

TIPO DI DOCUMENTO:

ARTICOLO

TITOLO:

Capitolati per i servizi di FM: uno studio sui criteri base di redazione

SOTTOTITOLO:

AUTORE:

Cognome Nome (max. 3 tra virgole) / Ente / AA VV:

Rosa Fulvio, Talamo Cinzia

ESTRATTO DA PERIODICO:

Titolo:

FMI - Facility Management Italia

N°:

20

Del:

06/2013

ESTRATTO DA SITO INTERNET:

Indirizzo home page [http://]:

Indirizzo esteso [http://]:

Di:

Nazione:

Data primo contatto:

Data rimozione:

PAROLE CHIAVE:

capitolati, servizi integrati, facility management, requisiti

ABSTRACT:

MB

Il Dipartimento "ABC" del Politecnico di Milano, in stretta connessione con il lavoro dei "Tavoli Committenze-Imprese" di Patrimoni PA net, il Laboratorio Terotec & Fourm PA, ha prodotto di recente uno studio per la formulazione di linee orientative per l'elaborazione di documenti e procedure in grado di supportare le strutture di committenza pubblica nella stesura dei capitolati di servizi di FM. La ricerca ha preso spunto dalla constatazione del sostanziale e diffuso livello di disuniformità e inadeguatezza che contraddistingue ancora oggi la redazione dei capitolati di appalto da parte delle PA. Le risultanze del lavoro si prestano come base sperimentale per la promozione e lo sviluppo da parte di committenze ed imprese di contributi ancor più estesi e sistematici di raccolta, monitoraggio ed analisi critica di casi di studio e di "best/worst practice" settoriali.

Capitolati per i servizi di FM: uno studio sui criteri base di redazione

Il Dipartimento “ABC” del Politecnico di Milano, in stretta connessione con il lavoro dei “Tavoli Committenze-Imprese” di Patrimoni PA net, il Laboratorio Terotec & Fourm PA, ha prodotto di recente uno studio per la formulazione di linee orientative per l’elaborazione di documenti e procedure in grado di supportare le strutture di committenza pubblica nella stesura dei capitolati di servizi di FM. La ricerca ha preso spunto dalla constatazione del sostanziale e diffuso livello di disuniformità e inadeguatezza che contraddistingue ancora oggi la redazione dei capitolati di appalto da parte delle PA. Le risultanze del lavoro si prestano come base sperimentale per la promozione e lo sviluppo da parte di committenze ed imprese di contributi ancor più estesi e sistematici di raccolta, monitoraggio ed analisi critica di casi di studio e di “best/worst practice” settoriali.

FM services specifications: a study about the basic editing parameter

The “ABC” Department of Politecnico di Milano, interconnected with the activity of the “Working groups of Clients-Firms” by Patrimoni PA net, the Laboratory created by Terotec and Forum PA, has recently produced a study for the formulation of suggestive lines that are useful to create documents and procedures that are able to support the public client during the draft of the FM services specifications. The research has been inspired by the awareness of the lack of uniformity and the deficiency that still characterize the editing of the tender’s specifications by the PAs. The results of this work can be taken as applied standard for the promotion and development by clients and firms of more articulated and complex data collection, monitoring activities and critical analysis of sectorial case studies and “best/worst practice”.

Fulvio Rosa*
Cinzia Talamo**

Capitolati di appalto: il quadro della situazione

Dopo più di un decennio di esperienze di affidamento di servizi di Facility Management in esternalizzazione, presso le strutture pubbliche di committenza permangono ancora oggi difficoltà e incertezze nella redazione dei capitolati di appalto settoriali. Nonostante l’ormai vasta quantità di esperienze documentate e il fondamentale contributo chiarificatore derivante specie dalle norme UNI 11136:2004 e 11447:2012 in materia di Global Service immobiliare e urbano, ancora tardano a consolidarsi linee condivise e criteri generali orientativi per la formula-

zione di richieste di servizi per i patrimoni pubblici. L’analisi critica e il confronto di prassi fanno emergere l’estrema diversificazione e varietà nell’impostazione dei documenti capitolari, evidenziando difficoltà di omogeneizzazione delle procedure di redazione degli stessi, a monte, e di controllo e monitoraggio delle prestazioni erogate dall’aggiudicatore, a valle. Alla luce di queste premesse, nell’ambito dell’attività del Dipartimento ABC del Politecnico di Milano e in stretta connessione con il lavoro dei “Tavoli Committenze-Imprese” di Patrimoni PA net, il Laboratorio Terotec & Fourm PA, è stato sviluppato una ricerca mirante a proporre linee orientative

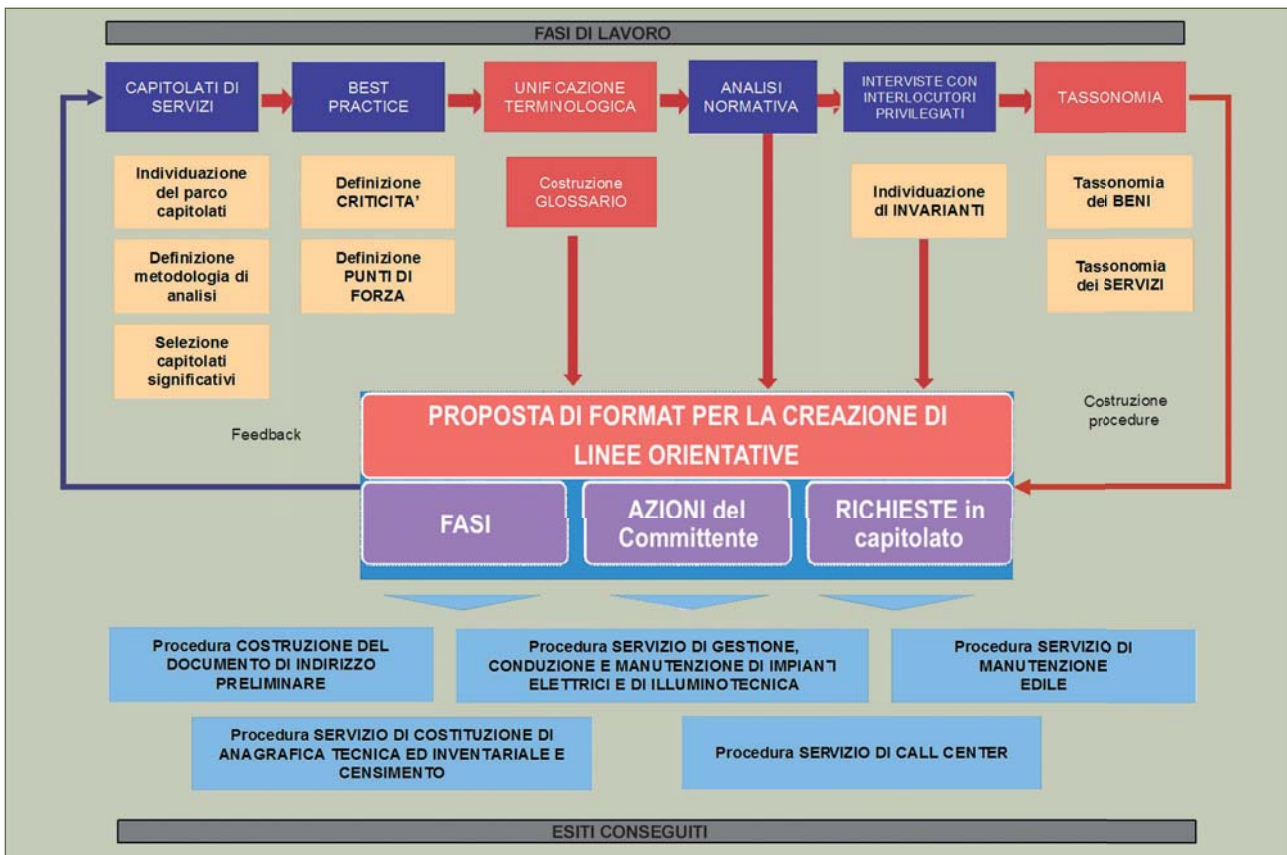


Figura 1 - La metodologia di lavoro

per l'elaborazione di documenti e procedure in grado di supportare le strutture di committenza pubblica nella stesura dei capitolati di servizi di FM. Tale indagine si è basata sull'analisi di casi studio di particolare rilevanza e sull'assunzione delle disposizioni normative cogenti e volontarie presenti negli ambiti di riferimento.

Criteri assunti e metodologia di lavoro

La proposta di linee orientative per le committenze ai fini della costruzione di capitolati di servizi di FM, specie in relazione ai contratti di Global Service, prende in considerazione sia i servizi da richiedere, sia le azioni istruttorie che il committente stesso dovrà effettuare per la stesura dei documenti

capitolari. Come base di partenza, lo studio ha assunto una serie di obiettivi, ritenuti tra le condizioni necessarie per un'efficace attività di stesura del capitolato; nella fattispecie:

- la definizione univoca delle fasi in cui si articola il processo di sviluppo di un appalto di servizi;
- la definizione delle azioni che il committente deve effettuare nella predisposizione delle richieste di servizio (varie attività di audit, analisi delle proprie esigenze, predisposizione di documenti, definizione di livelli minimi di servizio, ecc.);
- l'adozione di una terminologia unificata;
- la definizione di criteri di articolazione dei beni e dei servizi oggetto dell'appalto;
- la definizione di indicatori di performance;

▪ la definizione di strumenti per gestire la flessibilità nel tempo del contratto.

L'assunzione di questo insieme di obiettivi ha condotto alla messa a punto della metodologia di lavoro che è stata articolata in diverse fasi di lavoro (indagini sul campo, analisi critiche, rielaborazioni, ecc.), i cui esiti sono confluiti nella predisposizione di linee orientative per la stesura di capitolati.

Analisi di capitolati di riferimento

In base a varie categorie parametriche (tipologia di servizi, tipologia di committenze, destinazione d'uso degli immobili, ecc.), è stato selezionato un campione rappresentativo di capitolati di appalto di gare esperite, ritenuti

Edifici		
Residenziale	Pluri-abitazioni	
	Mono-abitazioni	
Non residenziale	Agricoli	
	Industriali	
	Commercio/Turismo	commercio < 2.000 mq
		commercio > 2.000 mq
	Varie	piccola distribuzione
		turismo
		Uffici/pubblico
	scuole	
	ospedali	
	spori/spettacolo	
	culto/varie	
Elementi urbani		
Parcheggi non pertinenziali	Autorimesse	
	Autosilo	
Infrastrutture tecnologiche	Reti di illuminazione pubblica e semaforica	
	Reti elettriche	
	Reti gas	
	Reti idriche	
	Reti di riscaldamento / raffrescamento	
	Reti fognarie	
	Reti di telecomunicazione	
Reti varie	Strade, autostrade e relative pertinenze	
	Marciapiedi, aree pedonali e altre aree ad uso pubblico	
	Parcheggi	
	Piste e stazioni aeroportuali	
Vie d'acqua	Ferrovie, linee tranviarie e metropolitane e relative pertinenze	
	Fiumi, canali e percorsi d'acqua	
Verde pubblico	Ville, parchi, giardini e boschi	
	Zone verdi urbane (aiuole, ecc.)	
Arredo urbano	Beni arborei	
	Arredi fissi e mobili	
Infrastrutture di trasporto	Infrastrutture per il trasporto pubblico	
Altre aree funzionali urbane	Altri beni urbani	

TASSONOMIA DEI BENI
 La classificazione dei beni è stata adottata per identificare i beni oggetto dei servizi richiesti in appalto. L'elaborazione dei dati ISTAT ha permesso la classificazione attraverso:

- **Criteri tipologici** (edifici, Elementi urbani);
- **Criteri di contesto** (residenziale, non residenziale, ecc.);

Figura 2 - Classificazione dei beni

come “best practice” delle prassi settoriali. Ciascuno capitolato è stato analizzato sulla base di una serie di chiavi di lettura relazionate ad ambiti peculiari e significativi della richiesta di servizi; nella fattispecie:

- centrale di governo;
- sistema informativo;
- censimento;
- anagrafica;
- gestione dei flussi informativi;
- gestione della documentazione tecnica, amministrativa e manutentiva;
- call center;
- sistema di monitoraggio delle prestazioni;
- gestione KPI e SLA;
- modalità di customer satisfaction;
- strategie di incentivazione;
- gestione delle penali;
- organizzazione del processo operativo;
- organizzazione del personale;
- gestione delle attività straordinarie e delle emergenze;
- informazione e formazione dei lavoratori;
- gestione della qualità;
- gestione della sicurezza; responsabilità civili e penali;
- condizioni e modalità di pagamento.

Da questa analisi puntuale e dal confronto tra gli stessi capitolati è emerso un quadro di riferimento riguardante le modalità di redazione, l'esplicitazione degli elementi “di forza” e la formulazione delle richieste ricorrenti; allo stesso modo sono emersi gli elementi di criticità e i punti “di debolezza”. L'analisi ha fornito significativi input da considerare accuratamente nella scrittura dei capitolati, in termini sia di indicazioni da assumere e da applicare, sia di allerta rispetto a rischi di possibili carenze e ambiguità.

Adozione di una terminologia unificata

Dall'analisi dei capitolati campione emerge con evidenza il permanere di una sostanziale incoerenza nella definizione terminologica e, di conseguenza, la necessità di individuare e codificare un lessico comune di riferimento che consenta l'uniformità di scrittura e di lettura dei documenti capitolari. Pertanto, in funzione delle diverse chiavi di lettura assunte per l'analisi dei capitolati, è stato elaborato un “glossario comune” attingendo a diverse fonti: i capitolati stessi

(laddove concordano nella definizione di concetti e termini); le norme UNI in materia (specie 11136:2004 e 11447:2012); gli studi tecnico-scientifici in materia di Terotec (in particolare S. Curcio, C. Talamo, *Glossario del Facility Management*, Milano, EdiCom, 2013).

Analisi normativa

Risulta assai importante, nel testo dei capitolati, riportare un riferimento quanto più dettagliato ed aggiornato alle norme settoriali, in grado di supportare i potenziali assuntori sia nell'assumere le cogenze prescritte dalle normative vigenti (norme cogenti), sia nell'adottare le linee di indirizzo formulate dal committente stesso (norme volontarie). Lo studio ha portato pertanto all'individuazione di tutte quelle norme (e dei loro specifici articoli/paragrafi) che possono riferirsi ai diversi ambiti di richiesta dei capitolati.

Interviste con interlocutori privilegiati

L'insieme delle acquisizioni assunte nell'ambito dello studio sono state costantemente confrontate con gli operatori del settore, attraverso la consultazione di qualificati rappresentanti di committenze pubbliche ed imprese di servizi di FM coinvolti nei “Tavoli Committenze-Imprese” di Patrimoni PA net.

Classificazione di beni e servizi

Necessità basilare per una corretta redazione dei capitolati è un'univoca classificazione dei beni e dei servizi. A tal fine lo studio ha portato alla formulazione di una specifica tassonomia, finalizzata alla puntuale ed univoca identificazione di beni e servizi attraverso una classificazione strutturata. Il sistema di classificazione formulato consente non solo di ottenere una visione e un inquadramento più efficace sotto il profilo

strategico, ma anche di poter fornire i necessari supporti nella definizione dei contenuti dei servizi stessi e nella richiesta dei livelli di servizio e di prestazione. La costruzione della tassonomia dei beni e dei servizi ha tenuto conto delle specifiche tipologie:

- di macro-aree dei beni (residenziali, non residenziali, infrastrutture tecnologiche, reti viarie, verde pubblico, arredo urbano, ecc.);
- dei beni (pluri-abitazioni, piccola distribuzione, ecc.);
- di macro-categorie dei servizi (per l'ambiente, per la persona, di governo, per il territorio, per gli edifici, per gli impianti, per le infrastrutture, ecc.);
- di singoli servizi.

Per la costruzione della tassonomia sono state assunte come fonti le categorizzazioni dei dati ISTAT e le norme UNI 11136:2004 e 11447:2012.

Linee orientative per la redazione dei capitolati

Le fasi e gli output di lavoro sopra descritti hanno permesso di elaborare una proposta di linee orientative per la redazione di capitolati di servizi di FM. Tali indirizzi sono articolati a partire dalle diverse fasi che riguardano l'intero ciclo di vita di un servizio: dalla fase istruttoria del contratto di affidamento, fino alla fase di riconsegna dei beni, una volta terminato l'appalto. Ad ogni fase processuale sono collegate due diversi tipi di procedure:

- "Azioni del Committente", vale a dire le indicazioni riferite alle operazioni da effettuarsi da parte del committente;
- "Richieste da capitolato", vale a dire i servizi e le prestazioni da richiedersi all'assuntore.

CATEGORIE SERVIZI	SERVIZI
Servizi per il territorio	Servizi di manutenzione, verifica e monitoraggio dell'arredo urbano
	Servizi di manutenzione, cura e monitoraggio del verde
	Servizi di manutenzione e cura di terreni ed impianti
	Servizi di manutenzione e monitoraggio di segnaletica orizzontale, verticale e luminosa
	Servizi di ingegneria tecnica per la redazione di Piano Regolatore dell'Illuminazione Comunale, Piano Urbano del Traffico, Piano Urbano Generale dei Servizi Sottosuolo e castelli stradali
	Servizi di verifica, monitoraggio e controllo della rete stradale e delle vie di terra
	Servizi di manutenzione del manto stradale e di pronto intervento buche
	Servizi di decoro urbano
	Servizi di sgombero neve, spargimento sale e trattamento antighiaccio
	Servizio di gestione di parcheggi
Servizi di manutenzione delle vie d'acqua	
Servizi per edifici, impianti, infrastrutture	Servizi di manutenzione edilizia ed impiantistica
	Servizi di ristrutturazione e conservazione del patrimonio edilizio monumentale, culturale e storico
	Servizio di gestione, conduzione e manutenzione di centrali e di impianti termici
	Servizio di gestione, conduzione e manutenzione di impianti di trattamento dell'aria
	Servizio di gestione, conduzione e manutenzione di impianti idrici, fognari
	Servizio di gestione, conduzione e manutenzione di impianti elettrici e di illuminotecnica
	Servizio di gestione, conduzione e manutenzione di impianti tecnologici di sicurezza
	Servizio di gestione, conduzione e manutenzione di impianti tecnologici di controllo
	Servizio di gestione, conduzione e manutenzione di impianti elevatori e di sollevamento
	Servizio di gestione, conduzione e manutenzione di reti telefoniche e di trasmissione dati
	Servizi di manutenzione di impianti speciali
	Servizi di reperibilità e pronto intervento
	Servizi di fornitura combustibili
Servizio di protezione o rimozione di amianto	
Servizi per l'ambiente e la persona	Servizi di pulizia ed igiene ambientale
	Servizi di disinfestazione, disinfezione e derattizzazione
	Servizi di raccolta e smaltimento rifiuti
	Servizi di reception e vigilanza
	Servizi di gestione documentale, archivio, stampa ed assimilabili
	Servizi di gestione spazi
	Servizi di ristorazione e gestione mensa
	Servizi di lavanderia
	Servizi di movimentazione carichi o trasporto oggetti
	Servizi di gestione parcheggio e zone carico/scarico merci
	Servizi di gestione e manutenzione di elementi di arredo interno ed esterno
Servizi di promozione dell'area di interesse	
Servizi di governo	Servizi di call center
	Servizi di costituzione e gestione di anagrafica tecnica ed inventariale
	Servizi di costituzione e gestione di sistemi informativi
	Servizi di gestione di centrali operative
	Servizi di due diligence legale
Servizi di consulenza e di supporto per azioni di acquisto o vendita	

Figura 3 - Classificazione dei servizi FM

APPALTO DI GLOBAL SERVICE - CRITERI DI IMPOSTAZIONE PRELIMINARE		
La fase di impostazione preliminare di un appalto di Global Service dovrà prevedere una comprensione iniziale degli obiettivi a cui dovrà tendere il contratto, al fine di strutturare in modo adeguato qualsiasi tipologia di operazione contemplata.		
Attori	Committente	
Output	Documento di Indirizzo Preliminare	
Sotto procedure	Conoscenza del patrimonio immobiliare Selezione delle attività esternalizzabili Valutazione dell'impatto organizzativo Modalità di finanziamento e strategia di investimento Definizione delle integrazioni e interferenze con altri servizi Definizione del modello di Centrale di Governo Redazione del Documento di Indirizzo Preliminare	
1	Conoscenza del patrimonio immobiliare	
Azioni	Identificazione della presenza dei beni Definizione della quantità Definizione della localizzazione Identificazione tipologia Identificazione delle destinazioni d'uso dei beni	
2	Selezione delle attività esternalizzabili	
La selezione delle attività esternalizzabili dovrà essere effettuata individuandone, alla luce dell'intero parco di attività presenti, quelle insostenibili a livello finanziario o logistico da parte del committente.		
Azioni	Identificazione della presenza di attività o servizi inerenti ai beni in oggetto Individuazione delle serie storiche dei costi delle attività manutentive dell'intero patrimonio immobiliare Analisi della composizione e dell'entità dei costi storici sostenuti e dei livelli di prestazione raggiunti per ciascuna attività Valutazione della sostenibilità economica dei servizi e dell'incidenza sul patrimonio della committenza Individuazione delle attività connotate da un costo elevato o non in linea con le strategie della committenza Individuazione di eventuali esigenze di servizi Preselezione delle attività; Analisi SWOT sull'esternalizzazione dei servizi e delle attività Conferma della selezione	
3	Valutazione dell'impatto organizzativo	
Il committente, specie nel caso in cui dovesse ricorrere per la prima volta all'affidamento di servizi attraverso il Global Service, dovrà valutare preliminarmente le ricadute derivanti in termini di organizzazione interna. In seguito all'adozione del Global Service, dovrà ridurre le competenze in materia di programmazione e di gestione diretta delle attività e potenziare le competenze in materia di supervisione e controllo sulle stesse attività.		
Azioni	Costituzione di apposito team dedicato Valutazione delle criticità delle singole attività in rapporto alle strategie di gestione del patrimonio Identificazione dell'organizzazione interna Analisi delle attività e delle figure operanti all'interno dei beni edili Individuazione delle soglie di convenienza economico-finanziaria che giustificano la selezione e/o l'aggregazione delle attività Valutazione dell'impatto	
4	Modalità di finanziamento e strategia di investimento	
Il committente dovrà effettuare tutte le indagini al fine di individuare, secondo le proprie possibilità e i propri obiettivi, le modalità di finanziamento ottimali e le strategie di investimento sulle quali basare il contratto di Global Service che verrà implementato.		
Azioni	Definizione dei costi del servizio da esternalizzare Individuazione delle modalità di finanziamento disponibili Individuazione di possibili partner investitori Definizione delle strategie di investimento	
5	Definizione del modello di Centrale di Governo	
Dovrà essere predisposta dal committente la struttura della Centrale di Governo, ovvero l'insieme delle attività di supporto all'erogazione dei servizi operativi oggetto dell'appalto di Global Service, con particolare riferimento alle funzioni di coordinamento, gestione e controllo.		
Azioni	Definizione di figure e ruoli Definizione degli ambiti di azione e delle specifiche di intervento (coordinamento, gestione e controllo) Definizione del modello organizzativo (interno o esterno alla committenza) Predisposizione e organizzazione delle attività (coordinamento e pianificazione delle attività operative, definizione delle modalità di ritorno delle informazioni, definizione delle modalità di monitoraggio e controllo del servizio, ecc.) Definizione dei range di normalità dei valori da monitorare	
6	Redazione del Documento di Indirizzo Preliminare	Azioni
La produzione di un documento snello e organico da parte del committente recante le informazioni inerenti alle strategie e valutazioni e agli impatti di ricaduta prevedibili sul proprio organico dovrà essere recepito dall'aggiudicatore e dovrà essere strutturato prevedendo: - situazione iniziale - finalità/obiettivi/strategie - esigenze - funzioni e tipologia dei servizi da esternalizzare - impatti organizzativi - regole e norme tecniche da rispettare - vincoli di riferimento - ordine di priorità - individuazione e nomina dei responsabili.		Richiamo dei servizi oggetto di esternalizzazione Richiamo alle strategie manutentive Richiamo dell'analisi e della stima dei costi presunti Redazione del documento Validazione del documento da parte del Responsabile del Procedimento

La strutturazione delle procedure è stata predisposta con l'obiettivo di essere adattabile ad una molteplicità di casi, contemplando contratti di Global Service, sia di Multiservizi in formule di partnership. Ogni procedura è strutturata secondo:

- la localizzazione della fase di riferimento a cui la procedura stessa si relaziona;
- l'indicazione del soggetto interessato nelle operazioni definite dalle procedure;
- l'eventuale scomposizione in sotto-procedure relative alle sotto-fasi del documento;
- le azioni che il committente dovrà eseguire in relazione alle richieste di capitolato;
- le richieste di capitolato, espresse tramite sia estratti dai capitolati campione esaminati ("best practice"), sia sintesi o rielaborazioni di ulteriori capitolati o da bibliografia e normativa inerente.

Prospettive di sviluppo

Lo studio presentato, le cui risultanze sono attualmente in fase di test, prende spunto dall'osservazione dell'ancora elevata variabilità riscontrabile nei testi dei capitolati di servizi di FM. Questa diffusa variabilità è attribuibile fondamentalmente ai seguenti fattori:

- mancato consolidamento di pratiche condivise;
- non adeguata diffusione dei contributi delle norme volontarie UNI;
- assenza di analisi e di osservazioni comparate sulle esperienze di gestione degli appalti.

Appare evidente che richieste capitolari spesso non "consapevolmente" orientate ed opportunamente strutturate sono in grado di innescare gran parte delle criticità che frequentemente si rilevano nell'attuazione degli appalti di servizi di FM.

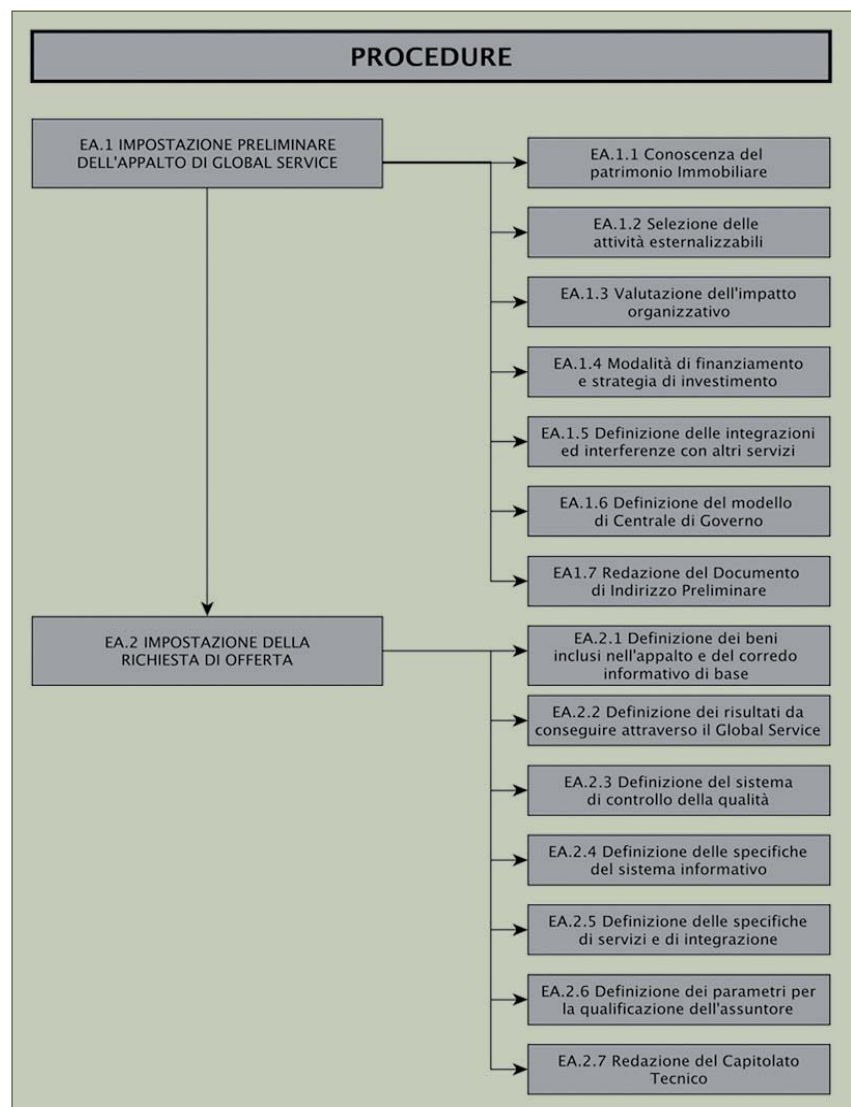


Figura 4 - Fasi e riferimenti alle procedure

In questo senso sarebbe estremamente utile da parte dei soggetti interessati - sia committenti che imprese di servizi - promuovere lo sviluppo ed il potenziamento di studi e di osservatori sui processi caratterizzanti gli appalti di servizi (sia ex ante, nelle fasi di stesura delle richieste nei documenti di capitolato, sia ex post, nelle fasi di attuazione post gara), oltre che il confronto sistematico degli esiti degli stessi appalti di servizi con le formulazioni e i livelli di approfondimento capitolari.

In questa direzione, la ricerca presentata in questa sede rappresenta un primo contributo metodologico e strumentale che si presta come base sperimentale di partenza per contributi ancor più estesi e sistematici di raccolta, monitoraggio ed analisi critica di casi di studio e di "best/worst practice" settoriali.

* Ricercatore Politecnico di Milano

**Docente Politecnico di Milano, Coordinatrice Laboratorio Formazione Terotec, Componente Comitato Scientifico "FMI"