



PROVVEDIMENTO DIRIGENZIALE

Numero: **2018/DD/00470**

Del: **19/01/2018**

Esecutivo dal: **19/01/2018**

Proponente: **Direzione Nuove Infrastrutture e Mobilità, Servizio Viabilità**

OGGETTO:

Procedura ristretta di cui all'art. 61 del D.Lgs. n. 50/2016 per l'aggiudicazione dell'appalto di Global Service della rete stradale del Comune di Firenze: non ammissione del'A.T.I. con capogruppo Varia Costruzioni alle successive fasi di gara - CIG 7169425CA9

LA DIRIGENTE

Premesso che l'Amministrazione comunale, con Deliberazione di Consiglio n. 2012/C/00036, con Deliberazioni di Giunta n. 97 del 4/4/2014 e n. 229 del 25/07/2014, con Deliberazione di Consiglio n. 2016/C/00064 e infine con la Deliberazione di Giunta n. 68/2017, ha dato indirizzo per l'affidamento dei servizi gestionali e manutentivi relativi alla viabilità comunale nell'ambito di un affidamento più generale di un appalto misto di servizi e lavori in "global service" ad un operatore economico da reperire sul mercato mediante procedure ad evidenza pubblica.

Vista la Deliberazione di Giunta Comunale n. 2017/G/00361 del 26/07/2017, immediatamente esecutiva ed il cui contenuto si intende completamente richiamato, con la quale, fra l'altro, l'Amministrazione ha deliberato:

- di approvare la Relazione predisposta dal Dirigente del Servizio Viabilità della Direzione Nuove Infrastrutture e Mobilità in attuazione della Deliberazione n. 2016/C/00064 del Consiglio Comunale, relativa all'appalto misto di servizi e lavori con prevalenza dei servizi denominato "Global Service della rete stradale del Comune di Firenze", nella quale vengono descritti gli elementi essenziali dell'appalto, quali gli obiettivi, l'articolazione dei servizi e dei lavori oggetto di affidamento, la durata, gli importi posti a base di gara, le opzioni di affidamento di servizi e lavori complementari e di ripetizione di servizi analoghi, le responsabilità dell'Appaltatore, le modalità di determinazione ed aggiornamento dei corrispettivi sia a canone che extra-canone, la struttura organizzativa dell'appalto;
- di indicare che i precisi contenuti dei servizi da erogare, le relative caratteristiche e modalità esecutive, corrispettivi, sanzioni e modalità di pagamento, verranno regolamentati per mezzo degli elaborati da porre a base di gara che saranno definiti ed approvati dal Servizio Viabilità della Direzione Nuove Infrastrutture e Mobilità.

Considerato che, come espressamente valutato nella Determinazione Dirigenziale n. 2017/DD/05499, procedere all'affidamento, con forma di contratto misto di servizi e lavori a prevalenza servizi (ai sensi dell'art. 28 del D.Lgs. 50/2016), di una serie di servizi atti alla gestione e manutenzione della rete stradale comunale e delle sue pertinenze, risponde alle seguenti finalità:

- massimizzare l'incidenza delle attività programmate sul complesso degli interventi;
- favorire una costante diminuzione delle segnalazioni di anomalia/disfunzione e una costante e progressiva diminuzione della sinistrosità;
- mantenere la funzionalità, la sicurezza, il decoro urbano e la rispondenza alle prescrizioni della normativa vigente dei beni stradali oggetto di affidamento;
- costituire, integrare ed aggiornare continuamente sia la conoscenza anagrafica che quella inerente lo stato manutentivo dei beni oggetto dell'appalto;
- realizzare ed utilizzare un adeguato Sistema Informativo di supporto alla gestione delle attività contrattuali, dell'anagrafica tecnica, del monitoraggio dello stato manutentivo dei beni stradali e della comunicazione con la Stazione Appaltante;
- disporre di una Centrale Operativa attiva 24 ore su 24 per 365 giorni all'anno, quale sede operativa principale dell'Appaltatore, che funga da interfaccia fra utenti e struttura organizzativa preposta alle attività di gestione e manutenzione della viabilità, raccolga e tracci tutte le segnalazioni/richieste e sia inoltre in grado di fornire informazioni compiute e dettagliate circa la programmazione, lo svolgimento ed il completamento delle varie attività;
- disporre di una struttura organizzata di Pronto Intervento attiva 24 ore su 24 per 365 giorni/anno, in grado di fare fronte tempestivamente alle situazioni di emergenza che possano creare pericolo per la pubblica incolumità o danni al patrimonio.

Tenuto conto che l'Amministrazione Comunale, tramite il suddetto affidamento, intende realizzare un nuovo modello gestionale che, partendo dalla conoscenza dei beni e dalla valutazione del relativo stato di conservazione, assicurate attraverso un costante monitoraggio preventivo, comprenda la pianificazione e progettazione degli interventi e la gestione informatizzata dei dati e delle comunicazioni, per arrivare fino all'esecuzione dei lavori necessari per prevenire i rischi ed eliminare le anomalie e i guasti.

Rilevato che il modello contrattuale che appare rispondere in modo più soddisfacente alle finalità ed esigenze sopra indicate è quello del *Global service*, definito dalla norma UNI 10685/1998 come “contratto basato sui risultati, che comprende una pluralità di servizi sostitutivi delle normali attività di manutenzione, con piena responsabilità dei risultati da parte dell'Assuntore”, mediante il quale la pubblica amministrazione, pur mantenendo la capacità decisionale riguardo alle politiche manutentive, esternalizza alcune attività di propria competenza, demandandone lo svolgimento ad un unico soggetto terzo, trasferendo in tal modo il relativo onere di efficienza nell'esecuzione delle prestazioni su tale soggetto, che assume, al riguardo, un vero e proprio obbligo di risultato nei confronti dell'amministrazione committente.

Dato atto quindi che, come espressamente enunciato nella richiamata Determinazione Dirigenziale n. 2017/DD/05499, appare evidente il ruolo determinante, per il raggiungimento degli obiettivi della A.C., dell'integrazione organizzativa generale di tutte le attività previste in appalto e del buon funzionamento di quel complesso di servizi che vanno a costituire la cosiddetta “centrale di governo” della viabilità, quali la centrale operativa, il contact center, il Sistema Informativo, le attività di sorveglianza, rilievo, monitoraggio e programmazione degli interventi, rivestendo l'attività di carattere strettamente manutentivo un ruolo subordinato ed accessorio rispetto alle attività di governo e programmazione, le quali, oltre a garantire il mantenimento delle condizioni di sicurezza, hanno la funzione essenziale di mantenere costantemente sotto controllo lo stato della viabilità ed individuare le attività manutentive di volta in volta più appropriate a garantire nel tempo l'ottimale sfruttamento delle risorse disponibili ed il miglior risultato in termini di rapporto fra miglioramento dello stato conservativo dei beni affidati e costi degli interventi.

Considerato pertanto che:

- obiettivi principali dell'appalto sono quelli di migliorare le condizioni di sicurezza della viabilità, ripristinare lo stato dei luoghi a seguito di eventi impreveduti, a salvaguardia della pubblica incolumità e del mantenimento in esercizio della viabilità;
- per il perseguimento degli obiettivi dell'Amministrazione assumono particolare rilievo nel contratto di *Global service*, oltre alle mere attività manutentive, le attività di **governo della viabilità**, da svolgere secondo avanzati modelli di gestione, quali: il rapporto diretto col cittadino utente tramite il Contact Center, la gestione sistematica ed informatizzata delle informazioni, la conoscenza degli oggetti su cui si opera, la sorveglianza per evitare pericoli alla pubblica incolumità, il pronto intervento per fronteggiare situazioni di criticità o di emergenza, il costante monitoraggio per mantenere sotto controllo l'evoluzione dello stato conservativo dei beni affidati, la programmazione degli interventi manutentivi finalizzata alla massimizzazione del rapporto benefici/costi delle attività svolte sui beni affidati;
- per il raggiungimento degli obiettivi dell'appalto risulta pertanto fondamentale il ruolo dell'integrazione organizzativa generale di tutte le attività previste e del buon funzionamento di quel complesso di servizi che vanno a costituire la cosiddetta “centrale di governo” della viabilità, quali la Centrale Operativa, il Contact Center, il Sistema Informativo, le attività di Sorveglianza Tecnica, Pronto Intervento, Rilievo e Monitoraggio, Programmazione degli interventi;
- proprio in ragione della sostanziale unitarietà del servizio, nonché in funzione del contenimento dei costi e dell'ottenimento di economie di scala, l'appalto riguarda un **unico lotto**; la suddivisione in lotti del territorio comunale determinerebbe, infatti, per un verso, inefficienza/inefficacia nella gestione del servizio, per altro verso, un'inevitabile duplicazione di costi, tradendo la finalità essenziale del *global service*, che è appunto quella di un coordinamento globale ed unitario delle attività di sorveglianza, pronto intervento, rilievo, monitoraggio, programmazione, progettazione, manutenzione etc. del patrimonio stradale; l'intervento di cui trattasi, avendo natura di lotto funzionale ai sensi dell'art. 3, co 1 lett. qq) del D.lgs. n. 50/2016, è quindi coerente con le previsioni dell'art. 30, comma 7, del medesimo D.lgs. n. 50/2016;
- i servizi da realizzare sono principalmente servizi connessi al governo ed alla gestione manutentiva della rete stradale del Comune di Firenze, pertanto i concorrenti ai fini della partecipazione alla gara devono essere in possesso, oltre che dei requisiti di cui all'art. 80 del D. Lgs 50/2016, anche degli

specifici requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico organizzativa indicati nel Disciplinare di gara;

- fra questi ultimi, il peculiare oggetto dell'appalto e le finalità che l'Amministrazione intende raggiungere, come sopra evidenziato, rendono necessaria la richiesta di una particolare capacità tecnica e organizzativa, che può essere garantita esclusivamente da operatori economici che abbiano maturato l'esperienza necessaria per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità, esperienza che si ritiene possa rinvenirsi:
 - nell'aver maturato un fatturato minimo pari ad almeno a cinque milioni di Euro, I.V.A. esclusa, **per servizi aventi ad oggetto il settore di attività oggetto dell'appalto, ed in particolare la gestione del patrimonio stradale, delle seguenti tipologie: centrale operativa e contact center; sistema informativo; sorveglianza tecnica stradale; pronto intervento; servizi invernali; costituzione e/o aggiornamento del catasto strade; monitoraggio dello stato manutentivo; programmazione della manutenzione;**
 - nell'aver eseguito nell'ultimo triennio antecedente la data di pubblicazione del bando almeno un appalto di servizi analoghi, della durata non inferiore a 12 mesi **già trascorsi alla data di pubblicazione del bando, svolto per un unico committente, relativo ad una rete viaria non inferiore ai 500 km e comprendente tutti i seguenti servizi: sistema informativo, sorveglianza tecnica stradale, pronto intervento, o, in alternativa, tutti i seguenti servizi: costituzione e/o aggiornamento del catasto strade, monitoraggio dello stato manutentivo, programmazione della manutenzione;**
- la richiesta di detti requisiti di qualificazione risulta rispettosa dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, rispondendo al concreto interesse dell'Amministrazione, non a limitare indebitamente l'accesso alla procedura di gara, bensì ad individuare un interlocutore contrattuale affidabile, avuto riguardo alle specifiche esigenze imposte dal peculiare oggetto dell'appalto – ed in particolare alla necessità di scongiurare le conseguenze, in termini di pubblica incolumità, che possano derivare da una mancata o parziale attivazione dei servizi oggetto di appalto - ed al significativo valore dei servizi posti a gara;

Dato atto inoltre che, in coerenza con tutto quanto sopra espresso, nella Determinazione Dirigenziale n. 2017/DD/05499, in ragione del ruolo fondamentale del complesso di servizi che vanno a costituire la cosiddetta “centrale di governo” della viabilità, come sopra descritta, è stato stabilito di ammettere il subappalto per tutte le categorie di lavori e servizi, nei limiti espressamente previsti dalla legge, ad eccezione dei servizi di Centrale Operativa e Contact Center, Sistema Informativo, Sorveglianza Stradale e Programmazione degli Interventi di Manutenzione che dovranno essere direttamente svolti dall'appaltatore;

Visto lo schema di bando e lo schema di disciplinare di gara, con i relativi modelli allegati, approvati con Determinazione Dirigenziale n. 2017/DD/05499 e pubblicati in data 11/08/2017;

Vista altresì la Determinazione Dirigenziale n. 2017/DD/06425 con cui si è provveduto a modificare le previsioni contenute nel disciplinare e nel bando di gara riguardanti:

- l'apertura delle domande di partecipazione alla procedura di gara prevedendo che tale attività si sarebbe dovuta svolgere in seduta riservata;
- il termine per il ricevimento delle domande di partecipazione che è stato prorogato al giorno 06/10/2017.

Dato atto che:

- entro il termine previsto dal bando sono pervenute delle domande di partecipazione;
- in seduta riservata il RUP ha esaminato le domande di partecipazione e la documentazione pervenuta per valutare il possesso da parte dei concorrenti dei requisiti richiesti dal bando;
- per alcuni concorrenti è risultato necessario attivare la procedura del soccorso istruttorio, ex art. 83, comma 9 del D. Lgs 50/2016.

- Il RUP ha sospeso la seduta stabilendo che il prosieguo delle operazioni di verifica avverrà successivamente al ricevimento della documentazione oggetto di soccorso istruttorio come risulta dal verbale sopraindicato conservato agli atti dell'Amministrazione;

Tenuto conto inoltre che:

- con riferimento alle attività di gestione e manutenzione stradale, ai fini della partecipazione alla gara l'art. 6 punto 6.2. del Disciplinare di gara richiedeva ai concorrenti il possesso del requisito di capacità tecnico-professionale consistente nell' "aver eseguito nell'ultimo triennio antecedente la data di pubblicazione del bando almeno un appalto di servizi analoghi, della durata non inferiore a 12 mesi già trascorsi alla data di pubblicazione del bando, svolto per un unico committente, relativo ad una rete viaria non inferiore ai 500 km e comprendente tutti i seguenti servizi:
 - sistema informativo
 - sorveglianza tecnica stradale
 - pronto intervento
 o, in alternativa, tutti i seguenti servizi:
 - costituzione e/o aggiornamento del catasto strade
 - monitoraggio dello stato manutentivo
 - programmazione della manutenzione";
- ai fini del possesso di tale requisito, l'impresa Varia Costruzioni s.r.l., capogruppo del costituendo R.T.I. con Gubela s.p.a., M.G.A. s.r.l., Bianchini Angelo s.r.l. e Consorzio Rete, ha fatto ricorso all'istituto dell'avvalimento con l'impresa ausiliaria C.E.L.F.A., la quale ha dichiarato "di aver eseguito direttamente lavori di Global Service nell'ultimo triennio antecedente la pubblicazione del bando di n. 1 appalto della durata non inferiore a n. 12 mesi, già trascorsi alla data di pubblicazione del presente bando, svolto per il solo committente GESAM spa relativamente ad uno sviluppo di reti viarie di circa km. 700, di cui 550 Km eseguiti direttamente, comprendente i seguenti servizi:
 - sistema informatico,
 - sorveglianza tecnica della sede stradale e relativi impianti;
 - attività di pronto intervento;
 - programmazione della manutenzione";
- con il contratto di avvalimento la C.E.L.F.A. si è obbligata a fornire tale requisito alla impresa concorrente e, con riferimento alla messa a disposizione delle risorse, ha previsto che "Metterà altresì a disposizione dell'impresa ausiliata, tutte le figure altamente professionali "tecnici informatici e software" necessari all'espletamento del servizio in caso di aggiudicazione". Tale impegno viene poi ribadito al punto 2) del contratto di avvalimento, nel quale si prevede che l'impresa ausiliaria "(...) si obbliga sin da ora a tenere a disposizione detto requisito e le risorse prestate per tutta la durata dell'affidamento (...)".

Considerato che nel caso di specie, il contratto di avvalimento non è conforme alle prescrizioni del d.lgs. n. 50/2016 in quanto:

- l'art. 89, comma 1, u.c., del d.lgs. n. 50/2016 dispone che "Il concorrente allega, altresì, alla domanda di partecipazione in originale o copia autentica il contratto in virtù del quale l'impresa ausiliaria si obbliga nei confronti del concorrente a fornire i requisiti e a mettere a disposizione le risorse necessarie per tutta la durata dell'appalto. A tal fine, il contratto di avvalimento contiene, a pena di nullità, la specificazione dei requisiti forniti e delle risorse messe a disposizione dall'impresa ausiliaria";
- in forza della disposizione soprarichiamata il contratto di avvalimento deve contenere la specificazione delle risorse connesse al requisito oggetto di avvalimento, che devono essere messe a disposizione dell'impresa concorrente;
- il comma 9 dell'art. 89 prescrive che "In relazione a ciascun affidamento la stazione appaltante esegue in corso d'esecuzione le verifiche sostanziali circa l'effettivo possesso dei requisiti e delle risorse oggetto dell'avvalimento da parte dell'impresa ausiliaria, nonché l'effettivo impiego delle risorse medesime nell'esecuzione dell'appalto";
- nel caso di specie, a fronte del "prestito" di un requisito di capacità tecnica consistente nell'aver svolto almeno un contratto di appalto per servizi analoghi a quelli oggetto di gara e comprensivo di una pluralità di prestazioni, l'impresa ausiliaria si è limitata a mettere a disposizione, in maniera generica,

figure professionali (“tecnici informatici e software”) dedicate esclusivamente ad un solo specifico segmento di attività (la gestione del sistema informativo), il quale peraltro riveste carattere residuale rispetto alle altre attività che formano oggetto del requisito (sorveglianza tecnica della sede stradale e relativi impianti, pronto intervento e programmazione della manutenzione).

Dato atto pertanto che, sotto il profilo sopra indicato, il contratto di avvalimento risulta carente in quanto, rispetto all’ambito del requisito oggetto di avvalimento, reca una specificazione delle risorse messe a disposizione riferita ad una sola parte, peraltro meno rilevante, delle attività che formano oggetto del requisito e che da ciò ne consegue la nullità contratto di avvalimento.

Ritenuto quindi, in qualità di RUP dell’appalto in oggetto, che da tutto quanto sopra specificato non possa conseguire l’ammissione del concorrente alle successive fasi della procedura oggetto del presente atto.

Preso atto che il CIG per il presente intervento è 7169425CA9;

Dato atto della regolarità tecnica del presente provvedimento;

Visto il D.lgs. 50/2016 s.m.i e il D.P.R. 207/2010 per le parti ancora in vigore;

Visto l’art.107 del D.lgs. n. 267/2000;

Visto l’art. 81 comma 3 dello Statuto del Comune di Firenze;

Visto l’art. 22 del Regolamento generale per l’attività contrattuale del Comune di Firenze;

Visto l’art.23, del Regolamento sull’Ordinamento degli Uffici e dei Servizi;

DETERMINA

Per le motivazioni espresse in narrativa:

1. di non ammettere il costituendo R.T.I. con capogruppo Varia Costruzioni s.r.l. e Gubela s.p.a., M.G.A. s.r.l., Bianchini Angelo s.r.l., Consorzio Rete quali imprese mandatarie, alle successive fasi della procedura ristretta di cui all’art. 61 del D.Lgs. n. 50/2016, per l’aggiudicazione dell’appalto di “*Global Service della rete stradale del Comune di Firenze*”, CIG 7169425CA9.
2. di partecipare il presente atto al Servizio Amministrativo Opere e Lavori Pubblici per quanto di competenza, compresa la pubblicazione del presente provvedimento ai sensi dell’art. 29 del D. Lgs 50/2016 e le comunicazioni ai sensi dell’art. 76, comma 2 del medesimo decreto;
3. di dare atto che il Responsabile Unico del Procedimento è l’Ing. Ilaria Nasti

Responsabile Proponente
Ilaria Nasti