stradale;
- manutenzione degli impianti speciali e ventilazione in galleria;
- mantenimento delle scarpate e riparazione dispositivi di ritenuta dei massi;
- manutenzione del verde;
- invernali;
- connessi agli insediamenti pubblicitari.

I lavori di manutenzione ordinaria sono solo eventuali, da effettuare sulla base delle proposte dell'Assuntore contenute nel Piano di manutenzione realizzati sulla scorta di un progetto definitivo tipologico dei lavori di m. o. contenente l'Abaco degli Interventi tipo e l'elenco prezzi unitari posti a base di gara e disposti mediante progetti esecutivi stralcio o ordinativi redatti dall'Ente durante l'appalto.

I lavori di manutenzione straordinaria, in analogia con i lavori di m.o. anch'essi sono solo eventuali, da effettuare sulla base delle proposte dell'Assuntore contenute nel piano PS e sono realizzati, sulla scorta di un progetto definitivo tipologico dei lavori di m. s. contenente l'Abaco degli Interventi tipo e l'elenco prezzi unitari posti a base di gara e disposti mediante progetti esecutivi stralcio redatti dall'Ente durante l'appalto.

I servizi di ingegneria extracanonone (progettazione) potranno essere richiesti per gli interventi compresi nel PMS, i cui lavori non sono oggetto dell'appalto, i cui compensi sono corrisposti sulla scorta della Tariffa degli Ingegneri ed Architetti al netto dello sconto offerto in gara.

6. Valore dell'appalto e durata

Il valore complessivo dell'appalto è fissato in € **145.478.760 oltre IVA** ed è così suddiviso:

a) Servizi di governo e manutentivi	€46.577.079;
b) Lavori di manutenzione ordinaria	€ 29.901.681;
c) Lavori di manutenzione straord.	€ 66.500.000;
d) Servizi di Ingegneria extracanonone	€ 2.500.000.

L'appalto ha la durata di 9 anni. Il primo anno contrattuale è da considerarsi quale periodo di prova e, pertanto, durante tale periodo la Provincia si riserva la facoltà di recedere dal rapporto.

7. Valutazione delle prestazioni e dei risultati

Così come previsto dalla definizione di Global Service l'Assuntore ha l'obbligo della garanzia del risultato sia per quanto riguarda il mantenimento delle condizioni di stato della rete, che nell'evoluzione migliorativa complessiva della qualità della stessa nell'arco della durata della commessa.

Il sistema di valutazione del risultato è basato su due criteri:

- uno specifico (**Valutazione della prestazione sui servizi resi**) legato alla qualità e quantità dei singoli servizi prestati mediante la misurazione dei parametri rappresentativi del Lds (parametri dei servizi);
- uno globale (**Valutazione della prestazione globale dell'appalto attraverso l'indicatore Q**) legato al controllo di un insieme di prestazioni fornite dall'Assuntore mediante analisi e raffronto di indicatori generali della commessa (valori-obiettivo dell'appalto) o sistemi statistici di rilevazione di soddisfazione dell'utenza (*Customer satisfaction*).

Viene focalizzata l'attenzione sulle seguenti quattro tematiche-obiettivo quantificate attraverso **indicatori di prestazione tematici globali**, denominati **IPG_x**, che consentono di misurare il grado di soddisfazione delle singole tematiche-obiettivo:

- *Miglioramento della **sicurezza** della circolazione* (riduzione tassi di incidentalità, di mortalità, di lesività, del numero dei risarcimento danni) **IPG_s**;
- *Miglioramento della **qualità** del servizio offerto* (comfort, tempi di percorrenza, traffico, riduzione degli interventi "a guasto") **IPG_q**;
- *Mitigazione degli impatti **ambientali*** (utilizzo di tecniche di riciclaggio, rumore, vibrazioni, emissione di sostanze inquinanti) **IPG_a**;
- *Valorizzazione del **patrimonio*** (valore aggiunto dell'infrastruttura rispetto al valore iniziale dell'appalto, ecc.) **IPG_p**.

Il generico indicatore di prestazione globale **IPG_x**, relativo all'obiettivo **X**, è una funzione obiettivo, fX , ottenuta combinando i valori degli **indicatori di stato ISⁱ_x**, che sono in grado di influenzare la prestazione (indicatori critici o strategici).

Gli **ISⁱ_x** sono entità adimensionali, normalizzate, dotate di proprietà di direzionalità (al valore 0 corrisponde la prestazione minima ed al valore 100 quella massima o valore-obiettivo).

Il valore dell'indicatore di prestazione **IPG_x** (variabile tra 0 e 100) è dato, quindi, dalla seguente relazione ponderale:

$$f_x = IPG_x = \frac{\sum_n p_x^n \times IS_x^n}{\sum_n p_x^n}$$

p_x^n = peso dell'indicatore di stato IS_x^n in riferimento alla prestazione X.

Gli indicatori di prestazione **IPG_x** vengono opportunamente combinati tra loro, attribuendo ad ognuno di essi pesi diversi, al fine di fornire un **Indicatore di qualità globale "Q"** (compreso tra 0 e 100) della singola strada e/o dell'intera rete in global service. In definitiva l'indice di qualità globale viene ad essere determinato dalla seguente formula:

$$Q = \frac{\sum_x q_x \times IPG_x}{\sum_x q_x}$$

dove: q_x = peso dell'indicatore di prestazione globale IPG_x relativo all'obiettivo X.

Per la determinazione dei parametri di stato e di prestazione necessari per la determinazione dei valori-obiettivo, l'Assuntore dovrà suddividere la rete in global service in **"sezioni omogenee"**.

8. Sistema di applicazione delle penali

A fronte del mancato o raggiungimento parziale degli obiettivi prestazionali della commessa si istituisce un meccanismo di penali per gli inadempimenti agli obblighi contrattuali.

Il meccanismo di penalizzazione si applica per il *mancato adempimento o anomalia sul singolo servizio*.

Per ognuna delle attività, si assegna un valore-obiettivo minimo dei parametri da Capitolato (o migliorati in sede di offerta tecnica) rappresentativi delle prestazioni attese.

Le anomalie e/o i deficit di prestazione causate da un lavoro ordinario sono dovuti ad una anomala pianificazione, programmazione e governo dello stesso e pertanto le penali si intendono riferite alle inadempienze dei servizi di governo.

Le eventuali anomalie rinvenute dall'organo di controllo (direttore dei lavori e/o collaudatore) sull'esecuzione di un lavoro si penalizzano attraverso la correzione, il rifacimento, o valutando il minusvalore delle lavorazioni anomale applicato alla contabilità a misura.

Per sanzionare un'anomalia sui servizi riscontrata, si istituisce un meccanismo di penali gradualmente crescenti che consente all'Assuntore, per ciascun livello, limitati intervalli di tempo per adeguare la propria attività ai parametri contrattuali.

9. Criticità amministrative sulla modalità di affidamento

La realizzazione di appalti di Global Service per la gestione delle strade da parte di Enti Pubblici può porre problematiche di natura amministrativa e contrattuale, legate all'interpretazione della normativa di riferimento, D.Lgs163/06, in particolare per quanto concerne la configurazione dell'appalto di global service come appalto misto a prevalenza di servizi.

Nel caso della Provincia di Napoli, avendo configurato l'appalto di global service come appalto misto a prevalenza di servizi, l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici con propria Deliberazione n.55 del 2008, in relazione al bando, ha rilevato alcune questioni di merito:

- l'importo dei lavori notevolmente superiore rispetto a quello dei servizi non consente la configurazione di un appalto misto a prevalenza servizi;
- la Delibera pone le condizioni affinché sia possibile inserire interventi di manutenzione straordinaria nell'ambito di un appalto di servizi: *"quando detti interventi siano: accessori rispetto all'oggetto principale dell'appalto, ... programmabili ai sensi dell'art. 128 del Codice, ... preventivamente inclusi negli atti di programmazione dell'ente e puntualmente indicati..."*.

L'Amministrazione Provinciale di Napoli ha proposto all'Autorità un'istanza di riesame, sostenendo che il criterio qualitativo dell'art. 14 comma 3 del D.Lgs.

163/06 corroborava la propria scelta in merito alla qualificazione dell'appalto e che il focus dell'appalto di global service era costituito dall'attività di governo e dai servizi manutentivi, mentre i lavori di manutenzione straordinaria assumevano connotati di accessorietà in quanto sono eventuali, conseguenti dell'attività cognitiva, programmatoria e organizzativa dei servizi di governo e complementari all'attività principale del contratto in quanto miglioravano i parametri di base degli elementi costitutivi del solido stradale.

Quindi il contratto poteva configurarsi come contratto di servizi, visto che la componente lavori, pur prevalendo da un punto di vista economico, presentava una natura meramente accessoria rispetto ai servizi.

La previsione di affidare allo stesso soggetto anche i lavori di manutenzione straordinaria era, secondo la Provincia, in linea con l'obiettivo di investire un unico soggetto attuatore del contratto della responsabilità di risultato in conformità alla tipologia del contratto a prestazione di risultato.

Tuttavia, l'Autorità non ha ritenuto di rivedere la propria delibera. In seguito, la Provincia di Napoli ha deliberato di annullare la procedura di affidamento.

Riconoscimenti

Un importante contributo al Global service della Provincia di Napoli è stato dato dall'ing. Giovanni Iovine per la parte progettuale e la definizione degli indicatori di prestazione, e anche dal Dott. Antonio Lamberti, dott. Giancarlo Sorrentino e dott. Patrizia Savarese per la procedura di affidamento.