



Una sintesi del Convegno dal titolo
"Analisi, valutazione e prospettive per il mercato del Global Service
delle gestioni stradali in Italia" tenutosi a Milano lo scorso 11 Maggio

GLI APPALTI GLOBAL SERVICE IN ITALIA

Paola Villani*

Durante il Convegno, il Prof. Lanfranco Senn ha illustrato i punti di forza dei contratti Global Service, definendo i criteri di affidamento dei servizi di manutenzione stradale e gestione delle infrastrutture attraverso appalto integrato. Questo, in sintesi, il bilancio a pochi anni dall'introduzione.

I dati relativi al Global Service

I dati relativi al Global Service per il settore viabilità rappresentano un'esigua quota parte rispetto al totale dei contratti di questo tipo attivi in Italia, percentuale che si riduce ulteriormente se si considera come la tematica "infrastrutture a rete" includa anche i servizi per la gestione delle reti energetiche o di quelle idriche. Così, un valore molto inferiore al 10% del totale degli appalti, deve essere del tutto riconsiderato ed evidenziato quanto questa modalità, complessivamente diffusa nel resto del mondo, rappresenti nel contesto nazionale l'avvio di un nuovo sistema di gestione.

Eppure la mobilità, al pari degli altri servizi fondamentali, incide poco sul bilancio complessivo. In Italia, viene affidato in Global Service il 69% del totale appalti per la manutenzione degli immobili a fronte di una percentuale irrisoria per la gestione dei servizi fondamentali (strade, reti energetiche e idriche). Una Nazione che può delegare ogni intervento puntuale ai proprietari degli edifici ma che difficilmente potrà seguire la medesima prassi per la manutenzione delle reti qualora non sussista un Ente che sovrintenda a queste infrastrutture.



Lanfranco Senn, Direttore di CERTeT e dell'Università Bocconi, e Agostino Chisari, Amministratore Delegato di Autostrade Service - Servizi al Territorio SpA, introducono i lavori della giornata

Cosa osta alla diffusione del Global Service in Italia? La percezione che "piccolo sia meglio" e che solo la parcellizzazione delle competenze possa portare a significativi risultati. Qualora la manutenzione delle infrastrutture e la gestione di tutti i servizi di mobilità fossero pesate e valutate in termini dei reali benefici apportati, dai minori costi complessivi sino al miglioramento della qualità della vita (si pensi al settore infomobilità) vi potrebbe essere un differente approccio al tema Global Service e tutto dovrebbe essere riconsiderato in termini di reali benefici per l'utenza. Proprio questo è lo spirito con cui è stato redatto uno dei primi bandi per l'affidamento di tali servizi e la Provincia di Firenze risulta essere la prima realtà italiana ad aver saputo stilare, a pochi anni dall'appalto assegnato ad Autostrade Service, un primo bilancio intermedio.

I prerequisiti per l'affidamento

Per garantire l'ottimale fruibilità delle infrastrutture viarie in un determinato ambito risulta fondamentale la conoscenza del sistema sul quale l'assuttore sarà chiamato a operare. Necessario quindi disporre del catasto strade.

La Committenza dovrà preventivamente stilare un appalto che riporti, in modo del tutto esaustivo, quali siano gli obiettivi, quali gli indicatori di controllo, quali i tempi di intervento ammessi. Il costo così sarà sostanzialmente predeterminato sulla base di un implicito "più chiedo più spendo" ma comporta per l'Ente appaltante anche una riduzione delle spese amministrative, la certezza del ripristino delle funzionalità di rete e la risoluzione per interventi non pianificati o pianifica-



bili, ripristino in tempi rapidi e ottenuto inserendo nel contratto uno sconto percentuale fisso per ogni eventuale richiesta di lavori e servizi aggiuntivi. Con un contratto Global Service può così disporre di un sistema “chiavi in mano” basato su competenze tecnico-operative professionali in grado di far fronte a ogni evenienza.

Benefici e margini di miglioramento

I benefici sottesi a questa tipologia di appalto sono quindi prevalentemente gestionali, legati al conseguimento dei risultati descritti nel contratto di appalto. Alcuni dubbi vengono sollevati in relazione a ipotetiche errate previsioni di interventi in un arco temporale significativo, contratti pluriennali rinnovati dopo un solo primo anno di test.

Pare inoltre dubbio ritenere che l'assuntore possa essere ritenuto corresponsabile in toto dell'incremento dell'efficienza della rete stradale, in quanto questa non è solo determinata dalla manutenzione delle superfici ma risente in larga misura del traffico che su di essa insiste e che, nel caso del transito di mezzi commerciali, sarà ovviamente ostacolata anche in assenza di valide alternative.

Non è scontato evidenziare come vi possa essere una riduzione dei costi amministrativi (riduzione delle spese per Bandi di gare) poiché il contratto del Global Service presenta costi iniziali rilevanti e comunque questa non pare essere una motivazione sufficiente tale per cui gli Enti locali abdicano al naturale ruolo di indirizzo e programmazione. E comunque ogni Ente locale dovrà dotarsi di tecnici competenti e in grado di valutare oggettivamente i lavori svolti in Global Service, tecnici che siano in grado di verificare i parametri pre-concordati e stilare, in caso di evidenti difformità, verbali adeguati. Una vera e propria rivoluzione in ambito pubblico, anche perché non pare molto diffusa nella realtà italiana la pratica delle analisi ex-post. Necessarie anche se poco amate.

Se il Legislatore sino ad oggi ha posto l'attenzione prevalentemente sugli aspetti economici connessi alla prevenzione dei danni, da più parti si sostiene che i costi degli appalti in Global Service siano di fatto eccessivi, ma questo solo perché nessuno è incline a determinare a priori i rischi connessi ai mancati interventi. Tutti i rischi si traducono a posteriori in costi determinati sulla base di provvedimenti in urgenza, risorse economiche non esattamente quantificabili. E pochi sono i contraenti disposti ad assumersi tali oneri.



Le Società che si assicurano appalti in Global Service perseguono naturalmente la finalità di impresa e sono ancora meno quelle disposte a reggere “eticamente” questa tipologia di contratto.

Sebbene uno dei fattori chiave per la valutazione dell'operato dell'assuntore sia connesso all'incremento dell'efficienza, questo risulta essere in realtà uno dei pochi parametri oggettivi che non può essere limitato all'analisi della correttezza degli interventi sostenuti (o da sostenere), poiché relativo all'efficienza di rete e quindi, al “tempo di attraversamento del sistema”, parametro che deve - necessariamente - includere i reali risparmi per l'utenza e le attività economiche insediate.

Per misurare l'aumento di efficienza, nel Capitolato di appalto si riportano parametri vari, connessi al miglioramento dello stato del manto stradale, alla presenza dei manufatti di complemento, segnaletica orizzontale e verticale, sistemi di infomobilità, e si imputa come fattore di incremento di efficienza di rete la tempestività degli interventi di ripristino delle normali condizioni di circolazione. Poiché prevenire è sempre auspicabile, molteplici indicatori sono mirati per la riduzione ex ante degli incidenti, mentre altri sono volti a ridurre i disagi connessi a fenomeni atmosferici estremi. Non è stato però possibile reperire alcun parametro relativo alla diminuzione dei fattori di impedenza e pare dubbio ipotizzare che, interventi più costosi, possano essere suggeriti e realizzati *motu proprio* da chi sarà

orientato a gestire l'appalto in Global Service con il criterio della massima economicità.

Il Committente, affidando i servizi di manutenzione in Global Service, rinuncia di fatto al suo ruolo di regolazione e di orientamento e ritiene di poter mantenere quello di controllo; ma anche questo è di fatto largamente limitato poiché ogni intervento non pianificato a priori dovrà essere oggetto di successiva contrattazione.

La Provincia di Firenze ha stilato ben 72 indicatori idonei a descrivere quali siano le prestazioni sulle quali misurare i risultati conseguiti in termini di efficacia ed efficienza ma tali parametri sono anche troppi e potrebbero ingenerare una sensazione di perseguimento degli obiettivi più formale che sostanziale. Attualmente non vi sono molte esperienze di affidamento in Global Service in Italia, quindi è prematuro formulare giudizi: deve essere evidenziato però come questa modalità di appalto rappresenti per molti Enti una “resa” alle supposte maggiori capacità del privato rispetto al pubblico. ■

* *DIAR - Politecnico di Milano*