

TIPO DI DOCUMENTO:

LIBRO

TITOLO:

Qualità Global Service Facility Management

SOTTOTITOLO:

Il governo della qualità negli appalti di servizi integrati per i patrimoni immobiliari e urbani: un modello processuale per committenze e imprese

AUTORE:

Cognome, Nome / Ente / AA VV:

Curcio Silvano, Paganin Giancarlo (a cura di)

DATI EDIZIONE:

Anno di pubblicazione:

2007

Editore:

Edicom

Luogo di edizione:

Milano

N° pagg.:

57

PAROLE CHIAVE:

qualità, global service, facility management, patrimoni immobiliari e urbani

ABSTRACT

MB

Nel momento in cui il mercato dei servizi di Facility Management e di Global Service sta vivendo un complesso e delicato "passaggio generazionale", il tema della qualità appare "strategico" sia per le committenze che per le imprese delle diverse filiere che operano nel settore: alle prime, per poter soddisfare le sempre più articolate esigenze degli utenti destinatari dei servizi; alle seconde, per poter competere ed affermarsi in un mercato di certo sempre più "allettante" per dimensioni e prospettive economiche, ma ancora di fatto assai turbolento e alla ricerca di una completa maturazione e di un definitivo consolidamento. In questo particolare contesto, il Rapporto Terotec "Qualità Facility Management Global Service", frutto di un apposito "laboratorio" incentrato su uno degli aspetti problematici più caratterizzanti l'attuale mercato settoriale, propone le linee guida di riferimento processuale per indirizzare e supportare tanto le committenze quanto le imprese ai fini di un governo in qualità/della qualità degli appalti di Facility Management e Global Service.



Laboratorio per l'Innovazione della Manutenzione
e della Gestione dei Patrimoni Urbani e Immobiliari

Silvano Curcio
Giancarlo Paganin
(a cura di)

Qualità Global Service Facility Management

Il governo della qualità negli appalti di servizi integrati
per i patrimoni immobiliari e urbani:
un modello processuale per committenze e imprese

Presentazione di Claudio Molinari e Paolo Novi

Contributi di: Angelo Ciribini, Paola Conio, Silvano Curcio, Alessia De Virgilio,
Luca Leone, Pier Giuseppe Mucci, Giancarlo Paganin, Enzo Scudellari, Marco Storchi

EDICOM

Qualità
Global Service
Facility Management



Il presente Rapporto sistematizza e sintetizza i temi ed i contenuti individuati, discussi e sviluppati nell'ambito dei lavori del "Laboratorio per la Qualità dei Servizi" di Terotec a cui hanno preso parte: Vincenzo Acunto (Groma srl), Santa Agosti (Coopservice scppa), Renzo Bellato (Ingest Facility spa), Silvia Benvenuti (Pirelli RE Facility Management spa), Giancarlo Buiatti (Openpl@n srl), Valter Capone (Grandi Stazioni spa), Gabriella Caterina (Università Federico II di Napoli), Dino Cimoli (Insula spa), Angelo Ciribini (co-coordinatore, Università di Brescia), Anthony Clier (Manitalidea spa), Alessandra Coleti (FISE Assioma), Paola Conio (Studio Legale Leone), Silvano Curcio (Terotec, Università Federico II di Napoli), Alessia De Virgilio (STI spa), Erica Ferlito (Manitalidea spa), Antonio Gennari (ANCE), Giuseppe Gherardelli (FISE), Luca Leone (Studio Legale Leone), Palma Leone (Cofathec Servizi spa), Giada Maggiani (La Cascina scppa), Maurizio Massanelli (Manutencoop srl), Carlo Mereghetti (Pirelli RE Facility Management spa), Claudio Molinari (Politecnico di Milano), Giovanni Mongelli (La Cascina scppa), Maurizio Monti (Orion srl), Pier Giuseppe Mucci (Comune di Modena), Maria Grazia Nurra (ANCE), Giancarlo Paganin (co-coordinatore, Politecnico di Milano), Laura Papanti Pelletier (ANCE), Loredana Ruggieri (STI spa), Enzo Scudellari (co-coordinatore, Comune di Bologna), Marco Storchi (Terotec), Cinzia Talamo (Politecnico di Milano), Alessandra Tavani (Manutencoop srl), Claudia Tomasino (Napoli Servizi spa), Giuseppe Vadalà (Condotte Immobiliare spa).



Laboratorio per l'Innovazione della Manutenzione
e della Gestione dei Patrimoni Urbani e Immobiliari

Rapporti Terotec n. 1

Silvano Curcio
Giancarlo Paganin
(a cura di)

Qualità Global Service Facility Management

Il governo della qualità negli appalti di servizi integrati
per i patrimoni immobiliari e urbani:
un modello processuale per committenze e imprese

Presentazione di Claudio Molinari e Paolo Novi

Contributi di: Angelo Ciribini, Paola Conio, Silvano Curcio, Alessia De Virgilio,
Luca Leone, Pier Giuseppe Mucci, Giancarlo Paganin, Enzo Scudellari, Marco Storchi

EDICOM

ISBN 978-88-95771-00-7

© 2007 - EDICOM srl

via A. Corti, 28 - 20133 Milano - tel. 0270633694 - fax 0270633429
www.gsanews.it info@gsanews.it

Grafica e illustrazioni: Daniele Ghio
Stampa: Litografia Solari - Peschiera Borromeo (Mi)
Finito di stampare nel mese di ottobre 2007

Tutti i diritti sono riservati.
È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi strumento.

INDICE

Presentazione

Claudio Molinari, Paolo Novi pag. 7

1. Il processo di gestione del Global Service

Silvano Curcio, Pier Giuseppe Mucci, Enzo Scudellari ” 9

2. Il processo di programmazione della qualità

Giancarlo Paganin ” 15

3. Il processo di progettazione della qualità

Marco Storchi ” 23

4. Il processo di monitoraggio e controllo della qualità

Angelo Ciribini ” 29

5. Il processo di misurazione della qualità

Alessia De Virgilio ” 37

6. Il processo di appalto

Paola Conio, Luca Leone ” 43

Note ” 49

Riferimenti bibliografici ” 51

Riferimenti terminologici ” 53

Gli autori ” 57

PRESENTAZIONE

In Italia, dopo una prima fase “pionieristica” di introduzione e di radicamento durante la seconda metà degli anni ‘90, il mercato dei servizi di Facility Management sta vivendo oggi un complesso e delicato “passaggio generazionale”.

E’ un passaggio, questo, contrassegnato dalla concomitanza di due fasi evolutive che agiscono in stretta sovrapposizione:

- l’una, di carattere “fisiologico”, caratterizzata da processi di diffuso sviluppo e potenziamento dimensionale;
- l’altra, di carattere “genetico”, caratterizzata da processi di accelerata (spesso convulsa) innovazione e mutazione strutturale.

In un quadro che né gli esperti dei mercati tradizionali, né quelli di “new economy” riescono ancora sistematicamente a decifrare ed interpretare a tutto tondo, emergono tuttavia talune peculiari caratteristiche e tendenze utili a delineare perlomeno il profilo-base del mercato del Facility Management *made in Italy*.

E’ un mercato da oltre 35 miliardi effettivi di euro/anno.

Rappresenta, secondo i dati dimensionali stimati dal CRE-SME, uno dei più significativi tra i nuovi mercati nella nostra economia nazionale e, al contempo, uno dei più rilevanti tra i mercati dello stesso comparto nell’economia europea, con una potenziale domanda (finora in gran parte sommersa o inevasa) stimata in oltre 140 miliardi di euro/anno.

E’ un mercato a “filiera”.

Assume sempre più la configurazione articolata di una vera e propria “filiera di filiere” di servizi strumentali di diversa origine, natura e complessità (manutenzione e gestione di sistemi edilizi, impiantistici e infrastrutturali, pulizie e sanificazione, igiene ambientale, energy management, space management, censimenti anagrafici, security, logistica, ITT, call center, ecc.), tutti comunemente finalizzati - in una logica di *integrazione* - alla gestione e al funzionamento dei beni immobiliari e urbani.

E’ un mercato “trasversale”.

Si estende ormai, come campo di applicazione, dall’ambito prettamente *immobiliare* (patrimoni pubblici e privati esistenti e di nuova realizzazione) fino all’ambito *urbano* (patrimoni di reti impiantistiche, reti di comunicazione, reti stradali, arredo urbano, aree verdi, infrastrutture di servizio, ecc.), tendendo ad investire anche l’ambito *territoriale* (patrimoni di reti stradali ed infrastrutturali extraurbane).

E’ un mercato “in esternalizzazione”.

Si sviluppa attraverso la diffusa adozione di politiche di “esternalizzazione” dei servizi strumentali da parte dei soggetti pubblici e privati proprietari di patrimoni immobiliari e urbani che intendono concentrare la propria attività sulle rispettive missioni principali (“core business”).

E’ un mercato “Global Service oriented”.

Il suo sviluppo tende infatti a progredire sinergicamente con l’accentuata diffusione del “Global Service”, il sistema innovativo di appalto di servizi integrati basato sui “risultati”, che negli ultimissimi anni è stato oggetto di una sempre più massiccia (e quasi “fideistica”) adozione da parte di committenze specie pubbliche per i propri patrimoni immobiliari e urbani: alla “novità” del mercato del

Facility Management si associa l’ulteriore “novità” del mercato del Global Service. Si assiste pertanto all’ascesa di un mercato di filiera, come quello del Facility Management, che recentissimamente, ma con repentina ed impressionante progressione, sta bruciando le tappe in termini di crescita quantitativa e, contemporaneamente, al suo fianco/interno, al “boom” del Global Service.

A fronte di questa “irresistibile ascesa”, tuttavia, committenza (specie pubblica) ed imprese non hanno ancora di norma sviluppato e metabolizzato un adeguato e diffuso livello di maturità e consapevolezza nell’approccio ai complessi processi di programmazione, governo e controllo sottesi agli appalti di esternalizzazione dei servizi di Facility Management.

Una delle più incisive cause di tale ritardo è rintracciabile nel gap culturale ed operativo che ci separa in questo campo dalle esperienze di altri paesi europei e non in cui, da oltre un trentennio, non solo sono storicamente nate, ma sono andate progressivamente radicandosi e progressivamente evolvendosi la cultura e la prassi del Facility Management nelle sue diverse forme di applicazione.

Le considerazioni fin qui esposte, pur rilevando il fenomeno del poderoso sviluppo specie sotto un profilo “quantitativo” del nuovo mercato del Facility Management, ne evidenziano tuttavia anche i limiti in termini di “gigantismo immaturo” e non sottovalutano quello che oggi e in prospettiva ne rappresenta il limite più fortemente condizionante: l’assenza di un parallelo processo di governo e di sviluppo degli appalti in un’ottica “qualitativa”.

Oggi più che mai, proprio nel momento in cui è in pieno svolgimento il già richiamato delicato e complesso “passaggio generazionale”, il tema della qualità appare invece “strategico” per il mercato dei servizi di Facility Management.

Sia per le committenze che per le imprese delle diverse filiere che operano nel settore: alle prime, per poter soddisfare le sempre più articolate esigenze implicite ed esplicite degli utenti destinatari dei servizi; alle seconde, per poter competere ed affermarsi in un mercato di certo sempre più “allettante” per dimensioni e prospettive economiche, ma ancora di fatto assai turbolento e alla ricerca di una completa maturazione e di un definitivo consolidamento.

In questo particolare contesto, non è dunque casuale che Terotec abbia inteso orientare uno specifico “Laboratorio” interno proprio sul tema nodale della “qualità dei servizi” e, quindi, sistematizzare e diffondere i temi ed i contenuti individuati, discussi e sviluppati in quella sede attraverso il presente Rapporto.

Il titolo del Rapporto “Qualità Global Service Facility Management” indica l’approccio seguito in questa direzione: esplorare il tema della qualità dei servizi di Facility Management focalizzando l’attenzione sugli appalti di Global Service che rappresentano un campo paradigmatico di osservazione e di studio in cui risultano “estremizzate” le complesse problematiche legate alla qualità (nel Global Service, infatti, l’aspetto centrale della qualità appare/dovrebbe apparire strettamente coincidente con la stessa definizione indicata dalla norma UNI 11136:2004: “contratto con piena responsabilità da parte dell’assuntore sui

risultati in termini di raggiungimento e/o mantenimento di livelli prestazionali prestabiliti”).

Dall’analisi di questo campo “privilegiato” di osservazione, quattro sono le indicazioni fondamentali che emergono e che possono essere trasferite per esteso al comparto dei servizi di Facility Management:

- è ormai indispensabile inquadrare e conseguentemente orientare gli appalti di servizi di Facility Management e di Global Service non tanto con logiche di mera ingegneria tecnico-contrattuale, ma come veri e propri “processi gestionali” da programmare, governare e controllare con consapevolezza, competenza e coscienza dei potenziali vantaggi, così come dei potenziali rischi sottesi; stabilendo propedeuticamente una puntuale e corretta definizione degli obiettivi di qualità da perseguire e, conseguentemente, una razionale progettazione di percorsi procedurali di riferimento, una chiara precisazione ed attribuzione di ruoli e di responsabilità e una sistematica individuazione e adozione di idonei supporti tecnici e strumentali;
- sulla base di questa condizione propedeutica, il complesso tema della qualità dei servizi può trovare una sua mirata e razionale “declinazione” attraverso un corretto processo di definizione e di sviluppo negli appalti del sistema “esigenze-requisiti-prestazioni” che deve vedere protagoniste tanto le committenze (a cui spetta la definizione delle esigenze di qualità e la relativa traduzione in requisiti tecnici e funzionali), quanto le imprese (a cui spetta il soddisfacimento dei requisiti in termini di prestazioni di qualità nell’erogazione dei servizi);
- nei processi di programmazione e di governo degli appalti di servizi di Facility Management e di Global Service, al concetto “assoluto” (quanto di fatto intangibile) di “qualità” occorre sostituire il concetto innovativo di “qualità sostenibile”, che può essere perseguita attraverso il bilanciamento credibile tra obiettivi attesi e risorse effettivamente disponibili e messe a disposizione tanto dalle committenze quanto dalle imprese nei rispettivi ambiti di azione;
- le condizioni sopra esposte possono essere favorite attraverso l’instaurazione di un nuovo rapporto di cooperazione tra committenze-clienti e imprese-fornitori fondata sull’integrazione delle rispettive competenze e risorse per il raggiungimento di specifici obiettivi condivisi (*partnership pubblico-privato*).

In questo scenario, attraverso il Rapporto viene delineata e proposta una griglia di riferimento processuale per orientare/supportare tanto le committenze quanto le imprese ai fini di un governo della qualità negli appalti di Facility Management e Global Service.

La griglia processuale è articolata in funzione di cinque ambiti strategici strettamente interrelati:

- la *programmazione* e la *progettazione* della qualità dei processi e dei servizi nelle fasi propedeutiche agli appalti;
- il *monitoraggio*, il *controllo* e la *misurazione* della qualità dei processi e dei servizi durante lo sviluppo degli appalti.

Come premesso, il presente Rapporto è uno degli output scaturiti dallo sviluppo dell’attività del “Laboratorio per la Qualità dei Servizi”, uno dei “think tank” attivati da Terotec ed incentrato sugli aspetti problematici caratterizzan-

ti l’attuale mercato dei servizi di Facility Management per i patrimoni immobiliari e urbani.

L’obiettivo è quello di favorire l’insorgere e lo sviluppo di un innovativo processo collettivo di interfacciamento e confronto, così come di acquisizione, sedimentazione e condivisione di un “patrimonio comune” di conoscenze e “competitive intelligence” nell’ambito della “rete delle competenze specialistiche” settoriali collegata a Terotec; rete, questa, che integra sinergicamente associazioni ed imprese tra le più qualificate e rappresentative della filiera dei servizi di Facility Management immobiliare e urbano (soci promotori) con la componente più innovativa del mondo della committenza pubblica e della ricerca e della formazione universitaria nazionale (Comitato Tecnico-Scientifico).

Sottesa al “Laboratorio”, così come a tutte le altre iniziative messe in campo da Terotec, la convinzione che un mercato di filiera come quello del Facility Management, con così accentuate e complesse connotazioni/contraddizioni in termini di innovazione, dinamicità e multidisciplinarietà postuli, prima ancora delle peraltro necessarie risposte in termini di “soluzioni” tecnologiche, gestionali ed organizzative (“problem solving”), indispensabili e concreti supporti e contributi in termini di “infrastrutture” metodologico-scientifiche, conoscitive, formative, informative e normative (“problem setting”).

Paolo Novi
Presidente di Terotec

Claudio Molinari
Presidente onorario del Comitato Tecnico-Scientifico di Terotec

1. IL PROCESSO DI GESTIONE DEL GLOBAL SERVICE

Silvano Curcio, Pier Giuseppe Mucci,
Enzo Scudellari

Una nuova filiera di mercato

In Italia, così come da diverso tempo anche negli altri paesi dell'UE, lo sviluppo del mercato dei servizi di gestione e di manutenzione appare sempre più orientato in un'ottica di esternalizzazione da parte dei soggetti pubblici e privati proprietari o gestori di patrimoni immobiliari e urbani. In questo nuovo scenario di riferimento, emerge nella sua rilevante dimensione e peculiarità la specifica filiera di mercato relazionata al Global Service, vale a dire al sistema innovativo di appalto integrato di servizi manutentivi e gestionali affidabili a terzi sulla base di contratti di prestazioni, con relativo trasferimento agli stessi di piena e diretta "responsabilità" sui risultati.

Questa nuova filiera di mercato, strettamente associata a quella del Facility Management, sta mostrando negli ultimi anni una decisiva ed imponente progressione, a fronte di una domanda di servizi che, specie in ambito pubblico, è risultata finora in gran parte sommersa o inevasa¹.

Sintomatico di questa tendenza di mercato è l'ormai diffuso ricorso da parte di sempre più numerosi enti pubblici e privati allo strumento del Global Service nell'ambito di bandi di gara per l'affidamento di servizi manutentivi e tecnico-gestionali per i propri patrimoni immobiliari e urbani: le iniziative della Consip spa (la centrale di acquisto di beni e servizi per gli enti pubblici del Ministero dell'Economia) già intraprese a partire dal 2001 (in particolare, dalla gara di Global Service a scala nazionale per servizi integrati rivolti agli immobili ad uso uffici delle pubbliche amministrazioni per un ammontare di oltre 700 milioni di euro) sono emblematiche al riguardo; così come lo sono – forse ancor di più – le numerose iniziative intraprese negli ultimissimi anni da Enti Regionali, Amministrazioni Provinciali, Comuni, Aziende Sanitarie e Ospedaliere ed Enti Universitari².

A consolidare tale propensione ha di certo contribuito la spinta della legge finanziaria dello Stato per il 2000 (art. 30, comma 8/e) indicando proprio il Global Service come formula contrattuale in grado di far conseguire più elevati livelli di efficienza ed economicità gestionale alle amministrazioni locali in un'ottica di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.

Le linee guida per il Global Service

In presenza di un trend di mercato che già comporta e comporterà un'adozione sempre più massiccia nel settore immobiliare e urbano di contratti di servizi gestionali e manutentivi integrati di Global Service basati sul trasferimento a terzi di responsabilità diretta sui "risultati", si riscontrano tuttavia una non ancora adeguatamente consolidata cultura e prassi di gestione dei processi di esternalizzazione da parte della domanda, specie pubblica, e – parallelamente – un non ancora diffusamente sviluppato e certificato *know how* da parte delle imprese operanti/che intendono operare nel settore.

Di fronte a tali condizioni al contorno del mercato e al fine diopperire ad una sostanziale inadeguatezza se non

addirittura inesistenza di specifici supporti di natura tecnica in grado di uniformare i comportamenti del mercato e di normare attraverso "regole consensuali" i processi, le procedure ed i servizi sottesi al Global Service nell'interesse di tutte le parti interessate (enti committenti, aziende appaltatrici, utenti), è intervenuta nel 2004 la Norma UNI 11136 "Global Service per la manutenzione dei patrimoni immobiliari – Linee guida"³.

La Norma ha innanzi tutto codificato una definizione terminologica univoca per il Global Service, inteso come:

– "forma particolare di contratto di esternalizzazione basato sui risultati, attraverso cui un committente affida una serie di attività rivolte ad un immobile o un patrimonio immobiliare a un unico assuntore qualificato".

In funzione delle specifiche esigenze e convenienze del committente e delle strategie di gestione del patrimonio immobiliare da questi adottate, il Global Service può contemplare l'affidamento di un unico servizio della filiera del Facility Management (ad esempio, la manutenzione edilizia ed impiantistica) o di una serie di servizi integrati della stessa filiera (tra cui, ad esempio, la stessa manutenzione edilizia ed impiantistica, la manutenzione di attrezzature e di arredi, la gestione di impianti termici, la gestione di impianti tecnologici, la gestione di *call center*, la gestione del verde, la pulizia e l'igiene ambientale, ecc.). Il Global Service di manutenzione, ambito specifico di normazione della Norma UNI 11136, viene definito come:

– "sistema integrato di attività di manutenzione immobiliare con piena responsabilità da parte dell'assuntore sui risultati in termini di raggiungimento e/o mantenimento di livelli prestazionali prestabiliti dal committente".

In quanto tale ha per oggetto di contratto l'affidamento da parte di un committente ad un assuntore, per un periodo di tempo definito, del complesso di attività manutentive finalizzate a garantire la disponibilità a livelli prestazionali prefissati di un immobile o di un patrimonio immobiliare⁴.

Il processo di gestione del Global Service

La Norma UNI 11136, pur investendo come specifico ambito di applicazione i servizi di manutenzione per i patrimoni immobiliari, rappresenta un fondamentale strumento-guida trasferibile/estendibile (sia pur con gli opportuni adattamenti del caso) anche nelle applicazioni del Global Service ad altre tipologie di patrimoni (beni urbani e territoriali) e di servizi gestiti attraverso esternalizzazione (filiera dei servizi di Facility Management).

Al di là, infatti, delle peraltro significative specifiche codificazioni terminologiche di natura "contrattuale" (di portata fondamentale in un settore di mercato in cui solo di recente sono state delineate le basi "lessicali" di riferimento⁵), gli elementi di rilevante innovazione introdotti dalla Norma UNI meritano di essere inquadrati sotto un duplice profilo "universale" di ricadute:

– di tipo "strumentale", attraverso la predisposizione delle prime (in Italia e in Europa) specifiche linee-guida tecnico-normative settoriali che mirano ad uniformare l'approccio al Global Service, su una base comune di riferimento terminologico, metodologico ed operativo, tanto da parte dei committenti quanto da parte delle imprese;

– di tipo “concettuale”, attraverso l’inquadramento del Global Service non più e non solo come avanzato strumento contrattuale, ma anche e soprattutto come complesso “processo” di gestione, da organizzare in fasi e sottofasi propedeuticamente articolate, da governare attraverso figure e competenze chiaramente individuate, da supportare mediante strutture e strumentazioni tecniche opportunamente calibrate.

Ed è proprio sotto quest’ultimo profilo che la Norma 11136 fornisce le coordinate “strategiche” per orientare e supportare correttamente la gestione del Global Service, delineando un “sistema processuale” sotteso allo sviluppo delle fasi che – come emerge diffusamente dalla realtà delle esperienze sul campo – presentano i più elevati aspetti di criticità e complessità, innescandosi in esse elementi di notevole problematicità in grado anche di inficiare o di compromettere, nelle fasi successive, le eventuali potenziali opportunità derivanti dall’adozione dello stesso Global Service.

In questa direzione, il processo del Global Service può essere articolato in tre fasi-chiave:

- la fase di impostazione preliminare (da parte del committente);
- la fase di impostazione della richiesta di offerta (da parte del committente);
- la fase di impostazione del progetto di offerta (da parte del potenziale assuntore).

L'impostazione preliminare

Nella fase di impostazione preliminare del Global Service, il committente ha il compito di espletare propedeuticamente un’articolata e puntuale operazione di analisi e di valutazione mirata delle proprie specifiche esigenze tecnico-gestionali in rapporto alla propria realtà patrimoniale e alle strategie immobiliari che intende adottare.

Gli elementi fondamentali da sottoporre a verifica risultano in particolare:

- l’analisi dello stato di consistenza quali-quantitativa del patrimonio immobiliare;
- la congruenza della scelta del Global Service con le proprie strategie immobiliari;
- l’esame delle caratteristiche della struttura organizzativa interna;
- l’analisi e la valutazione del sistema informativo (se esistente);
- l’individuazione delle attività affidabili attraverso il Global Service;
- la definizione della gradualità di esternalizzazione ed integrazione delle attività;
- la definizione dei criteri per la determinazione e il controllo dei livelli prestazionali da garantire.

È opportuno che gli esiti di questa fondamentale fase propedeutica di analisi e di valutazione esigenziale tecnico-gestionale siano sistematicamente raccolti in un apposito “Documento di Indirizzo Preliminare” al fine di istruire e supportare la successiva fase di richiesta d’offerta.

Nel “Documento di Indirizzo Preliminare” il committente ha il compito di rielaborare in forma sintetica e con finalità operative tutti quegli elementi di analisi e di valutazione che lo hanno precedentemente orientato alla scelta di adozione del Global Service. Tra questi in particolare:

- l’analisi delle caratteristiche essenziali e della consistenza del patrimonio;
- l’analisi dei risultati conseguiti dai precedenti contratti

- manutentivi e gestionali e dei relativi costi;
- l’analisi dell’assetto organizzativo interno in essere e delle relative posizioni organizzative;
- l’analisi dei fabbisogni gestionali;
- il censimento delle risorse necessarie (economiche, finanziarie, di personale, ecc.);
- la stima dei costi indiretti di struttura per attività di supervisione e di controllo;
- la stima dei costi organizzativi;
- l’analisi delle risorse umane non utilizzate o utilizzate diversamente a causa del Global Service e la valutazione dell’impatto in termini di costi gestionali del conflitto interno (relazioni sindacali);
- la valutazione dei vantaggi economici e finanziari derivanti dal Global Service;
- la valutazione dei vantaggi capitalizzabili (per esempio, acquisizione di nuove conoscenze, di nuove competenze, di nuove strumentazioni e metodiche tecnico-gestionali).

La definizione dello stato di conoscenza quali-quantitativa del patrimonio immobiliare è un aspetto fondamentale ai fini di una corretta impostazione preliminare del Global Service e della successiva elaborazione della richiesta di offerta: il committente, prima di formulare la richiesta di offerta, è tenuto a valutare l’idoneità delle informazioni in suo possesso relativamente alla definizione dello stato fisico, manutentivo e prestazionale di ogni singolo edificio al momento della redazione del Documento di Indirizzo Preliminare.

Nel Global Service, la manutenzione rappresenta un processo integrato di fasi tanto esecutive quanto cognitive, programmatiche, organizzative e gestionali finalizzate a mantenere o a portare/riportare un immobile o un patrimonio immobiliare in uno stato prestazionale in cui possa espletare le funzioni richieste dal committente.

Nell’ambito di un Global Service, pertanto, il committente ha la possibilità di includere una serie di attività a tal fine direzionate, coordinate e integrate, tra cui a titolo esemplificativo:

- l’anagrafica, finalizzata al censimento e alla puntuale conoscenza quali-quantitativa del patrimonio immobiliare;
- il monitoraggio periodico dello stato fisico, manutentivo e prestazionale degli immobili;
- la pianificazione e la programmazione degli interventi manutentivi;
- la progettazione degli interventi manutentivi;
- l’esecuzione degli interventi manutentivi;
- il controllo periodico sugli interventi effettuati;
- la progettazione e la gestione di una centrale operativa (*call center*) per la ricezione delle richieste di intervento manutentivo e per il coordinamento degli stessi interventi;
- la costruzione e/o l’implementazione di un sistema informativo informatizzato a supporto delle attività.

Ai fini della selezione delle specifiche attività che possono essere comprese nell’ambito del Global Service, il committente ha il compito di sottoporre a valutazione una serie di parametri-base per il controllo di gestione, tra cui per esempio:

- la criticità delle singole attività in rapporto alle strategie di gestione del patrimonio immobiliare;
- la composizione e l’entità dei costi sostenuti ed i livelli di prestazione raggiunti per ciascuna attività;

- i livelli di prestazione di ciascuna attività in base a parametri il più possibile omogenei e confrontabili con i valori di mercato (attraverso, per esempio, analisi di *benchmarking*);
- l'individuazione delle soglie di convenienza economico-finanziaria che giustificano la selezione e/o l'aggregazione delle attività.

Lo stesso committente, tuttavia, qualunque sia il sistema di attività selezionate e comprese nell'ambito del Global Service, deve in qualsiasi caso mantenerne l'esclusiva, autonoma ed indelegabile attribuzione delle funzioni strategiche di supervisione e controllo.

È opportuno che il committente, specie nel caso in cui dovesse ricorrere per la prima volta all'affidamento delle attività di manutenzione attraverso il Global Service, valuti preliminarmente le ricadute derivanti in termini di organizzazione interna; in particolare, l'adozione del Global Service deve indurre il committente a ridurre le competenze in materia di programmazione e di gestione diretta delle attività di manutenzione e a potenziare invece le competenze in materia di supervisione e controllo sulle stesse attività.

È fondamentale al riguardo, che il committente progetti e strutturi preventivamente una qualificata unità organizzativa interna appositamente dedicata all'espletamento di queste funzioni strategiche.

L'impostazione della richiesta di offerta

Nella fase di formulazione della richiesta di offerta, il committente deve fondamentalmente essere in grado di prefigurare un attendibile e puntuale quadro di riferimento per i risultati da conseguire attraverso il Global Service. Ne consegue che la formulazione della richiesta di offerta deve essere impostata non in forma oggettiva e descrittiva, ma in forma esigenziale-prestazionale, attraverso la preventiva determinazione di parametri tecnici attendibili e tali da consentire una chiara individuazione dei livelli prestazionali da soddisfare e dei criteri per verificare il soddisfacimento.

In questa direzione, la richiesta di offerta da parte del committente deve esplicitarsi attraverso un capitolato tecnico di tipo "prestazionale" (da associarsi al capitolato d'oneri del Global Service).

In occasione di Global Service di prima generazione, nel caso in cui il committente non risulti in possesso di tutte le informazioni di dettaglio necessarie a trasmettere ai concorrenti l'esatta rappresentazione quali-quantitativa del proprio patrimonio immobiliare, è tuttavia condizione inderogabile che lo stesso committente fornisca perlomeno un corredo informativo minimo costituito da una serie di elementi-base atti ad identificare il patrimonio stesso sotto il profilo localizzativo, dimensionale, tipologico e funzionale. Se, in fase di formulazione della richiesta di offerta, il committente non è in grado di fornire ai potenziali assuntori un puntuale corredo informativo relativo allo stato di consistenza quali-quantitativa del patrimonio immobiliare, è opportuno impostare il primo Global Service in un'ottica prettamente sperimentale e per un arco di durata limitato ad un solo anno o biennio.

Dopo un primo Global Service di tipo sperimentale e transitorio, il committente – al momento dello studio e dell'attivazione di successivi Global Service – può disporre in fase di richiesta di offerta di un adeguato corredo di informazioni desunte dalle fasi di ricognizione ed analisi

dello stato del patrimonio immobiliare, condizione questa fondamentale per una consapevole e congruente definizione tanto dei risultati da conseguire attraverso il Global Service (committente), quanto dei progetti da porre a base di offerta (potenziali assuntori).

La definizione dei risultati da conseguire attraverso il Global Service – sotto forma qualitativa e, per quanto possibile, quantitativa – rappresenta uno dei passaggi di più alta criticità nella formulazione della richiesta di offerta da parte del committente: tali risultati possono essere esplicitati attraverso la definizione degli "standard di qualità" e degli "standard di servizio" del Global Service.

Gli "standard di qualità" rappresentano i livelli di qualità prestazionale prefissati dal committente che l'assuntore del Global Service deve assicurare attraverso gli interventi manutentivi.

Lo "standard minimo" di qualità che l'assuntore ha sempre e comunque l'obbligo di garantire è identificato nel mantenimento degli immobili nello stato prestazionale in cui si trovano al momento della relativa consegna (*status quo ante*), condizione questa che deve essere documentata (per esempio attraverso appositi e dettagliati verbali di consegna degli immobili).

Tale "standard minimo" di qualità deve essere assunto come "punto di partenza" di riferimento da parte del committente nel capitolato.

Gli "standard di servizio" rappresentano le caratteristiche e le frequenze degli interventi e le modalità di erogazione/esecuzione del servizio di manutenzione che l'assuntore del Global Service deve assicurare in funzione degli "standard di qualità" prefissati dal committente.

Sono rappresentati come risultante delle diverse prestazioni di servizio richieste all'assuntore (di natura organizzativa, tecnica, gestionale, progettuale, ecc.) e delle modalità di esecuzione e di fornitura delle stesse (in termini di tempestività, flessibilità, affidabilità, professionalità, ecc.).

Il capitolato elaborato dal committente ed il progetto del Global Service elaborato in sede di gara dall'assuntore costituiscono la griglia di riferimento per la definizione, la misurazione e il controllo degli "standard di servizio".

Al fine di monitorare e verificare il rispetto degli "standard di qualità" e "di servizio" erogati dall'assuntore del Global Service, è fondamentale che il committente progetti preventivamente ed organicamente ed espliciti esaurientemente nel capitolato un efficace ed efficiente sistema di controllo fondato su procedure e metodiche di riscontro da attivarsi nel corso del Global Service e alla sua conclusione.

In quest'ottica, devono essere garantite le seguenti principali condizioni al contorno:

- presenza di una struttura tecnica del committente adeguatamente preparata ed organizzata a gestire un contratto di Global Service e, pertanto, dotata di competenze specificamente orientate alla supervisione e al controllo dei servizi integrati gestiti direttamente dall'assuntore, alla verifica e alla valutazione delle metodologie, delle procedure e delle strumentazioni da questi messe in campo, all'analisi mirata dei dati di natura tecnica ed economica implementati e all'elaborazione degli stessi in una visione dinamica dei processi di programmazione e gestione manutentiva, nonché al confronto/interscambio propositivo con la struttura tecnica dell'assuntore;

- messa a punto, da parte dell'assuntore, di un sistema informatizzato, condiviso ed approvato dalla struttura tecnica del committente, che consenta il monitoraggio delle attività svolte, in modo da ottenere tutte le informazioni necessarie per il controllo, da parte del committente, dei parametri di valutazione a tal fine individuati;
- presenza nel capitolato di un sistema di penali correlate alla gravità delle eventuali inadempienze dell'assuntore per il mancato rispetto degli "standard di qualità" e "di servizio" prestabiliti.

Nel capitolato, il committente deve progettare ed inserire adeguate e specifiche misure atte a salvaguardare la disponibilità degli immobili inclusi nel Global Service, così come la disponibilità del sistema informativo implementato per il proprio patrimonio immobiliare. La complessa e particolare caratterizzazione contrattuale del Global Service presuppone che il committente curi dettagliatamente la fase di analisi e valutazione dell'offerta di mercato, esplicitando attraverso il capitolato i parametri utili ai fini della chiara definizione e dell'effettivo accertamento della specifica qualificazione e competenza settoriale dei potenziali assuntori.

L'impostazione del progetto

Spetta ai potenziali assuntori la predisposizione del progetto di Global Service. Tale progetto si articola in un insieme di elaborati di natura tecnica ed economica che illustrano in dettaglio la proposta di offerta tecnico-economica in funzione della richiesta predisposta dal committente.

È opportuno che i potenziali assuntori del Global Service, anche ai fini di una preventiva verifica di fattibilità, sviluppino propedeuticamente una fase interna di analisi preliminare.

Sviluppata la fase propedeutica di analisi preliminare e di verifica preventiva di fattibilità, il progetto di offerta dovrà essere articolato in funzione di ciascuna delle specifiche attività comprese nel Global Service, in forma separata per la parte tecnica e per la parte economica.

Ai fini dell'impostazione del progetto di offerta tecnica, è opportuno porre particolare attenzione all'esplicitazione dei seguenti punti fondamentali:

- la metodologia di base adottata;
- le modalità di espletamento delle attività;
- le attività preliminari alla progettazione del piano di manutenzione;
- il programma di interventi manutentivi sugli immobili;
- le modalità di gestione operativa degli interventi manutentivi;
- i sistemi informatici a supporto delle attività;
- il sistema di controllo interno sulla qualità del servizio;
- la struttura organizzativa interna dedicata;
- le proposte migliorative/integrative.

Nell'impostazione del progetto di offerta economica collegato al progetto di offerta tecnica occorre attentamente rapportarsi alle modalità di contabilizzazione dei corrispettivi economici stabilite dal committente in funzione delle singole attività comprese nel Global Service: al riguardo i compensi, in base a quanto al riguardo dettagliatamente specificato nel capitolato da parte del committente, si articolano normalmente in compensi a forfait e in compensi a misura (sulla base di un elenco prezzi unitari individuato nello stesso capitolato).

Fattori di criticità

Rimandando ad altri studi tematici per una puntuale segnalazione ed analisi delle opportunità/problematicità che accompagnano il sempre più imponente sviluppo del mercato del Global Service⁶, in questa sede si intende concentrare l'attenzione sui due fattori di criticità che sembrano più condizionare l'attuale scenario del Global Service nel nostro Paese:

- l'approccio spesso non "consapevole" al Global Service da parte della committenza (specie pubblica);
- la definizione ed il controllo dei livelli di qualità dei servizi erogati in Global Service.

In un contesto nazionale – come premesso – fortemente caratterizzato da un ancora rilevante gap tecnico-culturale nell'ambito della gestione dei servizi di Facility Management per i patrimoni immobiliari e urbani, spesso la committenza – specie nel settore pubblico – intravede nel Global Service lo strumento apportatore di un "liberatorio" trasferimento a terzi di funzioni e responsabilità sempre più complesse ed incumbenti, nonché di una "automatica" e sensibile riduzione dei costi dei servizi di gestione così esternalizzati.

Ciò senza tuttavia comprendere come, secondo quanto indicato anche dalla Norma UNI 11136, lo stesso Global Service vada inquadrato, e conseguentemente approcciato, non tanto come mero strumento di ingegneria tecnico-contrattuale, ma come vero e proprio "processo" gestionale da programmare, gestire e controllare con consapevolezza, competenza e coscienza dei potenziali vantaggi, così come dei potenziali rischi sottesi (al riguardo, si consideri che, di fatto, il Global Service è la forma più estrema di esternalizzazione dei servizi di Facility Management).

Dunque, processo gestionale complesso ed articolato il Global Service, che postula propedeuticamente una puntuale e corretta definizione degli obiettivi da perseguire e, conseguentemente e coerentemente, una razionale progettazione di percorsi procedurali di riferimento, una chiara precisazione ed attribuzione di ruoli e di responsabilità e una sistematica individuazione ed adozione di idonei supporti tecnici e strumentali.

È facile intuire come, in situazioni in cui spesso è cronicamente "normale" (sia da parte del committente, che dell'assuntore) la carenza/assenza di elementi-base di conoscenza quali-quantitativa dei patrimoni immobiliari e urbani da gestire in Global Service, sia oggettivamente difficile impostare, adottare e sviluppare un processo ed un contratto che, secondo la definizione normativa sopra riportata, fa riferimento a un sistema integrato di servizi "con piena responsabilità da parte dell'assuntore sui risultati in termini di raggiungimento e/o mantenimento di livelli prestazionali prestabiliti dal committente".

Ciò rimanda direttamente all'ulteriore problema della definizione e del controllo dei livelli di qualità dei servizi erogati in Global Service: problema, questo, di notevole complessità e criticità, che può e deve tuttavia trovare soluzione tanto nella predisposizione a monte da parte del committente di puntuali capitolati "prestazionali" e nella conseguente esplicitazione di standard qualitativi da soddisfare per ogni servizio, quanto a valle nell'organizzazione ed attivazione di un'adeguata struttura tecnica interna appositamente "dedicata" al controllo in opera dei "risultati qualitativi" conseguiti dall'assuntore del Global Service in termini di rispondenza dei servizi ai livelli pre-

stazionali stabiliti dallo stesso committente.

Un'eventuale attivazione di operazioni mirate di monitoraggio "qualitativo" delle esperienze di Global Service attualmente in corso (specie in ambito pubblico) potrebbe fornire, al riguardo, utili indicazioni di natura metodologica ed operativa.

In questa direzione e in questa sede, appare superfluo rammentare ai committenti (specie pubblici) che, pur attraverso il ricorso alle più sofisticate ed "estreme" forme di Global Service, le funzioni e le responsabilità di controllo e di verifica sulla qualità dei servizi erogati dall'appaltatore permangono (almeno fino ad oggi) ancora del tutto "inesternalizzabili".

2. IL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE DELLA QUALITÀ

Giancarlo Paganin

Premessa

Il tema della qualità – considerata nei suoi aspetti fondamentali di pianificazione, attuazione, controllo e miglioramento – sta assumendo sempre più un ruolo rilevante nell'ambito dei servizi di gestione e manutenzione dei patrimoni immobiliari e urbani; a fronte di tale evoluzione non si riscontra, tuttavia, una corrispondente crescita culturale che metta a disposizione dei diversi operatori coinvolti, sia dal lato dell'offerta sia dal lato della domanda, metodi e strumenti consolidati e di facile implementazione per il governo della qualità.

L'importanza di attuare in maniera sostanziale i modelli di gestione per la qualità appare ancora più evidente se si considerano taluni aspetti strutturali del mercato dei servizi di gestione e manutenzione degli edifici e dei beni urbani, tra cui in particolare:

- l'incremento sempre più evidente del ricorso, da parte dei proprietari di patrimoni immobiliari e urbani, a processi di esternalizzazione delle attività di gestione e manutenzione che comportano inevitabilmente un rischio di "spaccatura" nella conduzione generale dei processi da parte dell'ente proprietario;
- l'evoluzione delle forme contrattuali per l'affidamento delle attività di manutenzione che vengono sempre più spesso affidate come attività di servizio – che includono quindi non solo lavori, ma anche attività di pianificazione, progettazione e organizzazione generale – da valutare in base ai risultati ottenuti;
- la sempre più diffusa richiesta all'appaltatore da parte delle Stazioni Appaltanti di gestire l'insieme dei servizi affidati secondo i principi fondamentali di gestione per la qualità definiti dalle norme della serie ISO 9000;
- l'opportunità per i fornitori di servizi di differenziare il proprio posizionamento sul mercato anche attraverso strumenti di efficacia e riconoscibilità come l'implementazione sulle attività di commessa dei modelli di gestione per la qualità;
- la necessità di innescare meccanismi di miglioramento continuo al fine di aumentare la competitività sia dei committenti sia dei fornitori.

Nei confronti dei tradizionali e consolidati modelli di gestione per la qualità – in particolare quelli definiti dalle norme internazionali della serie ISO 9000 – le linee evolutive del settore della gestione e manutenzione dei patrimoni immobiliari e urbani, introducono alcune criticità legate in particolare:

- alla frammentazione delle responsabilità per le attività di pianificazione su diversi operatori (cliente, fornitore, subfornitore); sempre di più la tendenza ad accorpare le responsabilità in un unico soggetto (il fornitore di servizi) mette in evidenza un meccanismo di "trasferimento a cascata" delle responsabilità di pianificazione della qualità; il committente chiede al fornitore un Piano della Qualità che poi il fornitore ribalta in maniera spesso non idonea sui suoi subfornitori;
- al fatto che l'interfaccia cliente-fornitore debba essere gestito abbandonando le tradizionali forme di controllo

(misurazione della quantità fisica e della qualità misurabile dei lavori eseguiti) per gestire invece la valutazione di risultati che, talvolta, possono essere di difficile valutazione oggettiva.

Le criticità sopra riportate possono rendere meno efficace ed efficiente il generale processo di esternalizzazione dei servizi attualmente in atto per le attività di gestione e manutenzione; in tal senso appare fondamentale porre in evidenza queste problematiche per condividerne la rilevanza e per definire i presupposti sui quali fondare un nuovo modello di approccio alla qualità dei servizi.

Pianificazione della qualità nella gestione e manutenzione dei patrimoni immobiliari e urbani

La qualità è il risultato di un insieme di processi strutturati e coordinati tra loro in base ad una logica di sistema che vede un riferimento preciso nella definizione, secondo una sequenza logica, di tre capisaldi:

- politica per la qualità;
- obiettivi della qualità;
- pianificazione della qualità.

Tutte le azioni di programmazione operativa che vengono predisposte per attuare in concreto le linee direttrici della politica (da intendersi come obiettivi strategici dell'organizzazione che intende affidare all'esterno le proprie attività di gestione patrimoniale) devono armonizzarsi a questo quadro di riferimento. Ecco quindi che il tema della pianificazione della qualità in un contratto di Global Service o Facility Management risulta un processo chiave per la riuscita ed il successo dell'operazione di esternalizzazione e si configura inoltre come un elemento di indirizzo che deve essere chiaramente condiviso ai diversi livelli dell'organizzazione⁷.

In tal senso è evidente il fatto che l'esternalizzazione di un processo sia un meccanismo da inquadrare in una più ampia logica di sistema da parte dell'organizzazione che intende affidare all'esterno una parte delle sue attività. La stessa norma ISO 9001:2000 specifica chiaramente che "Qualora l'organizzazione scelga di affidare all'esterno processi che abbiano effetti sulla conformità del prodotto ai requisiti, essa deve assicurare il controllo di tali processi. Nell'ambito del sistema di gestione per la qualità devono essere definite le modalità per tenere sotto controllo tali processi affidati all'esterno".

Approccio alla gestione per la qualità nei contratti di Global Service e Facility Management

Per approcciare il tema della gestione per la qualità nei contratti di appalto di Global Service e Facility Management è importante cercare di riconsiderare in maniera più ampia l'organizzazione delle attività e la loro assegnazione a diversi soggetti; senza entrare nel dibattito, a volte affrontato con toni quasi retorici, del rapporto cliente-fornitore che deve essere inteso come partnership e non come contraddittorio, si può certamente affermare che l'insieme cliente-fornitore-subfornitori costituisce un'organizzazione vera e propria (di "livello superiore" rispetto alle singole organizzazioni) che agisce per ottenere dei risultati dai propri processi in termini di adeguatezza del patrimonio gestito rispetto alle attività che per quel patri-

monio devono essere svolte. Se quindi si assume come ipotesi di lavoro quella di considerare l'insieme delle parti in causa come un'unica entità che opera per raggiungere obiettivi ben definiti, si può anche rimettere in discussione l'approccio che troppo spesso viene adottato dai committenti dei servizi Global Service e Facility Management che tendono a considerare la pianificazione della qualità come appannaggio esclusivo e distintivo del fornitore dei servizi; è ben nota l'importanza che nei bandi di gara e nei criteri di valutazione delle offerte viene assegnato al "piano della qualità" che il fornitore del servizio deve sottoporre al committente.

Se invece si parte dall'ipotesi di "organizzazione di organizzazioni" si possono adottare alcuni concetti essenziali stabiliti dalle norme di riferimento comune relativi alla gestione per la qualità; in particolare la serie ISO 9000 dalla quale sono riprese alcune definizioni propedeutiche alle considerazioni che verranno svolte.

"L'approccio per sviluppare ed attuare un sistema di gestione per la qualità implica diverse fasi, che includono le seguenti:

- determinare le esigenze e le aspettative dei clienti e delle altre parti interessate;
- stabilire la politica e gli obiettivi per la qualità dell'organizzazione;
- determinare i processi e le responsabilità necessari per conseguire gli obiettivi per la qualità;
- determinare e fornire le risorse necessarie per conseguire gli obiettivi per la qualità;
- stabilire metodi per misurare l'efficacia e l'efficienza di ciascun processo;
- mettere in atto queste misure per determinare l'efficacia e l'efficienza di ciascun processo;
- determinare i mezzi per prevenire le non conformità ed eliminarne le cause;
- stabilire ed applicare un processo per il miglioramento continuo del sistema di gestione per la qualità."

I termini "esigenze", "politica" e "obiettivi" sono la base di partenza per tutte le azioni organizzative ed operative che devono poi essere svolte per assicurare il raggiungimento dei livelli di qualità attesa; per questi concetti è opportuno recuperare le definizioni condivise a livello internazionale sempre in riferimento alla norma ISO 9000:

- politica per la qualità: obiettivi ed indirizzi generali di un'organizzazione, relativi alla qualità, espressi in modo formale dall'alta direzione (di regola la politica per la qualità è coerente con la politica complessiva dell'organizzazione e fornisce una struttura per individuare gli obiettivi per la qualità);
- obiettivo per la qualità: qualcosa cui ci si aspira o a cui si mira, relativo alla qualità (gli obiettivi per la qualità si basano generalmente sulla politica per la qualità dell'organizzazione e sono generalmente specificati per i pertinenti livelli e funzioni nell'organizzazione);

- pianificazione della qualità: parte della gestione per la qualità mirata a stabilire gli obiettivi per la qualità e a specificare i processi operativi e le relative risorse necessari per conseguire tali obiettivi (predisporre piani della qualità può far parte della pianificazione della qualità);
- gestione per la qualità: attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo un'organizzazione in materia di qualità (guidare e tenere sotto controllo, in materia di qualità, un'organizzazione implica, di regola, definire la politica per la qualità, gli obiettivi per la qualità, la pianificazione della qualità, il controllo della qualità, l'assicurazione della qualità ed il miglioramento della qualità).

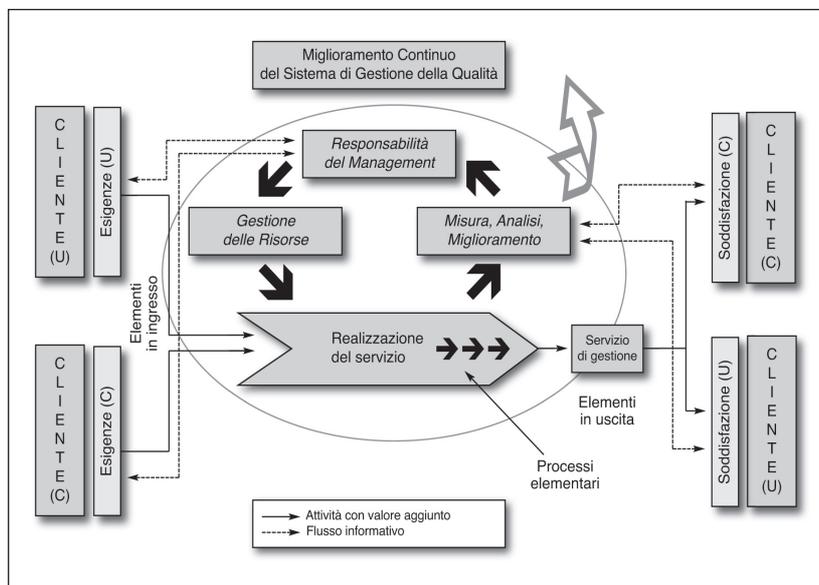
Occorre dunque ragionare e riconsiderare gli aspetti che sono stati esposti non più, come spesso facilmente avviene, come solo appannaggio ed esclusiva responsabilità di un solo soggetto (nel caso specifico l'appaltatore del servizio), bensì come riferimento unitario stabilito dalla committenza del servizio e declinato poi ai diversi livelli di questa "organizzazione di organizzazioni" che si deve confrontare con un "cliente" che spesso assume diversi aspetti. Tale peculiarità viene schematizzata nella figura 1 che descrive il modello generale di gestione per la qualità di un'organizzazione che si deve confrontare con due classi di clienti; la schematizzazione può essere ad esempio associata ad un fornitore di servizi di gestione e manutenzione di patrimoni immobiliari che deve rispondere al cliente "committente" (colui cioè che paga un corrispettivo per avere un servizio), ma anche al cliente "utente" (colui il quale fruisce degli spazi anche non pagando – come ad esempio può accadere per un patrimonio edilizio aperto al pubblico – alcun corrispettivo diretto per il servizio di gestione).

La criticità del modello mostrato in figura 1 mostra come nei servizi Global Service o Facility Management la definizione di politica e obiettivi della qualità deve essere attuata con particolare attenzione alle esigenze dell'utenza e ai requisiti che influenzano direttamente la percezione dei livelli di qualità raggiunti dalla fornitura del servizio.

È proprio con riferimento alla centralità della qualità percepita dall'utente del patrimonio immobiliare che si può

Figura 1

Modello di gestione per la qualità per i fornitori di servizi di gestione e manutenzione di patrimoni immobiliari.



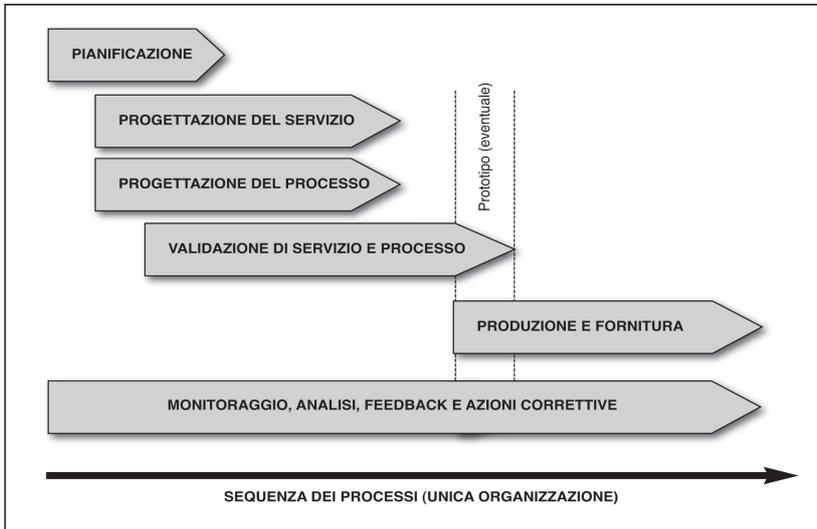


Figura 2

“Cronoprogramma della qualità” che raggruppa i principali processi di un’organizzazione che fornisce servizi nell’ambito degli schemi di gestione per la qualità.

ma ISO 9001 che recita testualmente:

“L’organizzazione deve:

- a) identificare i processi necessari per il sistema di gestione per la qualità e la loro applicazione nell’ambito di tutta l’organizzazione;
- b) stabilire la sequenza e le interazioni tra questi processi;
- c) stabilire i criteri ed i metodi necessari per assicurare l’efficace funzionamento e l’efficace controllo di questi processi;
- d) assicurare la disponibilità delle risorse e delle informazioni necessarie per supportare il funzionamento e il monitoraggio di questi processi;
- e) monitorare, misurare ed analizzare questi processi;
- f) attuare le azioni necessarie per conseguire i risultati pianificati ed il miglioramento continuo di questi processi.

La definizione dei requisiti da parte del cliente deve considerare l’importanza del processo di gestione e manutenzione (normalmente considerato come un “processo di supporto”) all’interno del più ampio modello di gestione per la qualità dell’organizzazione. Ancora una volta l’analisi dei processi – che comprende la definizione di input, output e criticità dei differenti processi nel raggiungimento degli obiettivi di qualità – diventa fondamentale per la successiva definizione dei requisiti da includere nel contratto di affidamento all’esterno dei servizi di gestione e manutenzione.

Per gestire questo cambiamento di livello – dal livello 1 “qualità del cliente” al livello 2 “qualità del fornitore” – risulta di conseguenza fondamentale considerare il processo di esternalizzazione dei servizi Global Service e Facility Management nel quadro di riferimento del modello di gestione per la qualità applicato (più o meno consapevolmente⁸) dalla proprietà; in questo senso si può in-

assumere il modello di figura 1 come base per la pianificazione della qualità da parte di un’ipotetica singola organizzazione che intenda fornire servizi Global Service o Facility Management a una proprietà pubblica o privata. Nel caso di una singola organizzazione è possibile schematizzare il “ciclo della qualità” – descritto precedentemente rispetto alla norma ISO 9000 – rispetto a una serie di processi di base come rappresentato in figura 2.

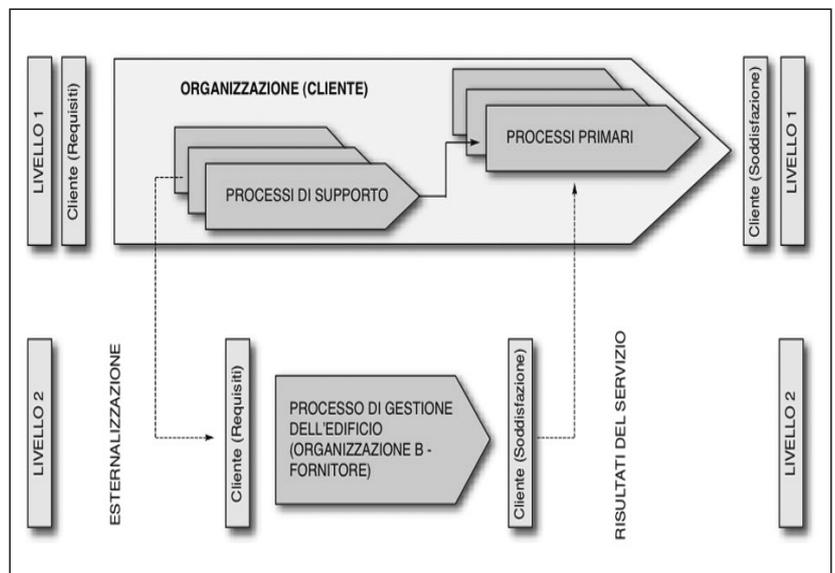
I principali processi mostrati in figura 2 sono quelli che si riferiscono alla pianificazione, progettazione (di prodotto e di processo), realizzazione (o erogazione del servizio), monitoraggio e correzione; all’inizio e alla fine del “cronoprogramma della qualità” si può assumere la presenza dei “requisiti del cliente” e della “soddisfazione del cliente” già esplicitamente rappresentati in figura 1 come “confini” del modelli di gestione per la qualità. Lo schema di figura 2 è basato sull’ipotesi che il modello di gestione per la qualità sia attuato solo dal fornitore del prodotto/servizio e non include i processi del cliente.

Analizzando le attività di pianificazione della qualità considerando come campo di applicazione più ampio quello di un modello di gestione per la qualità applicato dal cliente (ovverosia dal proprietario del patrimonio immobiliare che intende esternalizzare i suoi processi di gestione e manutenzione), il “cronoprogramma della qualità” dovrebbe essere modificato tenendo in considerazione la modifica dei “confini” del modello di gestione per la qualità. In questo caso i requisiti del cliente non sono gli stessi del caso precedente (figura 3).

È evidente che “requisiti e soddisfazione del cliente” da definire al “livello 2” nel quale vengono gestiti i processi esternalizzati, derivano direttamente dalla analisi degli input e degli output che dovrebbe essere eseguita dalla proprietà del patrimonio sulla propria “mappa dei processi” come richiesto dal modello di gestione per la qualità definito dalla nor-

Figura 3

Modifica dei “confini del modello di gestione per la qualità” a seguito di affidamento all’esterno del processo di supporto “gestione e manutenzione immobiliare”.



interpretare la formulazione dei requisiti contrattuali per l'esternalizzazione del processo come derivante direttamente dagli "obiettivi della qualità" che erano stati specificati per la funzione aziendale preventivamente responsabile per il processo di gestione e manutenzione del patrimonio immobiliare.

Per semplificare il contenuto dell'informazione riportata in figura 3 si può immaginare che questa rappresenti il trasferimento del concetto di fornitore "interno" a quello di fornitore "esterno": se l'organizzazione è riuscita ad analizzare adeguatamente il rapporto cliente/fornitore quando il fornitore è interno, allora risulterà più semplice ed efficace anche la gestione del rapporto con un fornitore esterno.

Questo approccio può essere ricondotto al concetto di "cliente interno" o "cliente esterno" di un'organizzazione, definito dalla ISO 9000:2000 come "organizzazione o persona che riceve un prodotto"; in questo senso risulta evidente l'importanza di un'attenta e accurata attività di analisi organizzativa interna che dovrebbe essere attuata dall'organizzazione proprietaria del patrimonio prima di affidare all'esterno processi di supporto come quelli di gestione e manutenzione⁹.

L'autovalutazione dei processi aziendali e delle loro interazioni dovrebbe fornire evidenza alla proprietà del patrimonio dei fattori critici del processo di gestione e manutenzione rispetto ai più generali obiettivi di qualità che l'organizzazione si è data per le sue attività; tale criticità – che mette in relazione diretta il "successo" generale dell'organizzazione con il "successo" nelle attività di gestione e manutenzione – si dovrebbe riflettere direttamente nella preparazione e definizione dei requisiti contrattuali per l'affidamento all'esterno dei servizi di Global Service e Facility Management.

Analisi dei processi e "gestione della configurazione"

L'attività di analisi dei processi dell'organizzazione proprietaria del patrimonio – essenziale per la buona definizione dei requisiti di appalto dei servizi Global Service e Facility Management – può essere approcciata secondo differenti metodi e con l'ausilio di numerosi strumenti. Uno specifico strumento di supporto interessante è fornito dal concetto di "gestione della configurazione" introdotto nel quadro di norme che sono state predisposte a completamento della serie ISO 9000 e, in particolare, dalla norma internazionale ISO 10007:2003 "Quality management systems – Guidelines for configuration management" che definisce la configurazione come "caratteristiche fisiche e funzionali di un prodotto tra loro interrelate e definite nell'ambito dell'informazione della configurazione del prodotto (configurazione del prodotto: informazioni richieste per la progettazione del prodotto, per la realizzazione del prodotto, per la sua verifica, per il suo fun-

zionamento e per la sua assistenza)".

A partire dalle considerazioni precedenti, è possibile apportare una modifica al "cronoprogramma della qualità" di figura 2 per adattarlo ai casi di esternalizzazione dei servizi di Global Service e Facility Management e prendere quindi in considerazione la presenza di almeno due entità responsabili del processo¹⁰:

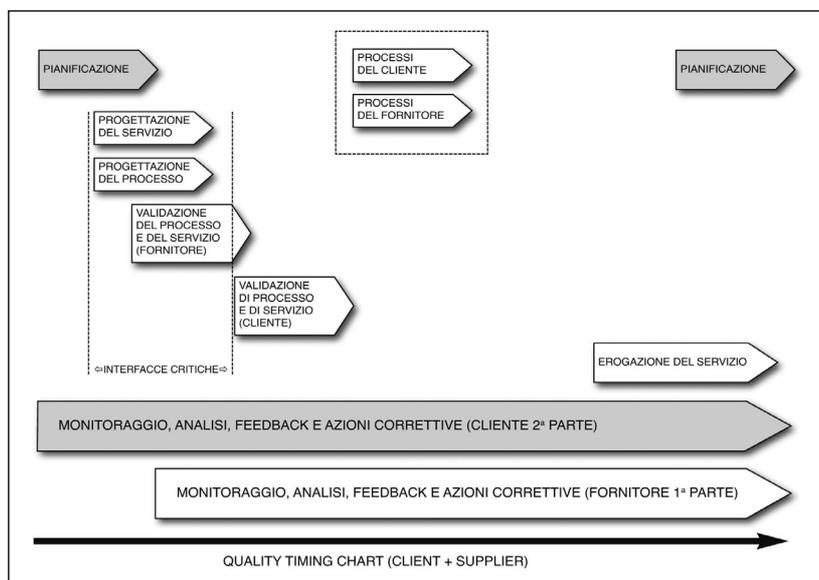
- il committente, che è responsabile della pianificazione generale e del processo di monitoraggio e controllo effettuato come "parte seconda";
- il fornitore, che risulta responsabile delle attività di progettazione del servizio (in accordo alla pianificazione generale del committente), di erogazione del servizio e di monitoraggio e controllo effettuato come verifica interna di "parte prima".

Nello schema di figura 4 si possono individuare alcune aree di particolare interesse:

- 1) Pianificazione della qualità da parte del committente: questa area, come già segnalato precedentemente, risulta particolarmente critica per il fatto che la pianificazione della qualità deve risultare coerente con la politica per la qualità dell'organizzazione e con i suoi obiettivi che dalla politica sono derivati. È quindi importante che, nella definizione degli obiettivi di qualità per il processo da esternalizzare, l'organizzazione abbia analizzato con attenzione e dettaglio l'interazione tra tutti i processi che fanno parte della sua attività; è proprio tale analisi che permette di ottenere una chiara descrizione dell'importanza dei processi da esternalizzare sulla qualità dei risultati generali attesi dall'organizzazione stessa. In altri termini l'organizzazione, nel momento in cui affida all'esterno la gestione del proprio processo di gestione e manutenzione, dovrebbe avere una piena comprensione delle conseguenze che le prestazioni ottenute nel processo esternalizzato potranno avere sulle prestazioni complessive della propria attività. In tal senso la norma ISO 9001 afferma chiaramente che: "Qualora l'organizzazione scelga di affidare all'esterno processi che abbiano effetti sulla conformità del prodotto ai requisiti, essa deve assicurare il controllo di tali processi. Nell'ambito del sistema di gestione per la qualità devono essere definite le modalità per tenere sotto controllo tali processi affidati all'esterno".

Figura 4

"Cronoprogramma della qualità" per servizi di gestione e manutenzione immobiliare affidati all'esterno dalla proprietà del patrimonio immobiliare.



- 2) Attività di progettazione svolte dal fornitore: il fornitore del servizio dovrebbe sviluppare le proprie attività di progettazione basandosi sulla piena e completa comprensione degli obiettivi di qualità del cliente; partendo da questi dati e requisiti di base per la progettazione, il fornitore dovrebbe sviluppare, coerentemente con tali informazioni, la progettazione del servizio (*quali* attività erogare) e la progettazione del proprio processo di fornitura (*come* erogare le attività che sono state individuate). L'attività progettuale del fornitore termina con la validazione della progettazione e dei processi attraverso cui il fornitore deve fornire a se stesso l'assicurazione che il servizio ed il processo per la sua erogazione che derivano dalla progettazione siano tali da soddisfare tutti i requisiti previsti nel contratto d'appalto.
- 3) Validazione del progetto del servizio e del processo da parte del committente: questa fase risulta assai importante nella gestione complessiva della qualità perchè rappresenta il momento in cui il committente deve stabilire se la proposta del fornitore risulti soddisfacente con riferimento ai propri obiettivi generali e alla propria pianificazione della qualità. Dopo la validazione del servizio, il cliente può decidere, basandosi su dati di fatto, se procedere con la firma del contratto e l'affidamento del servizio; a tal fine risulta di fondamentale importanza il fatto che i risultati della progettazione del fornitore (gli output del processo di progettazione) siano forniti in maniera tale da permettere la loro verifica rispetto ai dati di ingresso alla progettazione forniti nella documentazione alla gara. Risulta spesso difficoltoso per il committente, durante l'esame della documentazione di gara sottoposta dai concorrenti, effettuare una verifica efficace della progettazione su documenti e progetti che sono forniti in formati normalmente eterogenei e non facili da verificare.
- 4) Erogazione del servizio: in questa fase avviene l'erogazione del servizio da parte del fornitore in accordo con quanto progettato (progetto del servizio e del processo).
- 5) Misurazione, analisi, feedback e azioni correttive (miglioramento) effettuati dal fornitore: obiettivo della fase è quello di permettere al fornitore di verificare il rispetto delle condizioni da esso stesso previste in fase di progetto e, inoltre, di stimare sul campo la validità e l'efficacia del progetto stesso.
- 6) Misurazione, analisi, feedback e azioni correttive (miglioramento) effettuati dal committente: questo processo risulta particolarmente critico per la prestazione complessiva del contratto di Global Service o Facility Management poichè è il momento nel quale il committente dovrebbe verificare se il fornitore stia effettivamente erogando il servizio in conformità con la progettazione sottoposta in sede di offerta e se la progettazione del servizio sottoposta in sede di offerta sia realmente efficace al fine di soddisfare i requisiti espressi in termini di obiettivi di qualità.
- 7) Nuova pianificazione del committente: al termine del processo affidato all'esterno (in sostanza alla scadenza del contratto d'appalto di Global Service o Facility Management), il committente dovrebbe riesaminare i risultati della scelta effettuata affidando all'esterno i servizi di gestione e manutenzione del proprio patrimonio in termini di valutazione delle prestazioni del fornitore; dall'analisi dei risultati del contratto il committente po-

trebbe aggiornare o modificare (laddove necessario) la propria pianificazione della qualità per lo specifico processo tenendo in considerazione l'esperienza acquisita nel primo contratto. Tale feedback sulla pianificazione di base – tra l'altro espressamente richiamato anche dalla norma ISO 9004:2000 – non può prescindere tuttavia dalla strutturazione di un adeguato sistema di monitoraggio e misurazione delle prestazioni.

Richieste di prestazione e “Service Level Agreement” per la pianificazione ed il monitoraggio dei processi affidati all'esterno

Le diverse parti che intervengono nei processi di Global Service e Facility Management (committente, utente finale degli spazi gestiti, fornitore principale del servizio, subfornitori, ecc.) risultano spesso non coinvolte allo stesso modo nella definizione delle esigenze, dei requisiti e delle prestazioni che devono essere assicurate nel contratto; le richieste di qualità vengono normalmente strutturate in termini di “livelli di servizio” proposti dal fornitore – anche in concertazione e accordo con il cliente – piuttosto che in termini di definizione oggettiva di “risultati” da raggiungere attraverso la fornitura del servizio.

Per meglio valutare l'importanza di una corretta definizione delle richieste di prestazione preventivamente all'affidamento all'esterno di servizi di Global Service e Facility Management, può essere interessante fare riferimento alla disciplina del “value management” definita dalla norma EN 12973:2000 “Value management” come “modalità di gestione particolarmente orientata alla motivazione del personale, allo sviluppo di competenze a alla promozione di sinergie e innovazione, con l'obiettivo di massimizzare la prestazione complessiva di un'organizzazione”. L'approccio del “value management” risulta particolarmente interessante in quanto prende in conto e analizza tutti i processi di un'organizzazione al fine di valutare correttamente una “prestazione globale dell'organizzazione”.

La norma EN 12973:2000 sottolinea il concetto che dovrebbe essere effettuata una discussione aperta sulle prestazioni da raggiungere attraverso i metodi e gli strumenti che il fornitore intenderebbe utilizzare nel contratto; per raggiungere questo obiettivo la norma EN descrive delle procedure per definire correttamente una richiesta di prestazione di tipo funzionale alle attività svolte (“Functional Performance Specification”); una “Functional Performance Specification” rappresenta “un documento attraverso il quale un potenziale committente esprime le sue necessità (o le necessità di coloro per i quali il committente risulta responsabile) in termini di funzioni correlate agli utenti e in termini di vincoli”. Per ciascuno di questi, devono essere definiti criteri di valutazione così come dei livelli di riferimento ciascuno dei quali dotato di uno specifico grado di flessibilità.

Il riferimento al concetto di “Functional Performance Specification” è incluso direttamente anche nella direttiva europea 2004/18/EC sul coordinamento delle procedure di assegnazione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Attività di “briefing” nella preparazione dei contratti: il Documento di Indirizzo Preliminare

Quanto espresso precedentemente porta a evidenziare ulteriormente l'importanza delle attività di analisi prelimi-

nare che le organizzazioni dovrebbero sviluppare preventivamente all'avvio del processo di esternalizzazione dei servizi di Global Service e Facility Management.

In questo senso, la norma nazionale UNI 11136 – come già segnalato – prende in considerazione questa criticità e invita il committente a predisporre una specifica documentazione di supporto al bando di gara e alla successiva analisi della documentazione di offerta sottoposta dai fornitori.

Il “Documento di Indirizzo Preliminare” può essere assimilato all'attività generale di *briefing* sviluppata per supportare gli affidamenti dei servizi di progettazione come definito ad esempio dalla norma internazionale ISO 9699:1994 “Performance standards in building – Checklist for briefing – Contents of brief for building design”, che definisce il *brief* come “un documento che specifica esigenze, obiettivi e risorse del committente e dell'utente, il contesto dell'intervento e gli appropriati requisiti di progetto nel rispetto dei quali sviluppare la successiva attività di progettazione”.

Attualmente, la preparazione della documentazione di gara per i contratti di Global Service e Facility Management sembra evidenziare due differenti approcci da parte dei committenti pubblici e privati:

- il contratto d'appalto include la fornitura di servizi di censimento immobiliare della proprietà del committente, che vengono richiesti al fornitore insieme all'erogazione dei servizi di gestione e manutenzione;
- la documentazione di gara (e quindi i requisiti espressi) assume come dato di base le informazioni derivanti da un censimento della proprietà che è stato preventivamente sviluppato dal committente direttamente o tramite il supporto di consulenti esterni.

Il primo caso risulta assai comune ma, in effetti, mostra una situazione che potrebbe essere interpretata come derivante da una scarsa attività di *briefing* condotta da un committente che decide di affidare all'esterno i servizi di gestione e manutenzione con il solo apparente obiettivo di ridurre i costi sostenuti per queste attività.

La seconda possibilità appare utile per committenti che possono avviare il processo di affidamento all'esterno dei servizi di gestione del patrimonio sulla base di dati e informazioni oggettive risultanti da un'attività di censimento immobiliare “indipendente”.

In ogni caso si deve comunque sottolineare che i processi di censimento sono spesso focalizzati principalmente sulle caratteristiche fisiche e amministrative del patrimonio e, almeno apparentemente, non sembrano prendere in considerazione adeguata tutti gli aspetti funzionali dell'ambiente costruito.

Può quindi essere messo in evidenza (figura 5) il fatto che l'attività di *briefing*, ed il suo relativo processo di censimento, dovrebbero

basarsi su tre direttrici di investigazione al fine di ottenere, come risultato del processo di censimento, le informazioni seguenti:

- *censimento fisico* che fornisce al committente le necessarie informazioni tecniche riguardanti la costituzione fisica dell'edificio e il suo stato effettivo (consistenza qualitativa e quantitativa, informazioni amministrative riguardanti autorizzazioni, certificazioni, ispezioni periodiche, ecc.);
- *censimento funzionale* che fornisce informazioni relative alle interrelazioni tra l'ambiente costruito e le attività che vengono svolte al suo interno (il censimento funzionale dovrebbe evidenziare le criticità di ogni funzione svolta nell'ambiente costruito utilizzando, ad esempio, i principi di base della valutazione dei rischi e del *risk management*);
- *censimento organizzativo* che dovrebbe fornire al committente informazioni sul potenziale impatto che il processo di esternalizzazione potrebbe avere sull'organizzazione interna (ruoli, funzioni, responsabilità, ecc.) del committente stesso.

Nella figura 5 si schematizza un possibile processo di *briefing* che può essere preso come riferimento per la preparazione della documentazione di gara d'appalto per servizi di Global Service e Facility Management.

Specificazioni di prestazione e livelli di servizio: dal contratto ai processi di monitoraggio e misurazione

Una delle maggiori criticità attualmente riscontrabili nel-

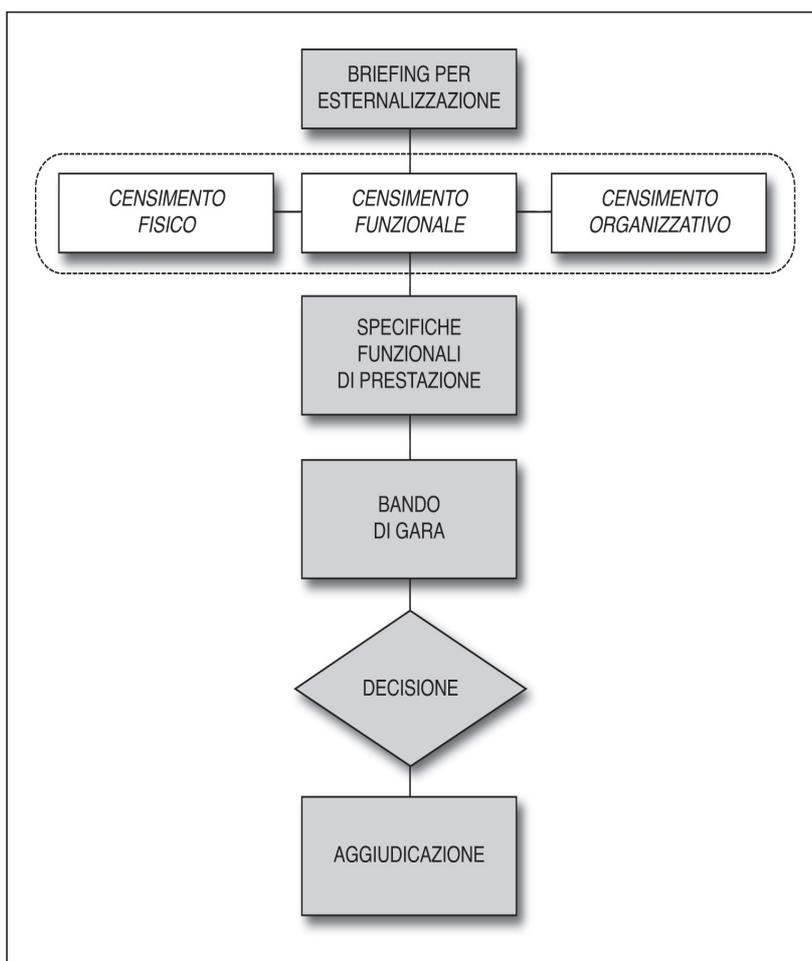


Figura 5

Processo di briefing per le attività di esternalizzazione dei servizi di Global Service e Facility Management.

Figura 6

Attività di monitoraggio e misurazione dei processi di Global Service e Facility Management.

l'ambito dei contratti di Global Service e di Facility Management è legata al monitoraggio e alla misurazione dei risultati ottenuti dai processi affidati in esternalizzazione.

A questo specifico riguardo spesso i contratti di appalto fanno riferimento ad indicazioni quali i "Service Level Agreement" (SLA) e i "Key Performance Indicator" (KPI).

Le norme UNI EN 15221-1:2007 e 15221-2:2007, prodotte a livello europeo in materia

rispettivamente di terminologia e di contratti di Facility Management, così definiscono tali importanti strumenti:

- *Service Level Agreement*: "accordo tra il cliente e il fornitore del servizio relativamente alle prestazioni e alle condizioni di fornitura dei servizi di Facility Management";
- *Key Performance Indicator*: "misurazione del cliente che fornisce informazioni relative alle prestazioni della fornitura dei servizi di Facility Management".

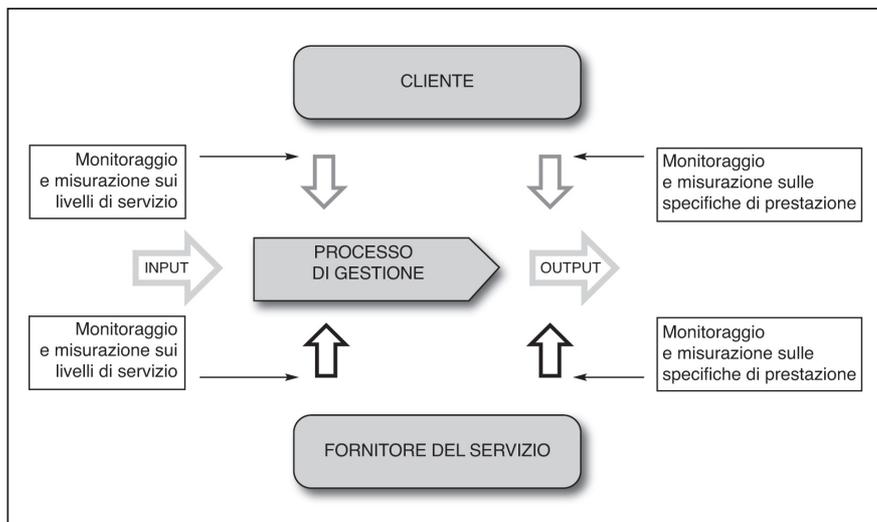
L'impiego dei due strumenti sopra definiti risulta di particolare importanza per quanto riguarda le attività di monitoraggio e misurazione che il cliente ed il fornitore devono, ciascuno per quanto di propria competenza, sviluppare durante il periodo di validità del contratto (figura 6); il cliente risulta il primo responsabile per la definizione degli indicatori di prestazione (KPI) che possono fornirgli evidenza e confidenza relativamente al soddisfacimento delle proprie esigenze nell'ambito del processo di esternalizzazione. In aggiunta, gli indicatori di prestazione sono strettamente correlati alla pianificazione generale della qualità del cliente e non dovrebbero essere in alcun modo definiti senza considerare la pianificazione generale del committente.

In figura 6 vengono sintetizzate le relazioni tra le attività di monitoraggio e misurazione – che dovrebbero essere attuate sia dal cliente sia dal fornitore durante il periodo di validità del contratto di Global Service o Facility Management – e i due indicatori di riferimento KPI e SLA.

Conclusioni

Tre le notazioni più significative da relazionare alle considerazioni fin qui svolte:

- 1) la pianificazione della qualità (tipicamente la richiesta di piani della qualità che nei bandi di Global Service viene spesso inserita come clausola prioritaria) non può essere intesa come un processo esclusivamente gestito dal fornitore, ma deve essere inquadrata correttamente nella più generale pianificazione della qualità propria del committente del Global Service;
- 2) il coordinamento tra pianificazione della qualità da parte del cliente e da parte del fornitore del Global Service può trarre notevole beneficio da un'azione di impostazione preliminare svolta da parte del committente stesso, considerando l'acquisizione della conoscenza del patrimonio non solamente da un punto di vista tec-



nico-amministrativo, ma anche da un punto di vista funzionale e organizzativo;

- 3) l'analisi funzionale permette di individuare in maniera adeguata i risultati attesi dal Global Service e, di conseguenza, può consentire al committente di impostare un sistema di monitoraggio e controllo dell'appalto efficace ed efficiente.

Il recepimento/potenziamento di questi aspetti-chiave tanto nei capitolati quanto nei contratti per l'affidamento dei servizi di Global Service (e, per estensione, di Facility Management) appare in grado di introdurre *input* fondamentali per lo sviluppo di un corretto processo di gestione della qualità governato dal committente e condiviso dal fornitore esterno.

3. IL PROCESSO DI PROGETTAZIONE DELLA QUALITÀ

Marco Storchi

Premessa

L'efficacia di una corretta gestione di servizi dipende in larga misura dalla qualità del processo di progettazione, perché anticipa le possibili problematiche, simula gli scenari, analizza nel dettaglio le varie situazioni, pianificando soluzioni adeguate al contesto e in linea con le attese. Questa affermazione è valida nella gestione di servizi ma è altrettanto valida in assoluto. In relazione ai servizi, e in particolare a quelli complessi come il Global Service, l'argomento è particolarmente interessante e ricco di stimoli innovativi, così come anche di possibili criticità ed aspetti non sempre sufficientemente approfonditi.

Nella parte che segue si tratterà l'argomento con l'intento di evidenziare gli aspetti principali del processo di progettazione dei servizi di supporto al patrimonio immobiliare attuato in fase d'offerta da parte delle aziende partecipanti ad una procedura d'appalto. Le variabili che incidono sulla fornitura di soluzioni gestionali di servizi complesse come il Global Service sono numerose, correlate fra loro, in parte dipendenti da fattori esterni, non sempre controllabili. È per questo che la fase di progettazione dei servizi gioca un ruolo determinante ai fini della comprensione del contesto tecnico ed organizzativo, ma anche culturale, nel quale si dovrà collocare la gestione delle attività. Questo processo deve essere affrontato con rigore e profondità di analisi per effettuare un'adeguata previsione delle risorse, dei flussi operativi e delle condizioni economiche che saranno alla base della realizzazione dei servizi richiesti.

La fase della progettazione nei servizi è fortemente influenzata dalla qualità degli elementi e delle informazioni messe a disposizione dal soggetto committente ed è caratterizzata da aggiustamenti continui delle analisi in funzione di successivi approfondimenti. È per questo che deve essere affrontata in logica di partnership.

La richiesta di offerta per l'erogazione dei servizi (o gara d'appalto, con riferimento a committenti pubblici) è l'atto formale con il quale il committente definisce le condizioni del rapporto e nel quale vengono dichiarati i livelli e le modalità di servizio attesi. Questo atto (composto da una serie di dati e documenti) è in buona parte il risultato di un'insieme di attività interne al soggetto che lo produce: riflessione organizzativa, tecnica ed operativa intorno all'utilizzo del proprio patrimonio immobiliare, alle sue funzioni primarie e alle sue caratteristiche d'identità (si veda nel dettaglio quanto indicato dalla norma UNI 11136:2004). Il mercato al quale la richiesta di offerta si rivolge, costituito dalle aziende specializzate nella fornitura di servizi, chiamate a rispondere alla sollecitazione e a proporre soluzioni, basa le proprie valutazioni in gran parte sulle informazioni e i dati resi disponibili dal committente attraverso questo atto. Naturalmente impegna proprie intelligenze, tempi e strumenti al fine di investigare la situazione reale, anche negli aspetti che può osservare direttamente, ma questa attività di analisi è comunque sempre effettuata in relazione agli elementi forniti nella documentazione resa pubblica su cui si basa il processo di appalto. Gli altri elementi importanti su cui questa valuta-

zione si basa sono determinati dai contatti diretti e dagli scambi informativi continui con il personale del committente.

Durante la fase di progettazione si rende perciò evidente quanto dovrà realizzarsi nelle fasi successive di gestione delle attività: l'esigenza di una stretta collaborazione fra le parti. Le loro sensibilità e gli interessi di cui sono portatori producono punti di vista multipli e differenti sulle valutazioni della fase di progettazione ed è opportuno che tali elementi siano letti trasversalmente e messi in relazione fra loro. In questo modo è possibile rendere più efficace il processo di analisi e valutazione, anche riducendo il rischio di errori, e più ricco di significati il percorso che porta alla realizzazione degli obiettivi (la definizione di un contratto prima, la fruizione di un servizio poi). Perché possa esserci soddisfazione per entrambe le parti, questi stessi obiettivi, che si manifestano in forma differente sui due fronti, devono integrarsi ed essere visti come obiettivi comuni. Soltanto con questa consapevolezza la fase di progettazione assume l'importanza che ha e può essere utilizzata al meglio come processo preliminare e preparatorio, funzionale alla fase operativa.

La comprensione della qualità attesa

Il committente, dopo una fase preliminare interna (nella quale si realizzano tutti i passaggi tesi alla definizione della richiesta d'offerta), rende effettiva la documentazione da proporre formalmente al mercato, definendo nel dettaglio le proprie esigenze in termini di procedure di affidamento e gestione dei servizi.

Questa documentazione (analizzata con riferimento ad una procedura di appalto ad evidenza pubblica), può sostanziarsi nelle seguenti parti principali:

- il bando di gara, che identifica sinteticamente l'oggetto e il valore dell'appalto, definisce i criteri e la procedura di aggiudicazione e contiene i termini e le condizioni di partecipazione;
- il capitolato speciale d'appalto, che contiene nel dettaglio le regole di comportamento del futuro rapporto contrattuale (specifiche di carattere amministrativo) e le caratteristiche relative ai servizi facenti parte dell'oggetto dell'appalto (specifiche di carattere tecnico);
- gli allegati tecnici specifici, relativi a dati, informazioni, caratteristiche del patrimonio immobiliare e funzionale oggetto dei servizi in gara.

I contenuti di ognuna delle parti indicate sono tesi a determinare con precisione l'oggetto della richiesta e tutte le condizioni per partecipare al processo di gara.

Si tratta quindi delle componenti informative più importanti sulle quali si basa la valutazione del servizio atteso e la progettazione dell'offerta da parte dei soggetti che intendono partecipare alla selezione. La documentazione di gara non è comunque l'unica fonte informativa esterna a cui questi soggetti possono rifarsi; esistono altri livelli di conoscenza utili ai fini di una più ampia valutazione delle condizioni specifiche della singola richiesta di offerta. Si possono identificare ad esempio:

- i sopralluoghi e le verifiche tecniche negli ambienti delle strutture dove si dovranno realizzare le attività;
- i colloqui di approfondimento con il personale del committente nei vari livelli organizzativi;

- le analisi del contesto urbano e territoriale che circonda le strutture;
- le valutazioni relative al contesto lavorativo, economico e sociale nel quale si collocano i servizi oggetto dell'appalto.

Questi livelli informativi sono necessarie occasioni di approfondimento delle condizioni di servizio attese e arricchiscono le dichiarazioni e i dati evidenziati nella documentazione di gara: sono quindi elementi imprescindibili ai fini della comprensione del contesto e della qualità attesa dal committente. L'interpretazione delle sue esigenze, per poter essere esaustiva, non può sostanzarsi infatti soltanto attraverso l'analisi quantitativa dei dati e delle prescrizioni di carattere tecnico e normativo ma anche per mezzo di valutazioni di carattere qualitativo sulla situazione esistente, rispetto alle criticità e ai punti di forza delle soluzioni gestionali in essere, al clima organizzativo e alla cultura manageriale vissuta dal committente, al livello di soddisfazione degli utenti finali che fruiscono del servizio, ecc.

Particolarmente importante è la fase di sopralluogo delle strutture immobiliari nelle quali dovranno compiersi i servizi. Durante questa visita, che consente approfondimenti di carattere tecnico, il personale incaricato della progettazione dei servizi può effettuare una prima osservazione del contesto gestionale specifico nel quale il committente opera e dar vita ad una prima analisi delle condizioni in cui si trovano gli spazi, gli elementi architettonici e tecnologici oggetto dei servizi.

Oggi gli strumenti a disposizione sono numerosi (anche e soprattutto da un punto di vista tecnologico: si pensi, ad esempio ad apparecchiature portatili come *laptop*, palmari, *tablet pc*, videocamere, tutte potenzialmente in grado di essere connesse in tempo reale con *server* remoti e allo stesso tempo dotate di *software* sofisticati per la gestione diretta dei dati, anche di carattere grafico) e consentono di sfruttare appieno la registrazione e la lavorazione dei dati della fase di sopralluogo come valore aggiunto da aggregare alla conoscenza acquisita nello studio dei documenti.

Tutte le condizioni alla base di una richiesta di offerta non possono però essere sempre indagate con sufficiente livello di approfondimento da parte dei soggetti che partecipano alla gara perché le condizioni nelle quali si realizza il processo di selezione irrigidiscono a volte la procedura ed impongono di effettuare momenti di verifica spesso più formali che sostanziali. Peraltro il livello di competizione del mercato è tale che alcune tutele sono necessarie ed impediscono che ci siano abusi di posizione e asimmetrie informative non giustificate.

La normativa pubblica sta comunque cercando di adottare misure che portino ad una maggiore apertura del mercato e all'introduzione di nuovi elementi di confronto e contatto fra le parti (committenti ed imprese), nel tentativo di determinare le condizioni per appalti più coerenti con le condizioni e le esigenze di servizio reali delle Amministrazioni pubbliche. Il processo è comunque difficile perché gli interessi in gioco sono molti e a volte contrapposti: occorre infatti che a fianco del bisogno di trasparenza informativa e significatività d'analisi siano tutelati la concorrenza del mercato e l'interesse pubblico.

La recente normativa che unifica le prescrizioni d'appalto per lavori-servizi-forniture (e che trova nel nuovo Codice degli Appalti la sua sintesi) è stata elaborata con l'in-

tento (dettato dalle indicazioni della Commissione Europea) di favorire la competizione in fase di partecipazione alle gare ma anche di migliorare alcune rigidità delle procedure precedenti, che rischiavano di non essere adeguate alla complessità del mercato e alle sempre più sofisticate esigenze di servizio.

Anche in questa luce è possibile leggere l'introduzione di alcuni strumenti nuovi (come l'istituto del "Dialogo Competitivo") che tendono ad incentivare lo scambio informativo fra le parti e a costruire condizioni reali di analisi più approfondite da parte dei soggetti chiamati a rispondere alle gare, soprattutto quando particolarmente complesse e con formule gestionali innovative.

Tornando al processo di progettazione dell'offerta e ai requisiti che lo definiscono, si sottolinea l'importanza che riveste l'analisi della documentazione di gara, in tutte le sue declinazioni e con tutti gli approfondimenti possibili. Il soggetto che si trova ad affrontare il percorso di gara ha bisogno di individuare all'interno di questa documentazione, così come anche nelle attività di contatto diretto e interlocuzione preliminare con il committente, tutti gli elementi necessari ad affrontare con la massima consapevolezza il processo di progettazione. Fra di essi dovrà essere in grado di evidenziare quelli più critici in rapporto alle sue caratteristiche e specializzazioni e metterli a disposizione, nei tempi e nei modi più adeguati, dei tecnici che al suo interno dovranno elaborare i piani gestionali ed operativi da proporre.

A questo scopo la maggior parte delle aziende che operano nel settore hanno consolidato prassi organizzative specifiche che rendono più agevole e funzionale il lavoro di analisi e messa in rete dei dati e delle informazioni. Utile a questo fine si dimostra la predisposizione di strumenti metodologici specifici (piani di lavoro, cronogrammi basati su tecniche grafiche e visuali intuitive) che siano di supporto ai tecnici nelle loro attività, meglio se gestiti a livello del sistema informativo aziendale per poter condividere le informazioni e i dati anche a distanza e fra ruoli appartenenti a funzioni o uffici diversi. Il processo di gara gestito attraverso un percorso progettuale sistematizzato può in ogni caso essere adattato ai vari contesti e situazioni per i quali occorre effettuare la valutazione pur mantenendo un ordine logico di base standard, utile anche per consentire la registrazione dei dati dei vari passaggi nell'ottica del Sistema Qualità aziendale. La metodologia consente inoltre di costruire un *data base* progettuale strutturato e organizzato nel quale poter rintracciare informazioni utili per altri progetti, effettuare analisi di *benchmarking* e simulazioni parallele.

Il piano di progetto per la gestione del processo di gara associa le singole attività (impostate in ordine logico e cronologico) con i ruoli e le responsabilità coinvolte, fornisce dettaglio ai contenuti del percorso di analisi, traccia i collegamenti fra i vari passaggi da compiere, identifica in modo chiaro i risultati attesi per le singole tappe nei tempi programmati. È importante prevedere dei momenti intermedi di verifica e riesame delle varie attività in modo da introdurre aggiustamenti nel processo in funzione del variare delle condizioni analizzate e dei risultati attesi.

Tali strumenti sostengono inoltre la gestione di progetti condivisi fra più aziende (ad esempio nel caso di associazioni temporanee d'impresa o consorzi), determinando una base comune degli obiettivi e delle azioni; con-

sentono di evidenziare i legami fra le varie responsabilità, i vincoli temporali ed informativi, e di identificare i punti critici del processo complessivo.

Questa modalità di lavoro, che ogni azienda può personalizzare secondo le sue prassi organizzative e manageriali, è comunque basata sugli orientamenti di carattere tecnico e gestionale propri del Project Management, e sfrutta l'approccio metodologico trasversale del PDCA (*Plan Do Control Act*), assai utili in contesti di complessità e variabilità crescente.

L'insieme degli strumenti di progettazione cui si è fatto riferimento dovrebbe convergere in termini di responsabilità su un unico soggetto responsabile del processo (*process owner*) che ne sia il supervisore e il garante ai fini del raggiungimento dei risultati.

È altrettanto importante che le metodologie e gli strumenti descritti non si trasformino però in sovrastrutture burocratiche e che vengano utilizzati con pragmatismo e senso della realtà per agevolare la conduzione pratica delle varie fasi di lavoro in un contesto complesso dove le attività, le responsabilità, i tempi e le condizioni che emergono durante il percorso devono forzatamente essere condotti in modo coerente fra loro. Maggiore è la presenza di elementi di cambiamento improvvisi e la numerosità dei dati e delle informazioni che si rende necessario controllare, maggiore è l'esigenza di tenere sotto controllo il processo nel suo complesso e di garantire una gestione corretta e tempestiva dei continui aggiustamenti.

La pianificazione dei processi

Può essere interessante svolgere alcuni approfondimenti sul percorso di progettazione dell'offerta da parte dei soggetti candidati. Durante questa fase, se adeguatamente condotta, nascono le riflessioni e le analisi più significative sulle quali verrà basata la valutazione gestionale che sarà attivata in caso di affidamento dei servizi; è durante la progettazione dell'offerta che di conseguenza trova le sue origini l'attività di pianificazione dei processi operativi futuri.

In forma sintetica e per punti sono di seguito identificate le attività come tappe principali oggetto della progettazione dell'offerta (l'elenco è impostato indicativamente secondo un ordine logico e cronologico, ma in alcuni casi le singole fasi possono anche essere considerate come parallele).

- a) acquisizione della documentazione di gara, da effettuarsi in tempi rapidi (ormai tutti i bandi sono anche riportati nei siti web dei committenti ed è possibile accedere velocemente alle informazioni per entrarne in possesso);
- b) prima analisi dell'opportunità dal punto di vista strategico in coerenza con gli obiettivi di sviluppo generali;
- c) analisi della tempistica di gara, valutando l'impatto sull'organizzazione aziendale e la programmazione delle altre attività;
- d) organizzazione del gruppo di lavoro che si occuperà della realizzazione dell'offerta (referenti interni all'azienda/e coinvolta/e e/o referenti esterni incaricati con compiti specialistici);
- e) insediamento del gruppo di lavoro, condivisione obiettivi e strategia di gara, impostazione generale delle attività e delle responsabilità;
- f) definizione del piano di lavoro con pianificazione dettagliata di attività, responsabilità, tempi;

- g) prima analisi della documentazione (cartacea e/o digitale) disponibile ai fini di una valutazione preliminare delle condizioni generali e dei dati disponibili, necessaria per mirare la fase di analisi sul campo;
- h) effettuazione dei sopralluoghi nelle strutture, da attivare per ogni servizio con il personale specializzato (possibilmente lo stesso cui è delegata la valutazione di quel servizio all'interno del gruppo di lavoro);
- i) contatti, colloqui e scambi informativi con il committente ai fini della comprensione dei livelli di servizio attesi, delle criticità esistenti, del contesto organizzativo e gestionale in cui opera;
- j) definizione ed elaborazione dei dati e dei requisiti di base;
- k) analisi e valutazioni di carattere organizzativo necessarie alla configurazione dei vari ruoli, dei referenti da proporre al committente, dei sistemi informativi, delle strategie di comunicazione e di tutti gli elementi di contesto relazionale;
- l) analisi e valutazioni di carattere tecnico-gestionale, per simulare la pianificazione delle soluzioni operative attese rispetto ai vari servizi e alle infrastrutture di controllo, governo e scambio informativo (con particolare attenzione alle proposte innovative e migliorative);
- m) analisi e valutazioni di carattere economico-finanziario per definire il valore dell'offerta;
- n) predisposizione dei piani e programmi operativi per la fase di start-up dei servizi (indicativamente il primo anno per appalti con durata oltre i tre);
- o) elaborazione dei documenti che compongono il progetto tecnico d'offerta (testi, schede, piani, allegati con la descrizione delle soluzioni gestionali richieste), qualora la modalità di aggiudicazione dell'appalto lo prevedano;
- p) verifica e riesame della progettazione;
- q) elaborazione dell'offerta economica;
- r) invio del plico contenente l'offerta (documenti amministrativi, progetto tecnico e offerta economica).

Le fasi sopra elencate evidenziano una forte corresponsabilità da parte del committente, sia in termini di completezza e chiarezza dei dati forniti che di trasparenza e disponibilità al dialogo (pur all'interno delle regole dettate dalla normativa). Le stesse fasi sono identificabili come le più critiche ai fini della stesura di un'offerta di qualità coerente con le esigenze del Committente.

Durante la fase di progettazione dell'offerta si dà origine alla pianificazione di alcuni processi operativi critici ai fini dell'impatto sulla gestione effettiva dei servizi, che si attiverà concretamente soltanto successivamente alla fase di gara con l'aggiudicazione dell'appalto ad uno dei soggetti candidati. Le attività che si riferiscono ad essi sono riportate di seguito ed evidenziate nella tabella 1 (con il relativo numero progressivo) per darne collocazione rispetto alla logica d'insieme del processo di progettazione dell'offerta:

- 1) configurazione dei modelli organizzativi più adeguati per la gestione dei servizi ai vari livelli (ruoli, responsabilità, relazioni fra essi e con il committente, ecc);
- 2) stima dei tempi di lavoro e delle risorse produttive necessarie per l'effettuazione dei servizi, con il dimensionamento delle squadre di operatori, dei mezzi di trasporto, delle tecnologie di supporto, ecc;
- 3) definizione dei budget e programmazione dei ritorni economici dalla gestione;

| | FASI PROGETTAZIONE OFFERTA | ARTICOLAZIONE CRONOLOGICA DI MASSIMA | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|---|--------------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | | | | | | | | | |
| ELABORAZIONE | a. acquisizione della documentazione | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | b. prima analisi dell'opportunità | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | c. analisi della tempistica di gara | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | d. organizzazione del gruppo di lavoro | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | e. insediamento del gruppo di lavoro | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | f. definizione del piano di lavoro | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | g. prima analisi della documentazione | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | h. effettuazione dei sopralluoghi | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | i. contatti, colloqui e scambi informativi con committente | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | j. definizione ed elaborazione dei dati | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | k. analisi e valutazioni di carattere organizzativo | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | l. analisi e valutazioni di carattere tecnico-gestionale | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | m. valutazioni di carattere economico-finanziario | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | n. elaborazione piani e programmi operativi per fase start-up | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | o. elaborazione documenti progetto tecnico d'offerta | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | p. verifica finale e riesame elementi progettazione | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | q. elaborazione dell'offerta economica | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | r. chiusura ed invio del plico con l'offerta | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | s. inizio attività aggiudicazione Ente | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Tabella 1
Fasi del processo di progettazione dell'offerta.

nere in considerazione due stadi progressivi di approfondimento: uno che ne valuta l'impatto in fase di avviamento (*start-up*) dell'appalto, l'altro che si concentra sullo scenario gestionale a regime. Le strategie operative da attivare nei due momenti infatti sono in parte differenti e devono essere considerate in relazione ad esigenze che hanno priorità diverse nel tempo.

È importante che questi due livelli di analisi siano valutati nella fase di progettazione dei servizi perché hanno conseguenze rilevanti sia sul processo produttivo dei soggetti gestori (e in ultima istanza sul loro conto economico), che sulla relazione con il committente.

Occorre rilevare come questa necessità di prevedere le attività in progressione sia spesso sottovalutata anche all'interno dell'organizzazione del committente, perciò si dimostra ancora più importante darne dimostrazione all'interno dell'offerta, per stimolare riflessioni e valutazioni utili nel bilancio futuro della gestione dei rapporti.

Durante la fase di avviamento (*start-up*) dell'appalto si colloca inoltre un'altra attività importante che determina un completamento della fase di progettazione in senso stretto: si tratta della procedura di validazione del progetto.

Il concetto di validazione viene definito nella norma UNI EN ISO 9000:2000 "Sistemi di gestione per la qualità. Fondamenti e terminologia", nel seguente modo: "Conferma, sostenuta da evidenze oggettive, che i requisiti relativi ad una specifica utilizzazione o applicazione prevista sono stati soddisfatti".

- 4) ipotesi relative alla configurazione dei sistemi informativi per il governo delle informazioni (tipologia di *data base*, modelli gestionali, modalità di implementazione nel tempo, criteri di utilizzo e scambio dei dati ai vari livelli di responsabilità, ecc.);
- 5) modalità di controllo delle qualità dei servizi dal punto di vista quantitativo e qualitativo;
- 6) modalità di relazione fra i vari attori coinvolti nell'appalto;
- 7) strategie di comunicazione con gli *stakeholders* e il mercato.

Per ognuno di questi punti (che a loro volta contengono altre micro-attività e fasi di azione specifiche) occorre te-

stione per la qualità. Fondamenti e terminologia", nel seguente modo: "Conferma, sostenuta da evidenze oggettive, che i requisiti relativi ad una specifica utilizzazione o applicazione prevista sono stati soddisfatti".

La sua funzione è quella di verificare la fattibilità concreta delle ipotesi gestionali ed organizzative preconfigurate in fase di pianificazione, valutandone la coerenza con il contesto e la situazione reale. L'intento è quello di indagare in profondità tutti gli aspetti definiti in fase di progettazione e di individuare le zone di criticità/opportunità con le quali aggiornare i programmi produttivi e gli obiettivi economico-finanziari.

In modo particolare dovranno essere contestualizzati i

accordo contrattuale sui livelli di servizio attesi.
– “Key Performance Indicator”:
indicatori chiave definiti per la misurazione dei diversi livelli prestazionali raggiunti da un servizio per un edificio o per un patrimonio immobiliare.

Le parole chiave che hanno una forte importanza ai fini delle considerazioni di questi due aspetti sono “accordo” e “misurazione”.

La misurazione dei risultati prodotti attraverso l'erogazione dei servizi consente di identificare da un lato i *driver* che determinano i livelli di servizio effettivi correlati agli *standard di qualità* attesi, dall'altro di costruire un *data-warehouse* di dati e relazioni fra dati, sempre più necessario per la definizione consapevole degli *standard di servizio* e, di conseguenza, dell'implementazione di processi di progettazione più approfonditi e mirati.

La creazione di un archivio di dati e informazioni legato alla progettazione e alla gestione dei servizi erogati consente di strutturare un sistema aziendale che apprende nel tempo e mette in relazione fra loro le esperienze acquisite nei diversi appalti, ampliando l'orizzonte della conoscenza. Maggiore è la capacità di utilizzare questa conoscenza e di interpretarne gli effetti sulle simulazioni effettuate in fase progettuale, maggiore è la possibilità di dare risposte efficaci e mirate alle richieste del committente. Si pensi non solo alle conseguenze positive di una pianificazione adeguata delle risorse e dei mezzi che dovranno produrre i risultati attesi, ma anche alla capacità di proporre servizi migliorativi e soluzioni innovative. Spesso è proprio questa leva che determina il successo in fase competitiva. E se la valutazione che fa scaturire la proposta innovativa è dettata dalla lettura intelligente delle esperienze acquisite in connessione fra loro (opportunità di *benchmarking* interno, adozione di *best practices*, utilizzo di indagini di *customer satisfaction*, ecc.) e non solo da un'intuizione del singolo, allora è più sistematico il processo di miglioramento e di crescita della qualità dei servizi offerti da parte delle imprese.

Le valutazioni legate ai passaggi descritti e la misurazione degli effetti delle azioni reali consente inoltre l'approfondimento delle relazioni esistenti tra la qualità attesa e la qualità sostenibile: in altre parole occorre considerare che il contesto di riferimento può determinare condizionamenti importanti sul processo di erogazione del servizio ed è quindi corretto (oltre che conveniente) chiedersi come tenere in relazione le richieste con le attività possibili. Maggiore è la profondità di analisi di questi condizionamenti, maggiore è la capacità di prevedere standard di qualità coerenti con il contesto: questo è un passaggio concettuale non facile da effettuare perché dipende dal livello di consapevolezza e controllo dei dati, spesso non condiviso fra le parti.

Questa considerazione ha un forte impatto anche sul rapporto esistente tra qualità e prezzo. Troppo spesso esiste una frattura tra la qualità del servizio atteso e le condizioni economiche di riferimento perché non esiste sufficiente esperienza in merito a questo rapporto. Il committente che progetta la gara e determina il prezzo che è disposto a pagare difficilmente riesce a valutare con precisione l'impatto delle sue scelte e a volte tende ad abusare di questa posizione, anche per necessità di tutela della propria posizione. L'impresa, sul fronte opposto, non sempre analizza con profondità la fattibilità concreta dei servizi richiesti nelle gare a cui partecipa e a volte sotto-

valuta le conseguenze di scelte commerciali aggressive tese ad acquisire nuovi servizi o a conservare posizioni acquisite di mercato. Occorre in ogni caso una forte motivazione di entrambe le parti perché ci sia un'evoluzione in questa direzione. Occorre tempo perché si instauri nel mercato una relazione paritaria tra le parti e uno scambio informativo più ampio e consapevole.

Dal punto di vista dell'impresa è altresì importante che il processo di misurazione, registrazione ed utilizzo dei dati, la valutazione delle correlazioni esistenti fra essi e le simulazioni relative, non si trasformino nell'applicazione asettica di pratiche di calcolo. Il servizio deve essere approcciato al di fuori di prassi comportamentali deterministiche e burocratiche: è utile poter contare su elementi concreti e dati storici, ma è altrettanto utile che l'apparato tecnico e tecnologico sia considerato soltanto come supporto per le decisioni imprenditoriali e non si sostituisca alle scelte e alle valutazioni personali.

4. IL PROCESSO DI MONITORAGGIO E CONTROLLO DELLA QUALITÀ

Angelo Ciribini

Premessa

Il controllo dei servizi relativi al Global Service appare oggi come un tema fondamentale se riferito alle modalità di specificazione prestazionale in sede capitolare da parte della Committenza.

Il sistema di controllo su tali servizi è un argomento notevolmente critico, in quanto da esso dipende la credibilità degli appalti pubblici e privati e dei relativi contratti.

Occorre, peraltro, rammentare che l'evoluzione del mercato del Facility Management verso la dimensione urbana e territoriale pone la necessità di introdurre attente distinzioni sulle caratteristiche dei sistemi di rilevazione e di regolazione.

Le modalità di impostazione di un sistema di controlli dipende, innanzitutto, dai criteri di specificazione delle clausole capitolari formulate in fase di offerta e dal modo in cui la coalizione delle imprese che partecipano alla competizione vi risponde.

Occorre, però, non dimenticare che l'evoluzione legislativa relativa al diritto comunitario consente alla Committenza pubblica di assumere comportamenti maggiormente affini a una Committenza privata non solo nelle modalità procedurali, ma, specie, nella costruzione di richieste che derivino da un dialogo interattivo con i potenziali fornitori. I servizi di Facility Management possono essere così appaltati separatamente o, ad esempio, inclusi in una concessione di costruzione e di gestione ovvero nella concessione di pubblici servizi.

Elemento determinante è il grado di integrazione delle entità imprenditoriali che si associano e la loro abilità nel condizionare effettivamente i fornitori e i subfornitori.

In altri termini, ciò a cui spesso assistiamo è che la Committenza predispona un bando di gara coi relativi documenti complementari non curando specificamente la modalità di interazione dei soggetti che risponderanno all'interpello.

La Committenza è consapevole che necessariamente si troverà di fronte un'aggregazione di imprese differenti, ma non riesce a introdurre meccanismi che la tutelino sulla effettiva coesione di tali raggruppamenti, con le conseguenze negative che ne discendono in materia di attività ispettive.

Ciò significa che la Committenza (in particolare la Committenza pubblica) non dispone di risorse umane che abbiano avuto in precedenza esperienze corrispondenti nel mondo imprenditoriale oppure che conoscano profondamente le logiche del mercato e la natura dei competitori.

Un tipico esempio di ciò risiede nel procedimento di assiemaggio delle tipologie di servizi e di lavori che sono inclusi in un contratto di Facility Management.

La mera collazione di essi fa sì che il soggetto mandatario di un'associazione temporanea di imprese ricerchi sul mercato i soggetti mandanti che possiedano le referenze e i fatturati richiesti secondo politiche di alleanza relativamente casuali o, comunque, poco attinenti ai contenuti tecnico-organizzativi.

Questa osservazione ci induce a ritenere che l'enfasi che spesso si ripone sulla correttezza delle specificazioni e delle specifiche capitolari, così come l'approfondimento sullo stato di conservazione e di regolarità del patrimonio immobiliare, sebbene sensata, non appare certo così determinante come lo è, invece, la comprensione delle regole e delle condizioni che consentono al contratto in corso di aggiudicazione di essere effettivamente gestito sino alla sua conclusione.

Il *Contract Management* è, infatti, disciplina determinante che non appartiene solitamente al bagaglio culturale della Committenza pubblica italiana, anche se essa risulta determinante in quanto, specialmente per i contratti riferiti alla città e al territorio, è indispensabile adattare dal punto di vista tattico le scelte strategiche definite a livello capitolare.

Sarebbe, infatti, irrealistico introdurre elementi di rigidità eccessiva a fronte di realtà dinamiche, pur senza derogare dagli obiettivi critici che innervano i termini contrattuali.

Esiziale sarebbe, poi, ignorare come l'effetto di sommatoria dei servizi risulti sempre dannoso.

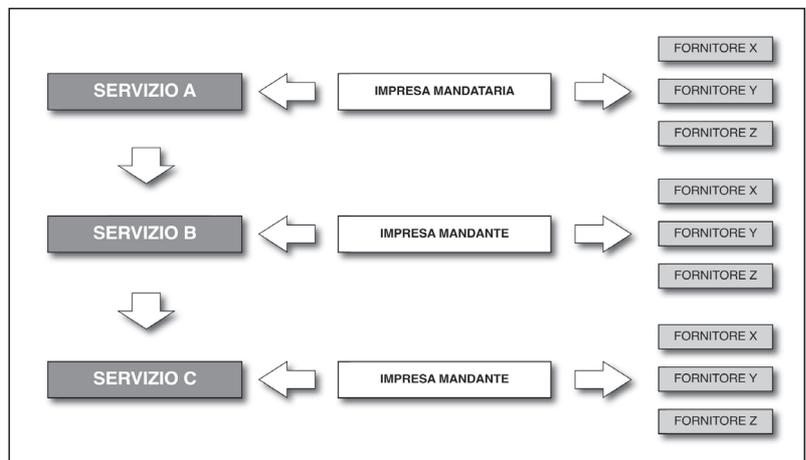
Il che significa che una richiesta – sia pure tecnicamente corretta – che risponda a un approccio semplicemente cumulativo non indurrà altro che a una sommatoria di entità e di servizi relativamente casuale in cui i rapporti negoziali interni all'associazione temporanea costituiranno l'unico elemento di aggregazione.

Ben diversa sarebbe la situazione allorché la Committenza avesse la capacità di influire sulle funzioni regolative dell'impresa mandataria.

Tale forma di influenza, che timidamente si scorge in pallide richieste di alcune Committenze che appaiono giustamente preoccupate di far sì che l'associazione temporanea stabilisca una sede logistica in prossimità del luogo di esecuzione del contratto e che metta a punto un minimo organigramma funzionale e nominativo, dovrebbe essere, in realtà, rivolta a fare percepire alla contro-

Figura 1

Il sistema di integrazione tra servizi e imprese in un'associazione temporanea.



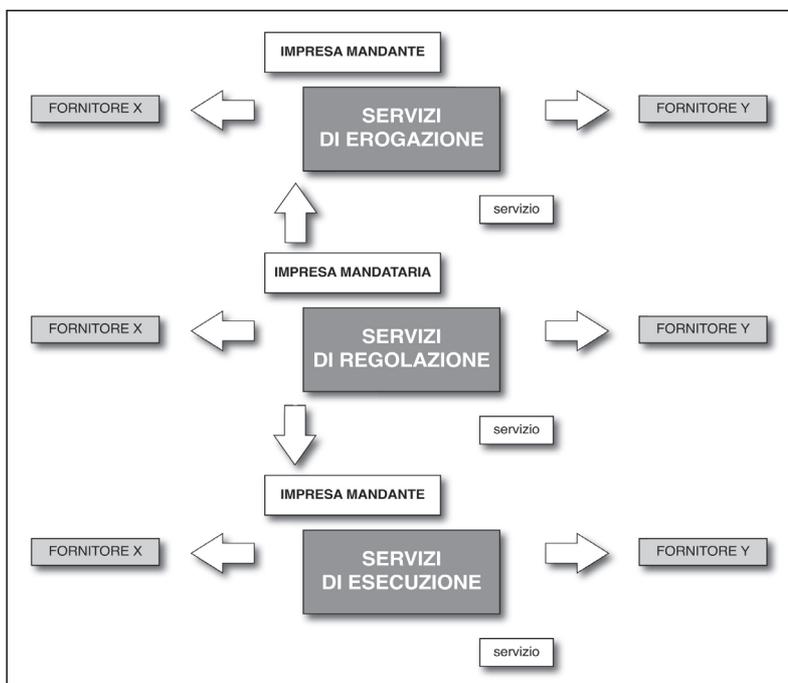


Figura 2

La centralità dei servizi di regolazione.

me le prestazioni di supervisione, riconducibili alla funzione di Responsabile del Procedimento Amministrativo, quando previste, siano erogate da soggetti che appartengono alla Committenza, ma che spesso sono sprovvisti delle capacità adeguate.

Da questo punto di vista, il cosiddetto “supervisore” rischia di divenire un “passacarte” completamente in balia della controparte contrattuale.

È evidente, peraltro, che anche gli indicatori più sofisticati, in mano a neofiti o a incompetenti, si ritorcono facilmente a detrimento della Committenza che li aveva precedentemente commissionati a un consulente ovvero desunti da altri contesti simili.

È ovvio che se l’associazione temporanea di imprese avverte l’inesperienza e la sprovvedutezza del referente della Committenza, si porrà in modo da condizionarne l’operato.

parte contrattuale che la Committenza è attrezzata a far fronte alle piccole astuzie e alla frequente disorganizzazione che contraddistingue ancor oggi una buona parte del versante dell’offerta.

Non si deve dimenticare come lo *staffing* appaia determinante.

Da questo punto di vista sussiste la necessità di specificare le prestazioni attese sulla base della sequenza Esigenza/Requisito/Prestazione in maniera meditata, cosicché non si debba solo misurare il risultato intrinseco del servizio erogato, ma anche il suo grado di correlazione o di contributo al raggiungimento di altre prestazioni attese.

L’errore principale che si commette in questi casi è infatti quello di prevedere come esaustivo in se stesso un indicatore quantitativo, allorché non se ne comprendano le influenze sugli altri indicatori correlati.

L’indicatore, infatti, è un rapporto tra due fattori che possono rappresentare:

- grandezze rilevabili agevolmente, come il tempo di risposta a una chiamata oppure il tempo di pronto intervento in caso di urgenza;
- grandezze misurabili indirettamente tramite la rilevazione delle non conformità da parte della Committenza oppure, più probabilmente, del consorzio di imprese;
- valutazioni desumibili dal giudizio del supervisore del servizio o da parte di una società di indagini di mercato.

Anche in questo senso, la ricerca di indicatori sempre più performanti sembra certamente necessaria, ma rivela una certa difficoltà della Committenza, pubblica soprattutto, di approcciarsi alla selezione del fornitore e alla gestione del contratto di appalto o di concessione con il pragmatismo che deriva dalla consuetudine col tema.

Per questa ragione l’attività di ispezione ovvero di supervisione, che forzatamente si basa sulla conformità al dettato contrattuale e al riscontro dei risultati conseguiti, si manifesta come tendenzialmente carente, in quanto incapace di restituire la soddisfazione effettiva che la Committenza si augurerebbe. Bisogna, innanzitutto, notare co-

Ciò è accaduto specie nel caso del modello di Agenzia di Committenza, nel quale un contratto-quadro negoziato in prima istanza da una Amministrazione Centrale doveva, in seguito, essere dettagliato e approvato dalle Amministrazioni che erano costrette oppure decidevano di aderirvi. In questo ambito, la fase di predisposizione dell’offerta adattata allo specifico quadro esigenziale consente al consorzio assuntore di determinare, in presenza di una evidente asimmetria informativa e conoscitiva, le scelte strategiche e le modalità di verifica ispettiva.

L’efficacia degli indicatori e delle attività ispettive

L’indicatore, di per se stesso, quasi sempre riflette un approccio efficientista di carattere quantitativo, ma non di rado a esso sfuggono gli aspetti qualitativi.

Pertanto l’indicatore di prestazione IP_{gr} verrà misurato come:

$$IP_{gr} = 1 - \left[0,4 \times \frac{Nr}{N} + 0,6 \times \frac{Mr}{M} \right]$$

dove:

N = numero esaminato di record registrati (ovvero numero di record costituenti il campione esaminato), relativi ad attività effettuate nel mese di riferimento;

Nr = numero di record del campione, registrati in un tempo maggiore di quello definito al paragrafo 5.1.1.2;

M = numero esaminato di dati registrati (ovvero numero di dati costituenti il campione esaminato), relativi ad attività effettuate nel mese di riferimento;

Mr = numero di dati del campione non corretti.

Figura 3

Esempio di indicatore prestazionale proposto da Consip spa.

In ogni caso, si potrebbe profilare la comparsa sul mercato del settore delle attività ispettive applicate ai contratti di Facility Management (esistono già alcuni organismi attestati) così da alimentare autoreferenzialmente un ambito di operatività che trova la propria legittimazione a prescindere dalla reale comprensione delle strategie e delle logiche di committenza.

Se volessimo mutuare dei concetti dal settore manifatturiero si dovrebbe, anzitutto, pensare ai controlli in accet-

tazione che usualmente concernono la qualificazione dei fornitori, i contratti di acquisto e i controlli sulle forniture. Ma è evidente che la natura di servizio che concerne le attività erogate impedisce di adottare una stretta analogia, senza che, per questo, non si debbano utilizzare metodi e strumenti della statistica.

Al contrario, la numerosità degli interventi capillari sugli immobili, ma soprattutto sui beni urbani e territoriali, non può che essere altrimenti fronteggiata.

Pertanto l'indicatore di prestazione IP_{OI} verrà misurato come:

$$IP_{OI} = 1 - \left[0,4 \times \frac{Ndr}{Nd} + 0,6 \times \frac{Mr}{M} \right]$$

dove:

- Nd = numero di proposte di Ordini di Intervento emesse nel mese di riferimento;
- Ndr = numero di proposte di Ordini di Intervento emesse nel mese di riferimento, con ritardo rispetto ai termini previsti al paragrafo 5.1.4;
- M = numero esaminato di proposte di Ordini di Intervento (ovvero numero di proposte di Ordini costituenti il campione esaminato) emessi nel mese di riferimento;
- Mr = numero di proposte di Ordini di Intervento del campione con informazioni errate o non rispondenti alla realtà.

Figura 4

Esempio di indicatore prestazionale proposto da Consip spa.

Nel contesto dei servizi di Facility Management, la qualificazione dei fornitori dovrebbe assumere una peculiare criticità, senonché molto spesso si preferisce ricorrere a entità a basso costo oppure ai precedenti fornitori diretti della Committenza, privati di un cospicuo margine di profitto.

Il risultato ottenuto è, così, controproducente.

Dato che i servizi integrati si basano sul valore aggiunto che deriva dalla disponibilità di fornitori e di subfornitori qualificati a comprendere le valenze che derivano dal sistema di relazione tra i soggetti, non basterà negoziare esclusivamente sulle condizioni di prezzo, sulla scorta di una urgenza derivante dalla scadenza di presentazione dell'offerta e limitarsi a trasferire le specifiche tecniche capitolari senza ulteriori osservazioni.

In sede di analisi, ai fini della preparazione dell'offerta, l'associazione temporanea di imprese dovrebbe avere la capacità e la volontà di ricercare le interazioni tra speci-

fiche capitolari che spesso sono predisposte dalla Committenza per vie separate e che, quindi, già contengono elementi di generazione delle non conformità.

In questo senso l'associazione temporanea di imprese tende, invece, di norma a predisporre documenti ad alta "spettacolarità" che, però, mascherano spesso l'improvvisazione e la strumentalità e, in ogni caso, rispondono simmetricamente all'approccio frammentario di coloro che redigono le specifiche capitolari. D'altra parte, la Committenza nel Regno Unito ripone grande enfasi sulla nozione di "Service Level Agreement" (SLA), che descrive i servizi offerti, la loro finalità ultima e le aspettative corrispondenti, e su quella di "Key Performance Indicator" (KPI), così come sul *benchmarking*, definibile come, il processo sistematico di comparazione e di rilevazione delle proprie prestazioni nei confronti di quelle ottenute da altri competitori.

A proposito dei Service Level Agreement sarebbe opportuno tenere presente come essi siano connotati da descrizioni assai semplici, legati alla costruzione di un contratto, vale a dire del *Contract Management*.

In altri termini, sulla scorta della definizione dei SLA si mettono a punto una serie di KPI che successivamente sono verificati sulla base dei dati provenienti dal campo. Certo è che ritenere di poter trasferire immediatamente l'approccio anglosassone, senza operare alcuna traduzione culturale, si potrebbe rivelare un'illusione piuttosto peregrina.

Nel nostro Paese, infatti, la diffusa carenza culturale e comportamentale nel settore dell'erogazione dei servizi integrati connessi ai patrimoni immobiliari avverte costantemente la tentazione di avvalersi di modelli tanto estranei quanto poco intimamente compresi.

Il fatto è che il ricorso a KPI, prima di essere un argomento di ingegneria contrattuale, è un ambito tipico della gestione del contratto, intesa come complesso di metodi, di strumenti e di relazioni che permettono alla Committenza di richiedere attività ragionevoli e condivise alla controparte in causa e di conseguire assieme risultati commisurati.

Naturalmente sia i SLA sia i KPI devono possedere alcune caratteristiche fondamentali legate alla significatività dei contenuti informativi, alla praticabilità del parametro, alla tempestività di raccolta dei dati.

Da questo punto di vista l'approccio anglosassone riflette una cultura che si nutre di apparati mentali affatto differenti e talora irriducibili rispetto a quelli continentali.

Una volta agito sulla natura del fornitore è opportuno, appunto, trasferire correttamente le clausole capitolari attraverso gli ordini di acquisizione delle forniture.

Dato che, poi, spesso i fornitori a loro turno delegheranno parte dei servizi a subfornitori, l'associazione temporanea di imprese dovrebbe mettere in atto un sistema di controlli e di ispezioni in coerenza con le aspettative della Committenza.

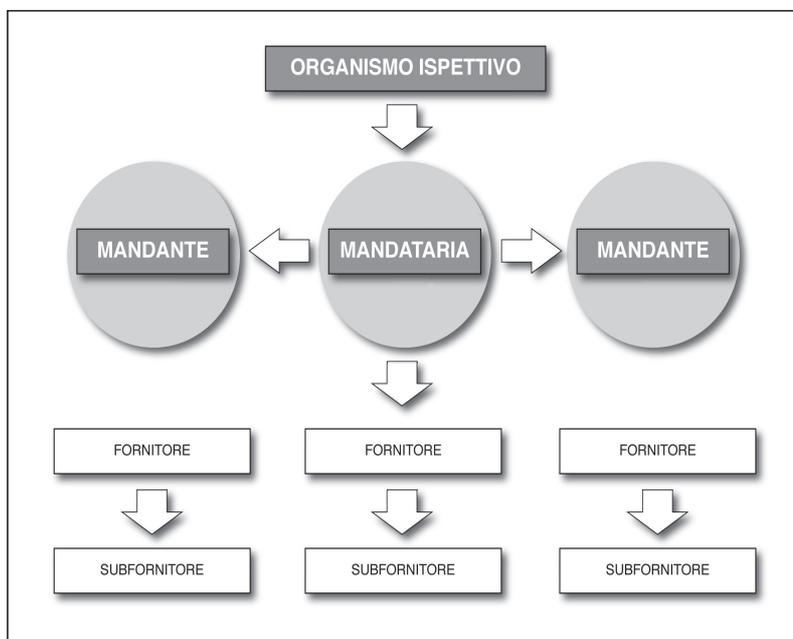


Figura 6

L'architettura delle relazioni nelle attività ispettive.

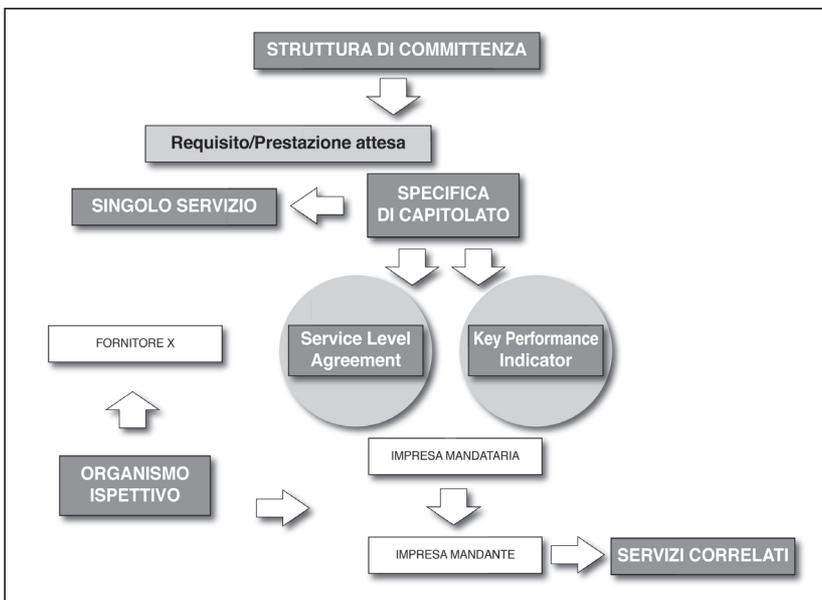


Figura 7

Le connessioni tra specifiche e indicatori.

ne iniziale da parte della Committenza che rifletta puntualmente le ragioni dei gestori e degli utenti, quasi mai svolta compiutamente, come è evidente nel settore sanitario e ospedaliero.

In altri termini, gli Organismi Ispettivi svolgono spesso la analoga funzione che è espletata dalle società di consulenza in fase di predisposizione dei documenti di gara.

Si tratta, perciò, di un ruolo che nei fatti risulta estraneo alle finalità autentiche, proprio perché è eterodiretto, specie in presenza di Committenze che possiedono una propria identità. In realtà, in questi casi, invero assai rari, la Committenza preferisce operare direttamente in prima istanza, senza, tuttavia, possedere la sufficiente esperienza per ottenere i risultati attesi. La questione risiede, d'altra parte, nel fatto che al di là di qualsivoglia indicatore o metodologia, l'acquirente di servizi professionali deve avere una precisa sensibilità in merito agli operatori e a ciò che dovrà affrontare in sede di esecuzione dell'appalto. Ciò spiega come l'affanno e lo zelo che sovente si mostrano nella messa a punto di metodi e di strumenti di controllo si concludano nella loro inapplicabilità oppure nella loro autoreferenzialità: l'erogatore dei servizi dichiara così di prestarsi a soddisfare le richieste della Committenza in materia di rendicontazione senza crederci assolutamente e svuotando così lo sforzo svolto di qualsiasi senso.

Un sistema di controlli ipertrofico è, infine, assimilabile a un sistema di supervisione lassista e privo di ogni significato, dato che, nel primo caso, gli attori del controllo si muovono senza correlazione.

Gli Organismi Ispettivi

Se il presupposto che soggiace a questa riflessione è che di fatto l'oggetto del contratto di Facility Management in Global Service sia indeterminato oppure sia semplicemente una malaccorta collazione di contratti di lavori e di servizi separati, l'ispezione e il monitoraggio avranno certamente un ruolo non secondario come agente deterrente nei confronti di associazioni temporanee che hanno scientemente offerto ipotesi operative che non sarebbero state in grado di mantenere.

Occorre, tuttavia, ammettere, come già osservato, che probabilmente si avrebbe a che fare con Organismi Ispettivi e con attività ispettive fini a se stesse, autoreferenziali o che, comunque, sono interessate anzitutto a giustificare la propria presenza, anziché assicurare il conseguimento di un effettivo valore aggiunto.

Il rischio che si verrà sempre più a correre è che un sistema fortemente dis-integrato a elevata complessità richiederà alla Committenza di avvalersi di un Organismo Ispettivo accreditato ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020:2005 "Criteri generali per il funzionamento dei vari tipi di organismi che effettuano attività di ispezione", mentre l'associazione temporanea di imprese dovrebbe organizzare un ulteriore sistema di controllo interno tra mandante, mandatarie, fornitori e sub-fornitori.

In altri termini, l'estrema articolazione della formula adottata porta alla conclusione paradossale che si genera un'ipertrofia di ispezioni. Gli Organismi Ispettivi agiscono, infatti, con metodi e con strumenti di verifica dell'operato degli erogatori dei servizi che sono impostati su liste di riscontro normalizzate, ma non sembrano agevolmente in grado di comprendere l'intima essenza dei desiderata della Committenza. Non va dimenticato, infatti, che le condizioni capitolari di appalto dovrebbero discendere da una progettazio-

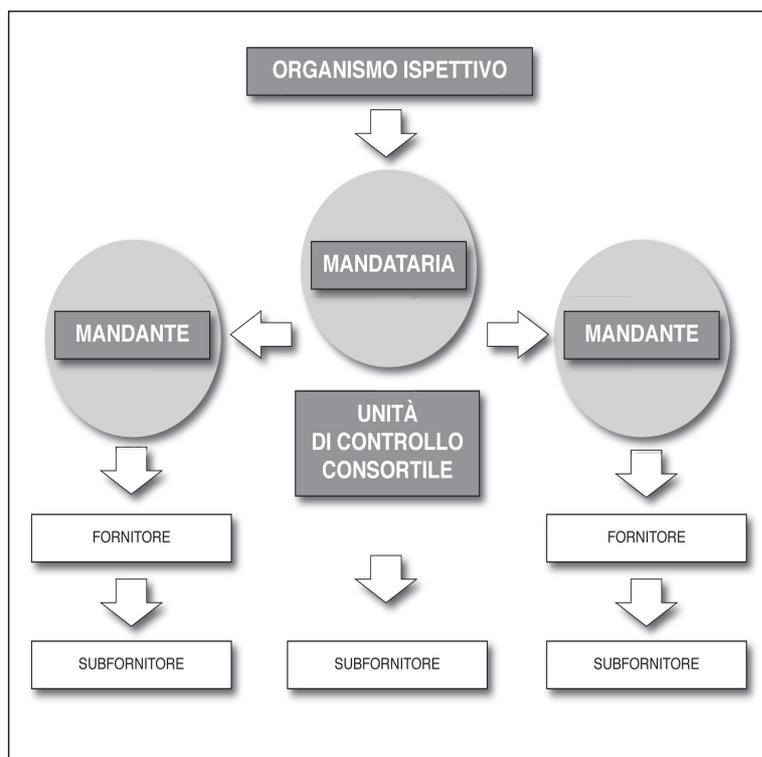


Figura 8

L'Organismo Ispettivo tra Mandanti e Mandataria.

Se, perciò, volessimo seguire la traccia sinora proposta, si dovrebbe affermare che il presupposto iniziale appare gravemente lacunoso.

L'atteggiamento che la maggior parte degli attori adotta in questo segmento del mercato è, infatti, sostanzialmente legato al riconoscimento di un problema (lo stato di degrado e di inefficienza di patrimoni immobiliari, specialmente pubblici) a cui si riconduce subitaneamente l'individuazione di un mercato potenziale da occupare al più presto.

In questa maniera, però, una veritiera necessità non si traduce nella soddisfazione della Committenza, in quanto una palese carenza che investe fattori molteplici (il sistema di responsabilità in caso di malfunzionamento di impianti non conformi, gli alberi pericolanti che possono minacciare la salute dei cittadini, la percezione da parte dell'elettorato e dell'utenza di condizioni di mobilità insopportabili, ecc.) sembra risolversi semplicemente nella comparsa di soggetti disponibili a farsene carico.

La crescita del mercato non può passare attraverso la semplice attività ispettiva.

Il monitoraggio e l'ispezione

Non casualmente nell'erogazione dei servizi di Facility Management in Global Service il sistema di controllo, se presente, non dispone di un complementare sistema di monitoraggio.

Il monitoraggio, attuabile, peraltro, anche attraverso piattaforme FTP dedicate alla gestione interattiva della commessa tra le parti in causa, rappresenta, infatti, un'occasione dialogica di rinegoziare con sistematicità l'evoluzione dei servizi erogati in funzione degli specifici bisogni della Committenza, all'interno di un quadro strategico dinamico di politica immobiliare della Committenza stessa e della proprietà e delle sue conseguenze produttive e finanziarie.

Se, da un lato, allora è fondamentale l'omogeneità della compagine consortile che interloquisce direttamente con la Committenza e con il suo Organismo Ispettivo, dall'altro lato nel corso dell'esecuzione del contratto gli esiti dei controlli effettuati dovrebbero contemperarsi con la possibilità di monitorare quotidianamente o settimanalmente le attività poste in essere, assicurando condizioni di effettiva e di concreta trasparenza.

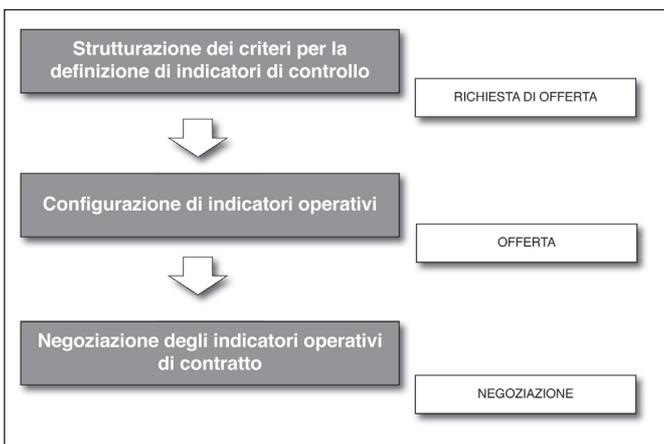


Figura 9
Gli indicatori negoziati.

Vale la pena di riconoscere che le interazioni quotidiane possono talvolta ben sopperire alla carenza di strumenti statistici di controllo sulla qualità dei servizi erogati.

Il ricorso ai metodi statistici merita considerazioni appropriate in quanto esso è ovviamente di grande utilità, purché si riconoscano i limiti strutturali intrinseci alla produzione di servizi che sono, almeno nel loro fine ultimo, intangibili.

Ciò che si vuol dire è che naturalmente l'operato dell'idraulico o dell'addetto alla manutenzione sono ben concreti e talvolta identificabili come veri e propri lavori (cioè trasformazione di materia che arreca valore aggiunto), ma, in definitiva, lo scopo autentico è assicurare la disponibilità dei beni immobiliari e influenzare la percezione dei soggetti di riferimento da parte della Committenza.

A questo proposito, sarebbe facile sottolineare come l'inesistenza o la sommarietà della conoscenza anagrafica e tecnologica del patrimonio immobiliare e urbano, possibilmente propedeutica alla stipulazione del contratto di appalto, appaia assolutamente determinante per l'impostazione delle condizioni capitolari e per la configurazione dei sistemi di controllo.

Nessuno certamente penserebbe di contestare radicalmente questo convincimento, ma è evidente che su di esso si siano costruiti eccessivi luoghi comuni che, alla fine, legittimano inconsapevolmente l'avanzamento delle prassi sul tema delle verifiche ispettive.

La Committenza dovrebbe, innanzitutto, domandarsi se i servizi che richiede possano essere svolti esclusivamente tramite protocolli rigidamente descrittivi.

In questa evenienza dovrebbe coerentemente scartare le ipotesi di Global Service che presuppongono un approccio prestazionale cui le imprese concorrenti dovrebbero rispondere con contenuti progettuali.

È palese che, qualora si decida di adottare l'approccio descrittivo, il sistema dei controlli appare notevolmente semplificato.

In effetti, l'approccio prestazionale dovrebbe presupporre che le imprese concorrenti ricevano dalla Committenza indicazioni operative sui criteri nonché sui parametri di controllo e che, tuttavia, consenta a esse di avanzare ipotesi di ingegnerizzazione di indicatori che tengano in conto tali parametri.

Se, infatti, esiste una normativa europea sui KPI relativi agli interventi di manutenzione industriale, questa appare piuttosto macchinosa.

Essa, infatti, si propone di definire indicatori utili a:
a) rilevare la situazione effettiva;

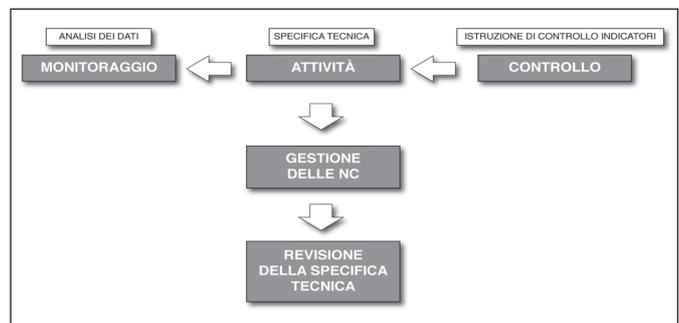


Figura 10
La specifica tecnica e la gestione delle non conformità.

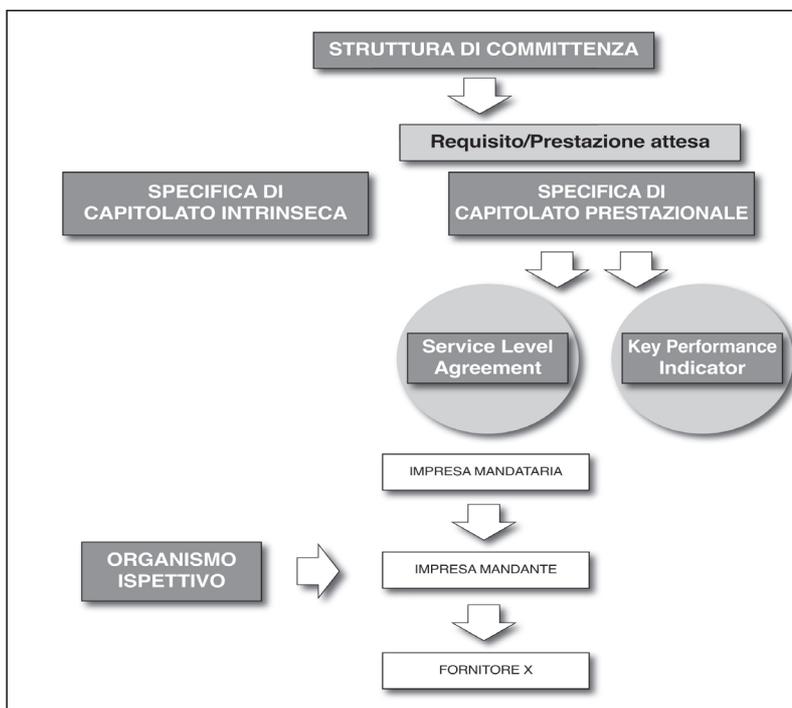


Figura 11

L'organismo ispettivo, i KPI e i SLA.

za delle attività di monitoraggio appaiono cruciali, in quanto neutralizzano le condizioni di impersonalità e, soprattutto, consentono di allontanare l'uso degli indicatori come correlati all'applicazione di penali. Mentre un sistema di gestione per la qualità considera le non conformità anche come valore segnaletico dei fenomeni in atto e tende ad analizzarne le cause prima di procedere a interventi risolutivi, le verifiche ispettive in conformità alla norma EN ISO/IEC 17020:2005 hanno un'impronta tesa all'applicazione di sanzioni. Se, quindi, l'ispezione tecnica in quanto tale individua la non conformità come non attendimento degli impegni contrattuali, il controllo di matrice gestionale punta a riconoscere le cause accidentali o sistematiche.

Il monitoraggio fa sì che, quindi, il sistema informativo di gestione della commessa divenga esso stesso mezzo di controllo nella misura in

- b) valutare le prestazioni;
- c) confortare le prestazioni;
- d) individuare punti di forza e punti di debolezza;
- e) definire obiettivi;
- f) pianificare le strategie;
- g) condividere le informazioni e motivare le persone;
- h) controllare gli stati di avanzamento.

A prescindere dalle finalità proposte, si tratta, però, di dispositivi più legati all'efficienza che all'efficacia.

L'indicatore è, in effetti, lo strumento di natura sintetica che misura il risultato ottenuto dall'offerta che, a sua volta, mette in atto prassi e strumenti specifici in risposta alle richieste precedentemente formulate in via prestazionale. La predisposizione degli indicatori, quantunque non possa essere differita ad una fase successiva alla aggiudicazione dei servizi e alla pattuizione contrattuale, deve per forza essere sottoposta a una revisione congiunta in fase pre-contrattuale, allorché si conosca l'identità degli assuntori. L'indicatore è un rapporto che tendenzialmente dovrebbe render conto dell'efficacia più che dell'efficienza dei servizi erogati, mentre, nella realtà, ciò che si misura è prevalentemente il secondo parametro.

Il che evoca la dimensione della qualità dei servizi erogabili, erogandi o erogati: il problema consiste nel fatto che l'efficacia si deve riscontrare secondo metriche maggiormente articolate che si rivolgono ad una pluralità di Committenza e di utenza, diretta e indiretta.

Ciò che non si coglie è la valenza multipla e articolata dei servizi di Facility Management che, ancora una volta, impediscono trasposizioni dirette di metodologie ispettive di origine manifatturiera. È per questo motivo che l'importan-

cui offre i dati e le informazioni necessarie.

Altro ragionamento merita l'uso delle indagini di soddisfazione dell'Utenza. Le indagini di questa natura appaiono piuttosto significative dal punto di vista della percezione che l'Utenza può avere dei servizi erogati, ma poco dice della qualità effettivamente considerata dalla Committenza. In particolare, si può assistere a un processo in cui le non conformità siano rilevate pedissequamente senza che ci si interroghi sulle cause delle stesse, come si diceva, ma può avvenire anche il contrario, vale a dire che l'insoddisfazione non porti con sé informazioni sulle cause della stessa. In questo senso, si può tranquillamente affermare che il monitoraggio non solo rappresenta l'indispensabile propedeutica al controllo, ma ne manifesta il risolto meno conflittuale e meglio in grado di consentire una dialettica della quotidianità, così rilevante in questa tipologia di servizi (sia pure nel quadro di strategie generali attentamente definite).

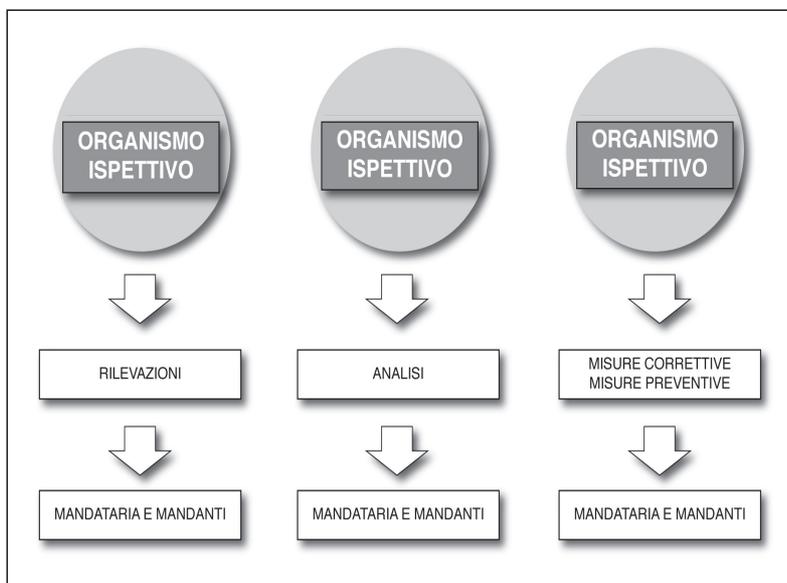


Figura 12

Dal monitoraggio al controllo.

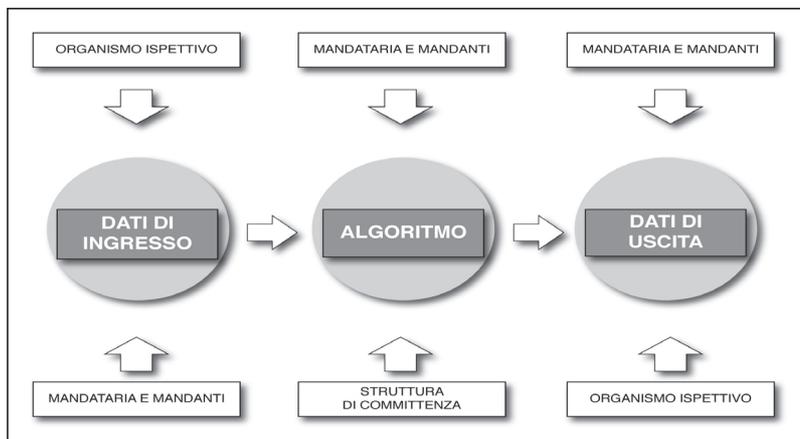


Figura 13

L'ispezione tra dati di ingresso e di uscita.

Gli indicatori

Gli indicatori possono essere utilizzati occasionalmente o periodicamente. Ciò che è indubitabile è che il sistema di controllo si appoggia oggi su un sistema informativo (spesso ormai *web based*) che consente alle imprese di mettere a disposizione con una relativa trasparenza i dati relativi all'operatività in tempo pressoché reale, consentendo una sorta di compartecipazione e di coinvolgimento diretto di supervisione ai rappresentanti della Committenza. Il problema è che non tutti i servizi o gli indicatori posseggono la stessa criticità e, di conseguenza, la conformità alle specificazioni non è sufficiente per dimostrare di avere conseguito gli obiettivi nella loro natura sistemica. Ciò significa che gli indicatori non possono non essere accettati, se non addirittura condivisi, dalle imprese. Se, quindi, i parametri di controllo devono essere tratteggiati in sede capitolare, occorre immaginare quali possano essere le forme e le strutture organizzative che la Committenza deve adottare per valutare non solo l'efficienza, ma anche l'efficacia dei servizi erogabili.

L'argomento del controllo dei servizi è una formidabile cartina da tornasole per comprendere il grado di maturazione dei soggetti implicati e per ridimensionare parzialmente la dimensione pseudo oggettiva degli indicatori, come dimostra l'esperienza britannica che, tuttavia, si fonda su un forte empirismo e su una determinazione della Committenza a ottenere i risultati attesi.

Sulla scorta di quanto detto in precedenza occorre analizzare puntualmente le principali metriche oggi disponibili e utilizzate. Si deve osservare come, in realtà, si stiano sviluppando ricerche e accordi a livello di tipologie specifiche di servizi, come le pulizie, che permettono di utilizzare criteri condivisi tra le parti.

Poche sono state le Committenze che in proprio hanno cercato di prevedere nei documenti di offerta elementi per misurare i risultati dei servizi prestati.

Come si è detto in precedenza, il maggior valore che possono assumere tali metriche riguarda la loro condivisione tra le controparti e la possibilità di rapportarle al livello effettivo raggiunto nella soddisfazione degli utenti finali. In questo senso si è giustamente osservato come talvolta si sia verificata la conformità a quanto specificato in sede di gara dalla Committenza, intesa come tecnostuttura, senza che questo abbia necessariamente avuto ripercussioni positive nella percezione degli utenti finali. In altre parole, si è riscontrata una dicotomia tra le ragioni della Committenza intesa in senso lato.

Questo è il motivo per il quale non è pensabile di suppli-

re all'assenza di metriche con le indagini soggettive svolte sugli utenti.

A proposito degli indicatori appare importante mettere in risalto che i parametri non necessariamente devono essere rilevati dalla Committenza, ma possono i dati essere procurati dalle stesse imprese, purché ciò avvenga con adeguata trasparenza e tempestività.

È importante notare come il sistema informativo che sottostà all'esecuzione del contratto possa e debba essere compartecipato dalla Committenza e dalle imprese.

La forma e la natura delle soluzioni organizzative possono essere profondamente condizionate dai criteri e dalle modalità di controllo dei servizi da erogare.

È evidente che l'abbandono non tanto della gestione diretta quanto della direzione dei lavori tradizionale per appalti pubblici di lavori implichi una concezione del controllo che richieda strumenti e mentalità differenti.

Dato che alle Committenze non risulta quasi mai gradita un'evoluzione nella mentalità e nel comportamento, è improbabile che un processo di interiorizzazione dei criteri di controllo e la connessa reingegnerizzazione dei processi possa avvenire senza particolari traumi.

Occorre, quindi, una progettazione organizzativa della struttura di controllo che sia attuata nel corso della preparazione dei documenti di gara. Si è sempre posta una grande enfasi sulla natura del controllo senza porre mente a ciò che significhi svolgere tale attività.

Controllare appare come una azione tesa a verificare che l'assuntore abbia portato a termine correttamente (conformemente ai documenti della domanda e dell'offerta) i compiti che avrebbe dovuto compiere.

Il che significa o che esso ha seguito le modalità procedurali che si è impegnato a effettuare contrattualmente, oppure che ha conseguito i risultati attesi.

L'ispezione, per molti sinonimo di controllo, verte, in effetti, principalmente sul primo aspetto, in quanto per lo stesso non difettano i termini di riferimento.

L'alternativa possibile è l'esternalizzazione dei servizi di controllo a Organismi Ispettivi accreditati.

È chiaro che l'ipotesi di controllo diretto assicura un grado di consapevolezza da parte della Committenza assai più intenso di quanto non si verifichi nella seconda opportunità. La ragione di questa affermazione risiede nel fatto che le attività ispettive in fondo hanno come scopo principale verificare l'ottenimento di una conformità a procedure gestionali e operative che non possono non sussistere all'interno del *Project Plan* o nel Piano della Qualità. Più difficilmente, anche tramite l'uso degli indicatori, l'Organismo Ispettivo farà proprie le motivazioni intrinseche della Committenza di ricevere soddisfazione nei confronti dei risultati attesi. La Committenza dovrebbe, perciò, impostare un canovaccio prestazionale della struttura del *Project Plan* o del Piano della Qualità che obblighi gli offerenti a correlare modalità e risultati.

In assenza di una stretta e intima connessione tra prassi operative e metriche di rilevazione dei risultati prodotti, vale a dire, degli effetti indotti da tali pratiche, la confi-

gurazione di una struttura preposta alle attività di controllo, sia interna alla Committenza sia esterna, avrà un ruolo poco più che esornativo.

Il sistema informativo e il sistema di controllo

L'essenza del controllo sta divenendo sempre più imposta e dipendente dai flussi informativi biunivoci tra domanda e offerta e dai loro contenuti informativi.

In un certo senso le informazioni prodotte dall'offerta appaiono come l'unica fonte attendibile di verifica da parte della Committenza, purché esse siano tempestive, affidabili e consentano un'attività di verifica concomitante alla Committenza stessa. Le applicazioni *web based* già oggi permettono ad alcune Committenze di trovare conferma o meno dell'espletamento degli obblighi contrattuali in tempo reale a distanza.

La difficoltà consiste, infatti, nel pensare all'attività di controllo sulla scorta di alcuni presupposti, vale a dire che:

- l'informazione proviene principalmente dall'assuntore anziché essere prodotta direttamente dalla Committenza;
- l'acquisizione dell'informazione da parte della Committenza contiene in se stessa le modalità di verifica dell'attendibilità dei dati;
- la trasmissione dei dati strutturati in informazioni da parte della offerta alla Committenza implica un grado elevato di cooperazione e di fiducia reciproca;
- le informazioni che la Committenza fa proprie devono essere, comunque, verificate con criteri non noti all'Assuntore;
- le informazioni e i dati che la Committenza riceve non sono utilizzati tanto per applicare le penali quanto per individuare delle tendenze da discutere e da correggere collegialmente tra domanda e offerta.

Occorre riconoscere come l'esperienza di specificazioni su base prestazionale sia stata sinora piuttosto rara.

La ragione principale di questa carenza consiste nell'oggettiva difficoltà a produrre specifiche di carattere tecnicamente prestazionale per una gran parte dei servizi che stanno alla base di un contratto inerente all'erogazione di

servizi integrati da richiedere e da erogare su base esigibile e prestazionale, ma, soprattutto, sulla cattiva comprensione della prestationalità. Il concetto di prestazione, infatti, può essere applicato solo a condizione di accettare alcuni presupposti, tra cui in particolare:

- il risultato che si desidera ottenere discende da una esigenza iniziale che concerne sia la Committenza sia l'Utenza che è correlata alla prima;
- la prestationalità si esprime in richieste (requisiti) che hanno a che fare sia con le modalità di erogazione dei servizi sia con i risultati da conseguire, (la prestationalità può riguardare, infatti, anche solo uno dei due elementi);
- la prestationalità consente all'offerente un elevato grado di ideazione progettuale in sede di offerta e di precontrattazione, ma necessita quindi di divenire descrizione puntuale;
- la prestationalità deve essere specificata e offerta in maniera tale da consentirne un aggiornamento in sede di esecuzione pluriennale del contratto.

La predisposizione dei documenti di offerta in termini di richieste di prestazione dovrebbe obbligare la Committenza a verificare che:

- la richiesta di prestazione sia stata compresa uniformemente da tutti i concorrenti selezionati o interpellati;
- la richiesta di prestazione si traduca in modalità e in indicatori di risultato che siano congruenti con la richiesta medesima;
- la richiesta di prestazione sia effettivamente corredata da una metrica dichiarata che il concorrente possa declinare;
- il concorrente si impegni a descrivere puntualmente le modalità operative;
- il concorrente si impegni a fornire in tempo reale i dati fondamentali relativi alle attività svolte;
- la richiesta di prestazione sia corredata dai dati essenziali da ottenere da parte della struttura di controllo in modo che i risultati conseguiti siano misurabili efficacemente.

Conclusioni

Si può, infine, concludere come l'irruzione del concetto di prestazione nei bandi e nei contratti di Global Service sia certamente funzionale ai criteri di monitoraggio e di controllo, oltre che di ispezione, a patto che la Committenza adotti una strategia versatile, tale per cui gli elementi di progettualità e di rettificabilità che sono insiti in tale concetto corrispondano a una reale necessità di regolazione, anziché dissolversi in interpretazioni soggettive che rendono non verificabile l'operato dell'appaltatore o del contraente.

In caso contrario, l'approccio tradizionale di natura prescrittiva-descrittiva, sia pure riduttivo a tal punto da smentire all'origine la definizione di servizi integrati, resterà quello meglio opportuno per Committenze impreparate o inesperte, che siano abbastanza sagge da rinunciare a velleitarismi pericolosi.



Figura 14

La progettazione dei servizi e il sistema di ispezione.

5. IL PROCESSO DI MISURAZIONE DELLA QUALITÀ

Alessia De Virgilio

Premessa

Nello specifico comparto della manutenzione immobiliare alcuni peculiari fattori hanno accentuato l'esigenza del controllo tecnico: ad esempio la mutazione del corpo principale della sua azione dall'esecuzione di *lavori* alla fornitura di *servizi* e più ancora la progressiva esternalizzazione di questi ultimi attraverso forme contrattuali basate sui risultati da conseguire. Tutto ciò attribuisce alla capacità di controllo della Committenza un ruolo cruciale e strategico.

“Controllare” per “valutare” l'efficacia e l'efficienza di tutto ciò che caratterizza la fornitura di tali servizi, fino al loro risultato ultimo: vale a dire la *qualità* conseguita rispetto a quella richiesta. Ma è proprio il passaggio dall'esecuzione di lavori all'erogazione di un servizio a introdurre elementi di difficoltà nell'esercizio del controllo e nelle valutazioni di conformità tra aspettative e risultati.

I *lavori*, infatti, producono “opere”, il cui esito rispetto alle aspettative progettuali e contrattuali è, sia pure con qualche eccezione, facilmente misurabile attraverso la consistenza fisica delle opere stesse.

I *servizi* producono “risultati” quasi mai fisicamente tangibili, quasi sempre immateriali nella loro consistenza, che devono essere confrontati con aspettative a loro volta espresse in forme altrettanto immateriali (come è il caso, ad esempio, del rapporto tra requisiti e prestazioni di un elemento tecnico o di uno spazio).

Il controllo di quella conformità diventa allora assai più difficile. Soprattutto quando l'oggetto del controllo che accomuna sia le aspettative che il risultato è, da un lato, la conservazione o il miglioramento della *qualità d'uso* dei beni sottoposti all'azione del servizio di manutenzione e, dall'altro, la *qualità dei processi* attraverso i quali questo risultato deve essere raggiunto.

Gestire il controllo della qualità nei servizi di manutenzione immobiliare

All'interno di uno scenario attuale caratterizzato da un legame sempre più stretto tra manutenzione e qualità, emerge oggi sempre più la necessità di garantire il “successo” dei servizi manutentivi applicati ai patrimoni immobiliari, attraverso il raggiungimento di risultati conformi alle aspettative di *qualità*, di *efficacia* e di *efficienza* richieste.

Proprio per ovviare ai rischi di insuccesso, almeno per quanto sia possibile, è indispensabile perseguire una strategia che permetta di tenere sotto controllo e misurare gli esiti dei servizi di manutenzione, in quanto è proprio la conformità di tali esiti alle esigenze, agli obiettivi e alle politiche manutentive espresse che rappresenta il principale criterio di valutazione del processo.

Se però da un lato la misura del “successo” dei servizi di manutenzione costituisce un momento nodale, dall'altro lato rappresenta una problematica assai rilevante, complessa e ancora aperta che può essere sintetizzata nelle seguenti espressioni: *chi controlla*, *cosa si controlla*, *come si controlla*. Il problema diventa quello di “quantificare la qualità”, ossia di individuare parametri oggettivi e

idonei strumenti di misura e di monitoraggio con cui quantificare il risultato atteso.

Inoltre, se da una parte si assiste ad una tendenza di mercato che conferma la sempre più rilevante dimensione dello specifico comparto del Global Service, il sistema integrato di attività di manutenzione immobiliare con piena responsabilità da parte dell'assuntore sui risultati in termini di raggiungimento e/o mantenimento di livelli prestazionali prestabiliti dal committente, dall'altra si è in presenza di un quadro di riferimento caratterizzato ancora da una non consolidata cultura e prassi dell'*outsourcing* da parte della domanda, specie pubblica, di servizi tecnico-gestionali e manutentivi integrati e da un non ancora diffusamente sviluppato e certificato *know how* da parte dell'offerta dei servizi stessi.

In questo scenario, quindi, emerge in tutta evidenza il problema dell'inadeguatezza se non addirittura dell'inesistenza di specifici e consolidati riferimenti-guida da utilizzare nella complessa e critica fase di controllo dei risultati. Rispetto a questo problema che, di fatto, rappresenta oggi uno degli elementi più ostativi ad un corretto sviluppo del mercato settoriale, appare oggi prioritaria e non più rinviabile la necessità di dotarsi di strumenti efficaci ed oggettivi per il controllo delle attività svolte dagli Enti gestori, con lo scopo di operare un costante monitoraggio sulla qualità degli esiti del *management*, al fine di garantire il rispetto dei termini contrattuali e verificare la coerenza con le strategie pianificate.

Un sistema di misurazione dei risultati

Il sistema di controllo qui presentato¹¹ nasce con la volontà di predisporre uno strumento operativo, con opportuni elementi-guida, in grado di supportare, sia pure con motivazioni, modalità ed intensità diverse, da un lato gli Enti proprietari (Pubbliche Amministrazioni, grandi proprietà private) per verificare i servizi manutentivi erogati dall'assuntore, dall'altro i gestori o fornitori dei servizi stessi per un controllo interno sulla qualità.

Obiettivo centrale è la progettazione e strutturazione di un “Sistema di Controllo e Valutazione dei Servizi di Manutenzione dei Patrimoni Immobiliari” (SICoM), basato sulla costruzione di opportuni “indicatori” di monitoraggio e “indici” sintetici di valutazione e composto da diversi strumenti procedurali, cognitivi e operativi, che consenta di:

- normalizzare il processo di progettazione dei servizi, chiarendo in modo esauriente, articolato e logico le caratteristiche di conformità che gli elementi di tale processo devono possedere;
- valutare l'esito dell'erogazione dei servizi, identificando adeguati standard qualitativi differenziati che permettano di garantire sicurezza, efficacia, continuità di funzionamento;
- monitorare i costi della manutenzione, fornendo quadri di gestione che siano in grado di mostrare il livello di efficienza dei servizi e di orientare eventualmente le scelte strategiche.

I problemi delineati sono affrontati articolandone la struttura complessiva in due passaggi logici e metodologici generali.

Il primo passaggio-obiettivo è quello di “misurare la qualità” ed ha come immediato corollario quello di “quantificare la qualità”, trasformandola, ove possibile, in una o più grandezze misurabili. Questo corollario diventa allora uno dei problemi principali da affrontare perché condiziona la possibilità stessa di perseguire operativamente quella misurazione. Non sempre, infatti, la qualità è immediatamente traducibile in grandezze che la rendano misurabile: a volte, addirittura, questa traduzione può essere impossibile.

Il secondo passaggio-obiettivo è quello di “confrontare le qualità” – quella richiesta e quella conseguita – una volta misurata la loro consistenza specifica, attraverso l'introduzione di modelli che mettano in relazione i due versanti del controllo e della verifica e i reciproci margini di tolleranza. Il conseguimento di questo obiettivo pone problemi metodologici di grande rilevanza perché, oltre a dover sempre assicurare una coerenza interna tra la particolarità delle singole verifiche e la globalità della valutazione del “successo”, richiede spesso di far interagire competenze disciplinari di natura diversa, soprattutto laddove la valutazione comprende sia i risultati che le procedure poste in essere per conseguirli.

Criteria di impostazione generale del sistema di misurazione

Per “controllo sui risultati” si intende la definizione e la pianificazione delle attività di controllo da applicare alle fasi di sviluppo dei servizi manutentivi (processi o prestazioni) per le quali, sulla base dell'importanza, della criticità e dei rischi rilevati, si rende necessario un monitoraggio continuo o programmato degli aspetti che più risultano influenti sulla qualità dei servizi, sugli esiti delle attività di manutenzione e sulla sicurezza delle persone e dell'ambiente in generale.

Tali prestazioni devono essere oggetto di controlli continui, periodici e programmati, per verificare la corrispondenza con quanto definito a livello direzionale circa gli obiettivi da raggiungere e con quanto stabilito a livello contrattuale circa i livelli di servizio da garantire.

Si prevede che le attività “critiche”, con possibile impatto per la sicurezza o per la funzionalità dell'edificio, vengano sottoposte a valutazione sia “qualitativa” (ovvero corrispondenza alla politica, agli obiettivi, agli aspetti gestionali e normativi), sia “quantitativa” (ovvero confrontata con valori di riferimento per stabilire la criticità di quanto osservato). I dati ottenuti dal monitoraggio, vengono ricondotti ad un'analisi che consente l'individuazione delle azioni correttive e preventive più appropriate a quanto osservato. Il SICoM intende delineare un metodo generale per l'individuazione di quei parametri che, in forma di categorie di indicatori ed indici sintetici, sistematizzano e sintetizzano le principali caratteristiche dei più significativi fenomeni oggetto di analisi, e permettono di verificare/misurare/analizzare i livelli di servizio erogati tramite un monitoraggio continuo, *in process* e/o a consuntivo. Le tecniche impiegate per misurare le prestazioni possono comprendere in generale le seguenti metodologie:

- verifiche ispettive, avvalendosi di *check-list*;
- esame di documenti di raccolta delle informazioni di ritorno;
- analisi di registrazioni sul sistema informativo;
- raccolta di richieste o segnalazioni attraverso il *call center*;

- interviste o questionari agli utenti interessati;
- qualsiasi altro metodo di rilevazione ritenuto necessario.

Al fine di analizzare i dati provenienti dalle suddette indagini vengono utilizzate semplici tecniche statistiche che permettono di quantificare l'idoneità dei processi e delle caratteristiche del servizio e la loro conformità ai requisiti individuati.

La prima fase da mettere in atto è quella relativa alla “raccolta dei dati” con la conseguente elaborazione degli stessi attraverso formule matematiche derivanti da tecniche statistiche appropriate ai risultati che si desidera raggiungere. Ciò consente di ottenere dei valori che evidenziano lo stato di un fenomeno osservandolo secondo il criterio della maggiore o minore importanza (“peso”).

Si ritiene che un sistema di questo genere sia un valido ed innovativo strumento per rendere un servizio effettivamente “verificabile”, intendendo con tale espressione la possibilità da parte del committente, come dell'assuntore, di accertare il conseguimento dei risultati ottenuti in maniera riproducibile nei confronti di un riferimento univoco, ottenuto dalla giusta fusione di aspetti generali (*benchmark* condivisi a scala nazionale) e aspetti specifici (obiettivi e politiche di qualità diversi in funzione della realtà considerata).

In tal senso il SICoM consente di trasformare il flusso dei dati che ruotano attorno al processo di erogazione dei servizi in un reale sistema di supporto alle decisioni, che permette di valutare lo standard quali-quantitativo dei diversi servizi offerti, di simulare diversi scenari operativi che consentano il raggiungimento o il miglioramento degli standard anzidetti e di fornire stimoli e indicazioni a livello strategico.

Le tipologie di controllo

A partire da tali premesse il SICoM è stato impostato al fine di eseguire e registrare le attività di controllo e misurazione:

- sui processi adottati;
- sui servizi erogati;
- sui risultati economici.

In altri termini ciò significa specificare e diversificare il controllo in funzione della sua posizione nel processo generale di gestione dei servizi manutentivi, definendo controlli:

- in *input*, nel caso del controllo di conformità degli elementi in ingresso;
- in *process*, come avviene per la verifica del livello di efficacia del servizio durante le operazioni di esecuzione delle attività;
- in *output*, per la verifica dell'efficienza del servizio a consuntivo.

La collocazione del controllo *prima*, *dopo* o *durante* il momento erogativo vero e proprio diversifica gli obiettivi, la tipologia di informazioni prodotte, il ventaglio di procedure che ne possono conseguire e l'efficacia del controllo stesso. Un'organizzazione dei controlli basata sulla struttura processuale delle attività permette di tenere sotto osservazione tutti i rischi del processo stesso, in considerazione del fatto che i risultati dei servizi non possono riguardare solo i temi intrinseci alle singole discipline (manutenzione edile e impiantistica, fornitura energetica, pulizia, ecc.), bensì la disponibilità dei manufatti strumentali.

A tal fine il SICoM si articola in tre parti, ognuna delle quali composta da più tipologie di controllo:

a) Controllo sulla progettazione del servizio

- controllo della documentazione;
- controllo delle informazioni e dei dati;
- controllo sulla pianificazione;

b) Controllo tecnico-operativo

- controllo sui parametri di processo;
- controllo sulla qualità prestazionale del bene e delle sue parti;
- controllo sul livello di soddisfazione dell'utenza;

c) Controllo economico-gestionale.

In figura 1. è riportato uno schema riassuntivo dell'articolazione complessiva del sistema di controllo progettato, in funzione degli indici globali che si ritiene necessario monitorare e analizzare per ciascun servizio erogato al fine di rappresentare la qualità del risultato del servizio stesso; nello specifico:

- indice di conformità del processo manutentivo (CA);
- indice di efficacia del servizio (EA);
- indice di efficienza del servizio (EI).

Il controllo sulla progettazione del servizio

La fase di progettazione dei servizi di manutenzione di un patrimonio immobiliare rappresenta un momento strategico per l'impostazione delle modalità di pianificazione, programmazione ed erogazione dei servizi stessi e per la determinazione delle caratteristiche fondamentali di realizzazione degli strumenti di supporto allo svolgimento delle attività.

In fase di progettazione e sviluppo si definiscono tutti i particolari e i dettagli che fanno di un servizio generico un prodotto qualitativamente adeguato e tecnicamente affidabile. Aspetti mal progettati possono innescare elementi di problematicità in grado anche di inficiare o di compromettere, nelle fasi successive, la corretta esecuzione e gestione delle attività e dei processi.

Il controllo sulla progettazione del servizio può essere più o meno articolato e dettagliato in funzione dell'importanza e della criticità del servizio considerato. Esso consiste in un esame oggettivo, documentato, sistematico e critico del processo manutentivo che consente di individuare e anticipare problemi ed inadeguatezze, avviare azioni preventive o correttive atte a garantire che il servizio finale soddisfi i requisiti voluti dal cliente.

Nel SICoM proposto il controllo sulla progettazione del servizio viene sviluppato attraverso la metodologia della Verifica Ispettiva tramite check-list.

Controllo della documentazione

Scopo della procedura è controllare la conformità della documentazione, obbligatoria o non, che sostiene e regola lo svolgimento delle attività manutentive, garantendone la disponibilità, la completezza, la rintracciabilità e l'aggiornamento.

Questa procedura si applica a tutta la documentazione da produrre o da ottenere prima dell'attivazione, durante lo svolgimento o dopo l'esecuzione di tutti i servizi di manutenzione inseriti nel capitolato.

Controllo delle informazioni e dei dati

Scopo della procedura è garantire la disponibilità e la reperibilità dell'informazione di base, relativa ai beni cui si applicano i servizi appaltati, e quindi assicurare un rego-

lare ed esauriente scambio di dati, necessario per consentire le attività di controllo sulla gestione patrimoniale e di valutazione delle prestazioni fornite.

Un sistema di controllo sui risultati dei servizi erogati, basato sull'utilizzo di indicatori ed indici ottenuti da algoritmi di calcolo, fornisce in ultima analisi un certo numero limitato di valori, per ottenere i quali però è necessario attingere dal complesso sistema delle informazioni che ruota attorno al patrimonio gestito e che si sviluppa prima, durante e dopo la gestione. Quindi particolare attenzione si deve porre in primo luogo ad evitare problemi sia di carenza che di sovrapposizione dei dati, in secondo luogo a verificare che complessivamente tutte le informazioni necessarie per ottenere i livelli di servizi erogati siano contemplate nelle forme e nei modi corretti per poter essere utilizzate nelle formule di calcolo finale. Tale procedura si applica globalmente a tutti gli strumenti informativi (sistema informativo, *call center*, ecc.) di qualsiasi tipologia che supportano le azioni di manutenzione, indipendentemente dal numero e dal tipo di servizi attivati.

Controllo sulla pianificazione

Scopo della procedura è controllare che il "piano di manutenzione" – elaborato sulle singole unità funzionali o elementi tecnici – sia redatto nel rispetto delle procedure, delle modalità e delle frequenze di esecuzione degli interventi manutentivi indicate in:

- fonti vincolanti (quali in particolare dati e istruzioni fornite dai produttori di sottosistemi o componenti incorporati nell'immobile; disposti legislativi volti a disciplinare le caratteristiche tecniche, l'uso e le procedure di intervento relative all'edificio o a sue specifiche unità funzionali; norme tecniche specifiche);
- dati desunti dalla letteratura tecnica;
- altre fonti di informazioni (dati sperimentali ed esperienze dirette di gestione di sistemi simili).

Questa procedura si applica, pur riguardando l'intero edificio nel suo complesso, ai singoli elementi tecnici oggetto dei servizi di manutenzione, secondo la scomposizione del sistema edilizio operata al momento della costituzione dell'anagrafe immobiliare.

Il controllo tecnico-operativo

La fase vera e propria di erogazione delle attività manutentive presenta elevati aspetti di criticità e complessità in quanto costituisce il momento di verifica tangibile dei risultati dell'applicazione dei servizi.

Nel settore dei servizi non sono utilizzabili strumenti tradizionali di misura dell'*output* o dell'efficacia del processo, stante la natura relazionale e complessa delle attività. Nella maggior parte dei casi, i fattori critici, che individuano la *performance* globale di un servizio sono di tipo qualitativo; questo fatto non deve però essere di ostacolo all'impostazione di un sistema di misura della *performance* che sia trasparente ed oggettivo. L'obiettivo dell'attività di controllo in questa fase è quello di far emergere in maniera evidente tutti gli eventuali servizi o parti di essi che non dovessero risultare conformi alle specifiche richieste. Quello che viene verificato è la corrispondenza alle norme contrattuali sotto il profilo tecnico-operativo. In quest'ottica deve essere garantita la presenza nel capitolato di un sistema di penali correlate alla gravità delle eventuali inadempienze dell'assuntore per il mancato rispetto degli standard prestabiliti. Tali verifiche ven-

gono svolte con cadenze dipendenti dalle criticità dei vari servizi. Nel SICoM proposto il controllo tecnico-operativo viene sviluppato attraverso la metodologia dell'elaborazione di dati ottenuti da strumenti di registrazione (*call center*, sistema informativo) o da strumenti di indagine (questionari di *customer satisfaction*).

Controllo sui parametri di processo

Scopo della procedura è individuare e misurare gli *standard di qualità* dei servizi erogati. La qualità dei servizi rappresenta la qualità della prestazione fornita dal prestatore del servizio (appaltatore o assuntore) misurata in rapporto alle condizioni contrattuali e del capitolato d'oneri. In accordo con la Norma UNI 11136:2004, gli *standard di qualità* dei servizi rappresentano le caratteristiche e frequenze degli interventi e le modalità di erogazione/esecuzione dei servizi di manutenzione che l'assuntore deve assicurare in funzione dei livelli di riferimento prefissati dal committente. Il servizio è quindi rappresentato dalla somma delle diverse prestazioni richieste all'assuntore (di natura propositiva, progettuale, organizzativa, tecnica, gestionale, ecc.) e dalle modalità di esecuzione e di fornitura delle stesse (in termini di flessibilità, professionalità, affidabilità, articolazione, tempestività, ecc.). Questa procedura si applica a quelle attività che possono avere un impatto maggiormente significativo sull'ambiente, sulla salute e sulla sicurezza, oppure per le quali esistono prescrizioni legislative o contrattuali.

Controllo sulla qualità prestazionale del bene e delle sue parti

Scopo della procedura è individuare e misurare gli *standard di qualità prestazionale*. La qualità prestazionale del bene e delle sue parti rappresenta la qualità della prestazione complessiva, o finale, fornita da un bene precisamente identificato.

In accordo con la Norma UNI 11136:2004, gli *standard di qualità prestazionale* del bene e delle sue parti rappresentano i livelli di qualità prestazionale prefissati dal committente che l'assuntore deve assicurare attraverso gli interventi manutentivi. La prestazione la cui qualità sia misurabile (*standard*), equivale quindi alla capacità del bene di assolvere, ad un livello più o meno elevato, alle proprie peculiari funzioni nei confronti degli utenti e della collettività nel caso di strutture pubbliche.

Lo *standard minimo di qualità* che l'assuntore ha sempre e comunque l'obbligo di garantire è identificato nel mantenimento degli immobili nello stato prestazionale in cui si trovano al momento della relativa consegna (*status quo ante*). Il campo di applicazione di questa procedura è il medesimo di quella precedente.

Controllo sul livello di soddisfazione dell'utenza

Scopo della procedura è valutare la *qualità percepita* dal cliente/utente attraverso la verifica del grado di rispondenza dei servizi offerti alle esigenze degli utenti, fruitori diretti degli immobili.

Gli strumenti maggiormente utilizzati per il monitoraggio periodico del giudizio sintetico o analitico espresso dai fruitori del servizio e per la misurazione del livello di soddisfazione sono i questionari di *customer satisfaction*.

Questa procedura si applica a tutti i servizi di manutenzione oggetto dell'appalto, valutati singolarmente o in maniera aggregata.

Il controllo economico-gestionale

I controlli sui servizi manutentivi non devono solo consentire di verificare che l'operato dell'Ente gestore sia stato svolto correttamente secondo le attività, le modalità e le prestazioni previste dal contratto, ma devono anche permettere di valutare l'efficienza generale dei servizi stessi, l'adeguatezza delle strategie di *management* e, ove necessario, proporre eventuali azioni correttive. Attraverso la fase di elaborazione delle "informazioni di ritorno" finalizzata ad una precisa analisi dei dati è possibile raggiungere costantemente un miglioramento della capacità decisionale e strategica.

Questo tipo di controllo può consistere in:

- controllo di gestione in base all'analisi costi-benefici degli interventi programmati;
- elaborazione di simulazioni, allo scopo di analizzare gli effetti previsti nel tempo, in base alla scelta di strategie alternative;
- valutazione comparativa delle proprie prestazioni rispetto ai modelli di eccellenza.

Conclusioni

Per quanto riguarda l'utilizzo e la trasferibilità dei risultati conseguiti, il SICoM progettato intende costituire un quadro di riferimento procedurale relativo alla fase di controllo delle *performance* dei servizi, finalizzato sia alla costruzione di un modello di processo, sia soprattutto alla definizione di criteri strumentali e di regole operative affinché, a partire da tale base, ciascun Ente proprietario e/o gestore possa costruirsi il proprio schema procedurale adeguato e adatto alle specifiche esigenze e caratteristiche, utilizzando una serie di parametri (più o meno diffusi nella prassi operativa) per la risoluzione dei singoli problemi.

Gli argomenti trattati non hanno lo scopo di produrre degli *standard* riproducibili e adatti per tutti i casi ma, attraverso l'uso di strumenti e documenti-tipo, stimolare la Committenza o il fornitore alla ricerca delle soluzioni più adatte al proprio caso. Il sistema è impostato con l'obiettivo non solo di fornire uno strumento operativo facilmente utilizzabile, ma anche con la volontà di suggerire indicazioni metodologiche in grado di essere flessibili e opportunamente tarate sulla realtà considerata.

Sul piano progettuale risulta di primaria importanza individuare, in sede di formulazione del capitolato tecnico, gli indicatori relativi alle modalità di erogazione dei servizi, che discendono dal livello di *qualità del servizio* e dallo *standard funzionale* che il committente vuole perseguire. Ovverosia occorre progettare un'architettura del sistema dei servizi fondata su scelte tagliate a misura per le esigenze specifiche del committente.

La definizione dei parametri, e dei relativi strumenti di misurazione, della qualità e degli *standard*, non può non essere che il derivato delle scelte strategiche che il committente intende adottare per i diversi settori o comparti del proprio patrimonio.

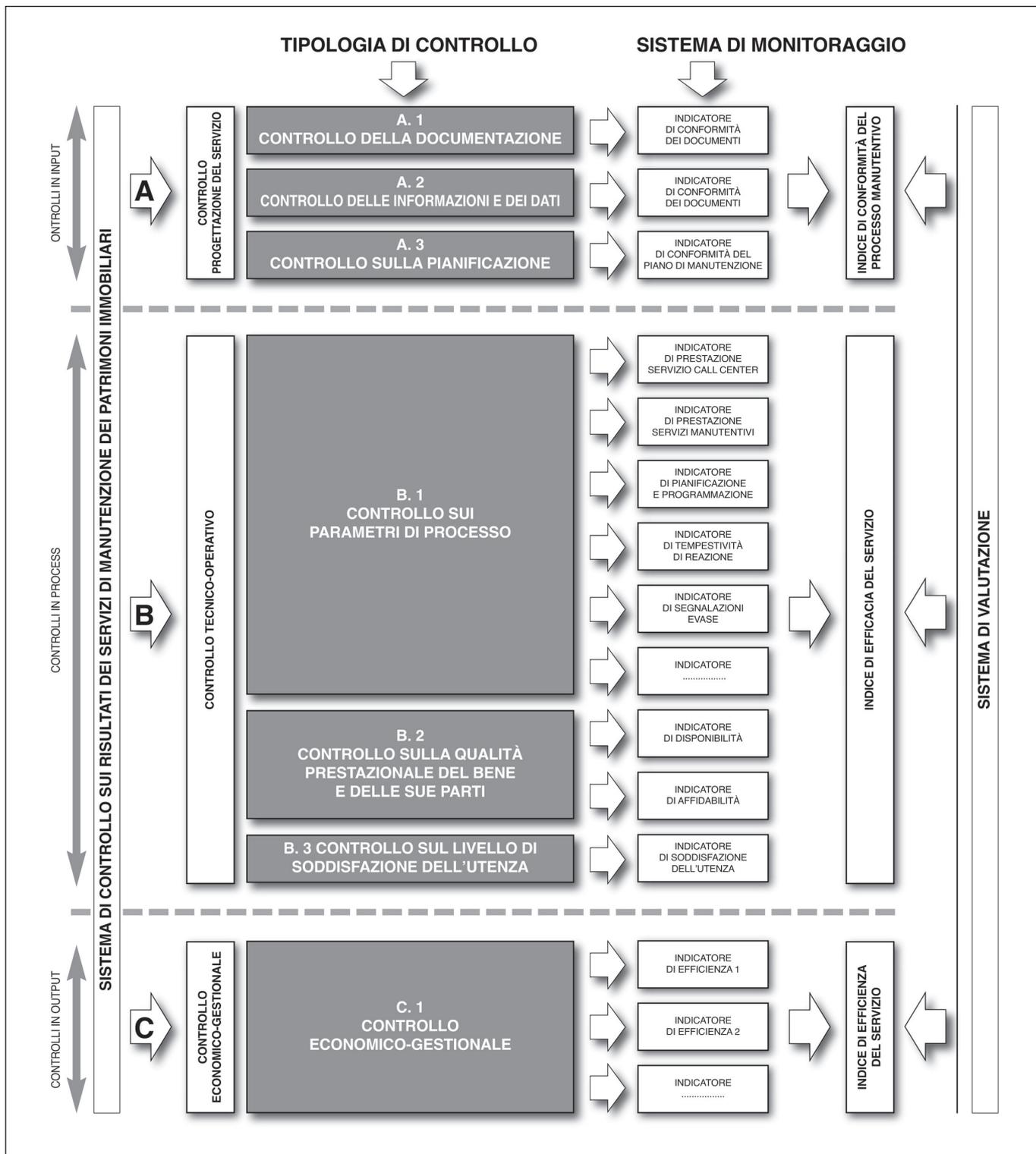


Figura 1

Schema di articolazione generale del "Sistema di Controllo e Valutazione dei Servizi di Manutenzione dei Patrimoni Immobiliari".

6. IL PROCESSO DI APPALTO

Paola Conio, Luca Leone

Premessa

La materia dei contratti pubblici – all'interno della quale il Global Service appare destinato ad acquisire una sempre maggiore rilevanza – è soggetta a continue evoluzioni, sia per la spinta impressa dal diritto europeo, sia per l'oggettiva necessità di adeguare la realtà normativa alla nascita ed allo sviluppo di istanze sempre nuove, espresse dalla committenza e, più in generale, dal mercato.

Attualmente, la novità più interessante – sotto il profilo del diritto interno – è rappresentata dall'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, approvato con D.Lgs. 163/2006, che contiene sia il recepimento di entrambe le ultime direttive comunitarie in materia di appalti (17/2004/CEE per i settori speciali e 18/2004/CEE per tutti gli altri settori), sia le disposizioni relative agli affidamenti sotto "soglia", sia, infine, le norme contenute in altri provvedimenti emanati con riferimento ad ambiti particolari, quali, ad esempio, le grandi infrastrutture strategiche (D.Lgs. 190/2002 e s.m.i.) o i beni culturali (D.Lgs. 30/2004).

Il nuovo Codice ha senz'altro obiettivi ambiziosi e per molti versi lodevoli: quello di avvicinare maggiormente il diritto interno – anche dal punto di vista terminologico – al diritto europeo, raccogliere in un'unica fonte normativa disposizioni originariamente frammentate in diversi provvedimenti, rispondere alle esigenze di modernizzazione degli strumenti di acquisizione di beni e servizi, disciplinare fattispecie in crescente diffusione, tra le quali, ad esempio, i contratti c.d. "misti", di cui si tratterà più diffusamente in seguito.

Ovviamente, laddove ci si propone di raggiungere traguardi ambiziosi e complessi, si rischia anche di compiere passi falsi e di non rispondere pienamente agli obiettivi prefissati.

Pur apprezzando lo sforzo compiuto, quindi, non si può non rilevare che, per taluni aspetti – anche direttamente connessi alla materia in esame – il nuovo Codice dei Contratti Pubblici presenta delle carenze di impostazione e delle difficoltà interpretative che ne rendono problematico il coordinamento con l'ordinamento europeo.

Il nuovo "Codice dei Contratti Pubblici" (D.Lgs. 163/2006) e la disciplina dei "contratti misti"

Il Codice dei Contratti Pubblici ha l'indubitabile pregio di aver inserito due articoli (il 14 e il 15) specificamente dedicati ai "contratti misti", dimostrando così una particolare sensibilità nei confronti di una fattispecie problematica e, al contempo, destinata ad una sempre maggiore diffusione, in stretta dipendenza dalla crescente complessità dei bisogni manifestati dai committenti.

Al Codice, tuttavia, non sembra poter essere attribuito anche il merito di aver fugato ogni dubbio sulla qualificazione dei suddetti contratti né di aver favorito il consolidamento di una linea di interpretazione univocamente fondata sull'approccio c.d. "qualitativo", da sempre seguito dal legislatore europeo.

L'art. 14 del nuovo Codice, difatti, riproducendo la disposizione comunitaria, prevede, al comma 2 lettera c) che

"un contratto pubblico avente per oggetto dei servizi di cui all'Allegato II e che preveda attività ai sensi dell'Allegato I solo a titolo accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto è considerato un 'appalto pubblico di servizi'".

Il legislatore italiano, tuttavia, ha ritenuto di aggiungere un secondo comma che, oltre ad essere inutile nell'economia della norma, è potenzialmente dannoso in quanto continua ad indicare come criterio primario di interpretazione del concetto di "accessorietà" quello meramente quantitativo che, come meglio si dirà, era stato adottato nella passata produzione normativa ed era valso all'Italia l'apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione dell'Unione Europea.

Il comma 3 dell'art. 14, infatti, prevede che "ai fini dell'applicazione del comma 2, l'oggetto principale del contratto è costituito dai lavori se l'importo dei lavori assume rilievo superiore al 50 per cento, salvo che, secondo le caratteristiche specifiche dell'appalto, i lavori abbiano carattere meramente accessorio rispetto ai servizi o alle forniture, che costituiscono l'oggetto principale del contratto".

Anche il successivo art. 15, di fatto, distorce, peggiorandola, la disposizione introdotta all'art. 8, comma 11-septies della legge-quadro in materia di lavori pubblici (L. 109/1994) dalla L. 166/2002 (c.d. Merloni "quater").

Il menzionato comma 11-septies, difatti, prevedeva che nel caso di forniture e servizi, i lavori, ancorché accessori e di rilievo economico inferiore al 50 per cento, dovessero essere "eseguiti" esclusivamente da soggetti qualificati ai sensi del presente articolo.

La norma così come formulata, quindi, non precludeva che ad una gara indetta per l'affidamento di un appalto di servizi, nel quale i lavori fossero meramente accessori, potesse partecipare un soggetto che non fosse un'impresa di costruzioni, ma prescriveva obbligatoriamente – come era logico e giusto – che i lavori anche se accessori venissero comunque "realizzati" da soggetti qualificati ai sensi della normativa sui lavori pubblici.

Al contrario, l'art. 15 del nuovo Codice dei Contratti Pubblici rubricato "Qualificazione nei contratti misti" non tratta della fase realizzativa, ma di quella di gara, disponendo che "l'operatore economico che concorre alla procedura di affidamento di un contratto misto, deve possedere i requisiti di qualificazione e capacità prescritti dal presente codice per ciascuna prestazione di lavori, servizi, forniture prevista dal contratto".

Così facendo, la norma di fatto impone in tutti i casi in cui il candidato non sia qualificato per la realizzazione dei lavori, la costituzione di un'associazione verticale o il ricorso all'istituto dell'avvalimento, anche laddove siano previste solo prestazioni accessorie minimali ascrivibili al settore dei lavori.

Va segnalato, comunque, che se da un lato il legislatore non sta semplificando, con i propri interventi, il compito degli operatori, la più recente giurisprudenza sembra invece intenzionata a consolidare la corretta interpretazione delle norme nazionali, alla stregua dei principi comunitari, privilegiando una lettura dei contratti misti improntata all'approccio qualitativo.

Ad esempio, la sentenza del Consiglio di Stato 241/2006

ha escluso, in un appalto misto avente come oggetto principale una fornitura e come prestazioni accessorie i relativi lavori di installazione e messa in opera, che si dovesse fare ricorso, in sede di valutazione dei requisiti di qualificazione posseduti da un raggruppamento, ai criteri dettati dall'art. 95 del DPR 554/1999, escludendo conseguentemente l'obbligatorietà del possesso da parte delle imprese mandanti dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi (nella specie la qualificazione SOA relativa ai lavori accessori da realizzare) almeno nella misura del 10 per cento.

Ancora più interessante, per l'applicazione del criterio qualitativo e non quantitativo al fine di individuare l'oggetto principale dell'appalto, risulta la recente sentenza del TAR Puglia 200/2006 che, sebbene si limiti a dichiarare la non ammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio per motivi diversi, coglie l'occasione per stigmatizzare come infondata l'asserzione che nella specie, il contestato affidamento sarebbe da qualificare come appalto di lavori e non di servizi, osservando che, quando i lavori assumono un carattere strumentale ed accessorio rispetto all'oggetto precipuo del contratto, si configura l'ipotesi di concessione di pubblico servizio non avendo rilievo la misura economica.

La natura giuridica del Global Service

L'ultima direttiva unificata in materia di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, Direttiva 2004/18/CE, oltre ad introdurre interessanti novità – tra le quali si segnala ad esempio il c.d. “dialogo competitivo”, sembra aver fornito un ulteriore contributo verso la soluzione della *vexata quaestio* che ha costituito, e tuttora costituisce, una delle maggiori difficoltà per le amministrazioni pubbliche che intendono ricorrere al Global Service per esternalizzare i servizi di gestione integrata del proprio patrimonio immobiliare ed urbano.

Come è noto, il contratto di Global Service sia immobiliare che urbano comprende prestazioni di natura diversa, riconducibili alle forniture, ai servizi e ai lavori, variamente combinate tra loro ed è, quindi, ascrivibile alla categoria dei contratti c.d. “misti”.

Il Global Service, così come definito dalla Norma UNI 11136:2004 “Global Service per la manutenzione dei patrimoni immobiliari - Linee guida”, è una forma di contratto di esternalizzazione basato sui risultati, attraverso cui un committente affida una serie di attività rivolte ad un immobile o patrimonio immobiliare ad un unico assuntore qualificato.

La stessa norma disciplina, in particolare, il Global Service di manutenzione immobiliare, definendolo come sistema integrato di attività di manutenzione immobiliare con piena responsabilità da parte dell'assuntore sui risultati in termini di raggiungimento e/o mantenimento di livelli prestazionali prestabiliti dal committente.

Tra le attività suscettibili di costituire oggetto di affidamento in regime di Global Service, la norma individua:

- l'anagrafica, finalizzata al censimento e alla puntuale conoscenza quali-quantitativa del patrimonio immobiliare;
- il monitoraggio periodico dello stato fisico, manutentivo e prestazionale degli immobili;
- la pianificazione e la programmazione degli interventi manutentivi;
- la progettazione degli interventi manutentivi;

- l'esecuzione degli interventi manutentivi;
- il controllo periodico delle parti sottoposte agli interventi;
- la progettazione e la gestione di una centrale operativa “call-center” per la ricezione delle richieste di intervento manutentivo e per il coordinamento degli stessi interventi;
- la costruzione e/o l'implementazione di un sistema informativo informatizzato a supporto delle attività.

Nella prassi, il contratto di Global Service è, altresì, utilizzato per l'esternalizzazione di ulteriori prestazioni attinenti al patrimonio immobiliare, quali, ad esempio, l'espletamento delle pratiche necessarie per l'adeguamento normativo degli impianti, la gestione amministrativa (che nel caso di patrimoni a reddito può comprendere la gestione dei contratti di locazione, inclusa quella dei canoni e degli oneri accessori, fino ad arrivare alla predisposizione del piano di dismissione degli immobili), i servizi di pulizia/disinfestazione, la guardiania e vigilanza, la gestione dei risparmi energetici, il servizio calore, la manutenzione del verde di pertinenza degli immobili, la manutenzione degli impianti elevatori, la conduzione e manutenzione degli impianti termici e/o di climatizzazione, ivi compresa la fornitura di combustibile, la fornitura e il mantenimento in efficienza di particolari macchinari ed ulteriori servizi ancora.

Come si vede, trattasi di prestazioni di natura diversa, riconducibili alle forniture, ai servizi e ai lavori, variamente combinate tra loro.

Dunque il Global Service, come premesso, è un contratto complesso atipico misto, caratterizzato da un corrispettivo vincolato ad un risultato o “performance”, nel quale possono essere presenti elementi di contratti tipici, quali l'appalto (di lavori e di servizi), la compravendita, la somministrazione, il mandato, ecc., accanto a componenti non riconducibili a figure contrattuali tipizzate.

Nel contratto di Global Service, trattandosi di contratto basato sui risultati, è frequente la presenza di clausole nelle quali, accanto alla descrizione di modalità e tempi di esecuzione dei servizi, sono previste misure volte a consentire al committente di avere un costante monitoraggio ed una verifica puntuale della qualità dei servizi resi, quali, ad esempio, l'obbligo per l'assuntore di trasmettere periodicamente al committente dati ed informazioni, “report”, sull'andamento del servizio e sui risultati conseguiti.

Rivestono fondamentale importanza, in proposito, i c.d. “Service Level Agreement” (SLA) allegati al contratto, nei quali sono specificati i livelli minimi qualitativi, al di sotto dei quali le prestazioni dell'assuntore si considerano insufficienti.

Ovviamente il mancato rispetto dei livelli minimi qualitativi di solito comporta l'applicazione di penali e sanzioni opportunamente inserite nel testo contrattuale.

Nel settore privato va sempre di più consolidandosi il ricorso al Global Service per il trasferimento all'esterno di servizi di gestione e manutenzione da parte di operatori proprietari di patrimoni immobiliari che intendono concentrare attenzione e risorse sul proprio “core business” aziendale liberando risorse umane e investimenti dalle attività meno rilevanti.

Il Global Service ha avuto di recente una sensibile diffusione anche nel settore pubblico dove sono sempre più numerose le amministrazioni che ricorrono a tale contratto per provvedere all'esternalizzazione di compiti e attività.

Il ricorso a tali iniziative, tra l'altro, è stato previsto anche da alcuni interventi normativi, tra i quali si ricorda, in particolare, l'art. 24, comma 8, della L. 448/2001 ("Legge finanziaria 2002") che ha introdotto l'obbligo per gli enti locali e le loro aziende di promuovere opportune azioni dirette ad attuare l'esternalizzazione dei servizi al fine di realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale; ciò anche e soprattutto attraverso il ricorso al Global Service.

Non vi è dubbio, difatti, che il contratto di Global Service, consentendo di avere un unico interlocutore responsabile delle varie prestazioni e, potenzialmente, una razionalizzazione e riduzione dei costi e un migliore soddisfacimento dell'interesse pubblico, risponde al principio di efficienza e di economicità a cui devono ispirare la propria azione le pubbliche amministrazioni.

In particolare il ricorso al Global Service, se correttamente effettuato, può potenzialmente favorire per le pubbliche amministrazioni una riduzione dei costi, un innalzamento della qualità dei servizi, un supporto per le carenze di professionalità, una risposta in tempi brevi alle innovazioni tecnologiche, una concentrazione di attenzione e risorse su attività ritenute strategiche.

Contrariamente a quanto avviene in caso di committenza privata, tuttavia, la natura delle prestazioni oggetto di esternalizzazione condiziona fortemente le modalità e le procedure di affidamento, qualora il soggetto committente sia tenuto all'osservanza delle norme in materia di appalti pubblici.

Appalti misti: la normativa europea, italiana ed i relativi dubbi interpretativi

Come già accennato, il contratto di Global Service deve essere ascritto alla categoria dei contratti c.d. "misti".

Tale qualificazione è irrilevante quando il contratto viene concluso tra privati, ma diventa un elemento significativo nel caso di affidamenti pubblici.

Quando il committente è una pubblica amministrazione (o un organismo di diritto pubblico), infatti, è necessario determinare quale delle prestazioni predette (lavori, forniture, servizi) costituisca l'oggetto principale del contratto, ai fini della corretta individuazione della normativa applicabile all'affidamento.

Secondo il 10° considerando delle premesse della Direttiva 2004/18/CE, se i lavori sono accessori rispetto all'oggetto principale dell'appalto e costituiscono, quindi, solo una conseguenza eventuale o un completamento del medesimo, il fatto che detti lavori facciano parte dell'affidamento non può giustificare la qualifica di appalto pubblico "di lavori" e la conseguente applicazione della relativa normativa.

Si tratta, in buona sostanza, di una riformulazione più incisiva del principio già espresso dal 16° considerando della direttiva "servizi" (92/50/CE).

La normativa nazionale vigente sino al momento dell'emanazione della Legge Comunitaria per il 2004 (art. 2 della L. 109/1994 e s.m.i.; art. 3 del DLGlobal Service 157/1995) prescriveva, al contrario, che si dovesse aver riguardo per il valore economico delle prestazioni dedotte ed applicare la normativa relativa ai "lavori" laddove l'importo degli stessi fosse di rilievo superiore al 50 per cento dell'importo complessivo dell'appalto. Dunque, il criterio adottato dal legislatore italiano era sostanzialmente quello quantitativo.

Giova rammentare, senza voler qui ripercorrere tutte le tappe della lunga e faticosa evoluzione della materia, che il diritto comunitario è sovraordinato rispetto alle fonti del diritto interno. Da tale principio, di elaborazione giurisprudenziale, non trattandosi di questione espressamente affrontata dai Trattati, discendono due importanti corollari.

Da un lato, al legislatore nazionale non è consentito adottare provvedimenti difformi dalle norme comunitarie; dall'altro il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la piena efficacia del diritto comunitario, disapplicando direttamente qualsiasi disposizione nazionale contrastante, sia precedente che successiva.

Al fine di garantire in modo sempre più incisivo la supremazia del diritto comunitario sugli ordinamenti interni ed evitare che gli Stati membri potessero di fatto sottrarsi alle disposizioni europee (ad esempio, ritardando o omettendo di adottare gli atti di recepimento delle direttive comunitarie), la Corte di Giustizia Europea ha elaborato principi sempre più tendenti ad affermare l'efficacia diretta, a determinate condizioni, anche degli atti comunitari diversi dal regolamento (unica tipologia di provvedimento al quale i Trattati riconoscono espressamente tale efficacia). In questa linea interpretativa, è stata configurata, in particolare, la categoria delle c.d. "direttive dettagliate", atti, cioè, che contengono disposizioni così precise ed inequivoche da lasciare scarsi o nulli margini di discrezionalità al legislatore nazionale, che non può fare altro che recepirle pedissequamente.

E' ormai pacificamente riconosciuto che tali atti, benché adottati in forma di direttiva, sono immediatamente e direttamente applicabili nell'ordinamento interno degli Stati membri a prescindere dal recepimento, che assume una valenza, per così dire, formale.

Inoltre, non va dimenticato che la giurisprudenza comunitaria ha sempre sostenuto che, indipendentemente dall'efficacia, immediata o meno, della direttiva, il giudice nazionale è comunque tenuto ad applicare il diritto interno interpretandolo in modo da renderlo conforme alle disposizioni comunitarie, ancorché non recepite o recepite in modo incongruo.

Il criterio quantitativo adottato dal legislatore italiano, quindi, si poneva in contrasto non solo con la recente direttiva unificata (il cui recepimento avrebbe dovuto intervenire entro il 31.01.2006, ma che è stata, in effetti, recepita con il D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006, ma anche con la previgente direttiva "servizi" che, partendo da un approccio qualitativo, prescriveva, con particolare riferimento al settore dei servizi di gestione di proprietà (16° considerando della Direttiva 92/50), l'applicazione della direttiva servizi in tutti i casi in cui i lavori, a prescindere dalla loro rilevanza economica, avessero carattere accessorio rispetto all'oggetto principale dell'appalto.

Tant'è che la Commissione Europea, nel 2001, ha aperto una procedura di infrazione (n. 2001/2182) nei confronti dell'Italia, contestandole l'incompatibilità della normativa nazionale vigente con il diritto comunitario, laddove assoggetta alla disciplina "lavori" anche quegli affidamenti la cui componente "lavori", ancorché prevalente da un punto di vista economico, abbia tuttavia carattere chiaramente accessorio e non costituisca l'oggetto del contratto.

Nonostante l'apertura della procedura di infrazione, l'Autorità di Vigilanza per i Lavori Pubblici e parte della ma-

gistratura amministrativa, proprio sul tema del Global Service, avevano continuato ad adottare posizioni particolarmente rigorose nell'applicazione della norma contestata.

In particolare, l'Autorità di Vigilanza nel dettare indicazioni in merito alla stesura dei bandi di gara per l'affidamento dei contratti di Global Service (GURI n. 260/2002) pur richiamando espressamente il 16° considerando della Direttiva 92/50, ha ribadito la necessità di specificare "l'esatto ammontare delle singole prestazioni richieste (lavori, servizi, forniture) e la loro incidenza percentuale relativamente all'importo complessivo dell'appalto", mostrando così di voler perseverare nell'approccio quantitativo. In virtù di tale posizione, l'Autorità ha censurato l'operato di numerose amministrazioni pubbliche che avevano individuato nella normativa "servizi" quella applicabile agli affidamenti di Global Service, proprio facendo leva sul concetto di "accessorietà" dei lavori previsti nel contratto.

Peraltro, pur avendo rimesso mano alla legge quadro in materia di lavori pubblici nel 2002, con la c.d. Merloni *quater* (L. 166/2002), il legislatore italiano non aveva colto l'occasione per rimuovere il contrasto che aveva dato luogo alla procedura di infrazione, conservando la scelta della prevalenza economica delle prestazioni quale criterio unico e oggettivo da utilizzare per individuare l'"oggetto principale del contratto".

In definitiva, secondo l'indirizzo italiano, la prevalenza economica di una prestazione, a prescindere da qualsiasi ulteriore considerazione, sarebbe stata sempre e comunque incompatibile con la natura accessoria della stessa. Con ciò elevando il criterio quantitativo a parametro unico di valutazione dell'accessorietà.

La Commissione Europea non ha ritenuto, tuttavia, condivisibile tale orientamento e ha confermato i propri rilievi nel parere motivato inviato all'Italia in data 15.10.2003, nell'ambito della già citata procedura di infrazione, inducendo il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti all'emanazione della circolare n. 2316 recante "Disciplina dei contratti misti negli appalti pubblici di lavori forniture e servizi" (GURI n.79/2004). Con tale provvedimento, nelle more dell'adozione di una specifica iniziativa di adeguamento normativo, le amministrazioni aggiudicatrici sono state invitate a tener conto, in caso di appalti misti, "anche" del criterio basato sull'"oggetto principale del contratto".

L'annunciata iniziativa legislativa, è stata inserita nell'ambito del progetto di Legge Comunitaria per il 2004, ed ha visto la luce nel mese di aprile dell'anno 2005.

La L. 62/2005, difatti, all'art. 24, ha apportato varie modifiche alla Legge Merloni, con l'intento di superare almeno in parte le incongruenze della legge quadro rispetto agli orientamenti chiaramente espressi dalla normativa europea.

Tra le norme modificate c'è, per l'appunto, anche il discorso secondo periodo del comma primo dell'art. 2 della Legge Merloni, che stabiliva il criterio della rilevanza economica quale esclusivo elemento di valutazione per individuare la normativa da applicare agli appalti misti.

La nuova disposizione recita: "Nei contratti misti di lavori, forniture e servizi e nei contratti di forniture o di servizi quando comprendono lavori si applicano le norme della presente legge qualora i lavori assumano rilievo superiore al 50 per cento. Quest'ultima disposizione non si applica ove i lavori abbiano carattere meramente accesso-

rio rispetto all'oggetto principale dedotto in contratto".

La norma in questione certamente costituisce un passo importantissimo per il raggiungimento di quel traguardo di chiarezza e linearità che rappresenta un presupposto necessario allo sviluppo e alla diffusione, anche nella pubblica amministrazione, dei contratti misti, quale quello di Global Service.

Non può, tuttavia, non rilevarsi che il legislatore italiano, nell'elaborare la modifica normativa, avrebbe potuto essere maggiormente chiaro ed incisivo, dal momento che limitandosi ad aggiungere al comma originario l'ultima frase ("Quest'ultima disposizione non si applica ...") ha di fatto introdotto una mera eccezione alla regola generale della prevalenza economica, enunciata nel periodo precedente e riaffermata, conseguentemente, come regola primaria.

Nell'immediatezza dell'emanazione della norma in commento, da più parti si auspicava che gli interpreti, i giuristi, la magistratura e l'Autorità, chiamati, ognuno per quanto di rispettiva competenza, a relazionarsi con la disposizione sopra richiamata, non si facessero fuorviare e condizionare dalla tecnica legislativa – ancora una volta non felicissima – utilizzata per addivenire alla modifica della norma in questione.

In altre parole, ci si augurava che i nostalgici dell'apparentemente più semplice e meno problematico criterio quantitativo, non facessero leva proprio sulla natura eccezionale della deroga al principio della rilevanza economica introdotta dalla L. 62/2005, per ridurre nel concreto la portata della modifica normativa in commento.

Tale preoccupazione non appariva affatto peregrina se si considerava il contenuto della Deliberazione dell'Autorità per la Vigilanza dei Lavori Pubblici n. 3 del 2005, adottata nell'immediatezza della modifica normativa introdotta con la citata L. 62/2005, che di fatto usa il grimaldello dell'eccezione per giungere a conclusioni addirittura opposte rispetto alle intenzioni di adeguamento alla normativa comunitaria che hanno certamente ispirato il legislatore nazionale.

L'approccio obiettivamente poco felice del legislatore italiano alla delicata questione degli affidamenti di contratti misti, come si è già detto, è stato in qualche modo riconfermato anche dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici.

Il concetto di "servizio" e le recenti evoluzioni normative e giurisprudenziali

Si deve osservare che l'intervenuta correzione dell'anomalia della Legge Merloni con il ripristino del concetto europeo di "accessorietà", anziché di preminenza economica, ad opera della L. 62/2005, e la conferma – anche se stentata – del concetto all'interno del Codice dei Contratti Pubblici lascia intatta un'ulteriore problematica. Il presupposto per una corretta valutazione, nel caso concreto, dell'accessorietà dei "servizi" rispetto ai "lavori" o viceversa, è indissolubilmente legata all'esatta attribuzione delle prestazioni oggetto di appalto all'una o all'altra delle due diverse categorie.

In altre parole, se non vi è univocità e certezza nella definizione di una determinata prestazione come "lavoro" o come "servizio" è evidente che il mutamento del criterio di valutazione, da quantitativo a qualitativo, non sarà, di per se stesso, un elemento in grado di risolvere integralmente le incertezze registrate nell'individuazione dell'oggetto principale dell'appalto e, conseguentemente, della

normativa da applicare per il relativo affidamento. Si ricorda che la Legge quadro Merloni classificava all'interno dei "lavori" (cfr. art. 2) le "attività di manutenzione di opere ed impianti", che vengono definite, dall'art. 2 lett. l) del Regolamento attuativo (DPR 554/1999) come "combinazione di tutte le azioni tecniche, specialistiche ed amministrative, incluse le azioni di supervisione, volte a mantenere o a riportare un'opera o un impianto nella condizione di svolgere la funzione prevista dal provvedimento di approvazione del progetto". Stando a tale definizione, a titolo esemplificativo, rientrerebbero nella categoria dei lavori pubblici anche le mere attività di conduzione e supervisione degli impianti esistenti, quali azioni amministrative dirette al mantenimento della funzionalità dell'impianto stesso.

La Direttiva 2004/18/CE definisce, invece, gli appalti pubblici di lavori come quelli relativi a una delle attività di cui all'allegato I (allegato che non comprende nessuna voce espressamente relativa alla "manutenzione"), oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice, intesa come un *quid novi*.

Le attività di "manutenzione e riparazione", che non determinano modificazione della realtà fisica, sono classificate tra i "servizi" dalla Direttiva 2004/18/CE e, tra gli altri, comprendono espressamente (v. tavola di corrispondenza CPA allegata al "Vocabolario comune per gli appalti") riparazione, manutenzione e servizi affini connessi alle strade ed altre attrezzature, manutenzione di impianti di illuminazione pubblica e semafori, manutenzione di impianti di illuminazione stradale ed altri, storicamente classificati dalla giurisprudenza italiana come lavori.

Il concetto di "servizio" e il concetto di "lavoro" nel Codice dei Contratti Pubblici

Come si è detto, i concetti di "servizio" e "lavoro" adottati dal legislatore comunitario e da quello nazionale non sono coincidenti.

In buona sostanza, il diritto italiano tende ad estendere la qualificazione di "lavoro" anche a prestazioni che, in ambito comunitario, sono pacificamente ritenute "servizi".

Nel faticoso processo di omogeneizzazione dei criteri interpretativi portato avanti, non senza brusche battute d'arresto e preoccupanti involuzioni, dalla giurisprudenza nazionale, si inserisce un nuovo intervento normativo, quello del già richiamato Codice dei Contratti Pubblici, che certamente rappresenta un notevole passo indietro rispetto alla problematica in esame.

Il citato Codice, all'art. 3 fornisce le seguenti definizioni: "Gli appalti pubblici di lavori sono appalti pubblici aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero, previa acquisizione in sede di offerta del progetto definitivo, la progettazione esecutiva e l'esecuzione, relativamente a lavori o opere rientranti nell'allegato I, oppure, limitatamente alle ipotesi di cui alla parte II, titolo III, capo IV, l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dalla stazione appaltante o dall'ente aggiudicatore, sulla base del progetto preliminare posto a base di gara."

E poi ancora:

"I 'lavori' comprendono le attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro, manutenzio-

ne, di opere. Per 'opera' si intende il risultato di un insieme di lavori, che di per sé espliciti una funzione economica o tecnica. Le opere comprendono sia quelle che sono il risultato di un insieme di lavori edilizi o di genio civile di cui all'allegato I, sia quelle di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica."

E' evidenti come queste due definizioni, tra loro combinate, conducano ad un concetto di lavoro diametralmente opposto a quello indicato dalla Direttiva 2004/18/CE, che definisce gli appalti di "lavori" come quelli che hanno per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione e l'esecuzione di lavori relativi a una delle attività di cui all'allegato I o di un'opera, oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice.

Come già osservato, la "manutenzione" non figura né nella definizione di "lavoro" data dal legislatore comunitario né nell'elenco delle attività di cui all'Allegato I.

Al contrario, il Codice dei Contratti Pubblici inserisce forzatamente la manutenzione – come già aveva fatto la Legge Merloni – all'interno dei "lavori", riproponendo il tentativo di allargare l'alveo di questi ultimi rispetto a quanto previsto in sede europea.

Inoltre, tra le norme che vengono abrogate dal nuovo Codice non figura l'art. 2 lett. l) del DPR 554/1999, che definisce la manutenzione come "combinazione di tutte le azioni tecniche, specialistiche ed amministrative, incluse le azioni di supervisione, volte a mantenere o a riportare un'opera o un impianto nella condizione di svolgere la funzione prevista dal provvedimento di approvazione del progetto" e che quindi, come già detto, comprende nella categoria dei lavori pubblici addirittura e paradossalmente le mere attività di conduzione e supervisione degli impianti esistenti, quali azioni amministrative dirette al mantenimento della funzionalità dell'impianto stesso.

E' di tutta evidenza che urge un intervento correttivo delle citate disposizioni, giacché diversamente potrebbe di fatto vanificarsi la portata del criterio qualitativo per l'individuazione dell'oggetto principale dell'appalto attraverso una fuorviante qualificazione di tutta l'attività manutentiva all'interno dei lavori pubblici.

Conclusioni

In conclusione, la recente evoluzione normativa in ambito europeo appare orientata verso il riconoscimento di un ruolo centrale, nell'ambito degli affidamenti di Global Service di manutenzione dei patrimoni immobiliari e urbani, alla componente "servizi", destinata ad assurgere a oggetto principale del contratto, con tutto ciò che da tale qualificazione discende.

In ambito nazionale, complici norme non sempre chiare ed univoche, non sono state ancora completamente superate le incertezze giurisprudenziali relative alla qualificazione delle prestazioni di manutenzione quali servizi, benché si auspica che un maggiore approfondimento del "Vocabolario Comune degli Appalti" possa evitare il ripetersi di errori di giudizio, conducendo, se del caso, alla disapplicazione delle disposizioni di diritto interno (ci si riferisce, in particolare, al Codice dei Contratti Pubblici e all'art. 2 del DPR 554/1999) contrastanti con i principi comunitari in materia.

Ovviamente ci vorrà del tempo per poter verificare in quale modo sarà utilizzato, nella prassi, il concetto di "accessorietà". Non può negarsi, difatti, come emerso anche

nei lavori parlamentari, che in carenza di ulteriori chiarimenti in ordine ai tratti distintivi della sopra citata “accessorietà” – che non ricadano, però, nella mera valutazione del peso economico percentuale delle singole prestazioni – ci sia il rischio che si formino orientamenti interpretativi non uniformi che, di fatto, diano vita a prassi in contrasto con i principi di buon andamento dell’attività amministrativa, di libertà di iniziativa economica e di libera concorrenza tra gli operatori.

Alcuni passi avanti, dunque, sono stati fatti per rimuovere le incertezze interpretative che hanno fino ad oggi costituito un freno al ricorso, da parte delle amministrazioni pubbliche, allo strumento del Global Service di manutenzione immobiliare e urbana. Oltre all’adozione delle citate disposizioni legislative sia comunitarie che nazionali, difatti, appare opportuno ricordare nuovamente la Norma UNI 11136:2004 in materia di Global Service.

Si auspica, tuttavia, un intervento normativo più incisivo, anche sul piano del diritto interno, che rimuova definitivamente tutte le incertezze connesse all’affidamento di tale innovativa tipologia di contratto e, in particolare, andrebbe caldeggiato un intervento correttivo urgente sulle disposizioni contenute nel recente Codice dei Contratti Pubblici, nei limiti in cui le stesse, per i motivi già illustrati, appaiono in contrasto con quelle comunitarie.

NOTE

¹ Per le caratteristiche dimensionali e strutturali della nuova filiera di mercato del Global Service, si rimanda in particolare ai seguenti contributi:

– Arona A., *Il sorpasso della manutenzione*, in “Il Sole 24 Ore Edilizia e Territorio”, n. 14, 2007.

– Bellicini L., *Servizi integrati, Facility Management e Global Service: una nuova filiera di mercato*, in Curcio S. (a cura di), *Global Service. Linee guida per l'esternalizzazione dei servizi di Facility Management per i patrimoni immobiliari e urbani*, Terotec - Il Sole 24 Ore, Milano, 2005;

– CRESME, *Il Facility Management in Italia nel 2005: mercato, attori e nuove strategie tra innovazione e sistemi di piccola impresa*, Manutencoop, Roma, 2005;

– Curcio S., *I servizi di Facility Management: una nuova filiera di mercato per la gestione e la manutenzione degli edifici, delle città e del territorio*, in Terotec (a cura di), *Atti del 1° Forum del Mezzogiorno sul Facility Management*, EdiCom, Milano, 2006.

– Salaris A., *Il mercato del Facility Management e del Global Service*, in Curcio S. (a cura di), *Global Service. Linee guida per l'esternalizzazione dei servizi di Facility Management per i patrimoni immobiliari e urbani*, Terotec - Il Sole 24 Ore, Milano, 2005.

² V. al riguardo i *case study* riportati nella seconda sezione di Curcio S. (a cura di), *Global Service. Linee guida per l'esternalizzazione dei servizi di Facility Management per i patrimoni immobiliari e urbani*, Terotec - Il Sole 24 Ore, Milano, 2005, che rappresentano una significativa ma quantitativamente assai ridotta esemplificazione della copiosa produzione di gare di Global Service promossa da parte di amministrazioni pubbliche negli ultimi anni.

³ La norma UNI 11136, pubblicata nel settembre del 2004 e sviluppata nell'ambito dell'attività della Sottocommissione 3 UNI presieduta dal Prof. C. Molinari, è stata elaborata da un apposito Comitato nazionale normativo coordinato dal Prof. S. Curcio e costituito da una consistente e qualificata rappresentanza di committenze pubbliche e private, di associazioni ed imprese operanti nel settore e di strutture di ricerca universitarie.

⁴ Si richiamano di seguito la definizione e le caratteristiche fondamentali del Global Service di manutenzione così come espresse dalla UNI 10685:1997, che ha anticipato la UNI 11136:2004 nello specifico campo di applicazione industriale.

Definizione

“Contratto riferito ad una pluralità di servizi sostitutivi delle normali attività di manutenzione con piena responsabilità sui risultati da parte dell'assuntore.”

Caratteristiche

“Il committente affida ad un terzo per un periodo di tempo definito, la manutenzione di un bene al fine di:

- mantenerlo nello stato di conservazione richiesto;
- ottenerne la disponibilità a produrre e/o espletare il servizio richiesto;
- avere proposte di migliorie miranti a ridurre il costo del servizio e/o migliorare le caratteristiche tecniche del bene e la sua disponibilità a produrre.

Il committente garantisce la conduzione del bene secondo i parametri e le procedure concordate.

L'assuntore è responsabile delle scelte di progetto, di pianificazione, di direzione e di attuazione delle attività manutentive, salvo quanto espressamente concordato in maniera collegiale con il committente.

L'assuntore garantisce comunque il raggiungimento di tutti i risultati pattuiti.

L'assuntore fornisce la documentazione concordata che deve permettere al committente di:

- continuare ad avere la conoscenza della storia tecnico-economica del bene;
- valutare se l'assuntore ha operato nel rispetto del capitolato tecnico e del progetto del 'Global Service' di manutenzione.

Il compenso contrattuale è basato sui risultati ottenuti.

La misura dei risultati viene effettuata secondo metodologie concordate.”

⁵ Cfr. a questo riguardo:

– Curcio S. (a cura di), *Lessico del Facility Management. Gestione integrata e manutenzione degli edifici e dei patrimoni immobiliari*, Terotec - Il Sole 24 Ore, Milano, 2003;

– Curcio S., Talamo C., *Glossario del Facility Management*, Terotec - Il Sole 24 Ore/EdiCom, Milano, 2005.

⁶ V. al riguardo Curcio S. (a cura di), *Global Service. Linee guida per l'esternalizzazione dei servizi di Facility Management per i patrimoni immobiliari e urbani*, Terotec - Il Sole 24 Ore, Milano, 2005.

⁷ Con il termine organizzazione si intende in questa sede l'insieme delle diverse figure coinvolte nel processo di esternalizzazione dei servizi: committente, fornitore, subfornitori, ecc.

⁸ Spesso la maggioranza delle organizzazioni, anche se formalmente non attuano il modello di gestione per la qualità conforme allo standard ISO 9001, applica comunque concetti che risultano nella sostanza sovrapponibili a molti dei requisiti della norma; quindi, anche se in maniera “inconsapevole”, viene comunque applicato un modello di gestione per la qualità.

⁹ Normalmente nel testo i processi di gestione e manutenzione del patrimonio immobiliare vengono assunti come processi di supporto; questa assunzione è una semplificazione e non è evidentemente valida per alcune tipologie di patrimoni immobiliari (si pensi ad esempio a patrimoni di edilizia residenziale pubblica o a edifici ad uso alberghiero) ma viene considerata nel seguito come riferimento per sottolineare l'importanza dell'autovalutazione da parte di organizzazioni per le quali i processi di gestione non sono processi primari (come è nella maggior parte dei casi).

¹⁰ Il responsabile del processo è più comunemente indicato con il termine di “process owner”.

¹¹ Il sistema di misurazione presentato è il risultato di una ricerca finalizzata condotta dall'autrice presso il Politecnico di Milano - Dipartimento BEST, nell'ambito del Dottorato di Ricerca in “Programmazione, manutenzione e riqualificazione dei sistemi edilizi e urbani” (coordinatore Prof. C. Molinari): De Virgilio A., *Servizi di manutenzione immobiliare: la misura del successo. Lo sviluppo di un sistema di controllo e valutazione dei servizi di manutenzione dei patrimoni immobiliari*, Milano, 2004.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Per una bibliografia esaustiva estesa al **Facility Management** nei suoi diversi aspetti caratterizzanti, cfr.:

– Talamo C., *Repertorio bibliografico*, in Curcio S. (a cura di), *Lessico del Facility Management. Gestione integrata e manutenzione degli edifici e dei patrimoni immobiliari*, Terotec - Il Sole 24 Ore, Milano, 2003.

Per gli specifici riferimenti al **Global Service** per i patrimoni immobiliari e urbani, cfr. in particolare:

– AA.VV., *Qualità, servizi integrati, Global Service*, in Terotec (a cura di), *Atti del 1° Forum sui Servizi Integrati*, EdiCom, Milano, 2003;

– AA.VV., *L'esternalizzazione della manutenzione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico*, in IRPA (a cura dell'), *Primo rapporto sulle esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2007;

– Arona A., *Il sorpasso della manutenzione*, in "Il Sole 24 Ore Edilizia e Territorio", n. 14, 2007;

– Bottino P. L., *Il "Global Service" per la manutenzione della città: l'esperienza del Comune di Bologna*, in Curcio S. (a cura di), *Manutenzione dei patrimoni immobiliari. Modelli, strumenti e servizi innovativi*, Maggioli, Rimini, 1999;

– Cimadam G., *L'offerta di "Global Service" di manutenzione: l'esperienza di un consorzio di servizi integrati*, in Curcio S. (a cura di), *Manutenzione dei patrimoni immobiliari. Modelli, strumenti e servizi innovativi*, Maggioli, Rimini, 1999;

– Curcio S., (a cura di), *Manutenzione dei patrimoni immobiliari. Modelli, strumenti e servizi innovativi*, Maggioli, Rimini, 1999;

– Curcio S., Iadecola A., *Global Service for the Facility Management of real estate patrimonies: market characteristics and technical-normative innovations in the Italian context*, in CIB W70 (a cura di), *2002 Global Symposium Proceedings*, CIB, Glasgow, UK, 2002;

– Curcio S., *Global Service per la manutenzione immobiliare e urbana: caratteristiche del mercato e innovazioni tecnico-normative*, in AA.VV., *I contratti per la manutenzione immobiliare e urbana*, Atti della Conferenza, la Repubblica Affari & Finanza, Milano, 2003;

– Curcio S., *Global Service*, in Curcio S. (a cura di), *Lessico del Facility Management. Gestione integrata e manutenzione degli edifici e dei patrimoni immobiliari*, Terotec - Il Sole 24 Ore, Milano, 2003;

– Curcio S., *Il Global Service per la gestione integrata degli spazi*, in AA.VV., *Space Management nella P. A.: un campo innovativo di gestione delle risorse*, Atti del Convegno Forum P. A., Forum P. A., Roma, 2003;

– Curcio S., *Public Private Partnership in Facility Management: the state of art of Global Service in Italy*, in EuroFM, *Proceedings of the European Facility Management Conference 2004*, EuroFM, Copenhagen, 2004;

– Curcio S., *Global Service*, in Il Sole 24 Ore (a cura di), *Atti del 2° Forum Edilizia & Territorio*, Il Sole 24 Ore, Roma, 2004;

– Curcio S. (a cura di), *Global Service. Linee guida per l'esternalizzazione dei servizi di Facility Management per i patrimoni immobiliari e urbani*, Terotec - Il Sole 24 Ore, Milano, 2005;

– Curcio S., *I servizi di Facility Management: una nuova filiera di mercato per la gestione e la manutenzione degli edifici, delle città e del territorio*, in Terotec (a cura di), *Atti del 1° Forum del Mezzogiorno sul Facility Management*, EdiCom, Milano, 2006;

– CRESME, *Il mercato del Global Service e del Facility Management in Italia*, Proseg Italia, Torino, 2001;

– CRESME, *Facility Management 2002*, 2° rapporto annuale sulle dinamiche del mercato in Italia, Proseg Italia, Torino, 2002;

– CRESME, *Facility Management 2003*, 3° rapporto annuale

sulle dinamiche del mercato in Italia, Proseg Italia, Torino, 2003;

– CRESME, *Il Facility Management in Italia nel 2005: mercato, attori e nuove strategie tra innovazione e sistemi di piccola impresa*, Manutencoop, Roma, 2005;

– Edilforma (a cura di), *Facility Management e Global Service*, Quaderno n. 2, Edilforma, Roma, 2003;

– Furlanetto G., Mastriforti C., *Outsourcing e Global Service. Nuova frontiera della manutenzione*, Angeli, Milano, 2000;

– Guidoreni F., Marsocci L., *Global Service: manutenzione e facility management. Linee guida per l'appalto del servizio*, DEI, Roma, 2000;

– Guerrieri A., *Global Service immobiliare. Modelli e strumenti per la manutenzione e la gestione di strutture e impianti*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003;

– Lacava C., *Il Global Service: un modello di gestione integrata dei servizi*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, *La logistica integrata. Un modello per la gestione dei servizi e degli spazi di lavoro*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2004;

– Molinari C., "Norma UNI 10685:1998 e manutenzione di patrimoni immobiliari: un difficile trasferimento", in *Unificazione & Certificazione*, n.10, 2000;

– Pintus E., *Il Global Service e le scelte d'acquisto per le Amministrazioni Pubbliche*, in Pintus E., *Il Management dei processi d'acquisto e le scelte di innovazione sui servizi integrati*, Quaderni dell'Innovazione, n. 1, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, 2001;

– Presidenza del Consiglio dei Ministri/Public Procurement Network, *Italy: Global Service new managerial arrangements*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri/Public Procurement Network, *Public Procurement in Europe*, IPZS, Roma, 2005;

– Sciarelli M., *L'outsourcing strategico dei servizi integrati di gestione. Il Facility Management*, CEDAM, Napoli, 2005;

– Solustri C., *La gestione integrata dei patrimoni immobiliari. Global Service, piani di manutenzione: teoria e pratica*, Esselibri, Napoli, 2003.

Per gli specifici riferimenti tecnico-normativi di natura volontaria, cfr.:

– UNI 11136, *Global Service per la manutenzione dei patrimoni immobiliari. Linee guida*, UNI, Milano, 2004;

– UNI EN 15221-1, *Facility Management - Terms and definitions*, UNI, Milano, 2007;

– UNI EN 15221-2, *Facility Management - Guidance on how to prepare FM agreements*, UNI, Milano, 2007.

RIFERIMENTI TERMINOLOGICI

Le definizioni terminologiche qui riportate sono desunte da:

– Curcio S., Talamo C., *Glossario terminologico*, in Curcio S., *Lessico del Facility Management. Gestione integrata e manutenzione degli edifici e dei patrimoni immobiliari*, Terotec - Il Sole 24 Ore, Milano, 2003;

– Curcio S., Talamo C., *Glossario del Facility Management*, Terotec - Il Sole 24 Ore/EdiCom, Milano, 2005.

A

Anagrafe

Insieme sistematico delle informazioni necessarie a descrivere la consistenza e le caratteristiche tecniche degli edifici, supportato da opportuno metodo di classificazione e codifica degli stessi edifici e delle loro componenti tecnologiche e ambientali. Nota: in particolare, l'anagrafe può registrare informazioni sugli edifici relativamente all'identificazione, alla localizzazione, alle destinazioni d'uso, alle dimensioni, alle condizioni giuridiche e amministrative e alle caratteristiche tecnologico-costruttive, funzionali e prestazionali (anagrafe identificativa, tecnica, funzionale, amministrativa, ecc.).

Archivio di gestione immobiliare

Banca dati finalizzata alla gestione immobiliare. [UNI 10998:2002] Nota: in particolare, un archivio di gestione immobiliare assolve la duplice funzione di registrare le condizioni di gestione di un edificio e di orientarne le attività di gestione in base alla documentazione in esso contenuta.

Assuntore

Soggetto (anche capofila di un raggruppamento temporaneo di imprese) che, attraverso uno specifico contratto, assume da parte di un committente uno o più servizi per un edificio o un patrimonio immobiliare.

B

Benchmarking

Processo omogeneo di analisi, misurazione e raffronto di un determinato servizio in rapporto a parametri di riferimento desunti da analoghi servizi presenti sul mercato, finalizzato alla ricerca e al conseguimento di prestazioni superiori. [UNI 11136:2004]

C

Call Center

Unità organizzativa di gestione delle richieste degli utenti di un servizio e di coordinamento delle attività conseguentemente intraprese, predisposta dall'erogatore dello stesso servizio attraverso un sistema di contatto diretto (via telefono, via web, ecc.).

Censimento immobiliare

Sistema di operazioni e procedure finalizzate a definire la conoscenza delle caratteristiche quantitative e qualitative di un patrimonio immobiliare.

Committente

Cliente che, attraverso uno specifico contratto, appalta a un assuntore uno o più servizi per un edificio o un patrimonio immobiliare in proprietà o in locazione.

Conformità

Corrispondenza da parte di un prodotto, un processo o un servizio alle specifiche. [UNI EN 13306:2003]

Controllo della qualità

Sistema di procedure, tecniche e attività messe in atto per verificare il soddisfacimento dei requisiti di qualità di un servizio.

D

Disponibilità

Attitudine di un'entità a essere in grado di svolgere una funzione richiesta, in determinate condizioni, in un particolare istante o durante un dato intervallo di tempo, partendo dal presupposto che siano fornite le necessarie risorse esterne. [UNI EN 13306:2003] Nota: questa attitudine dipende dagli aspetti combinati di affidabilità, manutenibilità e supportabilità.

Documento di indirizzo preliminare

Documento elaborato dal committente che contiene gli esiti della verifica che ha portato alla scelta del Global Service e che supporta la successiva fase di richiesta d'offerta. [UNI 11136:2004]

E

Esigenza

Ciò che di necessità è richiesto esplicitamente o implicitamente da parte degli utenti e/o del committente per il normale svolgimento di un'attività o di una funzione all'interno di un edificio.

Esternalizzazione

Processo attraverso il quale un committente, avendo valutato le più opportune strategie economiche e/o modalità di presidio delle proprie competenze, affida a un soggetto esterno alla propria struttura (attraverso specifiche forme contrattuali e temporali e appropriate soluzioni organizzative) l'organizzazione, la gestione e la conduzione di uno o più servizi per un edificio o un patrimonio immobiliare in proprietà.

F

Facility

Servizio e/o risorsa che supporta il funzionamento di un'organizzazione.

Facility Management

Gestione integrata della pluralità dei servizi e dei processi (rivolti agli edifici, agli spazi, alle persone) non rientranti nel core business di un'organizzazione, ma necessari per il suo funzionamento.

Feedback dei servizi

Processo di analisi e interpretazione dei risultati conseguiti da azioni intraprese nell'ambito della gestione di un servizio che può essere adottato, attraverso un opportuno trasferimento delle relative "informazioni di ritorno", per influenzare processi decisionali e operativi posti a monte o a valle dello stesso servizio.

G

Global Service

Forma particolare di contratto di esternalizzazione basato sui risultati, attraverso cui un committente affida una serie di attività rivolte a un immobile o a un patrimonio immobiliare a un unico assuntore qualificato. [UNI 11136:2004]

Global Service di manutenzione (contratto basato sui risultati)

Contratto riferito a una pluralità di servizi sostitutivi delle normali attività di manutenzione con piena responsabilità sui risultati da parte dell'assuntore. [UNI 10685:1998]

Global Service di manutenzione immobiliare

Sistema integrato di attività di manutenzione immobiliare con piena responsabilità da parte dell'assuntore sui risultati in ter-

mini di raggiungimento e/o mantenimento di livelli prestazionali prestabiliti dal committente. [UNI 11136:2004]

I **Informazioni di ritorno**

Insieme delle informazioni tecniche, organizzative ed economiche relative agli interventi manutentivi eseguiti in un edificio.

Nota: costituiscono un contributo fondamentale per il piano di manutenzione e, se trasferite a un sistema informativo, comportano la graduale crescita di conoscenza sui comportamenti di materiali e componenti tecnologiche degli edifici, sulle modalità di intervento manutentivo, sui costi, ecc., favorendo di conseguenza un progressivo innalzamento delle capacità previsionali e programmatiche.

Internalizzazione

Processo attraverso il quale un committente, avendo valutato le più opportune strategie economiche e/o modalità di presidio delle proprie competenze, affida a un soggetto interno alla propria struttura, l'organizzazione, la gestione e la conduzione di uno o più servizi per un edificio o un patrimonio immobiliare in proprietà.

Ispezione

Verifica della conformità mediante misurazione, osservazione, prova o rilevazione dimensionale delle caratteristiche relative a un'entità. [UNI EN 13306:2003]

K **KPI (Key Performance Indicator)**

Indicatori-chiave definiti per la misurazione dei diversi livelli prestazionali raggiunti da un servizio per un edificio o per un patrimonio immobiliare.

M **Maintenance Management**

Gestione del complesso di politiche, attività e servizi finalizzati alla programmazione, all'organizzazione, all'esecuzione, al controllo e al monitoraggio della manutenzione di un edificio o di un patrimonio immobiliare.

Manuale di manutenzione

Documento operativo del piano di manutenzione. Si riferisce alla manutenzione delle parti più importanti di un edificio e in particolare degli impianti tecnologici. Fornisce, in relazione alle diverse unità tecnologiche, alle caratteristiche dei materiali o dei componenti interessati, le indicazioni necessarie per la corretta manutenzione nonché per il ricorso ai centri di assistenza o di servizio. [D.P.R. 554/1999, art. 40, commi 5-6]

Raccolta organica e sistematica di documenti attinenti l'insieme delle modalità di manutenzione, ispezione e controllo di componenti, elementi tecnici e unità funzionali del bene immobile, destinato ai tecnici della manutenzione. [UNI 10874:2000]

Manutenzione

Combinazione di tutte le azioni tecniche, specialistiche e amministrative, incluse le azioni di supervisione, volte a mantenere o a riportare un'opera o un impianto nella condizione di svolgere la funzione prevista dal provvedimento di approvazione del progetto. [D.P.R. 554/1999, art. 2, comma 1, lettera l)]

Combinazione di tutte le azioni tecniche, amministrative e gestionali, durante il ciclo di vita di un'entità, volte a mantenerla o riportarla in uno stato in cui possa eseguire la funzione richiesta. [UNI EN 13306:2003]

Manutenzione immobiliare

Complesso di attività e servizi finalizzati a garantire l'utilizzo del bene, mantenendone il valore patrimoniale e le prestazioni in-

iziali entro limiti accettabili per tutta la vita utile e favorendone l'adeguamento tecnico e normativo alle iniziali o nuove prestazioni tecniche scelte dal gestore o richieste dalla legislazione. [UNI 10604:1997]

Manutenzione urbana

Complesso di attività e servizi manutentivi rivolti a tutti i diversi sottosistemi costituenti il sistema urbano (beni immobiliari, infrastrutture viarie, reti tecnologiche, verde, arredo urbano, ecc.).

Monitoraggio

Attività, eseguita manualmente o automaticamente, destinata a osservare lo stato attuale di un'entità. [UNI EN 13306:2003]

Nota: il monitoraggio si distingue dall'ispezione in quanto è utilizzato per valutare qualunque cambiamento dei parametri dell'entità nel tempo; il monitoraggio può essere eseguito in modo continuo, a determinati intervalli di tempo oppure dopo un certo numero di operazioni.

Multiservice

Contratto attraverso il quale un committente affida a un soggetto esterno una molteplicità di servizi per un edificio o un patrimonio immobiliare di proprietà o in locazione.

N **Normativa esigenziale-prestazionale**

Normativa tecnica finalizzata alla definizione e al controllo della qualità edilizia e basata sul rapporto tra le prestazioni delle diverse componenti ambientali e tecnologiche di un edificio e le esigenze (requisiti) degli utenti ai quali l'edificio è destinato.

O **Offerta**

Atto con cui una parte (assuntore) propone a determinate condizioni (clausole contrattuali e prezzi) di fornire o svolgere un servizio in appalto a un potenziale cliente (committente), di propria iniziativa o rispondendo a una specifica richiesta. [UNI 10146:1992]

Outsourcing

Reperimento di risorse lavorative all'esterno di un'organizzazione produttiva.

P **Partnership**

Rapporto di servizio tra un committente e un appaltatore basato sulla reciproca interazione e sulla condivisione di conoscenze, competenze e rischi, finalizzato al raggiungimento di un risultato ottimale per entrambi.

Patrimonio immobiliare

Insieme di singoli edifici o complessi di edifici e loro pertinenze (quali spazi non edificati a verde e a parcheggio, attrezzature degli spazi esterni, infrastrutture, ecc.), di tipo civile o industriale, che fanno riferimento a un ente proprietario o gestore. [UNI 10951:2001]

Piano di manutenzione

Documento complementare al progetto esecutivo di un edificio che prevede, pianifica e programma, tenendo conto degli elaborati progettuali esecutivi effettivamente realizzati, l'attività di manutenzione dell'intervento al fine di mantenerne nel tempo la funzionalità, le caratteristiche di qualità, l'efficienza e il valore economico. Assume contenuto differenziato in relazione all'importanza e alla specificità dell'intervento, ed è costituito dai seguenti documenti operativi: il manuale d'uso; il manuale di manutenzione; il programma di manutenzione. [D.P.R. 554/1999, art. 40]

Serie strutturata di impegni che comprendono le attività, le procedure, le risorse e il tempo necessario per eseguire la manutenzione. [UNI EN 13306:2003]

Nota: è il principale strumento di gestione delle attività manutentive; esso programma nel tempo gli interventi, individua e alloca le risorse necessarie in attuazione delle strategie predeterminate dalla proprietà. In questa fase l'obiettivo è di ottimizzare l'affidabilità complessiva dell'immobile e di ogni singolo componente, mediante la definizione dei tipi di manutenzione da effettuare, unita all'individuazione delle frequenze degli interventi. Il piano di manutenzione deve essere aggiornato sulla base dei dati di ritorno o secondo necessità. [UNI 10604:1997]

Politica di manutenzione

Deve stabilire, nel rispetto degli obiettivi assunti dalla strategia immobiliare, le prestazioni da richiedere al servizio di manutenzione. [UNI 10604:1997]

Nota: per quanto possibile, fissa "standard di manutenzione" da perseguire attraverso opportuni "standard di qualità" e "di servizio" finalizzati al mantenimento dei livelli prestazionali di un edificio o di un patrimonio immobiliare.

Prestazione

Comportamento in esercizio di una componente tecnologica di un edificio rispetto a un determinato requisito, in determinate condizioni di uso e di sollecitazione.

Processo edilizio

Sequenza organizzata delle fasi operative di programmazione, progettazione, costruzione e gestione in cui si articola l'iter di sviluppo di un intervento edilizio.

Progetto di Global Service

Insieme di elaborati di natura tecnica, economica e finanziaria che devono essere predisposti da un potenziale assuntore al fine di illustrare dettagliatamente la propria proposta di offerta di Global Service a un committente. [UNI 11136:2004]

Programma di manutenzione

Documento operativo del piano di manutenzione. Prevede un sistema di controlli e di interventi da eseguire, a cadenze temporali o altrimenti prefissate, al fine di una corretta gestione del bene e delle sue parti nel corso degli anni. Esso si articola secondo tre sottoprogrammi: il sottoprogramma delle prestazioni; il sottoprogramma dei controlli; il sottoprogramma degli interventi. [D.P.R. 554/1999, art. 40, commi 7-8]

Documento programmatico, redatto in base alle strategie di manutenzione adottate, nel quale sono indicati gli specifici periodi temporali durante i quali un determinato lavoro di manutenzione deve essere eseguito. [UNI 10147:2003]

Nota: è fondamentalmente un documento tecnico-operativo che, in funzione delle più opportune strategie manutentive adottabili, traduce il piano di manutenzione in un programma temporale ed economico di esecuzione dei diversi interventi manutentivi.

Proposta di offerta di Global Service

Atto con cui un potenziale assuntore propone a determinate condizioni, attraverso la predisposizione di un apposito progetto, di fornire un Global Service a un committente. [UNI 11136:2004]

Prova di conformità

Prova utilizzata per verificare se una caratteristica o una proprietà di un'entità soddisfa o meno determinate specifiche. [UNI EN 13306:2003]

Q

Qualità

L'insieme delle proprietà e delle caratteristiche di un prodotto o di un servizio che conferiscono a esso la capacità di soddisfare esigenze espresse o implicite. [UNI EN ISO 8402:1995]

Nota: le esigenze espresse sono quelle definite da un contratto; le esigenze implicite sono quelle che, pur non contrattualmente espresse, rientrano tra le aspettative del cliente

Qualità ambientale

Misura del grado di rispondenza delle prestazioni di un edificio o delle sue componenti ai requisiti ambientali che ne hanno guidato la progettazione e la realizzazione.

Qualità attesa

I bisogni impliciti, espliciti e latenti dei clienti-utenti di un servizio.

Qualità di un servizio

Effetto collettivo delle prestazioni di servizio che determinano il grado di soddisfazione di un utilizzatore del servizio. [UNI 9910:1991]

Qualità edilizia

Misura del grado di rispondenza delle prestazioni di un edificio o delle sue componenti ai requisiti ambientali e tecnologici che ne hanno guidato la progettazione e la realizzazione.

Qualità erogata

Espressione di un insieme di indicatori attraverso i quali si verifica la rispondenza tra standard predefiniti e prestazioni in esercizio di un servizio.

Qualità percepita

Valutazione da parte dei clienti-utenti del grado di soddisfazione (sia a livello globale che analitico) di un servizio.

Qualità tecnologica

Misura del grado di rispondenza delle prestazioni di un edificio o delle sue componenti ai requisiti tecnologici che ne hanno guidato la progettazione e la realizzazione.

Quality assurance

Sistema di azioni pianificate di controllo e di verifica necessarie a fornire adeguata fiducia che un prodotto, un processo o un servizio soddisfi predeterminati requisiti di qualità.

R

Requisito

Traduzione di un'esigenza in un insieme di caratteri che la connotano quantitativamente e/o qualitativamente.

Requisito ambientale

Requisito di una componente di un edificio finalizzato alla definizione di una prestazione ambientale.

Requisito tecnologico

Requisito di una componente di un edificio finalizzato alla definizione di una prestazione tecnologica.

Richiesta di offerta

Atto con cui una parte (committente) chiede ad altre parti (potenziali assuntori) la disponibilità a svolgere un servizio in appalto a determinate condizioni (clausole contrattuali e prezzi) prefissate nella medesima richiesta di offerta. [UNI 10146:1992]

Richiesta di offerta di Global Service

Atto con cui un committente richiede a potenziali assuntori la disponibilità a fornire un Global Service a determinate condizioni, prefissate nella medesima richiesta di offerta, attraverso un capitolato tecnico di tipo prestazionale e un capitolato d'oneri. [UNI 11136:2004]

S

Servizi integrati

Insieme di funzioni svolte da un'organizzazione per un soggetto utente secondo una logica di integrazione dei diversi aspetti

della gestione (patrimoniale, tecnica, amministrativa, ecc.) con l'obiettivo di operare secondo una visione a sistema, di raggiungere i massimi livelli di efficienza del coordinamento e di ricercare sinergie.

Servizio

Insieme di funzioni offerte a un utilizzatore da un'organizzazione. [UNI 9910:1991]

Servizio di gestione

Insieme di funzioni svolte da un'organizzazione per un soggetto utente ai fini della gestione di un edificio o di un patrimonio immobiliare.

Servizio di manutenzione

Insieme di funzioni per la manutenzione offerte a un utilizzatore da un'organizzazione. [UNI 10992:2002]

Sistema ambientale

Insieme strutturato delle componenti ambientali (spaziali e funzionali) di un edificio.

Sistema di manutenzione

Struttura organizzativa, responsabilità e risorse, processi e procedure, necessarie per attuare la strategia di manutenzione. [UNI 10147:2003]

Sistema informativo di manutenzione

Strumento di supporto decisionale e operativo costituito da banche dati, procedure e funzioni finalizzate a raccogliere, archiviare, elaborare, utilizzare e aggiornare le informazioni necessarie per l'impostazione, l'attuazione e la gestione del servizio di manutenzione di un edificio o di un patrimonio immobiliare. [UNI 10951:2001]

Sistema qualità

Struttura organizzativa, procedure, processi e risorse necessarie affinché un ente consegua gli obiettivi di qualità prestabiliti, fornendo nel contempo garanzia di capacità di soddisfare le esigenze del cliente.

Sistema tecnologico

Insieme strutturato delle componenti tecnologiche (edilizie e impiantistiche) di un edificio.

SLA (Service Level Agreement)

Accordo contrattuale sui livelli di servizio attesi.

Specifica

Documento che stabilisce dei requisiti. [UNI EN ISO 8402:1995]

Specificazione ambientale

Espressione di un requisito di una componente ambientale di un edificio attraverso valori e/o attributi univocamente definiti.

Specificazione tecnologica

Espressione di un requisito di una componente tecnologica di un edificio attraverso valori e/o attributi univocamente definiti.

Standard di manutenzione

Espressione di determinati "standard di qualità" e "standard di servizio" attribuibili alle attività di manutenzione ai fini del mantenimento dei livelli di prestazione di un edificio o di un patrimonio immobiliare.

Nota: più specificamente, si tratta di un valore predeterminato in rapporto al quale vengono confrontati i valori effettivi per rilevarne e analizzarne gli scostamenti al fine di pianificare, verificare e ottimizzare le risorse disponibili utilizzabili per i servizi di manutenzione. È espressione di richieste prestazionali fornite dagli elementi tecnici o da sottosistemi in riferimento a soglie di degrado ammissibili, all'interno di un

sistema di priorità correntemente accettato (dal committente e dall'assuntore di un servizio di manutenzione).

Standard di qualità

Livelli di qualità prestazionale prefissati dal committente che l'assuntore di un servizio deve assicurare attraverso l'erogazione/esecuzione dello stesso servizio.

Standard di servizio

Caratteristiche e frequenze delle attività e modalità di erogazione/esecuzione di un servizio che l'assuntore dello stesso servizio deve assicurare in funzione di determinati standard di qualità prefissati dal committente.

Stato di disponibilità

Stato di un'entità caratterizzato dal fatto che essa possa eseguire una funzione richiesta, partendo dal presupposto che la fornitura di risorse esterne, eventualmente necessaria, sia assicurata. [UNI EN 13306:2003]

Stato di funzionamento

Stato in cui un'entità esegue una funzione richiesta. [UNI EN 13306:2003]

Stato di incapacità

Stato di un'entità caratterizzato dalla sua incapacità a eseguire una funzione richiesta, qualunque ne sia la ragione. [UNI EN 13306:2003]

Stato di indisponibilità

Stato di un'entità caratterizzato da un'avaria o da una possibile incapacità a eseguire una funzione richiesta durante la manutenzione preventiva. [UNI EN 13306:2003]

Stato di pericolo

Stato di un'entità che è giudicato come fonte probabile di lesioni alle persone, di rilevanti danni materiali o di altre conseguenze inaccettabili. [UNI EN 13306:2003]

Stato fisico

Livello di degradamento fisico di un edificio o di sue componenti tecnologiche. [UNI 11136:2004]

Stato manutentivo

Livello di manutenzione di un edificio o di sue componenti tecnologiche. [UNI 11136:2004]

Stato prestazionale

Livello di funzionamento in esercizio di un edificio o di sue componenti tecnologiche [UNI 11136:2004].

Strategia di manutenzione

Metodo gestionale utilizzato allo scopo di raggiungere gli obiettivi della manutenzione. [UNI EN 13306:2003]

Tipologia di intervento manutentivo selezionabile e adottabile al fine di realizzare le politiche manutentive assunte (manutenzione a guasto, preventiva, ecc.).

U

Utente

Qualsiasi soggetto che utilizza a qualsiasi titolo un immobile o un patrimonio immobiliare. [UNI 11136:2004]

GLI AUTORI

Angelo Ciribini, architetto, docente presso l'Università di Brescia, componente della Sottocommissione "Manutenzione dei patrimoni immobiliari" dell'UNI, componente del Comitato Scientifico e coordinatore del "Laboratorio della Qualità" di Terotec, autore di numerose ricerche e pubblicazioni sulla gestione della qualità nei processi edilizi pubblici.

Paola Conio, avvocato, esperta di legislazione in materia di appalti pubblici di servizi, autrice di studi e pubblicazioni sui processi di esternalizzazione dei servizi da parte di enti pubblici e privati.

Silvano Curcio, architetto, docente presso le Università Federico II di Napoli e La Sapienza di Roma, coordinatore dei Comitati normativi nazionali UNI "Global Service per la manutenzione dei patrimoni immobiliari" e UNI CEN "Facility Management", direttore generale di Terotec, autore di numerose ricerche e pubblicazioni sulla gestione e sulla manutenzione immobiliare e urbana.

Alessia De Virgilio, architetto, dottore di ricerca in "Programmazione, manutenzione e riqualificazione dei sistemi edilizi e urbani", esperta di modelli e sistemi di controllo della qualità dei servizi di manutenzione.

Luca Leone, avvocato, esperto di legislazione in materia di appalti pubblici di servizi, autore di studi e pubblicazioni sui processi di esternalizzazione dei servizi da parte di enti pubblici e privati.

Pier Giuseppe Mucci, architetto, dirigente del Comune di Modena, componente della Sottocommissione "Manutenzione dei patrimoni immobiliari" dell'UNI e del Comitato normativo nazionale UNI CEN "Facility Management", componente del Comitato Tecnico-Scientifico di Terotec.

Giancarlo Paganin, ingegnere, docente presso il Politecnico di Milano, coordinatore della Commissione WG7 del CEN TC 319 - Comitato Normativo Europeo per la Manutenzione, coordinatore del "Laboratorio della Qualità" di Terotec, autore di numerose ricerche e pubblicazioni sul controllo della qualità edilizia.

Enzo Scudellari, ingegnere, dirigente del Comune di Bologna, componente della Sottocommissione "Manutenzione dei patrimoni immobiliari" dell'UNI e del Comitato normativo nazionale UNI CEN "Facility Management", componente del Comitato Tecnico-Scientifico e coordinatore del "Laboratorio della Qualità" di Terotec.

Marco Storchi, coordinatore generale dei "Laboratori" di Terotec, esperto di progettazione e controllo dei processi di gestione dei servizi di Facility Management.

Nel momento in cui il mercato dei servizi di Facility Management e di Global Service sta vivendo un complesso e delicato “passaggio generazionale”, il tema della qualità appare “strategico” sia per le committenze che per le imprese delle diverse filiere che operano nel settore: alle prime, per poter soddisfare le sempre più articolate esigenze degli utenti destinatari dei servizi; alle seconde, per poter competere ed affermarsi in un mercato di certo sempre più “allettante” per dimensioni e prospettive economiche, ma ancora di fatto assai turbolento e alla ricerca di una completa maturazione e di un definitivo consolidamento.

In questo particolare contesto, Terotec ha inteso orientare uno specifico “Laboratorio” interno proprio sul tema della “qualità dei servizi”, al fine di attivare un “think tank” incentrato su uno degli aspetti problematici più caratterizzanti l’attuale mercato dei servizi di Facility Management e Global Service.

Attraverso il presente Rapporto, che sistematizza e diffonde i temi ed i contenuti individuati, discussi e sviluppati in quella sede, viene delineata e proposta una griglia di riferimento processuale per orientare e supportare tanto le committenze quanto le imprese ai fini di un governo della qualità negli appalti di Facility Management e Global Service.

Silvano Curcio, architetto, direttore generale di Terotec, è docente di “Processi e metodi della manutenzione edilizia e urbana” presso l’Università Federico II di Napoli e coordinatore scientifico e docente del Master “Gestione integrata dei patrimoni immobiliari” presso l’Università La Sapienza di Roma. Coordinatore nazionale dei Comitati UNI per le norme sul “Global Service” e sui “Sistemi informativi” per la manutenzione dei patrimoni immobiliari e per la normativa tecnica europea sul Facility Management (CEN TC 348), direttore dei programmi nazionali di ricerca del Ministero della Sanità sul Facility Management degli ospedali, è autore di numerose ricerche e pubblicazioni sulle problematiche tecnologiche connesse alla gestione e alla manutenzione immobiliare e urbana.

Giancarlo Paganin, ingegnere, ricercatore e docente presso il Dipartimento BEST “Building Environment Science & Technology” del Politecnico di Milano nel quale ricopre la funzione di Responsabile Qualità ai fini della certificazione ISO 9001. È coordinatore del gruppo di lavoro europeo CEN TC 319 WG7 “Maintenance of buildings”, membro della Sottocommissione UNI SC3 “Manutenzione dei patrimoni immobiliari” e coordinatore del “Laboratorio per la Qualità dei Servizi” di Terotec. Svolge attività di ricerca nell’ambito della tecnologia dell’architettura con particolare attenzione ai temi della manutenzione e gestione immobiliare, della qualità e della sicurezza; su questi temi è autore di numerose pubblicazioni nazionali e internazionali.



L’Associazione **Terotec** - Laboratorio per l’Innovazione della Manutenzione e della Gestione dei Patrimoni Urbani e Immobiliari (www.terotec.it) è stata fondata nel 2002.

Terotec è un “laboratorio tecnologico-scientifico” di riferimento nazionale che ha per scopo istituzionale la promozione, lo sviluppo e la diffusione della cultura e dell’innovazione nel campo della manutenzione e della gestione dei patrimoni urbani e immobiliari, con precisa applicazione a beni immobiliari, beni storici, artistici e architettonici, infrastrutture varie, reti tecnologiche, verde e arredo urbano.

Le attività istituzionali di Terotec hanno come destinatari tutti i soggetti pubblici e privati che operano e/o hanno interesse nel campo della manutenzione e della gestione dei patrimoni urbani e immobiliari e si sviluppano attraverso progetti e servizi finalizzati nei settori della ricerca applicata e dell’innovazione tecnologica, della sperimentazione organizzativo-gestionale, della formazione manageriale, della normazione tecnico-procedurale e dell’informazione specialistica.

Tra i più recenti progetti realizzati da Terotec: la norma UNI 11136 “Global Service per la manutenzione dei patrimoni immobiliari” (coordinamento comitato tecnico nazionale); il “Lessico del Facility Management” e le “Linee guida Global Service” (studi pubblicati da Il Sole 24 Ore); “Censiform”, il primo censimento nazionale dell’offerta formativa nel settore della gestione e della manutenzione immobiliare e urbana; “CenTer”, il primo centro di documentazione on web italiano ed europeo sul Facility Management. A Terotec è affidato il coordinamento del comitato tecnico nazionale UNI per la normativa europea sul Facility Management.

La rete delle competenze specialistiche presenti in Terotec integra sinergicamente associazioni ed imprese tra le più qualificate e rappresentative della filiera dei servizi di manutenzione e gestione immobiliare e urbana (soci promotori) con la componente più innovativa del mondo della committenza pubblica e della ricerca e della formazione universitaria nazionale (Comitato Tecnico-Scientifico).

Tra i soci promotori di Terotec figurano: ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili, Cofathec Servizi spa, Condotte Immobiliare spa, Coopservice scppa, FISE ASSIOMA Associazione Servizi Integrati a Organizzazione Manageriale Avanzata, Grandi Stazioni spa, Groma srl, Ingest Facility spa, Insula spa, La Cascina scppa, Manitalidea spa, Mantencoop scrl, Napoli Servizi spa, Openpl@n srl, Orion scrl, Pirelli & C. RE Facility Management spa, STI spa.



ISBN 978-88-95771-00-7



9 788895 771007 >