

PATRIMONI PA net

QUADERNO DI LAVORO N.2/2012

GARE DI APPALTO DEI SERVIZI DI GESTIONE PER I PATRIMONI PUBBLICI

LINEE GUIDA PROGETTAZIONE SERVIZI



PATRIMONI PA net
PUBBLICO & PRIVATO PER GESTIRE E VALORIZZARE
IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC



GARE DI APPALTO DEI SERVIZI DI GESTIONE PER I PATRIMONI PUBBLICI

LINEE GUIDA PROGETTAZIONE SERVIZI

Curatori:

Giuseppe Gherardelli (*TAIIS*), Maria Laura Simeone (*Terotec*),
Marco Storchi* (*A+Network*), Claudio Tomasini (*ITACA*)

Contributi:

Pasqualino Bernabei (*RFI spa*), Andrea Braschi (*Università di Bologna*),
Paolo Cecchini (*CNS sc*), Marco Chiodo (*Simtek spa*),
Vincenzo Falzarano (*Poste Italiane spa*), Raffaele Gentile (*AUSL di Modena*),
Anna Maria Giovenale (*Università di Roma La Sapienza*), Mauro Renato Longo (*Consip spa*),
Andrea Martinez (*Cofely Italia spa*), Francesco Scriva (*Provincia di Genova*),
Cinzia Talamo (*Politecnico di Milano*), Maurizio Tufaro (*Provincia di Treviso*),
Stefano Valentini (*GBC Italia*), Matteo Vignoli (*Università di Modena e Reggio Emilia*),
Francesco Vitola (*Politecnico di Milano*), Paolo Zadra (*AGESI*), Antonio Zonta (*Provincia di Treviso*)

* Coordinamento redazionale



PATRIMONI PA net

Quaderno di lavoro n. 2/2012

Gare di appalto dei servizi di gestione per i patrimoni pubblici
LINEE GUIDA PROGETTAZIONE SERVIZI



ISBN 9788897169185

Publicato on-line nel gennaio 2013
Questo testo è disponibile sui siti:

www.patrimonipnet.it

www.forumpa.it

www.terotec.it

INDICE

PRESENTAZIONE	5
DAI TAVOLI "COMMITTENZE-IMPRESE"	
AI "QUADERNI DI LAVORO" DI PATRIMONI PA net	
INTRODUZIONE	7
UN PROGETTO PER I SERVIZI DI FACILITY MANAGEMENT	
- Dai lavori ai servizi pubblici: il ruolo strategico della progettazione	7
- Le Linee guida di Patrimoni PA net	8
CAPITOLO 1. ANALISI DEL CONTESTO	10
1.1 Le criticità nella progettazione dei servizi	11
1.2 Le esigenze degli operatori del mercato settoriale	18
1.3 Le tendenze del settore: prassi e consuetudini	19
1.4 Obiettivi delle Linee guida	20
CAPITOLO 2. IL QUADRO NORMATIVO	22
2.1 La normativa cogente: il Codice dei Contratti e il Regolamento Attuativo	23
2.2 La normativa volontaria: le norme UNI settoriali	26
CAPITOLO 3. LE FASI DEL PROCESSO DI PROGETTAZIONE DEI SERVIZI	29
3.1 Fase pre-gara	31
3.1.1 Impostazione preliminare dell'appalto di servizi	31
3.1.1.1 Programmazione - pianificazione	31
3.1.1.2 Il Piano del progetto di appalto	31
3.1.1.3 Lo Studio di Fattibilità	32
3.1.1.4 Il Documento di Indirizzo Preliminare	36
3.1.1.5 Verifica di coerenza con gli strumenti di programmazione - pianificazione	37
3.1.2 Impostazione della richiesta di offerta	37
3.1.2.1 Informazioni sullo stato di consistenza del patrimonio	38
3.1.2.2 Definizione dei risultati da conseguire	38
3.1.2.3 Il Dossier del progetto di appalto	39
3.2 Fase di gara	40
3.2.1 Il Progetto-offerta	41
3.2.2 Gestione della procedura di selezione	43
3.2.3 Aggiudicazione della gara	43

3.3 Fase post-gara	44
3.3.1 Definizione del contratto	44
3.3.2 Avvio del contratto	46
3.3.3 Esecuzione del contratto	47
3.3.4 Chiusura del contratto	47
CAPITOLO 4. DAL PROGETTO ALLA GESTIONE DEI SERVIZI PER IL PATRIMONIO: ESPERIENZE SUL CAMPO	49
4.1 L'esperienza della Provincia di Genova	50
4.2 L'esperienza della Provincia di Treviso	73
4.3 L'esperienza del Politecnico di Milano	87

PRESENTAZIONE

Carlo Mochi Sismondi (*Forum PA*), Franco Tumino (*Terotec*)

DAI TAVOLI "COMMITTENZE-IMPRESE" AI "QUADERNI DI LAVORO" DI PATRIMONI PA net

Il Laboratorio Patrimoni PA net (www.patrimonipanet.it) nasce nel 2010 dall'alleanza tra FORUM PA e TEROTEC con la duplice finalità di promuovere sul campo:

- la diffusione di una cultura e prassi manageriale del programmare e governare "consapevolmente" ed "eticamente" i processi di esternalizzazione dei servizi rivolti ai patrimoni immobiliari, urbani e territoriali pubblici nell'ottica di una "partnership" tra enti pubblici (amministrazioni pubbliche centrali e locali ed enti di interesse pubblico) ed operatori privati (imprese di servizi integrati di Property, Facility & Energy Management, di Global Service, di costruzioni, di finanza e gestione immobiliare, ecc.);
- la rappresentazione e la condivisione di istanze e problematiche irrisolte del mercato dei servizi settoriali nell'ottica di un superamento della "forbice" di approcci, comportamenti, interessi e rapporti tra operatori pubblici e operatori privati e di un corretto sviluppo dello stesso mercato "in qualità" e secondo "regole condivise".

Rispetto a queste finalità, Patrimoni PA net svolge un duplice ruolo:

- di "motore di saperi", in grado di attivare processi e strumenti innovativi di acquisizione, distribuzione e condivisione di un corredo comune di conoscenze specialistiche per la diffusione e il radicamento di una nuova cultura e prassi del management dei servizi per i patrimoni, così come di una "competitive intelligence" da parte delle committenze pubbliche e delle imprese private;
- di "catalizzatore della partnership pubblico-privato", in grado di attivare, indirizzare e presidiare tavoli permanenti di confronto e interfacciamento tra committenze pubbliche e imprese (a livello di singoli soggetti e di associazioni di rappresentanza) per favorire la discussione e la risoluzione dei nodi e dei problemi aperti del mercato, così come la condivisione di "best practice", linee guida, standard e modelli di riferimento.

Tra le diverse iniziative in cui Patrimoni PA net coinvolge attivamente gli enti pubblici, le imprese e le rispettive associazioni di rappresentanza (eventi e "premi" per conoscere e valorizzare le "best practice" pubblico-privato, workshop mirati di formazione e informazione, studi e ricerche sull'innovazione settoriale, ecc.), di certo il ruolo più

significativo e strategico è assunto dai Tavoli di lavoro “Committenze-Imprese”. Attivati già dal 2010 e concretamente orientati in un’ottica di “problem setting & solving”, i Tavoli di lavoro “Committenze-Imprese” di Patrimoni PA net sono costituiti da qualificati rappresentanti del mondo delle PA, delle imprese e dell’università, guidati da una direzione tecnico-scientifica e da apposite strutture di coordinamento facenti capo - oltre a Terotec e a FORUM PA - a tre soggetti-chiave del mercato:

- AVCP, l’Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici;
- ITACA, l’Istituto per l’Innovazione e la Trasparenza degli Appalti - Associazione Federale delle Regioni e delle Province Autonome;
- TAIIS, il Tavolo Interassociativo delle Imprese dei Servizi.

Per il secondo ciclo di attività, intrapreso dalla fine del 2011, i Tavoli “Committenze-Imprese” hanno inteso concentrarsi su un “focus” condiviso di estrema criticità per il mercato: l’attuale sistema di gestione delle gare di appalto di servizi settoriali. Rispetto a questo tema strategico, hanno svolto un’intensa attività di lavoro collegiale.

In questo quadro, i diversi contributi prodotti in termini sia analitici che propositivi sono stati opportunamente raccolti e sistematizzati dapprima come anticipazione nel “Libro Bianco 2012” (maggio 2012) ed ora come approfondimento nei presenti “Quaderni di lavoro”.

Tali importanti strumenti, che si pongono in una logica di coerente continuità e approfondimento rispetto al programma di lavoro intrapreso, rappresentano per Patrimoni PA net un ulteriore concreto e significativo risultato conseguito e, al tempo stesso, una fondamentale piattaforma condivisa di propulsione per l’ulteriore sviluppo dell’attività dei Tavoli di lavoro “Committenze-Imprese”.

INTRODUZIONE

Silvano Curcio (*Terotec, Università di Roma La Sapienza*)

UN PROGETTO PER I SERVIZI DI FACILITY MANAGEMENT

DAI LAVORI AI SERVIZI PUBBLICI: IL RUOLO STRATEGICO DELLA PROGETTAZIONE

Nel momento in cui il mercato dei servizi di Facility Management per la gestione e la valorizzazione dei patrimoni immobiliari e urbani pubblici sta vivendo un complesso e delicato “passaggio generazionale”, il tema del “progetto” dei servizi appare strategico sia per le committenze che per le imprese delle diverse filiere che operano nel settore. Alle prime, per poter tentare di interpretare e soddisfare le sempre più articolate esigenze degli utenti destinatari degli stessi servizi; alle seconde, per poter tentare di avvicinare e presidiare un nuovo mercato che - pur in presenza della perdurante crisi congiunturale - gli analisti economici attestano mantenere (se non consolidare) una significativa e costante progressione dimensionale e prospettare ulteriori concrete potenzialità di sviluppo.

Tale ruolo strategico è reso ancor più cruciale dall'obbligo ormai inderogabile per le PA di utilizzare e gestire le sempre più limitate risorse a disposizione secondo criteri di massima e rigorosa economicità, oltre che di consapevole “sostenibilità” in termini di efficienza, efficacia e qualità.

Ma le prassi del progetto dei servizi e dei sottesi relativi complessi processi di programmazione, implementazione, governo e controllo trovano ancora notevoli e diffuse difficoltà e resistenze ad esser metabolizzate e trasferite direttamente sul campo proprio da parte degli stessi operatori della committenza e delle imprese.

Diversi ma copresenti sono i fattori problematici che concorrono a determinare tale situazione; tra questi, in special modo, quelli determinati a causa di evidenti criticità di natura:

- *normativa*
le norme sugli appalti pubblici di servizi risultano ancora oggi fortemente “merlonizzate” (vale a dire condizionate da un’impostazione profondamente ancorata alla tradizionale e consolidata visione dei “lavori” pubblici) e i riferimenti ai diversi livelli e contenuti della progettazione dei servizi sono generici, privi di fatto di sostanza tecnica e conseguentemente astratti e meramente formali;
- *strumentale*
mancano del tutto, anche qui diversamente dal settore dei lavori pubblici, adeguate strumentazioni tecniche (linee guida, norme volontarie, protocolli, manuali tecnici, ecc.) di indirizzo e di supporto per le specifiche procedure di progettazione dei servizi settoriali;

- *processuale*
manca una visione sistemica processuale dell'attività di progettazione dei servizi (a partire dalla stessa interpretazione e definizione del quadro di esigenze da soddisfare), ciò ripercuotendosi direttamente e in particolare sulle modalità di elaborazione dei capitolati d'appalto, il più delle volte generici, incoerenti e privi di mirati riferimenti base per l'indirizzo, il governo e il controllo dei servizi da erogare;
- *culturale*
manca tra gli operatori pubblici e privati del settore una visione della programmazione e della progettazione dei servizi opportunamente relazionata all'aspetto "imateriale" dei servizi (i tradizionali "lavori", infatti, producono "opere", rispetto alle quali il progetto è di norma in grado di rapportarsi concretamente in ragione della "fisicità" delle opere stesse; i servizi, invece, producono "risultati" quasi mai fisicamente tangibili, rispetto ai quali l'approccio progettuale tradizionale entra in crisi (esempio tipico, al riguardo, è la diversa accezione del concetto di requisito/prestazione se applicato al sistema edilizio o impiantistico di un edificio oppure a un qualsiasi servizio di Facility Management).

Tale quadro di criticità si riflette peraltro su un settore - quello dei servizi per i patrimoni pubblici - in cui i processi sempre più spinti di esternalizzazione richiedono l'assunzione e il presidio da parte delle PA di sempre più accentuati ed inesternalizzabili compiti di programmazione e controllo, demandando le funzioni prettamente operative a imprese esterne adeguatamente qualificate e dotate del necessario know how.

Ebbene, proprio rispetto a questi compiti chiave delle PA, la progettazione dovrebbe invece assumere un fondamentale ruolo di supporto metodologico e strumentale: come processo integrato di "decisioni" di ordine esigenziale/prestazionale e come sistema codificato di elaborazione/trasmisione di informazioni/indicazioni espressamente rivolte agli operatori cui spetta gestire sul campo i servizi stessi.

Di fatto, per il settore dei servizi di Facility Management è ormai tempo di un approccio e di un processo progettuale organicamente calibrato, modulato e implementato rispetto a quattro diversi ma integrati livelli di sviluppo: dalla "metaprogettazione" alla progettazione preliminare, dalla progettazione definitiva alla progettazione esecutiva.

E, paradossalmente, il richiamato e stigmatizzato fenomeno di "merlonizzazione" delle norme sugli appalti di servizi pubblici non ha minimamente riguardato il trasferimento nel settore in esame proprio di quelle regole di articolazione che connotano cogentemente il progetto dei "lavori pubblici" (attraverso, appunto, gli strumenti dello studio di fattibilità e del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo).

LE LINEE GUIDA DI PATRIMONI PA net

In questo scenario e specie a seguito delle gravi ripercussioni della perdurante crisi economica, non è casuale che gli operatori pubblici e privati del mercato dei servizi

per i patrimoni pubblici segnalino con insistenza come l'attuale ormai obsoleto e inadeguato sistema di governo e di gestione delle gare di appalto rappresenti un problema cruciale per lo stesso mercato, addensandosi/manifestandosi/innescandosi attorno ad esso gran parte delle pesanti criticità che si riflettono sugli appalti pubblici settoriali.

Gli stessi operatori del mercato evidenziano al riguardo la stringente necessità di produrre contributi sia analitici che propositivi in risposta a specifiche istanze-chiave, tra le quali in primis l'adozione e la diffusione di adeguate prassi di progettazione dei servizi. Recependo questa istanza di fondo, Patrimoni PA net ha inteso costituire ed attivare dalla fine del 2011 uno specifico Tavolo "Committenze-Imprese" incentrato proprio sulla "Qualificazione dei progetti di servizi".

Le tematiche caratterizzanti il Tavolo sono state sviluppate da un apposito "gruppo di lavoro" costituito da qualificati rappresentanti di PA, imprese e università, sotto la direzione scientifica di Patrimoni PA net e con il coordinamento di tre soggetti-chiave del mercato: AVCP, l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici; ITACA, l'Istituto per l'innovazione e la Trasparenza degli Appalti - Associazione Federale delle Regioni e delle Province Autonome; TAILS, il Tavolo Interassociativo delle Imprese dei Servizi. Attraverso un'intensa attività articolata in sessioni ristrette di lavoro, workshop tematici plenari e think tank di approfondimento, la struttura di coordinamento del Tavolo - avvalendosi del supporto di un'apposita piattaforma on line di discussione e condivisione dei materiali (www.patrimonipanet.it) - ha animato i lavori, indirizzato i contenuti del dibattito e curato la redazione degli output via via prodotti.

I contributi fin qui prodotti - opportunamente raccolti e sistematizzati - sono confluiti dapprima nel "**Libro bianco**" (maggio 2012), che ha costituito al tempo stesso una prima sintesi dell'attività del Tavolo e un'anticipazione degli output finali.

Output finali che, in forma di "Linee guida" e attraverso il presente "Quaderno di lavoro", vengono oggi posti all'attenzione e a disposizione di tutti gli operatori pubblici e privati del mercato come importante strumento tecnico-divulgativo finalizzato a:

- mettere a fattor comune e a disposizione delle PA e delle imprese operanti nel mercato il corredo condiviso di analisi, indirizzi e proposte scaturito dal lavoro del Tavolo;
- diffondere tale corredo analitico e propositivo presso le stesse PA ed imprese per contribuire a migliorarne/razionalizzarne/innovarne i processi e le prassi gestionali adottati sul campo;
- favorire la presentazione/segnalazione degli stessi contenuti propositivi ai soggetti pubblici istituzionalmente preposti a promuoverne/consentirne un possibile recepimento a livello legislativo e normativo nazionale e comunitario.

1

ANALISI DEL CONTESTO

1.1 LE CRITICITÀ NELLA PROGETTAZIONE DEI SERVIZI

Nella cultura tecnica prevalente, il termine “progetto” (design) è legato al progetto di un’opera pubblica, o comunque di un’opera di ingegneria civile. Nell’ambito delle opere pubbliche, a sua volta, il progetto viene generalmente rappresentato solo mediante l’insieme degli elaborati grafici descrittivi dell’opera, eventualmente integrati da capitoli ed altri documenti amministrativi, ai quali viene prevalentemente conferita una valenza contrattuale piuttosto che gestionale. Si tende quindi a definire il concetto di “progetto” partendo dall’opera pubblica, piuttosto che considerare l’opera pubblica come uno dei tanti possibili obiettivi di un “progetto”. L’identificazione del termine “progetto” con il contesto dell’opera pubblica può determinare ancor più difficoltà interpretative quando si intende affrontare l’attività di progettazione di un servizio.

A questa dicotomia si aggiunge quella derivante dal recepimento, nel lessico operativo, della nomenclatura inglese, con la complessità di interpretazione del termine “progetto” nella doppia accezione di “project” e di “design”.

Il significato di “progetto” nella definizione tratta da “Wikipedia” si identifica con il “complesso di attività correlate tra loro, finalizzate a creare percorsi e/o prodotti o a realizzare servizi rispondenti a obiettivi specifici determinati”.

In forma più strutturata, l’AICE - Associazione Italiana di Ingegneria Economica definisce il progetto come “insieme di attività che gode delle seguenti proprietà:

1. *finalizzazione (tutte le attività sono volte al conseguimento di un obiettivo comune predefinito e sono distinte dalle altre attività aziendali);*
2. *multidisciplinarietà (con relativa necessità di integrazione);*
3. *unicità (l’obiettivo è peculiare del progetto e richiede uno sforzo di definizione, non ripetitivo, del modo di operare);*
4. *temporaneità (è dato un orizzonte temporale e, dopo aver raggiunto l’obiettivo, il progetto termina);*
5. *risorse limitate (che devono pertanto essere usate in maniera efficace ed efficiente)”.*

Entrambe le definizioni sono coerenti con l’identità di un “progetto di servizi” e rendono evidente la necessità di un cambiamento anche culturale all’interno del settore perché si possa passare, ad esempio, da un concetto di “lavoro di manutenzione” a quello di “servizio di manutenzione” (insieme organizzato delle funzioni - servizio - necessarie alla manutenzione di un bene immobile - UNI 10874:2000), per il quale non si può prescindere da una corretta allocazione della fase di *design* del servizio.

A tal proposito si riporta la definizione UNI del concetto di “gestione della manutenzione”: “comprende tutte le attività di gestione che fissano gli obiettivi, le strategie e le responsabilità della manutenzione e che le attuano utilizzando strumenti quali la pianificazione, il controllo e la supervisione della manutenzione e il miglioramento di metodi organizzativi, compresi gli aspetti economici” (cfr. UNI EN 13306:2003 ora

UNI EN 13306:2010) e considera come riferimento il ciclo di vita di un sistema edilizio, ovvero l'insieme degli stadi di realizzazione, gestione e dismissione di un sistema edilizio (cfr. UNI EN 10998:2002).

In questa direzione - riferendosi sempre all'esempio citato - la gestione della manutenzione di immobili ed impianti non può essere definita come la sola esecuzione di lavori (somma di interventi riparativi eseguiti isolatamente ed episodicamente o limitati all'ordinaria e periodica manutenzione di singoli elementi), ma piuttosto come un processo comprendente, oltre ai lavori, un insieme di attività e servizi (con una prospettiva di medio e lungo periodo) altrettanto importanti quali:

- la gestione di un'anagrafica dell'edificio (che consente una puntuale conoscenza ed un monitoraggio periodico dello stato d'uso e di conservazione dello stesso);
- la gestione di un sistema informativo (che interviene a supporto della programmazione, progettazione, esecuzione e collaudo dei servizi e dei lavori);
- la gestione di un piano di manutenzione (che provvede alla pianificazione e alla programmazione delle attività ed interventi manutentivi);
- la gestione di un sistema di controllo (che definisce il piano e le procedure di controllo periodici in grado di monitorare e valutare i livelli prestazionali dei servizi);
- la gestione di un sistema di "customer satisfaction" (che sostiene i processi di monitoraggio del livello di gradimento dei servizi da parte dell'utenza).

Nel settore specifico dei servizi di Facility Management esiste una particolare complessità strutturale che orienta il processo di progettazione e gestione dei servizi, ovvero la dinamica della relazione cliente-fornitore, che si esercita in un periodo lungo (la durata dei contratti è sempre pluriennale) ed è caratterizzata da una forte variabilità-dinamicità delle prestazioni. Questa relazione è spesso espletata attraverso modalità formali e sistemi di controllo astratti, tendenti a privilegiare l'aspetto sanzionatorio piuttosto che gli obiettivi di miglioramento (i sistemi di misurazione dei servizi risentono dell'approccio utilizzato per anni nel controllo sui "lavori" eseguiti). Per correggere questa situazione è necessario implementare modelli gestionali nuovi, dinamici ed aperti, che, nel rispetto dei rispettivi ruoli - Committente e Impresa - e dei vincoli normativi, agevolino forme collaborative di partnership; questi ultimi devono essere adeguatamente progettati e sperimentati, anche attraverso l'impiego di prototipi, prima di essere diffusamente impiegati in seno ai contratti pubblici.

Nell'attuale contesto storico ed economico, i processi di esternalizzazione di servizi complessi costituiscono aree a rischio sulle quali incidono fortemente aspetti politici, sociali e di opportunità generale che investono anche, ed in particolare, l'attività di progettazione degli stessi servizi.

Con particolare riferimento alle forme di appalto di servizi complessi (specie di "Global Service"), emergono infatti alcune problematiche specifiche:

- l'esigenza di coniugare l'effetto dei tagli alla spesa pubblica sul breve periodo (sia

sul fronte degli investimenti che della spesa corrente) con il bisogno di impegnare il bilancio su periodi lunghi per sostenere contratti articolati su durate pluriennali (che a volte eccedono il periodo di uno stesso mandato politico);

- il rischio di identificare i contratti di esternalizzazione di servizi complessi come mere operazioni di privatizzazione dei servizi;
- la necessità di favorire l'accesso al mercato alle PMI e non solo ai grandi gruppi industriali.

Si rileva, inoltre, da parte della PA, una difficoltà politica nel sostenere e dimostrare l'efficacia ed efficienza di processi di esternalizzazione complessi, in particolare durante i periodi di turbolenza dei mercati. In questi momenti, soprattutto a causa di fattori economici e sociali, si genera nel mercato una pressione sui costi e sui livelli di servizio e si determina un abbassamento generalizzato della qualità percepita. Questo avviene, ad esempio, in occasione di tagli e revisione della spesa pubblica e nei settori a più alto impatto sociale, come la scuola o la sanità, nei quali vi è un livello di sensibilità alto e l'utenza è numericamente molto rilevante. L'impatto politico di questi fenomeni è molto sentito e l'Ente pubblico, concentrato sulla gestione delle criticità nel breve termine, di frequente non riesce a sostenere con forza i processi di innovazione e cambiamento in una visione strategica ampia e finalizzata ad ottenere risultati in tempi medio-lunghi.

Lo sviluppo di progetti innovativi richiede, infatti, la realizzazione di un processo di cambiamento culturale e organizzativo da parte della PA, che ridisegni l'azione dello stesso ente pubblico, focalizzandola maggiormente sui compiti di indirizzo, verifica e valutazione dei risultati, demandando i compiti operativi alle Imprese esterne dotate del necessario know-how per la esecuzione dei servizi.

L'attività di pianificazione e controllo della stessa PA, risente, tuttavia, delle carenze dell'azione progettuale, particolarmente importante nelle fasi preliminari all'avvio delle gare d'appalto. In tale fase, è necessario infatti, analizzare il contesto di riferimento nella sua complessità, al fine di evidenziare in modo puntuale le problematiche e le criticità (di carattere tecnico, organizzativo, gestionale e finanziario), preliminarmente alla scelta sulle eventuali modalità di affidamento dei servizi all'esterno. E' importante, quindi, da parte della PA, una radicale revisione della propria organizzazione interna e la individuazione di adeguate professionalità, al fine di garantire che, nell'ottica di una gestione integrata per processi dei servizi per il patrimonio immobiliare e urbano pubblico, vengano tenute in conto le connessioni interfunzionali fra le aree e gli uffici coinvolti nei suddetti processi.

Questo processo di evoluzione nella progettazione dei servizi richiede la formulazione di linee guida di indirizzo tecniche e gestionali di supporto alla normativa cogente allo scopo di uniformare termini e procedure relativamente alla progettazione dei servizi. Con riferimento al processo di progettazione dei servizi si evidenziano ulteriori aree di problematiche specifiche, fronte Committenza e fronte Imprese, di seguito descritte.

1) *Gestione del cambiamento*

- assenza di pianificazione strategica: le attuali procedure utilizzate privilegiano la gestione corrente dei servizi e non tengono conto della esigenza di trasversalità delle funzioni coinvolte e dei tempi necessari allo svolgimento di percorsi progettuali complessi e articolati a causa delle resistenze di altri settori e per mancanza di cultura e professionalità degli operatori nel settore specifico;
- separazione fra settori e responsabilità: la frammentazione delle responsabilità relative alle diverse fasi del processo progettuale, che nel caso di un appalto di servizi complessi (ad esempio, di Global Service) spesso avviene fra più unità operative con funzioni divergenti e sovrapposte, e la separazione di aree e settori che in realtà dovrebbero operare congiuntamente, comportano notevoli criticità;
- gestione delle risorse: il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) spesso avente competenze tecniche e non gestionali dovrebbe avere funzioni di project manager dotato di poteri effettivi e di una struttura dedicata trasversale agli uffici coinvolti nel processo di progettazione con il compito di coordinare competenze differenziate;
- resistenze interne al cambiamento: la cultura del cambiamento è debole, per cui le risorse umane coinvolte sono poco orientate all'innovazione;
- differenze tra ciclo politico e ciclo del progetto: obiettivi e tempistica dei progetti relativi a contratti complessi di servizi integrati non sono sempre allineati con l'azione politica che nella realtà dei fatti è spesso orientata ad una visione di breve periodo;
- carenza di competenze e professionalità: le competenze disponibili di tipo tecnico e gestionale negli organici delle pubbliche amministrazioni sono difficilmente integrabili con ulteriori risorse e competenze specializzate e sono ancorate a contesti obsoleti con difficoltà a gestire progetti innovativi;
- scarsa corrispondenza di mansioni e competenze: i ruoli dedicati al governo dei processi di appalto (ad esempio il RUP) dovrebbero sviluppare competenze di carattere gestionale tese al presidio di tutte le fasi dell'appalto, e spesso possiedono profili tecnici e hanno aree di responsabilità di tipo specialistico;
- frammentazione delle strutture organizzative: le unità organizzative sono spesso frammentate, così come i flussi di relazione-comunicazione fra le stesse; rare sono le forme di coordinamento e le unità organizzative composte (ad esempio in forma di gruppo o comitato) a rappresentanza dei diversi ambiti di competenza/risponsabilità/servizio;
- assenza di una visione "multi progetto": le unità organizzative richieste alle imprese appaltatrici sono raramente ispirate alla gestione multi progetto tipo "PMO" (Project Management Office); questo fenomeno, coniugato all'assenza di una cultura della corresponsabilità di processo derivata dal project management, comporta una gestione frammentata dei progetti complessi, quali ad esempio quelli derivanti da contratti tipo Global Service.

2) *Gestione del ciclo di vita utile dei beni immobiliari ed urbani*

- scarsa cultura della manutenzione: le pratiche di gestione della manutenzione dei patrimoni immobiliari e urbani sono spesso basate su politiche manutentive orientate al breve periodo e non sempre riferite ad un quadro strategico individuato preliminarmente; i piani di manutenzione così elaborati prevedono programmi di riparazione e/o piani di straordinaria manutenzione che non tengono conto della durata media e delle caratteristiche degli elementi e degli edifici;
- approccio tradizionale alla progettazione: la progettazione dei servizi non è regolata da norme dedicate e ricalca le pratiche di progettazione dei lavori, lasciando in primo piano la costruzione del bene (immobile, impianto, ecc.) a scapito del suo intero ciclo di vita; anche i piani di manutenzione espressamente previsti come documenti obbligatori all'interno dei progetti esecutivi di lavori (art. 38 DPR 207/2010) sono di scarsa qualità e mantengono un profilo soltanto formale.

3) *Gestione dei piani di manutenzione*

- scarsa applicazione delle indicazioni tecnico-normative: le indicazioni delle norme UNI settoriali risultano spesso poco conosciute o non osservate; in particolare viene trascurata la raccolta e l'analisi di tutti i dati ed informazioni necessarie al processo di elaborazione dei piani di manutenzione, senza la preliminare e conseguenziale scelta della strategia manutentiva più opportuna e degli standard di servizio e di qualità attesi;
- difficoltà di reperimento dei dati: il reperimento di dati storici significativi, in termini di numerosità e tipologia degli interventi e relativi costi, è spesso difficoltosa, anche a causa dei vincoli di carattere organizzativo e del numero limitato di risorse disponibili; anche per questo la stima dei costi viene fatta sulla base degli appalti precedenti, in assenza di analisi di dettaglio in una prospettiva temporale ampia;
- carenze nei sistemi di misurazione: gli indicatori di performance relativi al sistema edificio-impianti nel tempo risultano di difficile misurazione e confrontabilità in assenza di sistemi informativi che consentano la gestione dei flussi di dati che afferiscono ad aree funzionali ed uffici competenti diversi; la mancanza di criteri univoci di calcolo degli indicatori, così come la carenza di sistemi di *benchmarking* affidabili e riconosciuti, influisce negativamente anche sulla misurabilità e la confrontabilità degli standard minimi di qualità attesi in relazione alla struttura dei costi.

4) *Conoscenza del patrimonio immobiliare e urbano*

- frammentarietà del censimento del patrimonio: i dati di rilievo del sistema immobile-impianti sono spesso frammentati e disorganizzati. La raccolta ed omogeneizzazione degli stessi risulta difficile e costosa per diversi motivi:
 - affidabilità e competenza del personale tecnico incaricato dei rilievi;

- esistenza di dati disomogenei in relazione ai diversi elementi-componenti immobiliari;
- differenza nei criteri di valutazione e aggiornamento degli stati manutentivi;
- difficoltà di cultura nell'utilizzo degli strumenti di rilievo e nelle interfacce con i sistemi gestionali in uso;
- gestione del sistema informativo: non è sempre disponibile un sistema informativo affidabile per la gestione del patrimonio (realizzato e/o gestito) presso le PA; quest'ultimo deve essere uniformato ed integrato alle procedure gestionali in uso presso le imprese esterne a cui sono eventualmente affidate le attività operative; non vengono sempre apprezzati i vantaggi da esso forniti allo scopo di facilitare il lavoro; difficoltosa è la definizione dei dati di sintesi utili per la rendicontazione e controllo delle attività e quelli di dettaglio utili alle esigenze di operatività.

5) *Definizione dei livelli di progettazione delle prestazioni*

- scarsa e frammentaria visione del processo: i documenti di gara non sempre hanno una visione complessiva del processo di gestione dei servizi; di frequente non sono individuati con precisione gli obiettivi e le esigenze che orientano le specifiche richieste per i servizi; anche quando le finalità strategiche sono rese evidenti nei documenti, non sempre si riscontra una coerenza fra queste e l'impianto di gara, nella definizione dei criteri di aggiudicazione e nella determinazione delle prestazioni attese;
- disomogeneità nelle specifiche richieste nei capitolati: il livello di dettaglio delle prestazioni da eseguire non è sempre omogeneo e spesso è difficile per gli operatori e le imprese interpretare correttamente le richieste delle PA; l'impostazione stessa data ai capitolati da parte delle PA è assai eterogenea (alcuni capitolati sono estremamente dettagliati, altri rimandano al progetto offerta dell'impresa);
- scarsa capacità di gestire l'evoluzione delle esigenze: i contratti di servizi complessi raramente prevedono adeguate modalità per gestire il fenomeno della variabilità delle esigenze e delle prestazioni nel tempo, particolarmente rilevante nel caso di contratti pluriennali; la documentazione di appalto non sempre definisce le regole per gestire l'evoluzione dei bisogni e lo sviluppo coerente delle pratiche di gestione in rapporto ai valori economici.

6) *Definizione del sistema di controllo e verifica prestazioni*

- scarsa cultura della Qualità: l'approccio alla gestione per la Qualità nel nostro paese è nella maggior parte dei casi ancora formale e non sostanziale; l'adozione di sistemi di gestione per la qualità aziendali non ha coinvolto diffusamente le pubbliche amministrazioni e, anche negli enti e nei soggetti privati certificati, si assiste ad una scarsa penetrazione delle logiche proprie dell'ISO 9001 nei processi operativi e nelle funzioni aziendali;

- difficoltà nei sistemi di misura: i sistemi di misura e controllo delle prestazioni nel corso di esecuzione dei contratti comportano diverse problematiche; una di queste riguarda, in particolare, il rispetto alla corretta applicazione del progetto di servizi offerto dalle imprese in relazione alle richieste dei capitolati; la complessità e disomogeneità dei sistemi di misurazione e verifica dipende anche da una scarsa capacità di definire gli opportuni indicatori di performance SLA - KPI (una progettazione degli indicatori richiesti è possibile sulla base di quanto indicato nella norma UNI 15341:2007);
- scarsa cultura del controllo in ottica di miglioramento: il controllo è ancora diffusamente inteso come strumento ispettivo e non come strumento di miglioramento.

Con riferimento al settore di mercato in esame, esistono alcune complessità relative in particolare alle caratteristiche delle imprese di servizi e alle prassi competitive in uso:

- scarso coordinamento: le imprese facenti parte dei numerosi raggruppamenti e consorzi cui vengono affidate le gare, sono spesso disallineate nel raggiungimento degli obiettivi comuni dell'appalto; ogni impresa è concentrata esclusivamente sui propri servizi/interessi;
- bassa capacità di integrazione: la capacità di progettazione e gestione dell'integrazione fra servizi e attività in un'ottica di processo risulta praticamente inesistente, in particolare quando agiscono imprese diverse sugli stessi ambiti di attività;
- scarso allineamento fra progetto e gestione: nelle imprese sono spesso differenti i soggetti che elaborano il progetto-offerta dei servizi e coloro che poi effettivamente gestiscono il contratto; questo fenomeno si amplifica quando intervengono progettisti consulenti esterni non allineati con la visione e l'organizzazione dell'impresa per cui operano;
- scarsa propensione ad investire nel lungo periodo: le imprese faticano ad apprezzare i contratti con una visione di medio-lungo periodo nonostante la durata contrattuale sia spesso pluriennale; le imprese sono fortemente concentrate sulla sostenibilità nel breve periodo e poco sensibili alle opportunità e prospettive future.

Per quanto indicato, emerge chiaramente la necessità di provvedere ad una uniformità di bandi e capitolati con la disciplina esistente in materia di lavori, servizi e forniture, e di fornire agli operatori del mercato un'interpretazione univoca del processo di progettazione dei servizi.

1.2 LE ESIGENZE DEGLI OPERATORI DEL MERCATO SETTORIALE

Da quanto sopra emerso, è esigenza primaria degli operatori del settore prevenire ad una progettazione sostenibile dei servizi di Facility Management, finalizzata alla implementazione di appalti e concessioni di servizi efficaci ed efficienti sia per i committenti che per le imprese, con obiettivi chiari e realizzabili, con le specifiche delle attività richieste comprensibili, con impatto sostenibile sull'ambiente che ci circonda, con un corretto rapporto tra qualità e costo.

A questa esigenza di carattere generale si associano alcune altre necessità specifiche legate allo sviluppo del processo di progettazione:

- organizzazione del progetto: è necessario costituire presso gli enti committenti un team dedicato allo sviluppo del progetto, ovvero un gruppo con competenze multidisciplinari ispirato alle logiche di funzionamento del "PMO" (Project Management Office) che, assieme al RUP, con il compito di razionalizzare le esigenze specifiche dei diversi settori coinvolti (servizi tecnici, servizi alla persona, patrimonio, amministrazione, legale, ecc.), operi secondo le tecniche proprie del Project Management al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi del progetto;
- gestione del cambiamento: a partire dalla fase di pianificazione e avvio del processo progettuale è importante provvedere ad una corretta gestione delle tematiche legate al Change Management e agli aspetti di innovazione che devono caratterizzare un progetto di gestione di servizi complessi per il patrimonio immobiliare ed urbano di un ente pubblico; il Change Management, in considerazione degli impatti che può avere sul progetto, può essere considerato un "progetto nel progetto";
- definizione dell'oggetto dei servizi: è indispensabile provvedere al contenimento del livello di aleatorietà dei servizi descritti nei documenti della gara d'appalto, riconducendo gli stessi ad ambiti definiti (come ad esempio avviene per i lavori), utilizzando le definizioni delle norme tecniche settoriali (cfr., ad esempio, la norma UNI 11447:2012 "Servizi di Facility Management Urbano - Linee guida per l'impostazione e la programmazione degli appalti");
- governo della fase di avvio e start-up del contratto: in questa fase devono essere predisposti, di concerto tra committente e appaltatore, gli strumenti di gestione del contratto, inoltre deve essere adeguatamente formato il team misto composto dalle strutture di management di entrambi; in presenza di gare in cui l'elaborazione delle offerte è stata realizzata con la collaborazione di progettisti esterni l'importanza di tale fase è particolarmente rilevante;
- governo delle fasi di esecuzione e conclusione del contratto: le fasi di esecuzione e conclusione del contratto devono essere presidiate con attenzione, introducendo gli elementi necessari a regolamentarne lo svolgimento che sono stati definiti in sede di progettazione dei servizi e perfezionati all'atto della definizione del con-

tratto; devono essere delineate le azioni da attivare dal punto di vista tecnico-gestionale, organizzativo, informativo, con l'obiettivo di prevedere le situazioni di rischio e delimitare gli effetti potenzialmente negativi (si pensi, ad esempio, al rischio per la PA di perdere la conoscenza acquisita del proprio patrimonio e la "memoria storica" degli eventi dovuti al suo utilizzo prodotta durante la gestione del contratto).

1.3 LE TENDENZE DEL SETTORE: PRASSI E CONSUETUDINI

Le aree di indeterminatezza della normativa di settore sul tema della progettazione di servizi ha prodotto prassi e consuetudini differenziate.

In alcuni casi gli enti hanno saputo colmare i vuoti tecnici e normativi con modelli propri, di alto profilo qualitativo, che hanno funzionato come esempi ed esperienze "best-practice" di riferimento, stimolando le imprese ad elaborare progetti di gestione articolati e coerenti alle richieste.

In altri casi l'assenza di riferimenti normativi precisi e di modelli consolidati riconosciuti si è sommata ad una carenza di visione nei soggetti politici e alla scarsa preparazione dei ruoli tecnici negli enti, determinando una scarsa qualità degli appalti banditi e una conseguente ridotta qualità nella risposta da parte delle imprese.

Le conseguenze negative di questo fenomeno sono diverse e correlate. Gli effetti negativi sui servizi di gestione dei patrimoni pubblici rendono precaria la conservazione dei beni e il loro utilizzo, determinando problemi e disagi all'utenza da un lato e danni patrimoniali ed economici dall'altro, con conseguente riduzione del valore di bilancio e gestione non razionale dei costi correnti.

L'esperienza delle Centrali di Committenza (di carattere nazionale e regionale) costituisce un riferimento particolarmente avanzato relativamente alla strategia di progettazione dei servizi.

L'avvio della progettazione di un'iniziativa di Facility Management da parte di Consip, ad esempio, avviene solo dopo un'attenta analisi di fattibilità. Tale fase preliminare tratta un insieme di aspetti che portano in primo luogo alla valutazione sull'opportunità (o meno) di procedere con la prosecuzione dell'iter amministrativo, in secondo luogo all'individuazione dello strumento di *procurement* più idoneo per rendere fruibile l'insieme di servizi individuati (convenzione, accordo quadro, mercato elettronico sotto soglia comunitaria, sistema dinamico d'acquisto, gara su delega, ecc.). Gli aspetti di merito valutati in fase preliminare sono i seguenti:

- opportunità di inserire una determinata categoria di servizi all'interno di un bando;
- sufficiente massa critica di amministrazioni che un domani utilizzeranno quei servizi;
- grado di maturità del mercato/offerta nell'erogare i servizi in forma standardizzata;

- considerazioni generali su impatti occupazionali, sociali e di sostenibilità ambientale. Sempre nell'esperienza di Consip, inquadrati gli ambiti di fattibilità, si passa ad un confronto con il referente istituzionale - il Ministero dell'Economia e delle Finanze - per la condivisione dei rischi e delle opportunità di strutturare un'iniziativa di Facility Management riferita al set di servizi oggetto di analisi. All'eventuale esito positivo delle valutazioni congiunte, la "macchina" delle centrale di committenza parte a regime per la progettazione e realizzazione del bando/gara strutturato in funzione dello strumento di procurement individuato.

Giunta alla fase della progettazione dell'iniziativa, Consip parte quindi dall'approfondimento di una serie di elementi strutturali e strategici che superano il mero processo di *procurement* e che estendono il dominio di analisi agli impatti che l'iniziativa stessa potrebbe avere nel mercato della domanda e dell'offerta oltre i confini della Convenzione stessa.

Per fornire un quadro più articolato delle esperienze nell'ambito delle PA, si rimanda invece ai testi specifici riportati nel capitolo 4 del presente Quaderno, al cui interno è illustrata una selezione di alcune best practice riconosciute fra le più interessanti e significative, soprattutto per quanto riguardo le strategie di progettazione dei servizi.

1.4 OBIETTIVI DELLE LINEE GUIDA

Le Linee Guida si pongono come strumento di indirizzo tecnico-operativo di supporto per tutti gli operatori del mercato, in associazione alle norme UNI settoriali, con lo scopo di affiancarli nella complessa attività di progettazione di gare di servizi (appalti e concessioni).

Sono strutturate in modo da poter essere considerate un riferimento utile e valido per tutti i soggetti (Committenze ed Imprese) che affrontano il tema, più o meno strutturati e organizzati, in merito a tutti gli aspetti fondamentali del processo.

Ciò in riferimento alle seguenti finalità:

- uniformare concetti e terminologie tra documenti tecnici e buone pratiche;
- supportare concretamente enti ed imprese;
- rivolgersi a tutte le fasi del processo di gestione dei contratti (a monte, durante e a valle delle gare d'appalto).

Questi obiettivi generali si pongono come elementi di convergenza dei punti di vista ed interessi dei diversi soggetti in campo, quali:

- le stazioni appaltanti, responsabili di un patrimonio di grande valore e complessità che fanno fatica a governare dovendo agire in un quadro di risorse ridotte e decrescenti;
- le imprese operanti nel mercato dei servizi di Facility Management, alla ricerca di

nuovi spazi di competitività e innovazione, pur dovendo preservare difficili equilibri economico-finanziari;

- gli utenti fruitori dei beni, sempre più esigenti in termini di qualità e sensibili agli aspetti di sostenibilità economica ed ambientale;
- gli stakeholders e i cittadini in generale, che chiedono servizi pubblici efficienti ed economici.

Le Linee Guida - formulate con un linguaggio operativo per essere facilmente comprensibili da tecnici di diversa estrazione e competenza, - intendono affiancarsi alle norme UNI senza sovrapporsi ad esse, fornendo elementi di orientamento trasversali agli ambiti di attività che sono quindi validi anche per coloro che si avvicinano al settore dei servizi di Facility Management per la prima volta.

2

IL QUADRO NORMATIVO

2.1 LA NORMATIVA COGENTE: IL CODICE DEI CONTRATTI E IL REGOLAMENTO ATTUATIVO

La normativa di riferimento a cui afferiscono i processi di acquisizione dei servizi di Facility Management è particolarmente complessa ed in continua evoluzione. L'intrinseca complessità normativa è dovuta all'incrocio tra una molteplicità di ambiti ove tali servizi sono applicati (strutture ospedaliere, scuole, caserme, uffici, strade, parchi pubblici, musei, etc.) ed una molteplicità di macro-categorie di servizi con loro specifiche caratteristiche e vincoli di legge (pulizia, manutenzione, gestione energetica, anagrafica, ecc.). Un'ulteriore problematica da considerare è la velocità con la quale la base normativa di riferimento sia soggetta a variazioni in relazione da un lato all'evoluzione della normativa propria degli appalti pubblici (Codice dei Contratti e relativi decreti attuativi), dall'altro alla dinamica degli strumenti normativi a livello europeo che vengono via via recepiti dall'ordinamento italiano mediante regolamenti ad hoc; inoltre è necessario considerare le numerose sentenze emesse da TAR regionali e Consiglio di Stato sui diversi ambiti.

In questo contesto normativo complesso le Centrali di Committenza hanno svolto un ruolo di soggetto "facilitatore" ed "innovatore" al tempo stesso, svolgendo un'attività di aggiornamento normativo e di approfondimento settoriale continuo in parallelo con la creazione di Convenzioni di acquisto di servizi di Facility Management specifiche che si pongono come punti di riferimento a cui attingere per tutte le PA, sia dal punto di vista interpretativo della normativa che relativamente ai modelli tecnico-gestionali. Il modello di acquisizione di servizi con la formula del Global Service, per la molteplicità delle prestazioni richieste (relative ad aree tipologiche diverse) sotto una responsabilità unica sul risultato in capo all'assuntore, rientra a pieno titolo nella tipologia di un contratto misto di servizi, forniture e lavori.

L'attribuzione della definizione di contratto misto, che non ha alcuna rilevanza per i contratti tra privati, assume invece un'importanza fondamentale per gli appalti pubblici, in quanto il committente pubblico ha l'obbligo di definire l'oggetto principale del contratto ai fini della corretta individuazione delle normative da applicare per l'affidamento.

La norma di riferimento principale è costituita dal D. Lgs. 163/2006 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".

Ad eccezione degli artt. 14 - 15 del Codice dei contratti, che dettano alcune disposizioni in materia di contratti misti, le modalità per la progettazione, la gara, l'esecuzione ed il collaudo di un appalto di servizi in Global Service possono essere ricavate soltanto attraverso un lavoro di unione e adattamento delle disposizioni in materia di lavori e di servizi.

Il Regolamento attuativo del Codice dei Contratti (D.P.R. 207/2010) provvede ad integrare in parte il Codice dei Contratti delineando gli elementi base del progetto di servizi, senza però dare contenuti di dettaglio e ulteriori specifiche (art. 279):

- la relazione tecnico-illustrativa, con riferimento al contesto in cui è inserito il servizio;
- le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all'articolo 26, comma 3, del D. Lgs. 81/2008;
- il calcolo della spesa per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso di cui alla lettera b);
- il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi;
- il capitolato speciale descrittivo e prestazionale;
- lo schema di contratto.

Anche se alcune evoluzioni normative sono attese per il prossimo futuro, in relazione alle proposte di nuove Direttive Europee sugli appalti, ad oggi la normativa vigente rispetto al progetto dei servizi è generica e formale da un lato, ma anche rigida e poco adeguata a sostenere lo sviluppo di una progettazione in corso d'opera dall'altro. Per i servizi di tipo complesso come quelli in esame, infatti, sarebbe necessario un approccio dinamico alla progettazione che possa consentire - nel rispetto degli aspetti sostanziali definiti in sede di affidamento e, come tali, non più negoziabili - di far evolvere il progetto in modo da cogliere l'evoluzione delle esigenze di qualità richieste dalla committenza e le attese espresse dall'utenza, che si modificano nel tempo in parallelo all'evolversi dello stato del patrimonio e del contesto ambientale di riferimento.

Le Linee Guida tendono pertanto a "riempire" di contenuti specifici le sezioni del progetto dei servizi così come vengono descritte dalla normativa, andando a disarticolare gli elementi che risultano utili per la redazione di un progetto efficiente, colmando così le aree di indeterminazione dell'art. 279 del Regolamento attuativo. Ad esempio, ancorché per i servizi non sia stato espressamente previsto, dovrebbe ritenersi che il RUP abbia comunque la facoltà, in considerazione della specificità dell'oggetto e delle necessità della stazione appaltante, di disporre integrazioni e precisazioni dei documenti che compongono il progetto.

Il quadro normativo citato è comunque da considerare alla luce della dinamica in atto nella PA: ad oggi è in corso un intenso lavoro di interpretazione da parte di tutte le PA dei numerosi recenti Decreti governativi che integrano e modificano la normativa esistente a diversi livelli. Il settore degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture è uno degli ambiti più interessati da questa attività di revisione, perciò occorre datare ad oggi l'analisi normativa prodotta in attesa del prossimo lavoro di riordino e riscrittura dello stesso Codice dei Contratti, atteso per il 2013.

PRINCIPALI RIFERIMENTI NORMATIVI

D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture

- artt. 1÷15 – Principi e disposizioni comuni
- artt. 28÷33 – Ambito oggettivo e soggettivo
- artt. 34÷52 – Requisiti dei partecipanti alle procedure di affidamento
- artt. 53÷89 – Oggetto del contratto e procedure di scelta del contraente e selezione delle offerte
- artt. 90÷112 – Servizi attinenti all'architettura e ingegneria – progettazione
- artt. 113÷120 – Principi relativi all'esecuzione del contratto
- artt. 126÷141 – Programmazione, direzione ed esecuzione dei lavori
- artt. 239÷246 – Contenzioso

D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 - Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"

- artt. 1÷8 – Disposizioni comuni - Lavori
- artt. 9÷13 – Organi del procedimento e programmazione
- artt. 14÷59 – Progettazione e verifica del progetto
- artt. 60÷96 – Sistema di qualificazione e requisiti per gli esecutori di lavori
- artt. 105÷122 – Sistema di realizzazione dei lavori e selezione delle offerte
- artt. 123÷128 – Garanzie
- artt. 137÷146 – Contratto
- artt. 147÷177 – Esecuzione dei lavori
- artt. 178÷214 – Contabilità dei lavori
- artt. 215÷238 – Collaudo dei lavori
- artt. 239÷251 – Lavori riguardanti i beni del patrimonio culturale - Servizi e forniture
- artt. 271÷274 – Programmazione e organi del procedimento
- artt. 275÷296 – Requisiti di partecipazione, sistemi di realizzazione e selezione delle offerte
- artt. 297÷311 – Esecuzione del contratto e contabilità
- artt. 312÷325 – Verifica di conformità

D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 - Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - art. 3 – Definizione degli interventi edilizi

D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137

Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi

2.2 LA NORMATIVA VOLONTARIA: LE NORME UNI SETTORIALI

Il processo di progettazione dei servizi in esame deve comunque essere inquadrato in una più ampia logica di sistema: la Norma ISO 9001 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”.

Rispetto al processo di pianificazione della Qualità, uno dei requisiti più importanti è la conoscenza delle esigenze dell'utenza e la percezione dei livelli di qualità prodotti nell'erogazione di un servizio. E' fondamentale quindi che i requisiti e le prestazioni attese definite nell'ambito dell'appalto siano il frutto di una attenta fase di analisi preliminare delle esigenze, che deve essere eseguita (dal committente) in fase di definizione della politica e degli obiettivi a monte dell'appalto specifico.

Per questo una parte importante delle indicazioni della linea guida si rivolge agli obiettivi e ai contenuti della progettazione dei servizi nella fase preliminare alla gara d'appalto, nel cui ambito si collocano diversi passaggi sostanziali oggi non chiari e formalizzati, che possono essere in grado di determinare l'efficacia o l'inefficacia, il successo o l'insuccesso della gestione del servizio e del relativo contratto.

Già la Norma ISO 9001 evidenzia l'importanza di progettare i servizi a partire dalle esigenze degli utenti, così come quella di misurare e controllare gli effetti dell'azione prodotta a valle durante il processo gestionale, utilizzandoli come driver per correggere e riorientare la fase di gestione.

Anche la Norma UNI 11136:2004 “Global Service per la manutenzione dei patrimoni immobiliari. Linee guida” e la Norma UNI 11447:2012 “Servizi di Facility Management Urbano - Linee guida per l'impostazione e la programmazione degli appalti” pongono l'accento sull'importanza della fase preliminare nella progettazione di un appalto di servizi e individuano 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).

La fase di impostazione preliminare è di fondamentale importanza perché la stazione appaltante ha il compito di espletare un'articolata e puntuale operazione di analisi e di valutazione mirata delle proprie specifiche esigenze tecnico-gestionali in rapporto al contesto istituzionale e politico, alla propria realtà patrimoniale e alle strategie immobiliari che intende adottare, facendo confluire gli esiti di queste analisi all'interno di un apposito “Documento di Indirizzo Preliminare”.

La definizione della conoscenza quali-quantitativa del patrimonio rappresenta un aspetto fondamentale ai fini di una corretta impostazione preliminare del servizio e

della successiva elaborazione della richiesta di offerta: la stazione appaltante, prima di formulare la richiesta di offerta, è tenuta a valutare l'idoneità delle informazioni in suo possesso relativamente alla definizione dello stato fisico, manutentivo e prestazionale di ogni singolo bene. Specie nel caso in cui dovesse ricorrere per la prima volta all'affidamento dei servizi attraverso un contratto complesso (tipo Global Service), è fondamentale che la stazione appaltante valuti preliminarmente le ricadute derivanti anche in termini di organizzazione interna.

A riguardo è fondamentale che la stazione appaltante progetti e strutturi preventivamente una qualificata unità organizzativa interna, appositamente dedicata all'espletamento di queste funzioni strategiche. Questa unità organizzativa dedicata dovrà essere composta da tutte le figure necessarie in termini di competenze, andando a raggruppare ruoli e figure che possono anche essere collocate in ambiti organizzativi e posizioni differenti per riporto gerarchico e funzione. Inoltre dovrà poter raccogliere e coniugare le competenze esterne necessarie qualora non siano rappresentate all'interno degli enti. Il coordinamento di questo team è richiesto al RUP di riferimento, che dovrà perciò assumere un contenuto più manageriale-gestionale che tecnico-funzionale (tecnico esperto area lavori come oggi).

L'unità organizzativa, assimilabile ad un "PMO" (Project Management Office), è chiamata ad operare in modalità multi-progetto: progetti complessi quali quelli di Global Service si compongono di una moltitudine di sottoprogetti quali la comunicazione e la gestione del cambiamento possono spesso costituire singoli progetti.

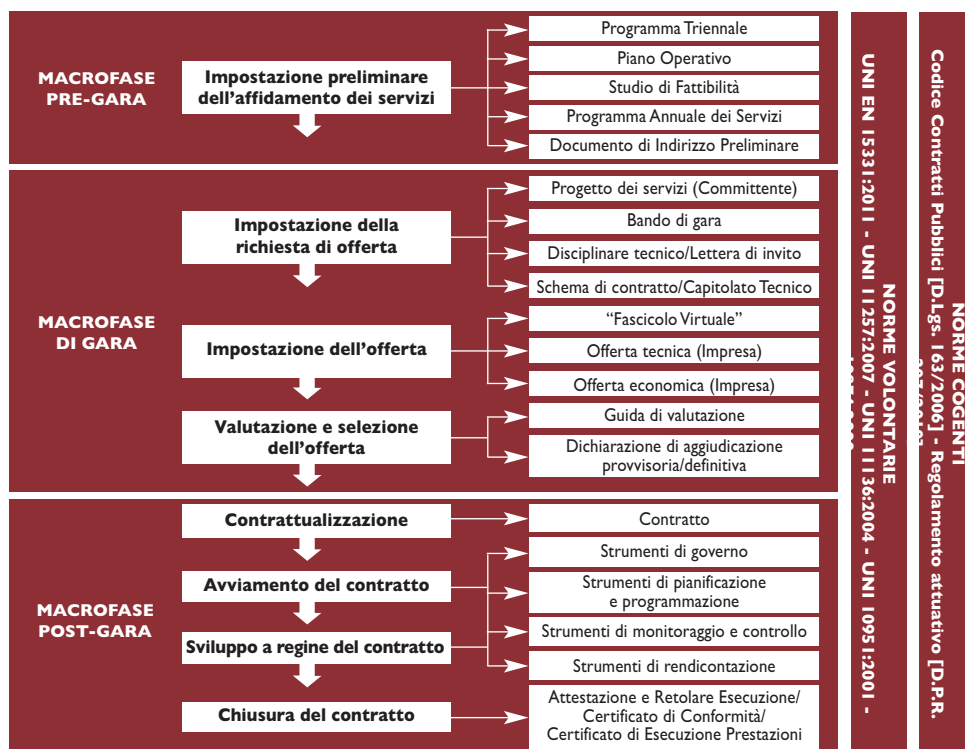
RIFERIMENTI NORMATIVI UNI	
- UNI 11454:2012	"Manutenzione - La manutenzione nella progettazione di un bene fisico";
- UNI 11447:2012	"Servizi di Facility Management Urbano - Linee guida per l'impostazione e la programmazione degli appalti";
- UNI EN 15331-2011	"Criteri di progettazione, gestione e controllo dei servizi di manutenzione degli immobili";
- UNI EN 15221-5:2011	"Facility Management - Parte 5: Guida ai processi nel Facility Management";
- UNI EN 15221-3:2011	"Facility Management - Parte 3: Guida sulla qualità nel Facility Management";
- UNI 11336:2010	"Attività operative delle imprese - Valutazione preliminare di un progetto di affidamento a terzi (outsourcing di servizi) - Linee guida";
- UNI EN 15341:2007	"Manutenzione - Indicatori di prestazione della manutenzione (KPI)";
- UNI 11257:2007	"Manutenzione dei patrimoni immobiliari - Criteri per la stesura del piano e del programma di manutenzione dei beni edilizi - Linee guida";
- UNI 10366:2007	"Manutenzione - Criteri di progettazione della manutenzione";
- UNI 11136:2004	"Global service per la manutenzione dei patrimoni immobiliari - Linee guida";
- UNI 11098:2003	"Sistemi di gestione per la qualità - Linee guida per la rilevazione della soddisfazione del cliente e per la misurazione degli indicatori del relativo processo";
- UNI 10951:2001	"Sistemi informativi per la gestione della manutenzione dei patrimoni immobiliari - Linee guida";
- UNI 10874:2000	"Manutenzione dei patrimoni immobiliari - Criteri di stesura dei manuali di uso e di manutenzione".

3

LE FASI DEL PROCESSO DI PROGETTAZIONE DEI SERVIZI

Le presenti Linee Guida illustrano le diverse fasi della progettazione dei servizi di gestione per i patrimoni immobiliari e urbani nell'ambito del processo della gara d'appalto. Le fasi chiave individuate sono le seguenti:

- fase pre-gara
- fase di gara (affidamento)
- fase post-gara.



Per ciascuna delle suddette fasi sono descritti gli elementi informativi e documentali richiesti, gli output e i contenuti specifici ritenuti necessari.

3.1 FASE PRE-GARA

3.1.1 Impostazione preliminare dell'appalto di servizi

3.1.1.1 Programmazione - pianificazione

L'attività di progettazione dei servizi di Facility Management prende forma nel quadro dell'attività di programmazione pluriennale di lavori, servizi e forniture di competenza della PA, ed è da iscrivere all'interno della più complessiva attività di pianificazione strategica.

La progettazione dei servizi di gestione del patrimonio, collocandosi all'interno delle attività istituzionali dell'ente, è un processo da gestire in modo sinergico e coerente con le altre attività e può essere intesa come strumento specifico attraverso cui introdurre nuove strategie e proposte innovative di gestione/riqualificazione del patrimonio e dei servizi correlati.

L'attività di programmazione, con i suoi strumenti operativi (ad esempio, il programma triennale) deve poter orientare la progettazione di un appalto di servizi e, allo stesso tempo, arricchirsi in progress degli elementi che la stessa progettazione elabora. Certamente durante il processo di progettazione occorre predisporre specifici *step* di verifica di coerenza con gli strumenti di programmazione-pianificazione.

3.1.1.2 Il Piano del progetto di appalto

Nella fase di impostazione preliminare deve essere definito il quadro delle esigenze su cui misurare la coerenza delle azioni conseguenti.

Nell'ambito dell'impostazione preliminare dell'appalto di servizi, si dovrà procedere anzitutto ad una pianificazione di tutte le fasi ipotizzate per la procedura di appalto, definendo un piano di progetto specifico per governare il processo di progettazione dei servizi, definendo obiettivi, attività, responsabilità, competenze e tempistiche. Nell'ambito della fase di impostazione, come già indicato dalla Norma UNI 11136:2010, dovrà essere sviluppata un'apposita istruttoria preliminare all'attivazione dell'appalto che confluirà in un "Documento di Indirizzo Preliminare", tappa fondamentale per procedere con un progetto di servizio specifico.

L'ente provvede a definire un piano di progetto specifico preliminare all'appalto, teso ad inquadrare le azioni necessarie durante le diverse fasi del processo. In questo modo è possibile determinare il quadro delle attività nella prospettiva d'insieme, e contemporaneamente tenere sotto controllo ogni singola azione e le diverse correlazioni e coerenze fra le azioni.

E' opportuno che il piano sia definito attraverso strumenti di *project management* dedicati e dovrà prevedere una disarticolazione in particolare di:

- obiettivi
- ambiti

- attività
- responsabilità
- competenze
- tempistiche
- rischi
- vincoli.

Per poter delineare un quadro più preciso dello stato di fatto da cui si parte, e valutare le alternative tecniche e metodologiche più adeguate, occorre sviluppare - prima del "Documento di Indirizzo Preliminare" - un apposito e dettagliato "Studio di Fattibilità". Il piano di progetto deve contemplare anche il caso in cui si decida, a valle dello Studio di Fattibilità, di non procedere con l'avvio dell'appalto di servizi ipotizzato oppure si decida di procedere attivando un'altra forma di affidamento (ad esempio, di concessione) perché ritenuta più opportuna.

3.1.1.3. Lo Studio di Fattibilità

Lo Studio di Fattibilità è lo strumento principale della fase pre-gara: individua il quadro delle esigenze e raccoglie tutti gli elementi, le analisi, i dati necessari allo sviluppo delle valutazioni tecniche ed economiche di orientamento per il successivo processo d'appalto. Il quadro delle esigenze deve necessariamente essere costruito con il coinvolgimento degli stakeholder: questi ultimi, anche ai fini dell'impiego effettivo degli strumenti dati dalla norma UNI EN ISO 9001, devono essere puntualmente identificati.

Al fine di contenere l'aleatorietà dell'appalto di servizi e rendere sempre più misurabili i servizi oggetto della valutazione, potrebbe risultare utile ricorrere a calcoli e simulazioni atti a verificare "sul campo" il livello dei servizi al momento dell'analisi e il livello prefigurato per il futuro.

La simulazione è un ottimo strumento di supporto per la verifica di fattibilità delle previsioni progettuali e può consistere anche nella predisposizione dei primi embrioni del sistema informativo per il governo del processo gestionale, strutturati secondo la forma di prototipi. Contestualmente, e parallelamente all'attività di costruzione del quadro delle esigenze con gli stakeholders, occorre procedere su due piani paralleli:

1. ricostruzione dei trend di spesa e del livello qualitativo percepito dei servizi erogati;
2. ricostruzione (anche attraverso l'analisi del programma triennale dei lavori pubblici) delle previsioni di sviluppo edilizio dell'ente.

Lo Studio di Fattibilità deve considerare i seguenti elementi:

- analisi dello stato di fatto ("as is") e dello scenario atteso ("to be") nella gestione del patrimonio;
- analisi della consistenza e dello stato manutentivo;
- analisi dei costi sostenuti e dei trend;
- descrizione e analisi comparativa dei modelli gestione adottati:

- analisi qualitativa/quantitativa dei servizi e degli indicatori prioritari;
- analisi organizzativa interna all'ente;
- definizione di linee di sviluppo dei sistemi informativi ente-imprese (“as is” vs “to be”);
- sintesi del mercato/target di riferimento;
- analisi dei vincoli e dei rischi legati allo sviluppo del progetto e del loro potenziale trasferimento;
- analisi delle procedure/forme di affidamento (aperta, ristretta, dialogo competitivo, ecc.) e del livello di intervento (ad esempio, per contratti tipo Global Service di 1^a, 2^a, 3^a generazione).

Lo Studio di Fattibilità, a conclusione delle analisi effettuate, deve individuare un'ipotesi di soluzione preferenziale per la gestione del patrimonio e dei servizi in oggetto, da consegnare di seguito ad approfondimenti e valutazioni.

E' opportuno che lo Studio di Fattibilità contenga un'analisi accurata tipo “make or buy”, condotta, dove possibile, anche mediante l'impiego di diversi modelli (analisi differenziale) e tenendo in considerazione una previsione temporale di almeno diecimila anni. Le azioni individuate devono essere opportunamente motivate e rese misurabili attraverso la definizione di obiettivi specifici: l'insieme di queste informazioni costituirà la base sulla quale il RUP relazionerà l'avanzamento del progetto. Il documento di fattibilità deve inoltre contenere gli elementi essenziali che costituiranno il “Decision Support System” (DSS) che l'ente, e in particolare il RUP, adotterà per assumere decisioni in merito agli aspetti salienti del contratto (tempi, costi, qualità dei servizi, ecc.).

L'analisi oggetto dello Studio di Fattibilità deve necessariamente coniugarsi con due aspetti:

1. l'analisi dello storico (“quanto speso”, “per che cosa” e “con quali risorse”);
2. la simulazione dello scenario futuro, utilizzando più possibile un principio di gradualità per l'implementazione delle strategie.

Questi aspetti devono coniugarsi con una politica di gestione dei costi “dinamica”, ovvero adattiva in funzione:

- a) della variabilità crescente del livello di conoscenza del patrimonio e dei servizi;
- b) della mutabilità dello “stato d'uso” del patrimonio oggetto di gestione.

Tale aspetto di un'opportuna dinamicità della gestione può essere visto come un problema rispetto alla “rigidità” del Codice dei Contratti, in realtà più apparente che sostanziale. Una gestione del contratto basata su opportuni meccanismi e strumenti gestionali, coniugati con adeguati accorgimenti giuridici, può ovviare a questa situazione. In ogni caso è opportuno perseguire il principio di gradualità. Una strutturazione “per step” del contratto può favorire la costruzione di un rapporto contrattuale che si sviluppa e apprende nel tempo.

Un obiettivo a cui tendono i risultati delle simulazioni contenute nello Studio di Fattibilità è quello di individuare puntualmente la corrispondenza tra valore economico e valore qualitativo del servizio richiesto. Per nuovi servizi, in precedenza non gestiti dall'ente, può essere di supporto l'attivazione di analisi di benchmarking tra enti.

Aspetto fondamentale è l'analisi delle organizzazioni necessarie al governo dei servizi, sia sul fronte interno al committente che sul fronte dell'impresa, commisurando la simulazione di entrambi i soggetti alle attività oggetto dell'ipotesi di affidamento.

L'analisi organizzativa è anche un'analisi di *change management* e deve essere affrontata con una panoramica a 360° sugli interessi di tutti gli stakeholder coinvolti con il progetto. Un estratto dell'analisi deve confluire nello Studio di Fattibilità e successivamente nel Documento di Indirizzo Preliminare. I rischi derivanti dalle scelte ipotizzate devono essere individuati e valorizzati (in termini di tempi, costi, qualità dei servizi, ecc.) all'interno di un'apposita analisi dei rischi.

Di fondamentale importanza è quindi lo sviluppo di un'analisi dei rischi, questi ultimi analizzati in termini di trasferimento del rischio in parte ad altro soggetto. A tale riguardo possono essere adottati strumenti ad hoc di carattere previsionale, impiegati sia in sede pre-gara che durante la gestione del contratto come strumenti di simulazione e strumenti guida nella gestione del rischio che, in questa logica, viene letto "in chiaro" dalle parti contraenti.

In supporto alle analisi delle variabili interne all'ente è opportuno determinare altresì una specifica analisi del contesto competitivo nel quadro della situazione politica e sociale del territorio di riferimento, che fotografi possibilmente la situazione delle imprese di servizi potenzialmente candidate all'operazione e le loro principali caratteristiche, punti di forza e debolezza, in relazione alle condizioni ipotizzate, nella consapevolezza che nessun progetto è buono in assoluto ma occorre che sia capito ed interpretato correttamente anche dal soggetto che dovrà gestire i servizi.

Le verifiche condotte dalle Centrali di Committenza, nel caso di Consip ad esempio, sono fortemente strutturate rispetto a questa tipologia di analisi. La domanda non può essere sottostimata o sovrastimata ed è necessario evitare da un lato di bandire iniziative con massimali di gara insufficienti rispetto alle reali esigenze delle PA, dall'altro di evitare di indicare ai fornitori (partecipanti alla gara) massimali irraggiungibili o di saturare il mercato della domanda con l'iniziativa Consip stessa (di fatto creando situazioni di monopolio).

Concluso il percorso di analisi di fabbisogni/domanda della PA, Consip definisce ad esempio, sulla base delle specifiche condizioni del mercato di riferimento dell'offerta e di altre condizioni a contorno relative a variabili macro economiche (impatto occupazionale e territoriale dell'iniziativa, ecc.), i massimali di gara relativi ai lotti merceologici e/o territoriali della gara.

Le condizioni del mercato di riferimento dell'offerta e le variabili di contesto sono

aspetti molto importanti, che possono dare all'Amministrazione un quadro complessivo della sostenibilità ed effettiva praticabilità della gestione attesa per i servizi considerati.

L'analisi del mercato dell'offerta è fondamentale per il buon esito dell'affidamento all'esterno dei servizi. Gli ambiti di analisi riferiti al mercato dell'offerta che devono essere considerati ai fini della costruzione di un appalto per l'acquisizione di servizi di Facility Management sono i seguenti:

- conoscenza dei fornitori (potenziali assuntori) che, in forma singola o aggregata in Raggruppamenti temporanei o Consorzi, abbiano le potenzialità di erogare i servizi oggetto di studio, attraverso analisi dei dati disponibili negli archivi e sul territorio;
- studio delle esperienze precedenti rispetto ai servizi che le PA desiderano esternalizzare (lo studio dei casi di successo - "best practice" - e dei casi di fallimento - "worst practice" - consente alle PA di farsi un'idea su come altri soggetti pubblici siano riusciti ad esternalizzare con successo un dato servizio o un insieme di servizi in un'ottica di Facility Management, oppure come non vi siano riusciti e perché);
- consultazione del mercato dell'offerta di riferimento; in virtù della delicatezza che l'attività riveste nel processo di procurement, la consultazione del mercato dovrà essere strutturata in maniera precisa, trasparente e con la dovuta pubblicità da parte delle PA.

In particolare, quest'ultima attività di consultazione del mercato (in cui le Centrali di Committenza e Consip in particolare sono stati pionieri), assume una particolare delicatezza soprattutto per la natura intrinseca del mercato dei servizi di Facility Management in Italia, rappresentata da complesse ed articolate "filiere" di servizi i cui esecutori - operatori finali - non sono sempre facilmente individuabili dalle PA.

Per svolgere un'attività di consultazione del mercato strutturata, una volta che l'ente ha preso coscienza delle condizioni del mercato dell'offerta (la difficoltà di analisi in Italia è amplificata dalla carenza di fonti riconosciute organiche ed aggiornate per l'acquisizione dei dati), l'attività in ipotesi dovrebbe essere pubblicizzata attraverso le principali associazioni imprenditoriali e di categoria per raccogliere i dati di tutta la filiera dei servizi rappresentati e dei principali fornitori di settore. E' ipotizzabile la redazione di un documento di consultazione di mercato che possa essere "compilato" e "valutato" dalle associazioni e dai fornitori stessi. La pubblicità di tale documento di consultazione rappresenta per le PA un fattore di trasparenza. Inoltre la compilazione del documento da parte del mercato, guiderà le PA alla definizione di richieste contenute nel Capitolato e nel Disciplinare effettivamente coerenti con la reale maturità del mercato stesso. Grazie al "dialogo" preliminare tra PA e fornitori si può evitare, quindi, che vengano pubblicati bandi teorici e standard, bandi errati, bandi ai quali è impossibile rispondere, ecc., riducendo i motivi di contenzioso che potrebbero far fallire l'iniziativa. Le considerazioni esposte valgono sia per le Centrali di Committenza regionali e na-

zionali, più strutturate in tal senso, ma anche per le singole PA che intendono bandire una gara di servizi di Facility Management autonoma. Per le Centrali di Committenza, attive su territori vasti a livello regionale e nazionale, esiste un punto di attenzione ulteriore che deve essere gestito con particolare delicatezza con riferimento allo studio del mercato dell'offerta: le ricadute occupazionali territoriali. Prima della pubblicazione di un bando di Convenzione/Accordo Quadro regionale o nazionale (diviso per lotti) è necessario quindi prevedere una specifica analisi dell'impatto sul mercato del lavoro nei territori di applicazione.

Gli obiettivi ai quali tendere risultano pertanto:

- a) minimizzare il potenziale "conflitto" tra fornitore aggiudicatario di un lotto di gara regionale/territoriale e la filiera di imprese di servizi che precedentemente hanno gestito i servizi in quel dato territorio;
- b) massimizzare l'effetto di volano occupazionale che una Convenzione di servizi di Facility Management genera sul territorio stesso.

3.1.1.4 Il Documento di Indirizzo Preliminare

Nel "Documento di Indirizzo Preliminare" deve essere illustrata la soluzione preferenziale individuata con lo Studio di Fattibilità, ovvero l'ipotesi specifica di gestione dei servizi di Facility Management per il patrimonio (quale modello, quali servizi, quali strumenti, quali step, ecc.).

In particolare devono essere specificati i seguenti elementi:

- analisi economica: stima dei costi nel confronto fra condizione "as is" (costi attuali) e "to be" (costi futuri attesi), considerando sia i costi dei contratti esterni che i costi interni dell'organizzazione;
- analisi "SWOT": mappa sintetica del rapporto costi - benefici e rischi - opportunità;
- valutazione di impatto organizzativo: organigramma atteso per la gestione del progetto, compreso profilo dei ruoli, delle competenze, dei compiti attesi (a partire da quelli del RUP), con particolare attenzione alla individuazione del team misto ente - imprese (che dovrà funzionare da soggetto mediatore delle diverse esigenze/priorità e strumento di confronto a fini di miglioramento del contratto nel tempo);
- modello di gestione del contratto: schema sintetico descrittivo della procedura di selezione del concorrente e di gestione della gara (procedura, criteri aggiudicazione, ecc.) e illustrazione sintetica del modello di gestione del contratto;
- piano di gestione della sicurezza: piano sintetico in cui sono riportate le misure di sicurezza previste per la gestione del contratto, sia rispetto alla gestione dei singoli servizi che rispetto ai sistemi di governo, di organizzazione, di controllo del contratto.

Il Documento di Indirizzo Preliminare dovrà riportare la definizione di un piano operativo dei tempi di attuazione e delle tappe del progetto, articolato secondo i criteri del Project Management, mediante la individuazione di “pacchetti di lavoro” e un programma tempi-responsabilità (il piano operativo dovrà essere in linea con il piano di progetto generale predisposto all’inizio del processo).

La redazione del Documento di Indirizzo Preliminare sarà accompagnata da alcuni strumenti di comunicazione utili a illustrare in sintesi il progetto e all’informazione istituzionale nei confronti degli stakeholder interni ed esterni.

3.1.1.5. Verifica di coerenza con gli strumenti di programmazione - pianificazione

Tutti gli strumenti definiti nella fase di impostazione preliminare dell’appalto, in particolare lo Studio di Fattibilità e il Documento di Indirizzo Preliminare, devono essere sottoposti ad una verifica continua di coerenza con il Programma triennale lavori-servizi dell’ente, nel quale sono definiti i fabbisogni pluriennali legati al patrimonio, ed in particolare:

- il quadro di sviluppo edilizio;
- la definizione delle strategie-politiche immobiliari;
- la definizione delle strategie di servizio all’utenza (interna-esterna).

La verifica di coerenza non deve essere condotta in modo passivo, ovvero limitandosi a controllare se l’ipotesi di progetto dei servizi, così come l’ipotesi di futuro contratto di gestione, sia o meno coerente con gli strumenti di programmazione-pianificazione esistenti, bensì deve porsi come attività di stimolo alla ricerca di soluzioni sempre più efficienti per la gestione del patrimonio, e pertanto considerare, anche con il supporto degli elementi ed output di studio descritti, l’eventuale ridefinizione o riorientamento degli stessi strumenti di programmazione pluriennale.

3.1.2. Impostazione della richiesta di offerta

L’impostazione della richiesta di offerta contempla la definizione delle condizioni del contratto e i livelli e le modalità di servizio attesi. L’impostazione della richiesta di offerta ha come output definito un “Dossier del progetto d’appalto” comprendente il quadro articolato ed omogeneo degli elementi costituenti la documentazione di gara. Nella parte del progetto che illustra il Bando di Gara (quando questo documento è previsto dalla procedura scelta), si ritiene importante rendere evidenti gli elementi di sintesi che confluiranno nel Disciplinare di Gara, ovvero le istruzioni operative per la gestione della gara, anche con riferimento agli aspetti formali, dando rilievo agli elementi di coerenza tra obiettivi ed esigenze, criteri di aggiudicazione e punteggi per la valutazione delle offerte.

3.1.2.1 Informazioni sullo stato di consistenza del patrimonio

Come suggerisce la norma UNI 11136:2010, nel caso in cui la stazione appaltante non risulti in possesso di tutte le informazioni di dettaglio necessarie a fornire l'esatta rappresentazione quali/quantitativa del proprio patrimonio immobiliare, si rende necessario provvedere alla predisposizione di un corredo informativo minimo costituito da una serie di elementi-base atti ad identificare il patrimonio sotto il profilo localizzativo, dimensionale, tipologico e funzionale.

Se la stazione appaltante non è in grado di fornire ai potenziali assuntori un corredo informativo relativo allo stato di consistenza quali/quantitativa del patrimonio, è opportuno impostare il primo appalto di servizi in un'ottica prettamente sperimentale e per un arco di durata limitato ad un solo anno o biennio. In alternativa la stazione appaltante potrà provvedere alla definizione di un processo preliminare di conoscenza finalizzato alla costituzione del corredo informativo (eventualmente attivando con una procedura dedicata all'acquisizione di servizi tecnici preliminare alla procedura di appalto di gestione).

3.1.2.2 Definizione dei risultati da conseguire

La definizione dei risultati da conseguire attraverso l'appalto - sotto gli aspetti qualitativi e quantitativi - rappresenta uno dei passaggi più rilevanti di tutta la fase di progettazione e nello specifico della impostazione della richiesta di offerta da parte della stazione appaltante.

Particolarmente importante è tenere conto, già in fase di progettazione, del livello di interazione fra stazione appaltante - assuntore - stakeholder per la impostazione dei Livelli di Qualità attesa. Nella definizione all'interno dei capitolati tecnici delle prestazioni richieste al futuro assuntore e dei livelli di servizio attesi devono essere differenziati interventi, priorità e periodicità di intervento e verifiche anche in relazione ai suggerimenti ed alle priorità fornite direttamente dagli stakeholder interni ed esterni. I suggerimenti, le priorità degli stakeholder devono essere periodicamente gestite tramite analisi dedicate di "customer satisfaction" nonché dall'interrogazione di sistemi informativi e data-base specifici: l'analisi di queste informazioni è utile per concentrare le risorse disponibili sugli ambienti e le attività che determinano i valori più significativi nelle analisi di "customer satisfaction".

Occorre, al riguardo, uno strumento statistico che:

- distingua i fattori che compongono il servizio in base alla loro relazione con la soddisfazione complessiva (se incidono negativamente, positivamente o in maniera proporzionale);
- individui le leve su cui agire per migliorare la soddisfazione e verifichi di quanto e come le stesse influiscono sulla riduzione della percentuale di utenti non soddisfatti;

- individui i piani di azione volti ad innalzare il livello generale di soddisfazione degli utenti.

Una volta decisi i fattori sui quali lavorare si potrà procedere ad una fase di simulazione.

3.1.2.3 Il Dossier del progetto di appalto

In base ai contenuti delle attività sopra indicate, l'ente predispone un "Dossier del progetto di appalto", raccogliendo tutti i documenti che costituiscono l'impianto tecnico ed economico finalizzato all'attivazione della procedura di affidamento (secondo il modello definito negli step precedenti).

Il Dossier del progetto di appalto è costituito dai seguenti elementi-output specifici:

- **Indice:** rappresenta una mappa di sintesi per la lettura dei documenti di gara;
- **Note di Indirizzo strategico e organizzativo:** contiene i principi fondanti dell'appalto e richiama gli obiettivi strategici dell'ente (riprende quanto indicato nel Documento di Indirizzo Preliminare rispetto alle finalità generali e alle esigenze a cui il progetto di appalto si rivolge) e definisce l'assetto organizzativo interno, i ruoli e le responsabilità;
- **Descrizione dello stato di fatto del patrimonio:** contiene le consistenze specifiche dei servizi oggetto di appalto (fa specifico riferimento ai dossier analitici allegati alla documentazione di gara, con disegni e report delle consistenze, fascicoli di fabbricato laddove necessari, dati sulla situazione energetica del patrimonio ed eventuali consumi, eventuali certificazioni tecniche e in generale ogni informazione necessaria ad individuare in modo accurato il patrimonio da gestire);
- **Capitolato speciale:** contiene le specifiche prestazioni attese per i servizi richiesti:
 - definizione degli standard di servizio e di qualità attesi SLA - KPI (compreso il riferimento ai piani di manutenzione con le frequenze minime degli interventi richiesti in base alle tipologie di elementi del patrimonio, ai livelli di priorità per la gestione interventi, ecc.);
 - definizione dei criteri e delle metodologie di controllo (con specifiche di auto-controllo richieste all'assuntore);
 - definizione degli eventuali criteri "bonus-malus";
 - definizione delle caratteristiche del sistema di governo, del sistema informativo-informatico richiesto (parte propria dell'assuntore, parte condivisa con il Committente);
 - individuazione dei criteri per gestire l'evoluzione del contratto/servizi (in termini di variazioni/varianti, gradualità di implementazione delle attività, orientamenti/indirizzi del team misto ente-impresa da prevedere durante la gestione il contratto, ecc.);
- **Quadro economico complessivo:** contiene i costi totali e per servizio suddivisi nel periodo di riferimento (quadro che determina la base di riferimento per la gara e

i dati su cui le Imprese predisporranno l'offerta economica);

- Elenco degli allegati: contiene gli allegati tecnici di supporto alla documentazione di gara, fra cui eventuali linee guida per la stesura di progetti, documenti di sicurezza, ecc.

In base alle indicazioni degli elementi sopra citati e con riferimento alle indicazioni di legge il Dossier di progetto di appalto è completato dai seguenti strumenti:

- Bando (ed eventuale lettera di invito per procedura ristretta);
- Disciplinare di gara e Nota esplicativa, con indirizzi di procedura per la gestione della gara, anche con riferimento agli aspetti formali.

Si evidenzia l'importanza di mantenere la necessaria coerenza fra gli elementi del Bando e del Disciplinare di gara con quanto indicato all'interno del Capitolato Speciale e della Nota di indirizzo strategico e organizzativo, in particolare per rendere evidente la relazione fra obiettivi/esigenze, criteri di aggiudicazione della gara e specifiche tecniche di servizio richieste alle imprese.

A questo scopo all'interno del Disciplinare di gara e della Nota esplicativa è utile predisporre una Tabella di correlazione fra obiettivi strategici di progetto e criteri di aggiudicazione (nel caso di appalto aggiudicato secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa), con indicazioni relative alle modalità di sviluppo del progetto offerta da parte dei concorrenti: i criteri devono infatti essere legati alla pratica realizzabilità di quanto richiesto e devono essere resi espliciti i diversi step del processo di selezione/affidamento.

La fase di impostazione preliminare della richiesta d'offerta (a cura dell'ente) si conclude con la "Determina a contrarre", strutturata in base ai regolamenti interni in uso presso le singole Amministrazioni, ultimo passaggio formale prima dell'avvio della fase di gara.

3.2 FASE DI GARA

Nello sviluppo di un'iniziativa di acquisizione di servizi di Facility Management è fondamentale la tenuta della qualità del progetto, in particolare nella fase di gara e nella successiva fase di gestione del contratto. Per questo è importante, come indicato in precedenza, provvedere alla definizione dei livelli di prestazione e di qualità attesa dei servizi erogati, già nella fase preliminare di costruzione della gara.

Per assicurare questa continuità è necessario che sia rispettata la coerenza del processo di affidamento con il processo di progettazione a monte, attraverso la congruenza sostanziale tra i documenti del progetto di appalto predisposto dall'ente e i requisiti richiesti al progetto-offerta che deve essere elaborato da parte delle imprese concorrenti alla gara (nel caso di procedura ad offerta economicamente più vantaggiosa, indicata per i processi di acquisizione di servizi complessi quali quelli di Facility

Management). La particolare criticità della fase di affidamento impone, peraltro, una coerenza dei processi anche di tipo formale.

I criteri di valutazione dei progetti-offerta e i pesi da attribuire a ciascun elemento, devono essere in linea con gli obiettivi e le priorità definite in sede di progettazione della gara.

3.2.1 Il Progetto-offerta

La predisposizione del “Progetto-offerta” da parte delle imprese concorrenti (nel caso di appalti da aggiudicarsi secondo il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa) rappresenta l’elemento di cerniera tra la progettazione della stazione appaltante a monte e la gestione del contratto di appalto a valle.

Il Progetto-offerta deve essere articolato in un insieme di elaborati di natura tecnica ed economica che illustrino in dettaglio la proposta di offerta tecnico-economica in funzione della richiesta predisposta dalla stazione appaltante. È opportuno che anche le imprese, come le stazioni appaltanti, sviluppino propedeuticamente, ai fini di una preventiva verifica di fattibilità, una fase interna di analisi preliminare allo sviluppo del Progetto-offerta. Questa analisi è tesa ad inquadrare la singola gara nelle condizioni di rischio-opportunità sia da un punto di vista strategico e commerciale, che tecnico (sul contenuto del mix prodotto/servizio), ed economico (prima analisi di convenienza economica nel breve-medio-lungo termine).

L’impresa nella predisposizione del Progetto-offerta è tenuta a completare il progetto predisposto ed illustrato dalla stazione appaltante all’interno della documentazione di gara, disarticolandolo approfondendolo, migliorandolo con la conoscenza tecnica specifica che costituisce il know-how aziendale, nel rispetto dei vincoli tecnici e di costo evidenziati. Nella realizzazione del Progetto-offerta, l’impresa deve tenere come riferimento i criteri di aggiudicazione definiti e i punteggi attribuiti ai vari argomenti richiesti, quali elementi funzionali ad individuare le priorità e il livello delle attese. È inoltre importante che vi sia coerenza della strategia di appalto, degli obiettivi e delle richieste con le indicazioni di punteggio assegnato ai vari argomenti.

Nello sviluppo del Progetto-offerta, le imprese devono considerare le seguenti attività:

- analisi del Bando: prima analisi dell’opportunità, verifica del tipo di procedura, verifica dei requisiti generali richiesti, base d’asta e oggetto dell’appalto;
- analisi del Disciplinare di gara e Nota esplicativa: analisi delle procedure indicate e dei criteri e parametri di valutazione;
- analisi del Capitolato e Allegati tecnici: analisi delle tipologia e consistenza del patrimonio, dei servizi richiesti, delle attrezzature, infrastrutture, sedi e magazzini richiesti per lo svolgimento dei servizi;
- analisi competitiva: analisi ed individuazione degli eventuali partner commerciali

per la gestione dell'appalto (eventualmente raccolti in raggruppamento temporanei o altre forme di aggregazione ex lege);

- definizione del "Piano di progetto": individuazione e nomina del responsabile di progetto, individuazione del gruppo di lavoro, definizione delle responsabilità e interfacce, definizione delle fasi (sinergie e vincoli) e momenti di verifica;
- definizione dell'"Indice di progetto": strumento di lavoro da integrare *in progress*;
- check-list dei dati da acquisire: realizzazione dei sopralluoghi ricognitivi sul patrimonio, contatti, colloqui e scambi informativi con il Committente, richiesta di chiarimenti, ricerca e analisi di benchmarking;
- analisi/elaborazione dei dati acquisiti: analisi di carattere organizzativo, tecnico-gestionale, economico-finanziario;
- analisi propedeutica di redditività: analisi della commessa e della sostenibilità economica e finanziaria;
- predisposizione dei documenti progettuali: elaborazione da attivare a partire dalle indicazioni fornite nel Dossier di gara predisposto dal Committente e delle prassi aziendali; ogni concorrente svilupperà un suo know how specifico sia nella parte tecnico-gestionale che negli aspetti editoriali e di comunicazione;
- predisposizione dei documenti amministrativi: predisposizione dei documenti amministrativi, coerenti con le richieste dell'amministrazione, in parallelo con l'elaborazione dei progetti offerta;
- elaborazione dell'Offerta economica: analisi e simulazioni dei costi, ricavi, margini, definizione prezzi di offerta, simulazione del punteggio attribuibile;
- revisione-validazione documenti progettuali/amministrativi: attività di verifica e rispondenza dei documenti ai requisiti contrattuali, di coerenza con il livello di innovatività richiesto, di congruenza con i criteri di valutazione, di sostenibilità in termini di organizzazione, di allineamento con progetti di gestione simili (è opportuno che sia fatta un'analisi critica delle eventuali divergenze); è importante che la verifica sia fatta in parallelo fra documenti tecnico-progettuali e documenti amministrativi;
- predisposizione e verifica dell'Offerta economica: elaborazione congruente ai requisiti indicati dal Committente (eventuale utilizzo e compilazione di documenti guida già predisposti dal Committente) e in base a criteri aziendali (coerenti con le procedure interne, spesso regolate dalle Istruzioni operative e Sistemi Qualità molto dettagliati);
- predisposizione e chiusura del plico: predisposizione del plico per la consegna dell'offerta; questo passaggio definisce un momento essenziale in cui forma e sostanza devono essere totalmente allineate, ad evitare che errori o dimenticanze di qualsiasi tipo rendano vano lo sforzo progettuale; i contenuti del plico sono tutti i documenti necessari a comporre l'Offerta: documenti amministrativi, offerta tecnica ed eventuali allegati, offerta economica.

3.2.2 Gestione della procedura di selezione

A seguito della consegna dell'Offerta da parte delle imprese concorrenti, l'ente provvede ad avviare la procedura di selezione, secondo le norme di legge, le prassi e i regolamenti interni. La procedura prevede le seguenti attività:

- nomina della Commissione giudicatrice: prevede la costituzione del gruppo di esperti (interni-esterni), di comprovata esperienza e competenza, che hanno il compito di valutare le offerte dei concorrenti, mediante la predisposizione dell'elenco dei nominativi con relativo profilo professionale, la predisposizione di protocolli ed istruzioni operative utili a regolamentare lo svolgimento della Commissione e di un planning delle tempistiche di lavoro;
- definizione delle griglie e degli strumenti di valutazione: il Committente deve predisporre adeguati strumenti di lavoro e griglie di valutazione coerenti con le indicazioni già fornite nel Bando e nel Disciplinare di gara, necessari per dare corso all'attribuzione dei punteggi da parte della Commissione alle offerte dei singoli concorrenti; è opportuno che ogni componente della Commissione sia dotato di fogli di calcolo con cui provvedere alla simulazione/attribuzione dei punteggi.

Durante il processo di valutazione delle offerte la Commissione giudicatrice provvede all'analisi delle offerte e alla compilazione delle griglie di valutazione, che devono essere compilate in modo chiaro e intellegibile.

3.2.3. Aggiudicazione della gara

Alla conclusione del processo selettivo avviene l'aggiudicazione provvisoria. In questa fase è opportuno che l'ente abbia già progettato in modo corretto la struttura dei Verbali di commissione e relativi allegati, che dovranno essere chiari e comprensibili, dettagliati dei vari passaggi, anche al fine di prevenire possibili richieste di approfondimento da parte di concorrenti che attivino procedure di ricorso e contenzioso. E' garantita la discrezionalità della valutazione da parte della Commissione, soprattutto nei contenuti di carattere qualitativo e descrittivo. Il Committente, in base a norme di legge, prassi e regolamenti interni, provvede alla predisposizione della Delibera di aggiudicazione provvisoria.

Raccolti e verificati i documenti sopradetti, il Committente provvede (con delibera) alla Aggiudicazione definitiva, atto dal quale ha origine la fase esecutiva di gestione del contratto.

3.3 FASE POST-GARA

3.3.1 Definizione del contratto

Durante il periodo di “stand-still” (35 giorni) il Committente - in collaborazione con l'impresa aggiudicataria - provvede alla definizione del contratto, sulla base documenti già previsti nel Dossier di gara.

Perché sia possibile massimizzare i risultati attesi, è opportuno tenere conto dei seguenti fattori:

- *rapporto di partnership*

Le modalità di lavoro in partnership tra la stazione appaltante e l'impresa devono essere instaurate attraverso strumenti organizzativi ad hoc già individuati all'interno delle richieste del Committente (ad esempio, il tavolo misto ente-impres). I due soggetti devono agire nel rispetto del proprio ruolo specifico e rispettando i diversi compiti assegnati: alla stazione appaltante competono le funzioni di programmazione e controllo dei servizi appaltati; all'impresa le funzioni operative di espletamento degli stessi servizi. La stazione appaltante deve effettuare in particolare gli accertamenti tesi a verificare il rispetto, da parte dell'impresa, delle obbligazioni contrattuali e della rispondenza dei risultati del servizio fornito alle prescrizioni previste. Nello svolgimento dell'attività di monitoraggio e controllo la stazione appaltante deve garantirsi il diritto di intervenire e presenziare alla realizzazione delle attività previste per l'esecuzione del contratto. Inoltre esegue accertamenti anche sulle attrezzature, macchinari, materiali e tutte le forniture previste, e su quant'altro prescritto, per accertarne la corrispondenza alle condizioni contrattuali. Effettua i necessari controlli al fine di determinare l'accettabilità dei servizi resi secondo criteri definiti in fase di progettazione. Nel caso di servizi non conformi agli standard qualitativi fissati, la stazione appaltante deve contestare l'operato dell'impresa appaltatrice affinché intervenga con immediati interventi di ripristino, salvo poi applicare il sistema sanzionatorio previsto. La stazione appaltante deve inoltre definire a monte, durante l'attività di progettazione, i livelli di servizio attesi e le modalità per il monitoraggio della qualità (erogata e percepita) relativamente ai servizi offerti con riferimento alla descrizione effettuata nel Capitolato prestazionale allegato al Contratto. Tale monitoraggio può essere affidato mediante procedura ad hoc ad un istituto demoscopico specializzato in ricerche di mercato e rilevazioni di “customer satisfaction”. L'attività di controllo tecnico delle prestazioni può essere altresì affidata ad un soggetto terzo abilitato (secondo le indicazioni delle specifiche norme UNI). Per regolare il funzionamento di questa attività di collaborazione, occorre aver progettato specifici strumenti gestionali, come Cronoprogrammi, Piani operativi, Report e Piano degli indicatori dedicati al monitoraggio dei diversi aspetti della gestione

del contratto, considerando che i diversi soggetti in campo devono avere strumenti personalizzati ai propri interessi.

- *“customer satisfaction”*

La stazione appaltante può definire i livelli minimi sotto i quali vengono attivate penali, così come i livelli massimi che possono eventualmente dar corso a premi. A fianco delle rilevazioni quantitative è opportuno che la rilevazione della qualità dei servizi preveda anche un sistema di rilevazione qualitativa, attraverso colloqui ed interviste “face to face” agli utenti (interni ed esterni) condotti su un campione rappresentativo.

- *gestione dinamica del contratto*

Nella fase di esecuzione del contratto può essere necessario dar luogo ad una variazione delle prestazioni oggetto del contratto al fine della massimizzazione delle opportunità che si rivelano durante la gestione del contratto, in particolare, quando coinvolge tempi lunghi. La stazione appaltante si deve riservare (in fase di stesura del contratto) la facoltà di apportare in qualsiasi momento nel corso della validità del contratto variazioni, temporanee o definitive, ai servizi affidati senza che l'appaltatore possa rifiutarsi dall'eseguire le variazioni richieste, all'interno delle regole del Codice dei Contratti ed eventualmente disponendo che tali modifiche siano oggetto di confronto preliminare con le imprese (tavolo misto ente-imprese). Le variazioni, in aumento o riduzione potranno comportare modifiche agli indicatori di risultato definiti (SLA/KPI) e ai i piani di lavoro, alle tipologie di servizi, alle relative frequenze e/o periodicità, alle fasce orarie di esecuzione, oppure ad aumenti o riduzioni delle aree e delle superfici interessate dai servizi. Le maggiori o minori prestazioni sono compensate riconoscendo i corrispettivi per le prestazioni effettivamente eseguite.

Con riferimento all'esperienza specifica delle Centrali di Committenza, l'attività successiva alla stipula del contratto non si esaurisce nel “governo” del contratto di Convenzione/Accordo Quadro ma si declina in una serie di attività di promozione, marketing ed assistenza ai singoli enti. Fattori di successo di un'iniziativa di Convenzione/Accordo Quadro, gestito dalle Centrali di Committenza sono infatti: l'utilizzo effettivo della convenzione da parte delle PA, il livello di soddisfazione degli enti che aderiscono, la remuneratività dei servizi per i fornitori aggiudicatari, così come anche le ricadute dirette ed indirette sul piano occupazionale nei territori di riferimento. Per il successo di un'iniziativa, tenendo sempre più in considerazione che la singola iniziativa si colloca all'interno di un programma di razionalizzazione della spesa, è quindi necessaria una costante attività di marketing e “relationship management” utilizzando mezzi tradizionali ed innovativi.

3.3.2 Avvio del contratto

A seguito della stipulazione del contratto, definita in funzione del periodo definito "stand-still" (35 giorni), si apre la fase più critica dal punto di vista organizzativo e gestionale: lo start-up o avvio del contratto, in cui si attiva la mobilitazione di tutte le azioni volte ad una efficace gestione a regime delle attività.

Questa fase prevede l'attivazione in parallelo di tutte le attività funzionali alla gestione riferite ai vari ambiti del contratto (organizzazione, attività di governo, servizi tecnici specifici, gestione contabile, comunicazione con utenti e stakeholder, ecc.) e la predisposizione di un piano coordinato di strumenti e azioni. In particolare occorre tenere conto dei seguenti fattori:

- definizione degli strumenti di gestione (pianificazione, gestione e monitoraggio): gli strumenti di carattere organizzativo e gestionale che regolano l'esecuzione del contratto in fase di avvio e nella successiva fase di gestione a regime dell'appalto devono tenere conto di quanto progettato nella fase preliminare in seno al Committente ma anche delle specifiche/migliorie contenute nel Progetto-offerta dell'impresa aggiudicataria. Inoltre devono essere definite le procedure di interfaccia tra referenti-utenti del Committente e figure responsabili-tecnici dell'appaltatore, procedendo subito con l'attivazione del team misto ente-impresa;
- consegna degli immobili/impianti: la consegna degli immobili prevede l'accertamento della consistenza di immobili ed impianti e dello stato manutentivo di riferimento per ogni immobile/impianto (verbali di consegna) e la predisposizione di un elenco condiviso da consegnarsi all'impresa;
- implementazione del sistema di governo e sistema informativo-informatico: occorre attivare la piattaforma di governo e definire la fase di adeguamento-ridisegno (personalizzato) del sistema informativo individuato come obiettivo nel Capitolato ed illustrato dall'impresa nel Progetto-offerta. L'attività di popolamento del sistema anagrafico - contabile dei singoli servizi, deve supportare la gestione in termini di conoscenza del patrimonio, delle analisi e report di contabilità analitica;
- formazione del personale: il valore e i contenuti dei protocolli operativi e gli aspetti innovativi della gestione devono essere trasferiti a tutto il personale operativo in forza all'appalto affinché siano correttamente applicati. Gli aspetti di formazione sono sottesi alla motivazione delle persone e devono essere chiari fino da subito;
- attivazione del Piano di comunicazione: le attività oggetto della gestione devono essere inquadrare in un contesto di cambiamento attivando adeguati processi di comunicazione interni ed esterni, in particolar modo nella fase di avviamento e nell'ambito di appalti complessi con forte intensità di relazione e scambio fra soggetti diversi. Potrà essere predisposta una "carta dei servizi dell'appalto" con particolare attenzione agli effetti sull'utenza e alle modalità di accesso ai servizi;

- implementazione del sistema di controllo Qualità e “customer satisfaction”: la fase di avvio del contratto prevede l’attivazione di un sistema organico di controlli, a cura dell’impresa (autocontrollo) e del Committente (controllo e monitoraggio). Possono essere attivate forme di sperimentazione attraverso prototipi e un piano di sviluppo graduale degli strumenti al fine della taratura ed affinamento in corso d’opera.

3.3.3 Esecuzione del contratto

L’attività progettuale prosegue nella fase di esecuzione delle attività, presidiando in particolare la predisposizione degli strumenti e dei meccanismi gestionali per la messa a regime del contratto e per il monitoraggio dei seguenti aspetti:

- sistema di produzione per l’erogazione dei servizi;
- sistema di governo e relazione ente-impresa;
- sistema di comunicazione;
- sistema informativo-informatico;
- sistema di controllo Qualità e “customer satisfaction”;
- sistema per il miglioramento continuo.

E’ necessario che l’impianto progettato dall’ente a monte della gara, integrato durante la gara attraverso i Progetti-offerta delle imprese e reso esecutivo nella fase di avvio del contratto, sia continuamente revisionato e mantenuto coerente agli obiettivi strategici lungo tutta la fase di esecuzione del contratto stesso. Questa coerenza comporta una attività continua finalizzata alla integrazione, armonizzazione, personalizzazione dell’impianto gestionale per renderlo adeguato al presidio della realtà operativa e all’evoluzione delle esigenze lungo tutta la durata del contratto.

Questo processo dinamico di gestione e sviluppo del contratto deve avvenire durante tutto il processo gestionale nella più stretta collaborazione fra ente ed imprese e comunque all’interno del quadro delle regole definite dal Bando iniziale e dalla normativa di riferimento.

3.3.4 Chiusura del contratto

Il processo di progettazione, per quanto detto, continua la sua azione fino alla chiusura del contratto, con il presidio dei seguenti fattori:

- indicatori tecnico-economici, per realizzare una sintesi commentata dell’esperienza;
- report organizzativi, per la definizione dei risultati ottenuti da un punto di vista del cambiamento culturale ed organizzativo attivato, dando evidenza ai ruoli e alle competenze acquisite e anche tracciando i risultati dei flussi di relazione ente-impresa;

- report di carattere tecnico-gestionale, per la individuazione dei punti di forza e delle aree di miglioramento della gestione del contratto lungo tutta la durata contrattuale, finalizzati a lasciare un know how di contenuti per lo sviluppo delle fasi successive e progetti ulteriori;
- report di comunicazione, per una relazione sul sistema di conoscenza diffuso creato e le opportunità di conoscenza da parte degli stakeholder;
- data-base e archivi anagrafici e di stato manutentivo, per organizzare la conoscenza acquisita disponibile in forma adeguata per la successiva fase di gestione del patrimonio, valutando le due opzioni possibili, ovvero che l'ente decida di assumerla direttamente oppure di transitarla ad altro assunto con nuova procedura di gara e apposito passaggio di consegne;
- riconsegna degli immobili/impianti, per regolare la ripresa in disponibilità del patrimonio a cura dell'ente con opportuni strumenti e verbali. Le informazioni rilevanti per ogni immobile saranno riepilogate all'interno di appositi Dossier di immobile e Schede di riepilogo (report sintetici).

Giunti alla fine dell'iter di appalto, il processo di progettazione non si chiude ma origina concettualmente un nuovo ciclo di attività tese ad una nuova fase di progettazione di successive generazioni di appalto.

4

DAL PROGETTO ALLA GESTIONE DEI SERVIZI PER IL PATRIMONIO: ESPERIENZE SUL CAMPO

4.1 L'ESPERIENZA DELLA PROVINCIA DI GENOVA

Il contesto dell'esperienza

La Provincia di Genova svolge una funzione importante nel campo della gestione del patrimonio immobiliare di sua competenza e dell'edilizia pubblica, in particolare nell'edilizia scolastica, assolvendo gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione ordinaria e straordinaria necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati. Tra questi, in primo luogo, rientrano gli istituti e le scuole di istruzione secondaria superiore (compresi i licei artistici e gli istituti d'arte), accademie, istituti superiori per le industrie artistiche, convitti, istituzioni educative statali, oltre ad altri edifici in uso a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici.

Il patrimonio in uso alla Provincia di Genova comprende 129 edifici (per 214 unità/attività immobiliari, di cui il 77% sul territorio del Comune di Genova e il 23% sul restante territorio provinciale), per una volumetria complessiva di 1.775.830 mc e con un bacino di circa 35.000 utenti.

Nei suddetti edifici vengono svolte, per circa l'80%, attività scolastiche e formative, mentre la restante parte è destinata allo svolgimento di attività di carattere istituzionale (sedi uffici provinciali) o di altre attività (caserme, uffici altri enti, asilo/scuola materna, impianto sportivo, sale multifunzione, strutture socio assistenziali, ecc.).

La prima esperienza di Global Service (1998-2007)

Sino al 1997 la manutenzione ordinaria degli immobili di proprietà e/o in uso è stata svolta sia in amministrazione diretta, utilizzando il personale interno, sia in affidamento a terzi mediante appalti separati secondo le diverse tipologie di lavori (n. 10) e lavori in economia per cottimi, nei casi di particolare urgenza e necessità.

A seguito dell'entrata in vigore della L. 23/1996, che ha affidato alle Province tutte le competenze relative alla gestione e alla manutenzione degli edifici scolastici, la Provincia di Genova ha dovuto affrontare la problematica relativa alla gestione di un consistente aumento del proprio patrimonio immobiliare sia dal punto di vista volumetrico (aumento quantificabile in circa 518.000 metri cubi rispetto alla volumetria esistente pari a circa 1.222.000 metri cubi) sia in termini di numero di immobili (aumento di 51 immobili rispetto ai 93 gestiti sino a quel momento). Contestualmente in quegli stessi anni a seguito di numero consistente di pensionamenti si è ridotto ulteriormente il personale dell'area tecnica.

Sulla base di tale quadro critico (rilevante aumento volumetrico e numerico del patrimonio immobiliare da gestire, struttura tecnica sottodimensionata, per numero di addetti, rispetto alle nuove esigenze, pluralità eccessiva di contratti manutentivi, stato manutentivo inadeguato, mancanza di un sistema informativo) che impediva la definizione di una strategia manutentiva efficace, la Provincia di Genova, tra le prime in Italia, ha affrontato la

gestione e la manutenzione degli immobili mediante l'adozione congiunta di un appalto di Global Service, fondato sull'esternalizzazione dei servizi di Facility Management, e di un piano mirato di riorganizzazione della propria struttura tecnica interna.

I risultati raggiunti possono essere così sintetizzati:

- accorpamento di 10 diversi appalti, attraverso la concentrazione in un unico soggetto appaltatore della responsabilità di esecuzione dei servizi, consentendo una rilevante semplificazione e riduzione delle procedure tecnico-amministrative e dei relativi costi amministrativi (nelle procedure di gare di lavori e di acquisto di beni e servizi, nella contabilità, nelle varie attività tecniche, ecc.);
- riorganizzazione più efficiente della struttura tecnica interna, senza alcun incremento di personale, mediante la riqualificazione del personale operaio in servizio;
- garanzie reali circa i tempi di intervento manutentivi;
- garanzia della continuità e del mantenimento dello standard qualitativo richiesto;
- concentrazione dell'Amministrazione sul proprio "core business", delegando i compiti esecutivi e mantenendo/potenziando i compiti di indirizzo e di controllo;
- innalzamento del livello di soddisfazione dell'utenza;
- adozione di un percorso di transizione che portasse dalla manutenzione "accidentale" o "a guasto", sistema già fortemente in crisi, alla manutenzione "preventiva" ed in un secondo momento alla manutenzione "migliorativa";
- ottimizzazione dei risultati anche attraverso il collegamento della manutenzione alla progettazione;
- monitoraggio della spesa per i servizi;
- creazione di un sistema informativo e di una gestione informatizzata delle richieste (via web).

A tali elementi andava aggiunto il fatto che la gestione in Global Service non comportava incrementi di spesa, anzi avrebbe prodotto inevitabili economie di struttura e di processo per le ragioni sopraindicate.

Complessivamente la prima generazione del Global Service della Provincia di Genova ha avuto una durata contrattuale di oltre 9 anni, dal 1998 al 2007.

La nuova esperienza di Global Service (2008 - 2014): obiettivi e finalità Pianificazione e progettazione dei servizi

Per la redazione del nuovo progetto di Global Service, la Provincia di Genova, pur considerando i numerosi aspetti positivi dell'appalto precedente, ha ritenuto opportuno proseguire nel processo di "cambiamento culturale", modificando il proprio approccio tecnico e metodologico al fine di gestire e monitorare con maggiore consapevolezza ed efficacia tutti i processi gestionali necessari.

In particolare il nuovo progetto ha preso come riferimento il ciclo di vita di un sistema edilizio e si è posto come finalità non più la gestione di singoli lavori manutentivi, ma

la gestione unitaria ed integrata di una serie di “servizi”. A tal fine il “Progetto di servizi” è stato strutturato individuando una serie di attività e percorsi metodologici, anche secondo le indicazioni della norma UNI 11136:2004, per la gestione di tutti i processi di pianificazione, progettazione, esecuzione e controlli dei servizi.

Particolare attenzione è stata posta alla fase di analisi preliminare, le cui attività sono di seguito riepilogate :

- analisi dei risultati conseguiti: essa è stata effettuata attraverso l'analisi dei questionari compilati dagli utenti delle scuole e dai tecnici provinciali, con i quali si è misurata la soddisfazione dell'utenza (voto medio 8,3/10, in generale il 91% degli utenti ha ritenuto soddisfacente la qualità degli interventi; inoltre sono stati individuati i punti di forza e le criticità del servizio offerto attraverso una valutazione della gestione in corso sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo (numero interventi effettuati, efficacia e tempestività, ecc.), dalla quale è emerso un quadro assolutamente positivo;
- analisi delle problematiche tecniche, funzionali e gestionali: nell'ambito delle criticità riscontrate particolare rilevanza hanno assunto i problemi connessi alla carenza di risorse finanziarie per la messa a norma (certificazioni) ed in sicurezza degli edifici, alla difficoltà d'integrazione dei ruoli e delle responsabilità tra i diversi attori, a vario titolo competenti, della gestione degli immobili (soprattutto nelle scuole: presidi, proprietario e assuntore), all'elevato numero di atti vandalici, alla necessità di aumentare la conoscenza dello stato manutentivo per poter pianificare gli interventi di manutenzione secondo ordini di priorità oggettivi;
- scelta della modalità gestionale con contratto di Global Service: tale scelta è stata fatta individuando le economie di scala sia per il Committente che per l'assuntore;
- definizione della durata dell'appalto: tale la valutazione ha comportato la scelta di un appalto con durata pluriennale (7 anni + 2 rinnovabili) ritenendo che il criterio della manutenzione programmata (preventiva e predittiva) nel settore edile/impiantistico potesse raggiungere risultati soddisfacenti nel medio e lungo periodo;
- valutazione dei costi: è stata condotta attraverso un articolato processo di verifica della congruità dei prezzi del precedente appalto 1998-2007, di aggiornamento dei prezzi del precedente appalto sulla base dell'aumento dell'indice dei prezzi dal 1997, di adeguamento dei prezzi per l'inserimento di nuove prestazioni all'interno dei servizi, di definizione dei prezzi a canone e confronto con i prezzi previsti dalle Convenzioni Consip.

Motivazioni

Le motivazioni alla base della conferma delle modalità di gestione dei servizi in Global Service sono state sostanzialmente le stesse che avevano determinato la scelta già nel 1997 con l'aggiunta di ulteriori esigenze, sviluppi ed innovazioni venutisi a creare nel corso degli anni; nello specifico:

- conferma della validità delle motivazioni del precedente appalto, quali il rilevante patrimonio immobiliare da gestire (per volume e numero di edifici) e la carenza di personale da destinare alla manutenzione ed alla gestione immobiliare;
- esperienza positiva del precedente appalto, misurata sia sulla base dell'aumento della soddisfazione dell'utenza (rapidità interventi, sistema informativo, ecc.) sia sull'aumento quali-quantitativo degli interventi di manutenzione riparativa-preventiva-programmata;
- ulteriori esigenze individuate nel corso degli anni, quali l'accorpamento dei tre precedenti contratti di manutenzione ordinaria con l'ulteriore semplificazione e riduzione delle procedure tecnico-amministrative, l'aumento quali-quantitativo dei servizi, la crescente complessità tecnologica delle strutture e degli impianti, la necessità di adeguamento normativo di strutture ed impianti, l'aumento della soddisfazione dell'utenza.

Obiettivi e finalità

Le finalità che il nuovo progetto di Global Service si proponeva di conseguire possono essere così riassunte:

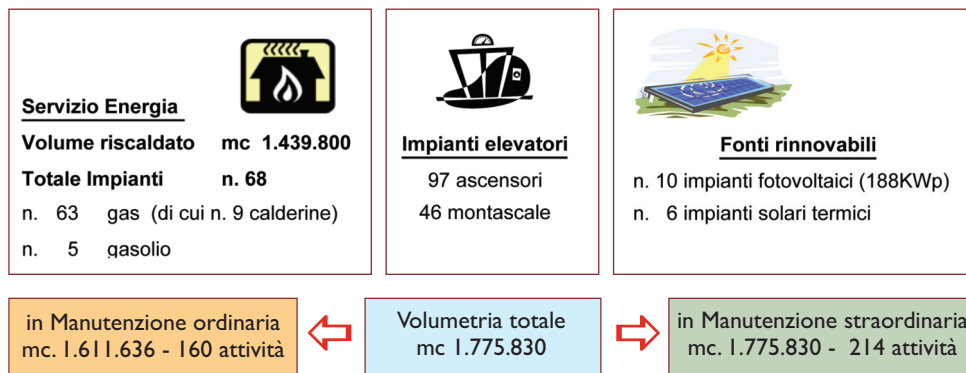
- raggiungimento e/o mantenimento di livelli prestazionali prestabiliti, garantendo la qualità, la funzionalità, la sicurezza e l'adeguamento normativo del patrimonio;
- aumento della conoscenza e del monitoraggio dello stato d'uso e di conservazione del patrimonio, attraverso la creazione di un'anagrafe edilizia e di un sistema informativo-informatico integrato a supporto della programmazione, organizzazione, gestione e controllo dei servizi e degli interventi;
- miglioramento del servizio unitario ed integrato di gestione manutentiva degli edifici;
- progettazione di un sistema efficace di controlli e valutazioni periodiche;
- incremento del benessere ambientale;
- risparmio energetico;
- miglioramento del grado di soddisfazione dell'utenza.

Patrimonio gestito

Il contratto di Global Service attuale prevede la manutenzione di tutti gli immobili in uso e di competenza dell'Amministrazione Provinciale. La consistenza patrimoniale è di seguito illustrata :

n. 129 EDIFICI (n. 214 unità/attività)

di cui circa l'**84 %** relativa ad edifici scolastici e il 16% ad altre attività istituzionali



Modello di riferimento

L'esternalizzazione della gestione integrata di numerosi servizi di Facility Management è avvenuta mediante l'utilizzo della formula contrattuale del Global Service, con il quale un committente affida ad un assuntore, per un periodo di tempo definito, un 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 (contratto di risultato).

Come già accennato, l'affidamento è avvenuto in modo graduale attraverso tre gare d'appalto ed anche secondo tempistiche diverse. Trattandosi di un modello gestionale all'origine ancora non conosciuto si è ritenuto, prudente ed opportuno, separare gli edifici in due lotti (A e B) ed affidare i servizi nel modo seguente :

- con il primo appalto, avviato nel settembre 1998, si è affidata la manutenzione ordinaria del patrimonio immobiliare di edifici già di proprietà e/o in conduzione dell'Amministrazione (lotto A), edifici per i quali si aveva una conoscenza più approfondita; successivamente tale contratto è stato esteso, a partire dal gennaio 2000, agli edifici diventati di competenza provinciale a seguito della legge 23/96 (lotto B), fatta esclusione del servizio energia lotto B;
- con il secondo appalto, avviato nel gennaio 2001, si è affidata la gestione, conduzione e manutenzione degli impianti termici (servizio energia) degli edifici diventati di competenza provinciale a seguito della L. 23/1996 (lotto B);
- con il terzo appalto, avviato nel gennaio 2002, si è affidato il servizio di manutenzione e pulizia delle aree esterne grigie e verdi dell'intero patrimonio immobiliare (lotti A e B).


Complessivamente i tre contratti con gestione in Global Service prevedevano i seguenti servizi:

- a) servizio di rilievo e censimento;
- b) servizio manutentivo edile e impiantistico;
- c) servizio energia;
- d) servizio pulizie;
- e) servizio di manutenzione e pulizia delle aree esterne grigie e verdi;
- f) flusso informativo.

Valutando positivamente l'esperienza in corso, la Provincia di Genova ha ritenuto opportuno, avvalendosi della clausola contrattuale espressa, prolungare di due anni la durata dei tre contratti precedenti, portando la nuova scadenza contrattuale alla fine del 2007.


Tale scelta è stata comunque supportata da un accertamento della sussistenza delle ragioni di convenienza economica e di pubblico interesse, basato sui seguenti elementi

- legittimità amministrativa (rispetto del limite massimo di durata contrattuale di 9 anni per gli appalti di servizi, ai sensi dell'art. 12 del R.D. 2440/1923);
- giudizio favorevole della gestione degli appalti in corso, sia da parte dell'amministrazione che dell'utenza;
- disponibilità alla prosecuzione del rapporto contrattuale da parte delle imprese contraenti che hanno offerto una riduzione del 5% sul corrispettivo;
- convenienza economica, confrontando il nuovo importo contrattuale presunto con i costi di mercato e con i costi di una eventuale nuova gara;
- interesse alla progettazione, all'applicazione e allo sviluppo di nuovi servizi/lavori, ritenuti fondamentali, innovativi e soprattutto migliorativi per la gestione complessiva del servizio e propedeutici alla progettazione del nuovo appalto (progetto "I.T.O.L. - Impianti termici on line"; progetto "S.I.G.E. - Aggiornamento e completamento sistema informativo integrato anagrafe e gestione immobiliare - edilizia"; progetto: "Metanizzazione impianti termici").



BACINO DI UTENZA di circa 35.000 persone :

- ✓ 33.360 negli edifici scolastici (3.394 *personale docente*, 1.026 *personale non docente* e 28.940 *alunni*)
- ✓ 1.640 negli altri edifici istituzionali



Pulizia e igiene ambientale

Pulizia interna	mq 40.620
Aree verdi	mq 72.100
Aree grigie	mq 207.251

Aspetti innovativi

Rispetto all'appalto precedente gli aspetti più qualificanti ed innovativi del nuovo progetto di Global Service si possono così riassumere :

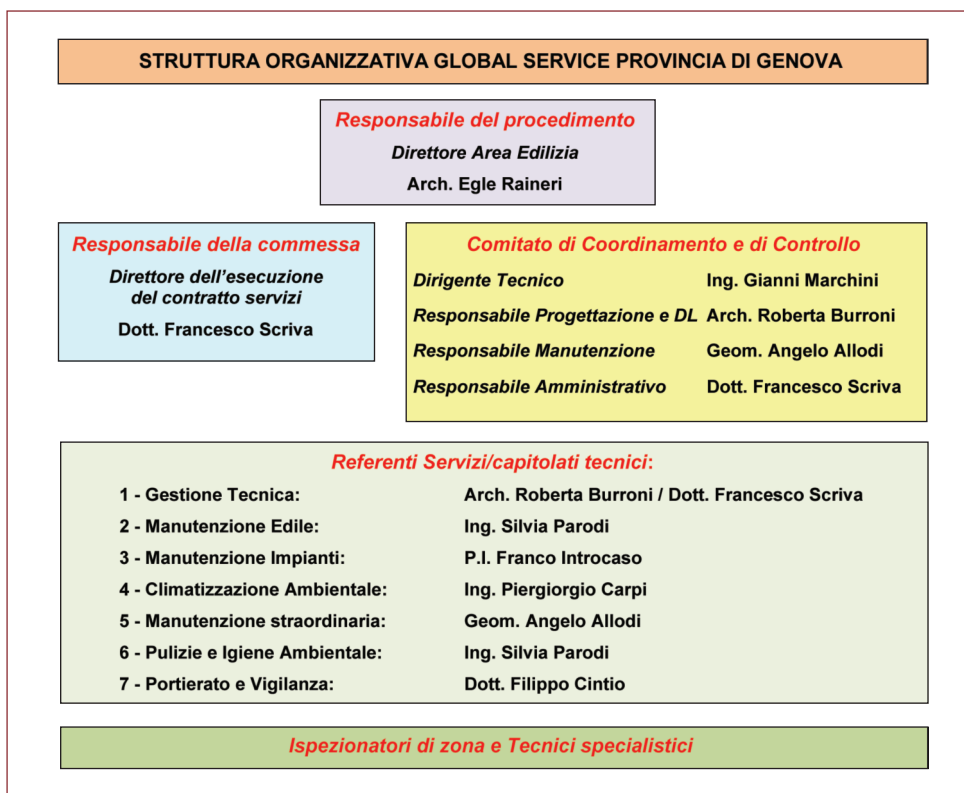
- forte investimento sullo sviluppo e l'implementazione del sistema informativo con l'intento di favorire l'accesso in rete ai dati ed alle informazioni (attraverso il sito dedicato e quello istituzionale) per una più agevole ed ampia comunicazione, conoscenza e dialogo con l'utenza (interventi, struttura, impianti, documenti, certificazioni, confort termico);
- creazione di un sistema di controllo per monitorare e verificare il rispetto degli standard di qualità e di servizio previsti; in particolare i capitolati prevedono una serie di indicatori di prestazione per misurare gli standard prestazionali, le modalità di calcolo, la misurazione ed il monitoraggio periodico degli stessi e un sistema di penali correlate alla gravità delle eventuali inadempienze dell'Assuntore per il mancato rispetto degli standard individuati (soddisfazione utenza, qualità tecnica delle prestazioni, rapporto interventi manutenzione riparativa e programmata, riduzione dei consumi energetici);
- incentivazione al risparmio energetico e orientamento e sensibilizzazione a politiche ambientali, in relazione a: diagnosi e certificazione energetica; miglioramento efficienza impianti; installazione caldaie ad alta efficienza; metanizzazione impianti termici; installazione impianti fotovoltaici e pannelli solari; raccolta differenziata negli uffici;
- aumento dei servizi in relazione a: fornitura gas metano; disinfezione e derattizzazione; raccolta differenziata; smaltimento rifiuti speciali e arredi/materiali dismessi; portierato fiduciario e vigilanza; manutenzione ordinaria delle attrezzature dei laboratori dei centri di formazione; manutenzione gruppi di continuità; realizzazione di punti rete; gestione anagrafe patrimoniale; mediante rilievo e censimento, pratiche catastali, verifiche di interesse culturale, verifiche strutturali ed impiantistiche; individuazione fabbisogno logistico; supporto alla progettazione e alla direzione lavori; interventi di metanizzazione degli impianti termici; interventi di manutenzione straordinaria e di riqualificazione; estensione prestazioni minimali dei servizi;
- maggiori investimenti per interventi di manutenzione straordinaria, per un valore di un milione di euro/anno.

Organizzazione e strumenti operativi

La progettazione del nuovo Global Service è stata realizzata interamente dal personale interno dell'Amministrazione Provinciale ed ha richiesto circa un anno di tempo (approvazione progetto preliminare a giugno del 2006 e approvazione progetto definitivo a dicembre 2006).

La Provincia di Genova ha ritenuto opportuno istituire una struttura organizzativa dedicata, composta da soggetti trasversali ai vari uffici dell'ente (per un totale di 20 persone), così costituita:

- responsabile del procedimento;
- responsabile commessa - direttore esecuzione contratto;
- comitato coordinamento e controllo (composto dal dirigente tecnico e dai responsabili dei vari uffici interessati - progettazione e direzione lavori - manutenzione - amministrativo);
- un referente per ciascun servizio;
- ispezionatori di zona;
- tecnici specialistici.



Aspetti economici

L'importo contrattuale attuale ammonta ad euro 52.295.080 Iva compresa (euro 43.418.217 Iva esclusa), così suddiviso per servizi:

Servizi	Sottoservizi	Importo contratto Iva compresa	% servizio	Quota media annua
1 Gestione tecnica	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema informativo • Gestione anagrafe patrimoniale • Gestione esigenze manutentive • Sicurezza • Individuazione fabbisogno logistico • Supporto tecnico 	2.555.428	4,89 %	365.061
2 Manutenzione edile	<ul style="list-style-type: none"> • Edile/opere murarie • Carpenteria/opere in ferro • Falegnameria • Serramentistica 	5.926.384	11,33 %	846.626
3 Manutenzione impianti	<ul style="list-style-type: none"> • Elettrici • Idrico-sanitari • Elevatori • Antincendio • Fotovoltaici • Reti ed impianti speciali • Macchinari/attrezzature laboratori dei centri di formazione 	8.044.413	15,38 %	1.149.202
4 Climatizzazione ambientale	<ul style="list-style-type: none"> • Riscaldamento: impianti alimentati a combustibile liquido (gasolio, olio combustibile) e gassoso • Raffrescamento: impianti alimentati elettricamente 	17.568.907	33,60 %	2.509.845

5	Manutenzione straordinaria e riqualificazione	<ul style="list-style-type: none"> • Opere di manutenzione straordinaria e riqualificazioni edili ed impiantistiche 	7.352.757	14,06 %	1.050.394
6	Pulizia e igiene ambientale	<ul style="list-style-type: none"> • Pulizia interna • Pulizia aree grigie • Pulizia e manutenzione aree verdi • Derattizzazione e disinfezione • Raccolta differenziata, smaltimento rifiuti speciali, arredi e ingombranti 	7.788.662	14,89 %	1.112.666
7	Portierato fiduciario e Vigilanza	<ul style="list-style-type: none"> • Portierato fiduciario • Vigilanza 	3.058.530	5,85 %	436.933
Totale			52.295.081		7.470.726

Grazie alla particolare attenzione posta in sede di redazione del progetto di appalto, alla relazione tra le esigenze dell'ente, i capitolati tecnici e le modalità di aggiudicazione dell'appalto, la predisposizione del progetto offerta risulta coerente con gli obiettivi strategici individuati; in particolare il sistema capitolati/progetto offerta ha reso possibile:

- l'ottimizzazione della spesa e il conseguimento di significativi risparmi economici e gestionali soprattutto nel settore energetico in tutte le fasi del processo;
- la gestione delle numerose variazioni contrattuali, con ridotti costi procedurali/burocratici, per far fronte alle diverse esigenze dell'ente sia dal punto di vista patrimoniale, assorbendo le nuove acquisizioni e/o dismissioni di immobili (+ 72.000 mc a canone; +17.000 mq aree grigie; + 9.187 mq aree verdi), sia dal punto di vista gestionale, con l'estensione dei servizi oggetto dell'appalto (+80% smaltimento rifiuti speciali a misura; + 50% ore di portierato).

fasi	Risparmi economici e gestionali
In fase progettuale	Riduzione dell'importo a base di gara settore energetico grazie alle economie ottenibili con lo sviluppo del sistema di telegestione (riduzione costi di gestione e personale) e con il trasferimento in capo all'assuntore della fornitura gas (favorendone la razionalizzazione e ottimizzazione della stessa e aumentando il potere contrattuale nei confronti del fornitore); Ottimizzazione dei prezzi unitari di acquisto.
In fase di gara	La prevalenza dell'offerta tecnica e migliorativa nella scelta dei punteggi per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (30 punti offerta economica - 70 punti offerta tecnica) ha consentito un giusto equilibrio economico-qualitativo: <ul style="list-style-type: none"> - ribasso d'asta - offerta tecnica migliorativa per la realizzazione di numerosi interventi di riqualificazione impianti termici (n.14 metanizzazioni e n.26 rinnovo caldaie).
In fase esecutiva	Efficientamento energetico a seguito della trasformazione a gas della quasi totalità degli impianti con una riduzione del tetto massimo di spesa; Avvio dal gennaio 2010 del contratto Servizio Energia e del sistema incentivante per il risparmio e l'efficienza energetica che ha consentito, a seguito di una gestione più oculata ed efficiente degli impianti, per l'anno 2011 una consistente riduzione dei consumi energetici

Risultati e prospettive

Dopo 4 anni di attività si evidenziano alcuni dei più rilevanti ed innovativi risultati raggiunti :

Creazione di un sistema informativo integrato

Nell'ambito del servizio "Gestione Tecnica" si è proceduto a sviluppare ulteriormente il sistema di gestione delle informazioni già esistente denominato S.I.G.E. (Sistema Informativo di Gestione Edilizia), progettato dal personale interno della Provincia e composto da:

- Anagrafe tecnica e patrimoniale: in esso sono state raccolte tutte le informazioni relative alla consistenza degli immobili, degli impianti e delle loro rispettive componenti, attraverso le seguenti attività:
 - creazione e organizzazione di un archivio cartaceo dei documenti di ciascun fabbricato, attraverso il recupero e la catalogazione della documentazione "storica", corrente, grafici di progetto, documentazione tecnica e patrimoniale, documentazione fotografica;
 - rilievo grafico degli immobili e degli impianti, attraverso la restituzione grafica dei

- rilievi architettonici, strutturali, impiantistici, planovolumetrici, ecc., delle aree e dei fabbricati;
- censimento e monitoraggio dello stato fisico, manutentivo e prestazionale di ogni singolo edificio, realizzato attraverso il monitoraggio delle loro componenti ed elementi (anche in riferimento alle attività ospitate) e l'articolazione per singole schede anagrafiche.
 - Sistema informatico S.I.G.E. composto dai seguenti moduli applicativi:
 - gestione richieste: per la gestione delle richieste di intervento manutentivo e/o delle segnalazioni da parte dell'utenza;
 - gestione commesse: per la gestione dei processi di programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione, direzione lavori e collaudo degli interventi;
 - anagrafe edile: per la gestione delle informazioni anagrafiche tecniche e patrimoniali degli immobili;
 - contratto Global Service: per la gestione degli aspetti contrattuali (archivio variazioni, allegati, atti amministrativi, nuovi prezzi, subappalti, contabilità, ecc.);
 - utilità di sistema: funzionalità di creazione on-line dei documenti a servizio dell'utenza interna ed esterna all'ente (piani delle misure di adeguamento, piani di manutenzione, fascicolo fabbricato, piano di dimensionamento spazi scolastici e piano utilizzo spazi, registro antincendio);
 - I.T.O.L. impianti termici on-line: sistema di controllo e monitoraggio a distanza delle informazioni principali per il funzionamento degli impianti termici (telegestione).

Creazione ciclo virtuoso energetico

Nell'ambito del servizio "Climatizzazione Ambientale" sono state applicate strategie di Energy Management su queste tre aree di intervento:

- avvio, a partire dal gennaio 2010, del contratto Servizio Energia su circa il 97% della volumetria (sono esclusi solo gli impianti termici di potenza inferiore a 35 Kw - calderine), in anticipo rispetto alla recente norma che ne ha introdotto l'obbligo D.L. 5/2012 "Semplificazione e sviluppo"; tale formula contrattuale prevede la fornitura del combustibile a totale carico dell'assuntore, il corrispettivo a misura sull'effettivo calore erogato (€/KWh) a prescindere dai consumi di combustibile, la determinazione dei gradi giorno effettivi delle località per destagionalizzare il consumo annuo di energia termica a dimostrazione dell'effettivo miglioramento dell'efficienza energetica, la presenza di un attestato di certificazione energetica dell'edificio; abbinato al contratto energia è stato introdotto un sistema di incentivazioni al risparmio energetico in cui l'importo risparmiato viene reinvestito sugli impianti per una quota pari al 60% dello stesso, mentre il restante 40% viene riconosciuto all'assuntore per la gestione oculata degli impianti e la riduzione degli sprechi (ciclo virtuoso energetico); tra i principali risultati conseguiti si evidenziano:

- effettuazione di n. 56 diagnosi energetiche, inserite in specifici fascicoli di qualificazione energetica (principali informazioni sullo stato energetico degli edifici e strategie d'intervento per il miglioramento delle prestazioni energetiche);
- installazione di n. 60 misuratori di calore (contatermie) su impianti termici di potenza > 35 Kw;
- introduzione di un limite di spesa, calcolato sulla spesa degli anni precedenti;
- ottenimento nell'anno 2011 di un risparmio economico di 427.000 euro;
- realizzazione di interventi di riqualificazione energetica degli impianti, di cui:
 - n. 14 interventi di metanizzazione (senza alcun costo come da offerta migliorativa assuntore), attraverso la conversione degli impianti per l'impiego di combustibili meno inquinanti (da gasolio e da olio combustibile a gas metano); in pratica si è passati dal 66% della potenza installata a circa il 95% a gas metano;
 - n. 31 interventi di rinnovo di caldaie con modelli ad alta efficienza, a condensazione o ad altre tecnologie ad alto rendimento (n. 26 senza alcun costo come da offerta migliorativa assuntore, più 5 nuovi interventi ordinati a misura);
- ricorso a fonti rinnovabili attraverso l'installazione di:
 - n. 6 impianti solari termici (senza alcun costo, come da offerta migliorativa dell'assuntore);
 - n. 6 impianti fotovoltaici su edifici scolastici provinciali (co-finanziati dalla Regione Liguria e dalla Provincia di Genova).

L'attuazione dei suddetti strumenti di Energy Management ha consentito di ottenere importanti :

- benefici economici (minor costo servizio/limite di spesa - nessun costo per numerosi interventi di riqualificazione - risparmio energetico);
- benefici ambientali (riduzione emissioni inquinanti - riduzione fabbisogno energia primaria);
- benefici gestionali (uso razionale energia - alti rendimenti e riduzione sprechi - maggior conoscenza stato energetico edificio).

Aumento quali-quantitativo del livello dei servizi

Per il raggiungimento di un miglioramento del servizio integrato di gestione manutentiva degli edifici, contestuale ad un miglioramento del grado di soddisfazione dell'utenza, nel progetto di Global Service posto in sede di gara si è data particolare attenzione alla creazione e sviluppo di un sistema di controlli efficace, in grado di monitorare e verificare il rispetto degli standard di qualità e di servizio previsti, e all'aumento dei servizi offerti, rispetto a quelli previsti nel precedente appalto.

I principali risultati raggiunti possono così riassumersi:

- risultati in termini di standard di servizio e qualità:
 - aumento della soddisfazione dell'utenza (voto medio del quadriennio 7,83): misurato attraverso l'analisi dei questionari consegnati agli utenti sulla qualità delle prestazioni, professionalità, tempestività e disponibilità operatori, rapidità degli interventi;
 - riduzione degli interventi di manutenzione riparativa (- 17,33% nel 2011 rispetto al numero rilevato ad inizio appalto) e progressiva e continua riduzione dell'indice Rip/Prog rispetto agli interventi di manutenzione programmata;
 - aumento dell'efficacia dei controlli, attraverso l'aumento del numero (3.269 nel 2011) e della percentuale degli stessi rispetto agli interventi effettuati (37% nel 2011), ottenuti mediante un sistema di controlli quadrimestrali a campione, effettuati dai tecnici provinciali, sulla base di apposite check list per ogni servizio;
 - riduzione dei consumi energetici, come conseguenza del ciclo virtuoso energetico attivato;
- risultati in termini di maggiori servizi offerti:
 - rilevante numero di interventi manutentivi: 100.989 interventi nel quadriennio (valori medi annui: 7.230 di manutenzione riparativa; 17.714 di manutenzione programmata; 4.303 di manutenzione straordinaria);
 - piano straordinario di interventi di adeguamento degli impianti elevatori (20 impianti) al fine di favorire un progressivo adeguamento normativo con l'obiettivo ulteriore di aumentare il livello prestazionale degli impianti;
 - portierato fiduciario e vigilanza;
 - interventi di derattizzazione, disinfestazione e disinfezione;
 - verifiche edili e monitoraggi strutturali con emissione di verifiche semestrali di idoneità statica;
 - rapporto ricognitivo e aggiornamenti catastali del patrimonio immobiliare in base alle necessità del Servizio Patrimonio e del piano di alienazione degli immobili dell'ente;
 - verifiche di interesse culturale degli immobili;
 - aggiornamento annuale e triennale del censimento dell'amianto, monitoraggio stato conservazione e manutenzione, analisi, rimozione e smaltimento per una spesa di 219.000 euro;
 - smaltimento rifiuti speciali, per circa 280 tonnellate, di cui 18 di rifiuti pericolosi;
 - raccolta differenziata negli uffici provinciali (carta, plastica e alluminio).

SCHEMA APPALTO

Dati generali	
Ente Committente	Provincia di Genova
Proprietà beni	Provincia di Genova (in proprietà, in comodato gratuito ed in locazione passiva)
Consistenza patrimonio	
Dimensione	129 edifici (per 214 attività)
Volumetria totale	1.775.830 mc
Altri dati tecnici	68 impianti termici per un volume riscaldato di 1.439.800 mc 143 impianti elevatori (97 ascensori - 46 montascale) 10 impianti fotovoltaici 6 impianti solari termici
Tipologia	84% attività scolastiche e formative 16% altre attività
Localizzazione	Territorio Provincia di Genova (di cui 77% edifici nel Comune di Genova)
Tipologia servizi appaltati	
	1. Gestione tecnica 2. Manutenzione edile 3. Manutenzione impianti 4. Climatizzazione ambientale 5. Riqualificazione e manutenzione straordinaria 6. Pulizia e igiene ambientale 7. Portierato e vigilanza
Procedura di aggiudicazione	
Normativa di riferimento	D.Lgs. 163/2006
Tipologia di appalto	Appalto misto (lavori, forniture e servizi) in Global Service
Tipo di procedura	Procedura aperta (art. 55 D.Lgs. 163/2006)
Criterio di aggiudicazione	Offerta economicamente più vantaggiosa (art. 83 D.Lgs. 163/2006)
Tempistica	
Data bando	febbraio 2007
Data inizio servizio	gennaio 2008
Durata contrattuale	7 anni + 2 anni rinnovabili
Importo economico attuale	
	€ 52.295.081 (€ 43.418.217 Iva esclusa)
Soggetto aggiudicatario	
	RTI: GESTA spa capogruppo; ORION sc; CCC Consorzio Cooperative Costruzioni; SIRAM spa; CNS Consorzio Nazionale Servizi sc
Responsabili	
	Provincia di Genova: Arch. Egle Raineri, Dott. Francesco Scriva

Figura 1 - Fasi del progetto del Global Service



Figura 2 - Fasi di pianificazione del Global Service

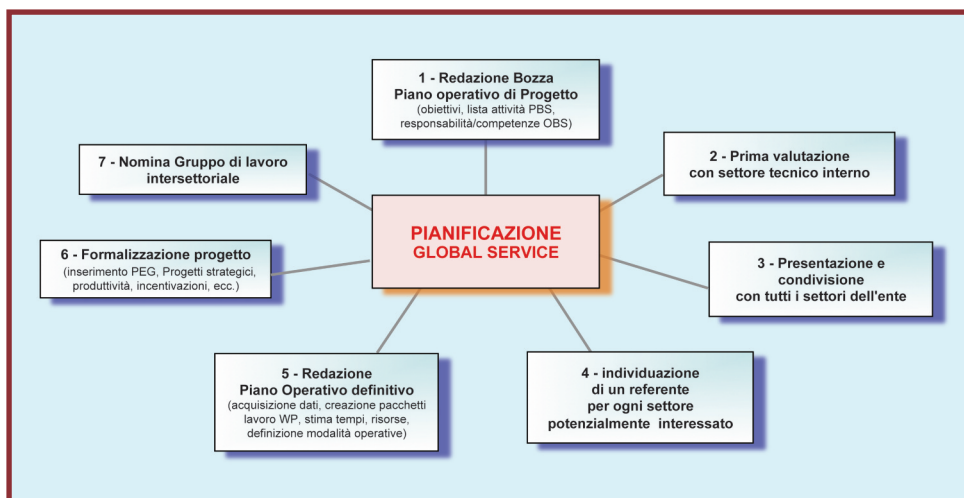


Figura 3 - Fasi di analisi e progettazione preliminare per scelta esternalizzazione

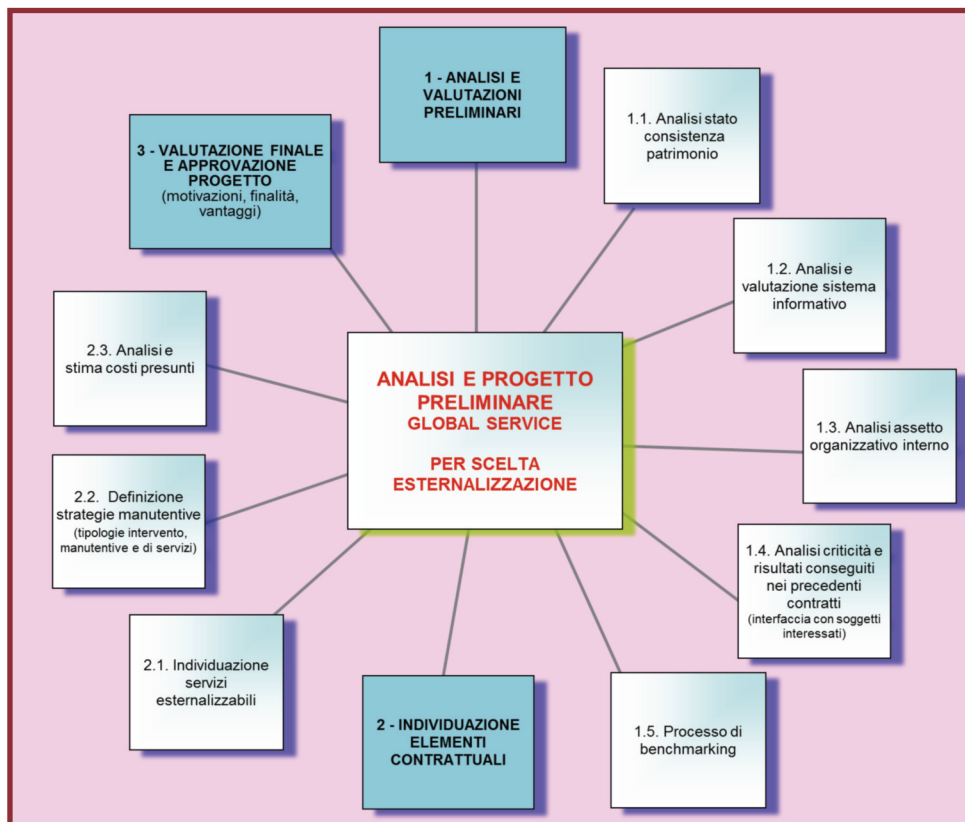


Figura 4 - Sistema informativo S.I.G.E.

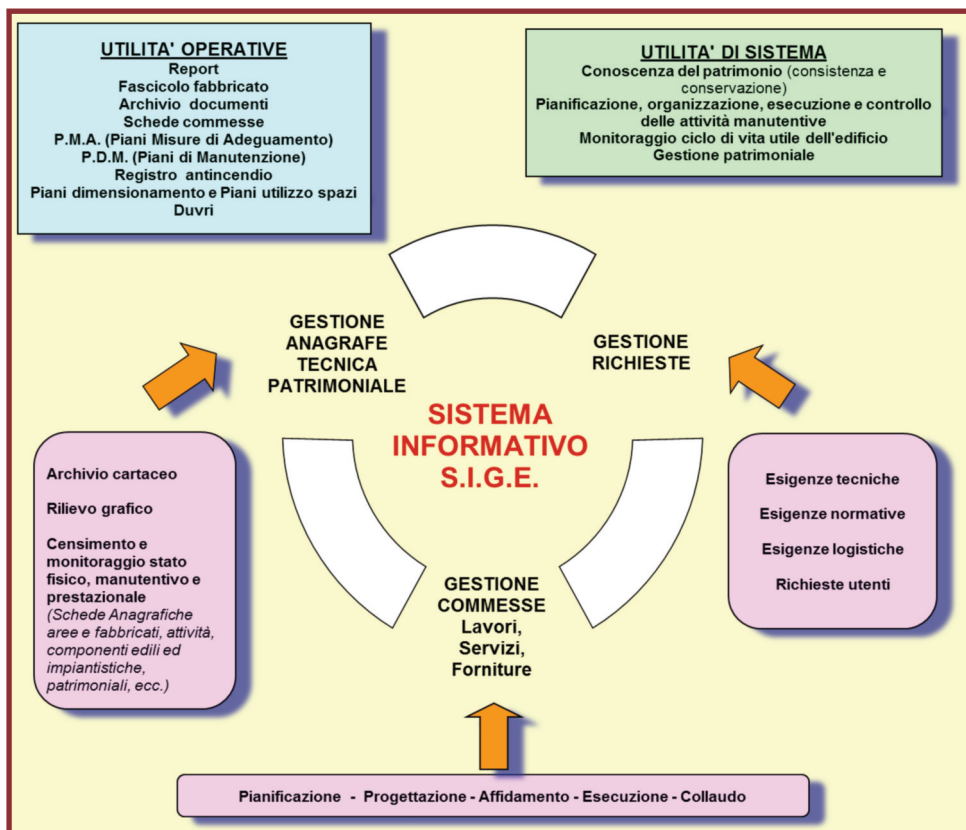


Figura 5 - Sistema di controlli per gli standard di servizio e di qualità

Un elemento fondamentale per la gestione del contratto di Global Service è stata la creazione di un sistema di controllo per monitorare e verificare il rispetto degli standard di qualità e di servizio previsti.

In particolare il Capitolato d'oneri ed i Capitolati tecnici prevedono una serie di indicatori di prestazioni per misurare gli standard prestazionali, le modalità di calcolo, la misurazione ed il monitoraggio periodico degli stessi e un sistema di penali correlate alla gravità delle eventuali inadempienze dell'assuntore per il mancato rispetto dei seguenti standard:

1	Soddisfazione utenza	La misurazione avviene annualmente attraverso l'invio agli utenti (Responsabili/Referenti dell'edificio) di un questionario per la valutazione dei servizi, contenente una serie di domande (15) riguardanti la qualità dei vari servizi, la professionalità, tempestività e gentilezza degli operatori, la rapidità degli interventi. Il questionario è compilato direttamente via web attraverso il sistema informatico SIGE. Ad ogni domanda l'utente può dare un voto da 1 a 10. Lo standard di qualità atteso (valore soglia minimo) è fissato in 7/10.
2	Qualità tecnica delle prestazioni	<p>1) controlli ordinari: effettuati prevalentemente dagli ispezionatori di zona e dai referenti dei servizi attraverso sopralluoghi e visite ispettive; sono mirati a verificare l'esecuzione degli interventi di manutenzione riparativa, programmata e straordinaria a misura, ed in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la tempestività nel rispondere alle richieste di intervento manutentivo b) l'efficacia manutentiva degli interventi c) il rispetto delle procedure di programmazione d) il rispetto dei livelli di disponibilità degli spazi e degli impianti e) il rispetto delle norme di sicurezza f) la qualità/attendibilità dei dati e dei documenti inseriti nel sistema informativo/informatico. <p>2) controlli quadrimestrali a campione: effettuati su alcune tipologie di servizi attraverso la compilazione di apposite check-list allegate ai singoli Capitolati tecnici, contenenti una serie di elementi ritenuti significativi ai fini della valutazione delle prestazioni.</p>

3	Rapporto interventi manutenzione riparativa e programmata	<p>Il controllo avviene attraverso la verifica del rapporto tra il numero di interventi di manutenzione riparativa (su richiesta) e quelli di manutenzione programmata, relativamente ai servizi "Manutenzione edile" - "Manutenzione impianti" - "Climatizzazione ambientale" ritenuti significativi per la valutazione dell'obiettivo che si intende raggiungere.</p> <p>L'obiettivo durante l'appalto è la progressiva e continua riduzione percentuale degli interventi di manutenzione riparativa rispetto a quelli di manutenzione programmata.</p>
4	Riduzione dei consumi energetici	<p>Il controllo riguarda la verifica del risparmio e dell'efficienza energetica degli impianti termici gestiti nell'ambito del contratto Servizio Energia, avviato a partire dal gennaio 2010 e previsto nel servizio Climatizzazione ambientale.</p> <p>In particolare il contratto prevede un sistema incentivante di monitoraggio, verifica ed eventuale ripartizione del risparmio e dell'efficienza energetica rilevati secondo modalità differenti a seconda dell'imputabilità dello stesso, accertata mediante la rilevazione dell'indice di qualità di gestione per l'anno di riferimento.</p> <p>a) nel caso di indice di qualità di gestione di segno positivo, che rileva l'imputabilità del risparmio agli interventi e l'attivazione di nuove modalità gestionali da parte dell'assuntore, il risparmio di gestione verrà ripartito nel modo seguente: il 40% all'assuntore ed il 60% al Committente, che lo reinvestirà in interventi volti al risparmio energetico;</p> <p>b) nel caso di indice di qualità di gestione di segno negativo, che rileva l'imputabilità del risparmio esclusivamente alla stagione di riferimento, il risparmio di gestione verrà utilizzato al 100% dal Committente, che lo reinvestirà in interventi volti al risparmio energetico.</p> <p>Naturalmente, qualora i consumi energetici risultino superiori al tetto di spesa massimo contrattualmente previsto, nulla è dovuto all'assuntore.</p>

Figura 6 - Soddisfazione utenza quadriennio 2008-2011

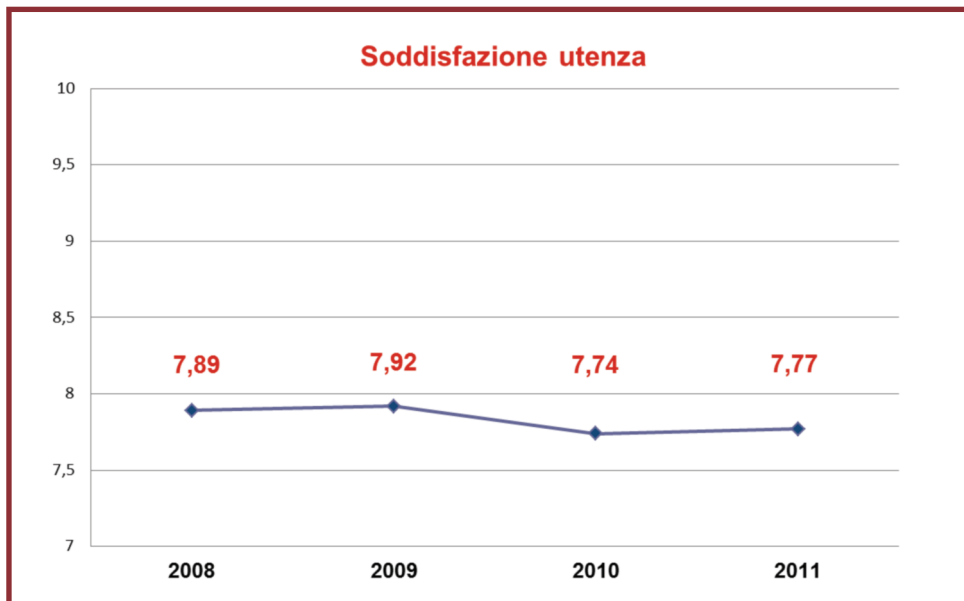


Figura 7 - Rapporto manutenzione riparativa/programmata quadriennio 2008-2011

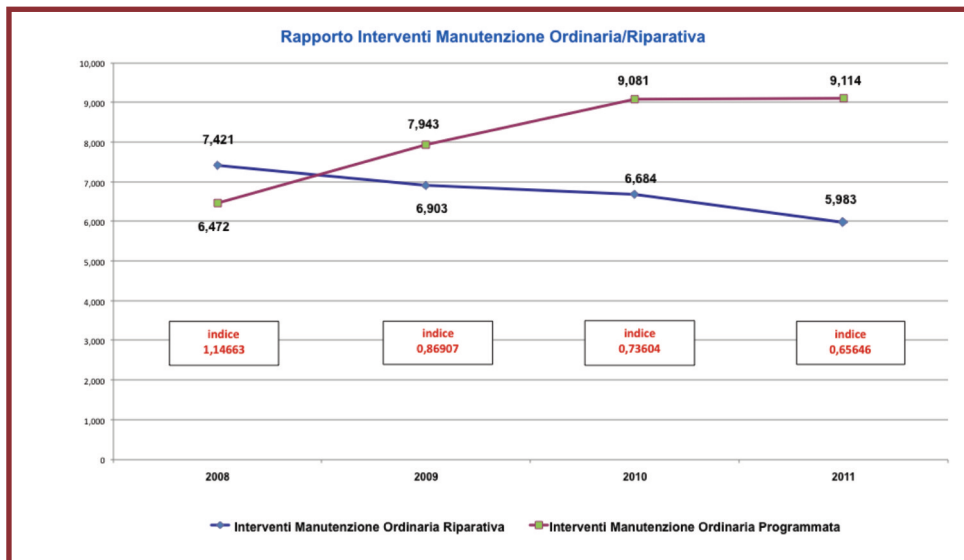


Figura 8 - Controlli qualità delle prestazioni quadriennio 2008-2011

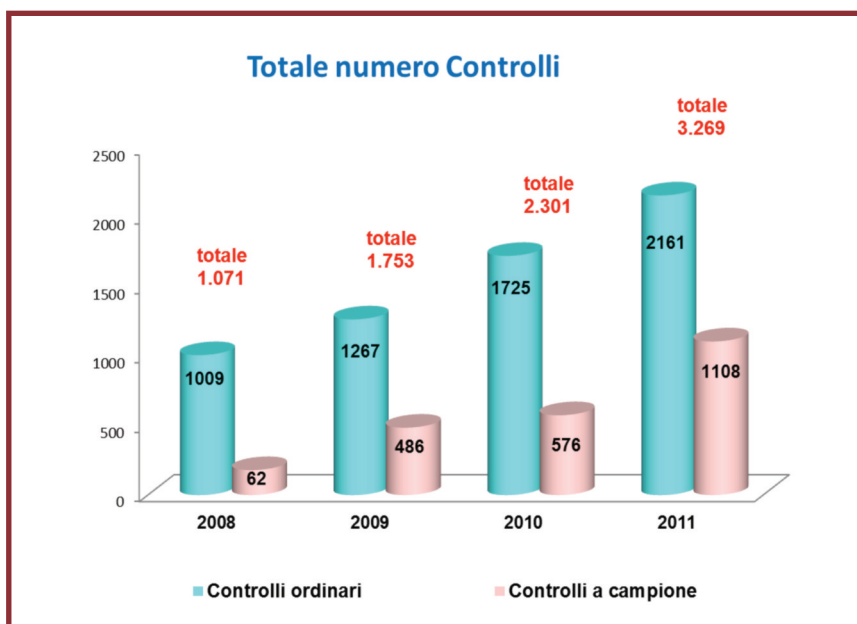
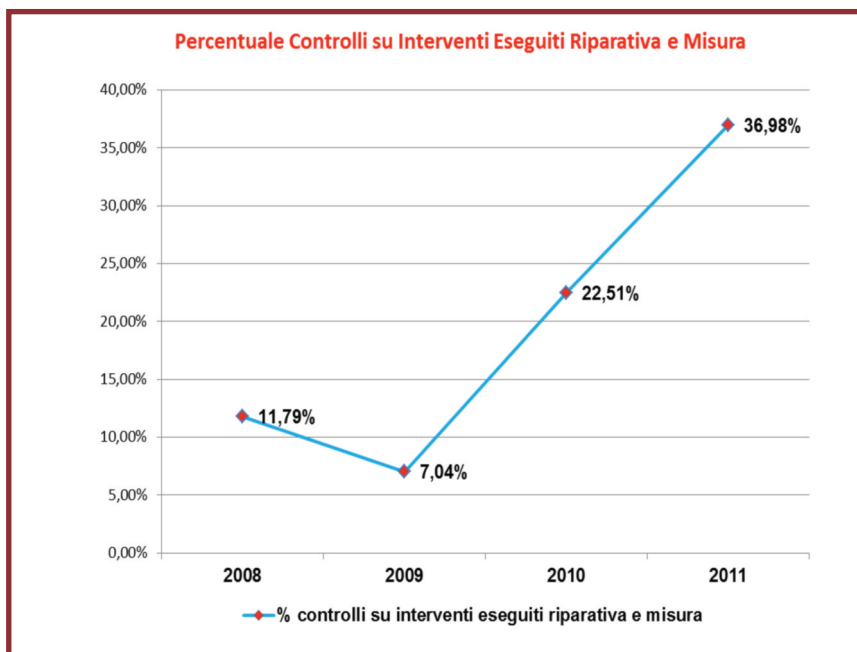
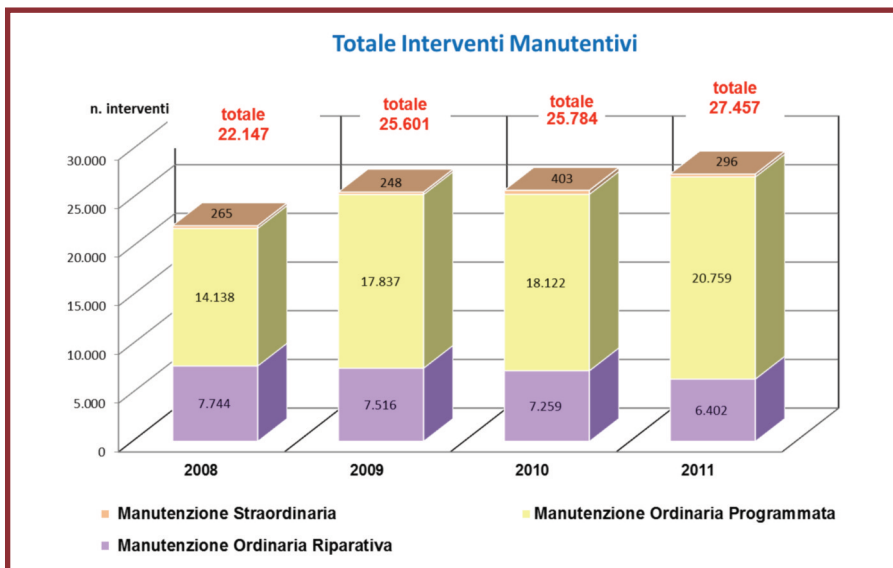


Figura 9 - Totale interventi manutentivi quadriennio 2008-2011



4.2 L'ESPERIENZA DELLA PROVINCIA DI TREVISO

Il contesto dell'esperienza

L'avvio della prima esperienza di Global Service, nel 1998, è stato determinato dalla necessità di risolvere in tempi rapidi una situazione di emergenza organizzativa determinata dall'assunzione di competenza sull'intero patrimonio di edifici per la scuola secondaria superiore da parte delle Province. La prima generazione dell'appalto di Global Service non è stata pertanto supportata da analisi di fattibilità particolarmente accurate, anche per il carattere estremamente innovativo che tale strumento rivestiva nel 1998 e la conseguente scarsità di riferimenti sui quali poter appoggiare un'attività di benchmarking.

La prima tornata contrattuale, o "Global Service di prima generazione", come tale esperienza è stata successivamente denominata, si è sviluppata fino al 2004 con la struttura di un contratto "multiservizi", con una forte quota del compenso dell'appaltatore contabilizzata a misura, modalità certamente non facile da gestire ed estremamente lontana dai modelli più evoluti oggi utilizzati, ma resa indispensabile dalla scarsa conoscenza del patrimonio, limitata ad informazioni di carattere amministrativo, tra l'altro non sempre corrette ed affidabili.

Questa prima esperienza di outsourcing, pur se affetta da inevitabili criticità ascrivibili alle difficoltà di utilizzo di uno strumento nuovo ed in generale poco conosciuto, ha permesso di conseguire alcuni importanti obiettivi, fondamentali per l'evoluzione dei successivi strumenti contrattuali adottati:

- disponibilità di una prima anagrafe tecnica del patrimonio;
- conoscenza delle criticità del sistema edificio/servizi di manutenzione;
- formazione di un gruppo di lavoro intorno all'innovazione procedurale che, utilizzando la migliorata conoscenza tecnologica ed analizzando le criticità riscontrate, ha avviato un processo di evoluzione che ha accompagnato lo sviluppo dei successivi contratti.

La progettazione del Global Service di "seconda generazione" è stata principalmente orientata alla risoluzione degli aspetti critici riscontrati nella prima esperienza:

- contabilizzazione prevalentemente a misura con conseguenti difficoltà nel controllo della spesa;
- sistema informativo non strutturato sulle componenti fisiche del patrimonio ma sulle attività dell'impresa appaltatrice, con conseguente difficoltà di controllo in quanto basato sulle attività e non sui risultati;
- sistema informativo "client oriented" non accessibile dagli utenti e pertanto senza alcuna interazione diretta dell'utente (scuole) con il sistema informativo; segnalazioni di intervento inviate con metodi tradizionali (fax - lettera - telefono), con conseguente scarso coinvolgimento dell'utenza nella gestione e cura del patrimo-

nio; nessuna partecipazione attiva dell'utenza alla verifica della qualità del servizio. Per quanto attiene al miglioramento della capacità di controllo della spesa, il progetto di seconda generazione ha comportato un'analisi delle informazioni registrate relativamente agli interventi manutentivi nei singoli fabbricati oggetto del contratto. Sono stati così definiti con precisione le caratteristiche degli interventi compresi nel canone fisso di manutenzione, ritenendo che il presidio della linea di demarcazione tra contabilizzazione a canone e contabilizzazione a misura rappresentasse uno dei più importanti strumenti di controllo.

Un ulteriore ambito di criticità era stato individuato nella strutturazione del sistema informativo, articolato in due componenti funzionalmente prive di qualsiasi interrelazione: la prima per la gestione degli interventi, la seconda per la rappresentazione anagrafica del patrimonio.

La gestione degli interventi era organizzata per professioni: si segnalava la necessità di un idraulico piuttosto che il guasto ad un determinato componente dell'impianto idrico, e l'intervento veniva registrato senza alcun riferimento all'elemento oggetto di guasto, alla tipologia del guasto e delle conseguenti riparazioni poste in essere, salvo che queste informazioni non fossero rilevate a scopi essenzialmente contabili, ma senza alcuna possibilità di alimentare una banca dati utile ai fini delle future evoluzioni del servizio. In questo modo la componente anagrafica non riceveva alcuna alimentazione dalle attività svolte, e la rilevazione iniziale non poteva che fornire una rappresentazione statica, presto destinata a perdere di efficacia.

La chiave per superare questi elementi di criticità era stata individuata in una scomposizione funzionale del patrimonio edilizio in elementi standard, da utilizzare come strumento di classificazione di tutti i fenomeni che interessano un edificio nel corso del suo ciclo di vita. La classificazione ricalcava i criteri della norma UNI 8290, adattandone i principi alla specificità dei temi che di volta in volta si dovevano affrontare. Per quanto riguarda la piattaforma informatica, la completa diffusione di internet tra gli istituti scolastici e la disponibilità di soluzioni "web based" ormai affidabili consentiva di superare le difficoltà che nel 1999 avevano portato ad implementare un sistema di tipo "client oriented", escludendo di fatto gli utenti della partecipazione diretta al processo manutentivo.

Obiettivi e finalità

Nel quadro del processo di miglioramento continuo ormai già consolidato, l'ultimo biennio della seconda tornata contrattuale è stato utilizzato per procedere a un'attenta revisione dell'esperienza precedente e conseguentemente per individuare gli elementi di criticità da correggere e le potenzialità dello strumento contrattuale che nelle prime due "generazioni" del Global Service non erano state, per varie ragioni, sufficientemente utilizzate e valorizzate.

Nel frattempo, era sostanzialmente cambiato l'obiettivo di fondo posto dalla sfera politica nelle prime due tornate contrattuali. La prima e la seconda generazione del Global Service erano state, infatti, progettate ed avviate in un periodo in cui la disponibilità di risorse economico-finanziarie era relativamente buona, e l'obiettivo fondamentale era stato individuato nel miglioramento dello standard manutentivo del patrimonio, con particolare riguardo per l'edilizia scolastica, piuttosto che nel contenimento dei costi. In un'ipotetica funzione matematica che colleghi le risorse destinate alla manutenzione con lo standard manutentivo ottenuto, le risorse potevano pertanto essere considerate alla stregua di una variabile dipendente.

Negli ultimi anni, le sostanziali restrizioni imposte alla finanza pubblica ponevano, al contrario, la necessità, trasformata in preciso obiettivo, di ridurre i costi di gestione. Non era peraltro nemmeno da prendere in considerazione la possibilità di una riduzione degli standard manutentivi, quale si sarebbe potuta determinare semplicemente invertendo i termini matematici della situazione precedente, ovvero ponendo lo standard manutentivo come semplice variabile dipendente dalle risorse economico-finanziarie. La sfida diveniva pertanto il ricercare una nuova funzione in grado di legare in modo sempre più efficiente le due variabili.

Il nuovo obiettivo consisteva quindi nel mantenimento dello standard manutentivo (o, auspicabilmente, anche di un suo miglioramento) con l'impiego di minori risorse.

L'intero processo è rappresentato nel diagramma Standard/Risorse (v. figura 1), nel quale le diverse rette rappresentano il diverso grado di efficienza, progressivamente crescente, delle tre generazioni di Global Service, e la curva più in basso rappresenta la situazione ante esternalizzazione, quando lo scarso livello di organizzazione avrebbe potuto determinare una situazione di incapacità di spesa, in cui all'aumento delle risorse stanziati corrispondeva una progressiva diminuzione di efficienza.

La principale area di intervento per "aggredire" i costi di gestione, da un'analisi dei costi pregressi dalle conclusioni peraltro quasi scontate, risultava essere quella dei costi per l'energia.

Il focus principale della fase di pianificazione degli strumenti contrattuali di terza generazione si è conseguentemente sviluppato secondo le seguenti linee:

- sistematica attività di diagnosi e modellazione energetica degli edifici;
- ricerca ed individuazione di un'efficace formula contrattuale per la gestione dell'efficienza energetica (EPC - Energy Performance Contract);
- attivazione di strumenti per il progressivo potenziamento del coinvolgimento degli utenti nella gestione degli edifici e per la loro attiva partecipazione al conseguimento di obiettivi di efficienza energetica.

Il fatto di poter disporre di una situazione di partenza già "evoluta" sotto il profilo gestionale, è stato un elemento importante per il successo del progetto intrapreso. Si è infatti ritenuto che le procedure di gestione dei vari processi di manutenzione messe

a punto con la seconda generazione del Global Service rappresentassero sostanzialmente un punto d'arrivo più che soddisfacente, e non si è ritenuto di dover procedere ad alcun tipo di riprogettazione delle procedure stesse, limitandosi ad alcuni interventi di "aggiustamento" di portata sostanzialmente contenuta.

Analogamente, si è ritenuto soddisfacente il livello di implementazione dell'anagrafe tecnico-manutentiva di base, potendo quindi limitare gli interventi della seconda generazione, anche in questo caso, ad aggiustamenti di importanza non preminente.

Non a caso, il Capitolato speciale d'appalto della terza generazione contiene una specifica sezione nella quale sono descritte le procedure in essere, e le caratteristiche prestazionali del sistema informativo che le supporta, con l'esplicita finalità di mantenere inalterate le procedure stesse, salvo i limitati interventi di cui si è fatto cenno, e salve ovviamente proposte migliorative prodotte in sede di gara, che la committenza si è riservata di accettare.

Patrimonio gestito

La consistenza complessiva del patrimonio di riferimento è di circa 478.000 mq.

Da un punto di vista tipologico il patrimonio oggetto del contratto è costituito per quasi il 95% in termini di superficie da edifici scolastici.

Il restante 5% è costituito in gran parte dagli edifici che compongono il complesso della nuova sede della Provincia di Treviso, ricavata dalla ristrutturazione dell'ex Ospedale Psichiatrico, completata nel 2009. Si tratta quindi di edifici che non presentano particolari problematiche di carattere manutentivo, pur richiedendo una gestione impegnativa in relazione alla complessità delle tecnologie adottate.

Diversa la situazione per quanto riguarda gli edifici scolastici, dove è presente una notevole categoria, in relazione alle tipologie costruttive, alla vetustà ed alle dimensioni. Tutti gli edifici sono destinati alla Scuola Secondaria Superiore, e presentano pertanto ulteriori sensibili differenze anche in relazione alle diverse tipologie di spazi didattici richiesti per i diversi indirizzi di studio previsti.

Il contratto di Global Service di terza generazione è pertanto fortemente orientato alla gestione di edifici scolastici, e proprio questa caratteristica, che consente di disporre di un'utenza sostanzialmente omogenea, individuabile con precisione ed, in una certa misura, potremmo dire "fidelizzata", ha determinato uno degli approcci particolari che si sono dati a questo contratto (e che era in minor misura già presente in precedenza) ovvero la partecipazione attiva degli utenti al processo di gestione degli edifici.

Modello di riferimento

Il modello di riferimento adottato è quello dell'appalto di servizi con la formula del Global Service.

Questo modello è stato declinato con la previsione di un presidio diretto "sul campo"

ed una regia dell'amministrazione committente di tipo strutturato, con modalità di controllo frequente, ancorché a campione, nei confronti delle prestazioni dell'assuntore. Si è visto, attraverso l'esperienza, che modelli nei quali l'assuntore disponga di ampia autonomia si rivelano problematici da gestire, vuoi per maggiori costi generati da non perfette formulazioni contrattuali, vuoi per la scarsa qualità delle prestazioni che a volte si possono rilevare in assenza di un controllo diretto, o in presenza di controlli sia pur diretti ma svolti da terze parti non sempre adeguatamente coinvolte nella conoscenza e nella storia del patrimonio. Viceversa, l'esperienza ha suggerito di mantenere e, se possibile, rafforzare, nel controllo degli interventi manutentivi, un'impostazione più tipica del contratto d'appalto inteso in senso classico, e svolto "con l'occhio del proprietario" ovvero di colui che, al termine del contratto, tornerà nella piena disponibilità e responsabilità dei propri edifici ed impianti, e di conseguenza ne pretende una corretta gestione. Il controllo eseguito solo a posteriori, tipico di forme più spinte di partnership pubblico-privato, rischia di rivelarsi inefficace, e di aprire a forme di contenzioso che non aiutano a migliorare la qualità del servizio.

I profili tipici della partnership pubblico-privato si estrinsecano invece nelle modalità di azione dell'assuntore, che si configura di fatto come braccio operativo dell'amministrazione committente, e spesso opera fianco a fianco con il personale tecnico dell'amministrazione stessa, che svolge anche "sul campo" funzioni di indirizzo e di controllo.

Aspetti innovativi

Come già evidenziato, il Global Service di terza generazione è caratterizzato da due elementi di spicco, ovvero la riqualificazione energetica del patrimonio attraverso una formula particolare di EPC (Energy Performance Contract) e la diretta partecipazione degli utenti al processo di gestione, con una particolare attenzione per il ruolo che l'utente, che, opportunamente motivato ed incentivato, può svolgere nel conseguimento degli obiettivi di risparmio energetico.

Questi due elementi rappresentano indubbiamente i principali aspetti innovativi dell'esperienza, tuttavia sono stati valorizzati anche altri aspetti che, seppure in modo indiretto, possono comunque contribuire all'obiettivo di riduzione dei costi di esercizio e del contemporaneo miglioramento del servizio reso all'utenza:

- nuovi strumenti per la gestione logistica delle attività scolastiche svolte all'interno degli edifici (tenuta ed aggiornamento dell'anagrafe della popolazione scolastica e delle attività svolte all'interno degli edifici); un attento ed efficace monitoraggio degli spazi consente, ad esempio, di risolvere situazioni di carenza in alcune scuole utilizzando al meglio spazi liberi presenti dove si verificano riduzioni del numero degli studenti, anziché pianificare ampliamenti o attivare onerose locazioni.
- implementazione di strumenti per il supporto delle decisioni strategiche sul patri-

monio di edilizia scolastica, attraverso una più ampia e strutturata possibilità di elaborazione dei dati provenienti dalla gestione; la piena conoscenza delle condizioni manutentive e logistiche del patrimonio, e delle dinamiche dell'utenza, consente di pianificare gli investimenti in funzione delle effettive esigenze, anziché, come a volte succede, sulla spinta di istanze locali non sempre razionali e giustificate;

- integrazione dell'anagrafe tecnico-manutentiva con elementi propri dell'anagrafe patrimoniale: spese per utenze, canoni di locazione attivi e passivi, concessioni di utilizzo a terzi, spese sostenute per interventi manutentivi eseguiti al di fuori del contratto; consente di migliorare l'efficacia del controllo di gestione sulle funzioni dell'ente in materia di servizi per la Scuola Secondaria Superiore, e conseguentemente di razionalizzare la spesa.

In sintesi, i temi del coinvolgimento dell'utenza e degli interventi tecnologici per il risparmio energetico costituiscono il nucleo principale del nuovo progetto, e proprio dalla loro integrazione parte l'idea fondamentale che sta alla base di questa nuova generazione di Global Service.

La terza generazione del Global Service, è stata infatti definita anche "Global Service Integrato" (GSI), proprio in quanto caratterizzata a più livelli dal concetto di integrazione, superando la definizione di "Global Service Manutentivo" che aveva caratterizzato l'esperienza di seconda generazione, attenta soprattutto all'edificio, pur presentando già elementi di coinvolgimento dell'utenza il cui sviluppo ha portato all'esperienza attuale.

Il tema dell'integrazione a tutti i livelli emerge anche dalla forte importanza data alla costante interazione tra committente ed appaltatore (presidiata attraverso la presenza di un "team misto" costituito da una rappresentanza di entrambe le componenti - pubblica e privata - dell'appalto), e dall'altrettanto forte richiamo alla necessità di una completa integrazione anche con eventuali attori diversi (subappaltatori, subfornitori) presenti all'interno della compagine dell'appaltatore.

Organizzazione e strumenti operativi

Il perseguimento degli obiettivi definiti nella fase di pianificazione si è tradotto in precisi ambiti oggetto di specificazione dei requisiti posti dal Capitolato speciale d'appalto, successivamente oggetto di sviluppo di strumenti operativi nei progetti-offerta prodotti dai concorrenti, e di specifica valutazione in sede di gara. Gli ambiti individuati sono stati il sistema informativo, gli interventi tecnologici per l'efficienza energetica, il piano di comunicazione con l'utenza, gli strumenti di misura dei risultati.

Il sistema Informativo quale strumento fondamentale di controllo per l'innovazione e l'integrazione

Il Global Service di terza generazione, come si è già ampiamente argomentato, si è

sviluppato partendo da un'esperienza già consolidata, frutto di un rilevante investimento in know how gestionale e operativo da parte della Provincia.

L'elemento formale di sintesi del know how maturato è costituito dal sistema informativo, che assolve nel contempo la funzione di principale strumento di governo della commessa.

Il principio fondamentale che dovrebbe caratterizzare ogni esperienza di esternalizzazione di servizi, ovvero la capacità di esercitare un'efficace forma di controllo sull'assuntore, imponeva pertanto la salvaguardia del know how posseduto dal committente, ovvero la salvaguardia dei contenuti del sistema informativo esistente nella seconda generazione. Si è quindi specificamente richiesto che il sistema informativo a supporto della terza generazione fosse costituito da un'evoluzione del sistema precedente, escludendo qualsiasi ipotesi di nuovi sistemi proposti dall'assuntore. Inoltre, è stata inserita una specifica norma contrattuale che prevede la disponibilità dell'assuntore a garantire un'evoluzione continua del sistema informativo nel corso della commessa, anche in considerazione della particolare complessità del sistema e dei nuovi obiettivi assegnati.

Principale obiettivo atteso dal sistema informativo è la gestione dell'interazione tra contenitore (edificio) e contenuto (utenza ed attività), al fine di pervenire ad un efficace livello di integrazione tra le due componenti (v. figura 3).

Particolarmente importante ai fini dell'integrazione contenitore-contenuto è l'introduzione di moduli di diagnosi e classificazione sintetica del patrimonio per i quali, con un sistema analogo a quello già implementato nella seconda generazione per la classificazione delle condizioni manutentive, vengano determinati degli "stati medi" relativi ai seguenti parametri:

- caratteristiche di efficienza energetica;
- costi di manutenzione ed esercizio;
- idoneità degli spazi in relazione al numero di studenti frequentanti;
- idoneità qualitativa degli spazi;
- rispetto normativo (sicurezza, prevenzione incendi, barriere architettoniche);
- analisi delle condizioni di sicurezza.

L'analisi necessaria per la definizione di alcuni parametri (caratteristiche di efficienza energetica, analisi delle condizioni di sicurezza) è impostata su una scomposizione dell'edificio in elementi derivati dalla norma UNI 8290, su un modello analogo a quello già attuato nella seconda generazione per la definizione dello "stato medio manutentivo".

Il Piano di Comunicazione: strumento fondamentale per il coinvolgimento dell'utenza

Strumento fondamentale per coinvolgere l'utenza non solo nelle attività finalizzate al contenimento dei consumi energetici, ma più in generale in una partecipazione attiva nel processo di gestione degli edifici, è il Piano di Comunicazione.

Il Piano è articolato in tre sezioni, dedicate rispettivamente a:

- contenitore: edifici e procedure manutentive;
- contenuto: attività svolte negli edifici, consistenza complessiva del patrimonio e della popolazione, numero di studenti, sviluppo della consapevolezza del valore del servizio erogato dalla PA (Stato, Provincia);
- energia: sezione specifica utilizzata per creare una sinergia tra azioni di carattere tecnologico e partecipazione dell'utente nell'ottenimento degli obiettivi di risparmio energetico, salvaguardando nel complesso la qualità del servizio erogato.

Nelle tre sezioni sono previste tutte le azioni necessarie per far emergere il concetto che l'impegno della Provincia nei confronti della Scuola è rivolto non solo ai contenitori (edifici), ma anche al contenuto (studenti-insegnanti-operatori ed attività della scuola) e che tali elementi non sono disgiunti. Il Piano, più in generale, si propone poi di presentare la "Scuola" come un patrimonio della collettività, stimolando in questo modo nelle varie categorie di utenti comportamenti responsabili e consapevoli dell'ingente impegno, non solo finanziario, che la gestione del patrimonio pubblico comporta.

Le azioni di comunicazione, in parte già definite ed in parte in corso di sviluppo da parte dell'assuntore, comprendono metodologie tradizionali (pieghevoli, opuscoli, ecc), ma sono fondate soprattutto sul diretto coinvolgimento di un nucleo di docenti, già attivo in attività finalizzate alla promozione del risparmio energetico e della tutela ambientale, con la funzione di animatori, e sull'utilizzo di strumenti telematici quali il sito web del Global Service www.progettoalveare.it. Inoltre, soprattutto per il coinvolgimento della popolazione studentesca, è previsto l'utilizzo di pagine dedicate sui social network (facebook, twitter, linkedin).

Il programma di interventi tecnologici per il miglioramento della performance energetica

Per conseguire gli obiettivi di risparmio energetico, nella propria offerta l'assuntore ha previsto una serie di interventi tecnologici di trasformazione degli impianti esistenti e di realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili come illustrato nella figura 4.

Alcuni interventi proposti possiedono anche una specifica valenza didattica, in quanto realizzati in scuole ad indirizzo tecnico o professionale, e nelle fasi di esecuzione e di successiva gestione si prevede l'attivo coinvolgimento di docenti e studenti.

Ciò che assume però particolare rilevanza ai fini del coinvolgimento trasversale dell'utenza è l'installazione, prevista in quasi tutti gli edifici (ne sono esclusi solo edifici accessori di scarso impegno energetico) di dispositivi per lo "smart metering", ovvero dispositivi elettronici per la misurazione dei consumi energetici (sia elettrici che termici). Attraverso tali dispositivi, comunque necessari per la verifica del conseguimento degli obiettivi da parte dell'assuntore, si ritiene di poter fornire agli utenti uno strumento per la verifica costante dei progressi compiuti nella riduzione dei consumi di energia, stimolando anche possibili forme di competizione tra scuole diverse o tra componenti diverse di uno stesso istituto.

La misura dei risultati: la metodologia EPC per il servizio climatizzazione ambientale e il sistema premiante "bonus - malus"

A garanzia dell'ottenimento di risultati concreti nel settore del risparmio energetico, il contratto, per la parte relativa alla gestione degli impianti termici, è stato formulato secondo un modello di tipo EPC (Energy Performance Contract).

In sostanza, il buon livello di conoscenza degli impianti e delle procedure di gestione maturato nel corso della seconda generazione del Global Service ha consentito di predeterminare con precisione la "base line" dei consumi termici sulla quale calcolare la performance attesa da parte dell'assuntore.

Parallelamente, grazie alle diagnosi energetiche eseguite sulla quasi totalità degli edifici e ad una modellazione matematica dei complessi edificio-impianto, si è individuato già in sede di Capitolato d'appalto un livello minimo di riduzione dei consumi termici che l'appaltatore avrebbe dovuto garantire attraverso interventi di tipo tecnologico ammortizzabili nell'arco di validità del contratto. Il livello minimo atteso è pari al 5% di riduzione rispetto ai consumi definiti nella stagione tipo o "base line" fatta ovviamente salva la destagionalizzazione per tener conto del fattore climatico. Non si tiene conto, invece, di eventuali variazioni negli orari di funzionamento degli edifici rispetto agli orari standard forniti nel capitolato, in quanto si ritiene che spetti allo stesso Assuntore, attraverso il Piano di Comunicazione, la funzione di promuovere presso l'utenza un razionale utilizzo degli edifici scolastici, contenendo il tempo di funzionamento degli impianti con azioni di razionalizzazione ed ottimizzazione delle attività.

Il superamento della soglia di risparmio del 5% determina la corresponsione all'assuntore, a titolo di premio, del 50% delle economie realizzate sul costo dell'energia. Al contrario, il mancato raggiungimento di tale soglia determina l'applicazione di penali progressivamente crescenti.

Per la misura dei risultati non specificamente legati al risparmio energetico è previsto un set di indicatori derivati dall'esperienza della seconda generazione (v. figura 5), in base alla quale sono stati determinati i valori attesi ed i valori di soglia massima e minima, ai quali corrisponde l'applicazione rispettivamente dei "bonus" e dei "malus" economici nella misura maggiore. Il "bonus" è determinato nell'importo massimo di 80.000 euro/anno, corrispondente al conseguimento del massimo livello per tutti gli indicatori. In caso di valori degli indicatori inferiori alle soglie attese, è prevista l'applicazione del "malus" per lo stesso importo massimo.

Un'attendibile risposta sull'efficacia di questa innovativa formula contrattuale si potrà ottenere nei prossimi anni proprio grazie a questi strumenti specificamente messi a punto per la misura dei risultati.

Aspetti economici

L'importo a base d'appalto del Global Service di terza generazione è stato definito in

base ad un'analisi della spesa storica per ciascuno dei servizi oggetto di gara. Un vincolo tassativo è stato posto in relazione all'obiettivo fondamentale di contenimento della spesa complessiva per la manutenzione e gestione del patrimonio, di cui si è ampiamente trattato nella prima parte. Unica eccezione a questo principio è stata fatta per il costo dell'energia, la cui dinamica particolare ha suggerito di prevedere un aumento rispetto al dato consolidato dell'anno precedente, estrapolando il trend di aumento del prezzo per il periodo intercorrente tra la data di completamento del quadro economico e la data prevista per la presentazione dell'offerta. Il quadro economico posto a base di gara è riportato nella figura 6.

La gara d'appalto ha prodotto ribassi significativi, pur in presenza di più offerte tecnicamente molto ben strutturate. Si è anzi verificato che i ribassi maggiori si sono ottenuti con le offerte che presentavano la migliore qualità tecnica.

Questo fenomeno può avere, tra le altre, due spiegazioni, non necessariamente alternative tra loro:

- la qualità tecnica delle offerte, in relazione all'importante spiegamento di azioni tecnologiche per il risparmio energetico che veniva richiesto, ha consentito un contemporaneo significativo contenimento dei costi;
- il profilo particolarmente innovativo del contratto posto a base di gara ha agito da stimolo nei confronti delle imprese, o almeno di alcune di esse, che hanno visto nell'innovazione proposta un'occasione per la sperimentazione di nuovi modelli gestionali la cui conoscenza e padronanza potrebbe in un prossimo futuro tradursi in vantaggio competitivo, ed hanno conseguentemente rinunciato ad una quota di potenziale utile a favore della partecipazione all'innovazione.

Un sicuro vantaggio è comunque derivato all'amministrazione committente, che con un ribasso medio superiore al 14% ha potuto ridurre la spesa per la manutenzione e il riscaldamento di circa 800.000 euro/anno, fatti salvi gli ulteriori vantaggi economici che potrebbero derivare dalla condivisione di ulteriori economie sui consumi energetici.

Risultati e prospettive

Gli obiettivi fondamentali del "Global Service Integrato" sono, come sopra descritto, il miglioramento delle relazioni con gli utenti e la riduzione dei costi di gestione, perseguita in primo luogo attraverso la riduzione dei consumi energetici. Si tratta di due obiettivi tra di loro legati dal ruolo importante che viene assegnato alla partecipazione degli utenti nelle attività finalizzate ad un razionale uso dell'energia. Allo stesso tempo si tratta di due obiettivi che si prestano in modo assai diverso ad essere misurati.

La qualità delle relazioni con gli utenti è, infatti, un oggetto difficilmente misurabile in termini quantitativi. Tuttavia la consolidata prassi di rilevamento della soddisfazione delle diverse categorie di utenti, adottata in questa circostanza come vero e proprio strumento contrattuale, consente una forma di verifica, attendibile per lo meno sulle

linee di tendenza se non sui valori assoluti, tale da fornire un efficace presidio dei risultati attesi in termini di miglioramento.

Il livello dei consumi energetici è, al contrario, una grandezza perfettamente misurabile, e la sua efficace misurazione attraverso la realizzazione di un sistema di “smart metering”, composto da misuratori di consumi termici ed elettrici e da un sistema informativo in grado di aggregare e confrontare i dati rilevati, costituisce l’obiettivo principale del primo anno di gestione.

A partire dal secondo anno sarà invece possibile valutare in modo quantitativo il conseguimento degli obiettivi di riduzione. Sulla scorta dei soli interventi tecnologici previsti nel progetto offerta (senza considerare pertanto l’apporto dei comportamenti dell’utenza), il livello minimo del 5% posto dal capitolato appare un obiettivo ampiamente superato, essendo stato stimato dall’assuntore un nuovo obiettivo pari ad una riduzione del 12% dei consumi termici e ad una più modesta riduzione dell’1% (peraltro non specificamente richiesta dal Capitolato) dei consumi elettrici.

A fianco di questi obiettivi definiti in modo quantitativo, il progetto offerta pone una serie di obiettivi collaterali, anche di tipo educativo, quali la diffusione a livello di studenti, docenti e famiglie della cultura della sostenibilità e del risparmio energetico, da ottenersi anche con la costituzione di “energy team” in ogni scuola, e loro coinvolgimento attivo nell’efficientamento energetico dei loro edifici.

Più in generale sono inoltre previste ulteriori azioni di carattere tecnologico, quali la sostituzione di rubinetti tradizionali con altri di tipo temporizzato, per contribuire a sviluppare una cultura estesa alla sostenibilità ambientale in senso lato (non limitata quindi alle sole tematiche dell’energia). Si inserisce in questo contesto anche la certificazione “LEED Existing Building Operation & Maintenance” (EBOM) prevista per uno degli edifici scolastici oggetto del contratto.

L’effettivo sviluppo di una consapevolezza e di una cultura della sostenibilità potrebbe in questo modo supportare anche il contributo degli utenti per incrementare il livello di risparmio nei consumi energetici che si prevede di conseguire con il solo ricorso alla tecnologia.

La potenzialità dell’intervento degli utenti non è al momento quantificabile con precisione. Tra le scuole che hanno sostenuto in maniera più efficace le azioni legate al programma “QEES”, che ha preceduto l’avvio del Global Service Integrato, vi è stato comunque un caso in cui sono state misurate sia nei consumi termici che elettrici riduzioni vicine al 20%, ottenute solo attraverso l’attivazione di azioni virtuose.

Pertanto, pur adottando tutte le possibili cautele in merito alla possibilità di ripetere su larga scala risultati positivi che possono avere spiegazioni legate alla particolarità dei singoli contesti, potrebbe non essere del tutto fuori luogo, nel quadro della durata dell’appalto, puntare ad un obiettivo di riduzione del 20%, in linea pertanto con gli obiettivi europei per il 2020. La riduzione del fabbisogno di energia primaria risulter-

rebbe così pari a circa 7,4 GWh/anno, con una corrispondente riduzione nelle emissioni di CO₂ pari a circa 1.600 tonnellate/anno.

Il pieno soddisfacimento degli obiettivi europei potrebbe ottenersi con un ulteriore incremento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili. Un impegno in tal senso potrebbe indicare una logica direzione per lo sviluppo dell'esperienza oggi avviata.

Figura 1

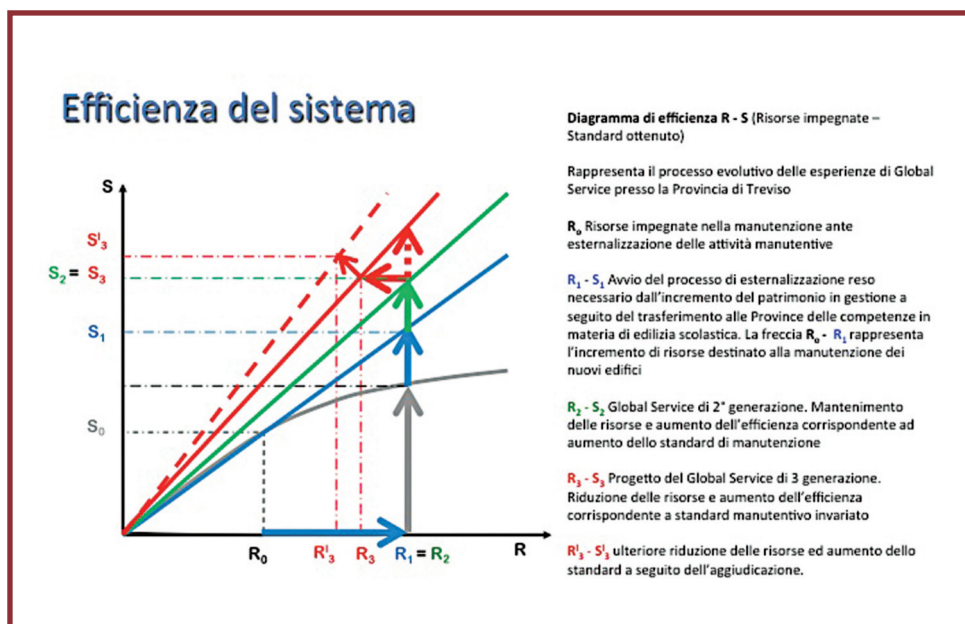


Figura 2

Consistenza del patrimonio e dell'utenza				
Tipologia	Edifici	Consistenza [m ²]	Energia termica [GWh/anno]	Utenti
Edifici scolastici	132	454.000	34,5	41.000
Edifici istituzionali	18	24.600	2,5	600
Totale	150	478.600	37,0	41,600

Figura 3

	Fabbisogni a cui deve soddisfare (processi che deve gestire)	Domande a cui deve rispondere (informazioni che deve fornire)
CONTENITORE	<ul style="list-style-type: none"> Gestire tutte le azioni manutentive Gestire tutte le modifiche del contenitore 	<ul style="list-style-type: none"> Descrizione analitica Valore Condizioni manutentive Azioni manutentive necessarie Classificazione energetica Costi di manutenzione
CONTENUTO	<ul style="list-style-type: none"> Rilevazione della consistenza e delle caratteristiche della popolazione scolastica e dell'offerta formativa 	<ul style="list-style-type: none"> Numero di studenti Indirizzi di studio Attività extracurricolari Altre informazioni proprie dell'Istituzione Scolastica
RAPPORTO CONTENITORE/CONTENUTO	<ul style="list-style-type: none"> Gestire le modifiche di destinazione d'uso dei locali 	<ul style="list-style-type: none"> Consumi energetici Costi energetici Uso dei locali

Figura 4

Interventi di carattere tecnologico
Sostituzione di 19 generatori, potenza complessiva di 9.271 kW su 65.429 kW installati
installazione di 6 impianti fotovoltaici, potenza complessiva 120 kW
installazione di 2 cogeneratori per una potenza complessiva di 465 kW_e e di 670 kW_t
installazione di 4 impianti di produzione di acqua calda (solare termico)
trasformazione di 1 impianto di riscaldamento da vapore ad acqua calda
intervento su 3 reti di distribuzione interne per rifacimento o sostituzione terminali
installazione di 4300 valvole termostatiche
installazione di 1700 rubinetti d'acqua temporizzati
installazione di una pompa di calore geotermica
realizzazione di 1 cabina per la decompressione del metano
metanizzazione di 8 impianti con riduzione del consumo di gasolio del 70,8%,

Figura 5

	Indicatore (KPI)	peso	valore atteso	valore max	valore min	note
A	Customer satisfaction utenti istituzionali	0,25	Valutazione media pari a 3	3,5	2,5	
B	Customer satisfaction utenti generici	0,10	58% giudizi positivi (valori 3 e 4)	65	51	
C	Tempi di registrazione degli interventi	0,15	85% (90%) entro 10gg naturali consecutivi	90 % (95%)	75% (80%)	i valori tra parentesi si riferiscono alle rilevazioni successive alla prima
D	Scostamento dalla periodicità prefissata per gli interventi ciclico-predittivi	0,10	85% entro uno scostamento del +/- 10% dalla data prefissata	90% (95%)	75% (80%)	i valori tra parentesi si riferiscono alle rilevazioni successive alla prima
E	Indice di Reclami per insufficiente Temperatura	0,15	90%	98%	82%	
F	Indice di riduzione dei consumi elettrici	0,15	100,5%	101%	100%	dal 2° anno
G	Indice di Programmazione	0,10	101%	105%	97%	dal 2° anno

Figura 6

Costi di gestione	
Energia per climatizzazione invernale	€ 3.056.687
Manutenzioni	€ 2.737.313
Totale annuo	€ 5.794.000
Per un totale quinquennale (assunto come base d'asta del nuovo servizio)	€ 29.005.259

4.3 L'ESPERIENZA DEL POLITECNICO DI MILANO

Il contesto dell'esperienza

Attualmente il Politecnico di Milano è impegnato nella sperimentazione di soluzioni innovative per la gestione del proprio patrimonio immobiliare.

Questa sperimentazione prende avvio da una serie di valutazioni e analisi, svolte con notevole impegno, che hanno avuto come esito la definizione di un nuovo modello gestionale per i beni immobili dell'Ateneo e la conseguente progettazione di:

- un Global Service a servizio degli immobili dell'Ateneo destinati a didattica, ricerca e servizi amministrativi di supporto;
- un'operazione complessa per la progettazione, costruzione, allestimento e gestione di residenze universitarie.

L'accresciuta sensibilizzazione dell'Ateneo, da parte dei suoi organi politici e amministrativi, nei riguardi del patrimonio edilizio esistente e dei costi/opportunità derivanti dallo stesso, nonché una parallela maturazione delle competenze delle sue strutture tecniche di gestione nell'ambito dei temi legati alla manutenzione, alla conservazione e alla valorizzazione, sono stati tra i fattori che maggiormente hanno facilitato lo sviluppo dei progetti di valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare dell'Ateneo.

Il progetto di Global Service prevede l'esternalizzazione dei seguenti servizi:

- coordinamento e gestione patrimoniale;
- reperibilità e pronto intervento;
- gestione calore;
- manutenzione.

Il progetto di Global Service, ribattezzato "progetto M&C" (Manutenzione e Gestione Calore) ha assunto tre obiettivi guida:

- introdurre aspetti innovativi nella prassi gestionale del patrimonio immobiliare, con la finalità della qualità dei servizi ed efficienza nella gestione;
- mettere a punto un capitolato guida per il servizio il più possibile appropriato alle specificità del Politecnico, in particolare alle politiche immobiliari dell'Ateneo, alle eterogenee caratteristiche tecno-tipologiche, alla prassi operativa consolidata, alle competenze gestionali già presenti, alle modalità di utilizzo degli spazi e alle disponibilità finanziarie;
- attuare modalità di costante monitoraggio del patrimonio durante il periodo di attuazione del servizio, al fine di individuare aree di miglioramento per la stesura dei successivi capitolati di servizio.

Il progetto di Global Service è attualmente in fase di esecuzione e, in particolare, si sta completando lo start-up dei servizi.

Obiettivi e finalità

Tra le finalità sottese al progetto si evincono:

- comprensione e conoscenza del progetto - coinvolgimento degli stakeholder;
- governo della fase di gara attraverso il modello di pre-durante-post gara, riduzione dei contenziosi e accrescimento della partnership;
- aspetti qualitativi dell'offerta;
- efficacia ed efficienza del progetto e della gestione;
- riduzione dei rischi in carico all'Amministrazione legati all'esecuzione degli interventi attraverso l'avvio di processi di "risk management" già in fase di progettazione del Global Service;
- valorizzazione energetica degli edifici;
- incremento del livello adattivo dell'offerta in modo da garantire una maggiore rispondenza della stessa alle esigenze implicite ed esplicite del cliente;
- valorizzazione delle risorse impiegate nella gestione del contratto (il progetto come momento di crescita e di cambiamento organizzativo);
- incremento delle leve contrattuali - al fine di garantire la governabilità del progetto nel tempo;
- miglioramento continuo e sostenibilità economica e ambientale.

Tra gli obiettivi strategici di lungo periodo si evidenzia:

- miglioramento dello stato medio (SM) manutentivo, energetico e tecnico-legale (legato all'edificio) di tutti gli immobili costituenti il patrimonio edilizio delle sedi metropolitane dell'Ateneo, a parità di risorse economiche assegnate all'anno 2010 e dedicate alla gestione di tali sedi, in un arco temporale di 10 anni, rispetto lo stato medio ad oggi rilevato.

Tra gli obiettivi operativi di breve periodo si evidenziano:

- miglioramento del livello qualitativo servizi manutentivi percepito dagli utenti: 8-10/10 contro i 6/10 misurati mediante questionari di "customer satisfaction";
- riduzione annua, compresa tra l'1 e il 3%, dei consumi energetici rilevati nell'anno 2008;
- realizzazione di un "Decision Support System" - (DSS) di gestione del patrimonio condiviso con gli stakeholder fondato sul ciclo di vita;
- contrazione dei tempi di attesa per gli interventi urgenti richiesti presso le aule;
- riduzione del 70% dei costi amministrativi legati alla gestione dei servizi manutentivi;
- incremento delle risorse economiche effettivamente destinate ai servizi manutentivi attraverso il re-impiego dei ribassi di gara e delle economie derivanti dalla formula progettuale impiegata.

Patrimonio gestito

Il Politecnico di Milano dispone di un articolato tessuto patrimoniale pari ad oltre 345.000 mq, principalmente concentrato nella città di Milano, i cui 79 edifici ammon-

tano a circa l'80% della superficie complessiva. Importanti decentramenti dell'Ateneo sono inoltre presenti nelle città di Como, Lecco, Cremona, Mantova e Piacenza, secondo un modello di diffusione "a rete" intrapreso dal Politecnico a partire dalla fine degli anni '90.

Gli asset immobiliari di Milano sono identificabili nei due campus principali "Città Studi" e "Bovisa", rispettivamente la sede storica e il nuovo polo di espansione. A differenza del campus Città Studi, gli asset immobiliari della Bovisa si presentano sostanzialmente omogenei tra loro. La popolazione studentesca complessiva è di circa 35.000 studenti, ai quali si aggiungono circa 2.500 tra docenti, ricercatori e tecnici-amministrativi. Gli spazi sono prevalentemente dedicati ad attività di didattica (aule, circa 43.000 mq), di supporto alla didattica (biblioteche e aule studio, circa 3.400 mq) e ricerca (uffici dipartimentali e laboratori, questi ultimi circa 51.350 mq), mentre circa il 4% della superficie è destinata ad uffici di amministrazione dell'Ateneo.

Il patrimonio edilizio è caratterizzato da una serie di aspetti di varia natura che condizionano significativamente le politiche e le pratiche gestionali; si tratta di un patrimonio:

- piuttosto variegato per tecniche costruttive, per età degli immobili e per destinazioni d'uso e conseguenti requisiti degli spazi;
- per il quale sono costantemente presenti interventi di adeguamento al fine di rispondere a nuove esigenze legate alle evoluzioni delle tecnologie e dei modelli didattici;
- che è stato al centro di una serie di politiche di espansione (non tutte giunte ad attuazione per questioni di carattere contingente) e per il quale oggi emergono significative richieste di manutenzione e di riqualificazione;
- nel quale per molto tempo si è operato fondamentalmente secondo logiche di "pronto intervento" e per il quale oggi si evidenzia la necessità di assumere logiche gestionali basate su visioni di medio-lungo periodo e sulla pianificazione degli interventi; caratterizzato da uno sfruttamento intenso e continuativo degli spazi, per i quali deve essere garantita la disponibilità e il buon funzionamento delle attrezzature per la gran parte dei giorni dell'anno.

Modello di riferimento

I criteri e gli obiettivi fondamentali del progetto M&C sono stati tratteggiati in una linea guida che rappresenta, assieme al bando e al disciplinare di gara, il primo documento di progetto reso disponibile in visione al mercato e, allo stesso tempo, il principale riferimento all'interno del quale ritrovare i principi ispiratori e orientativi del progetto. La linea guida costituisce il sunto dello studio di fattibilità posto alla base del progetto e, al contempo, sintetizza le linee di indirizzo dell'amministrazione dell'Ateneo e conferisce le necessarie deleghe al RUP per dare seguito allo sviluppo del progetto.

Per garantire il raggiungimento degli obiettivi operativi definiti nella linea guida è stato predisposto un progetto strutturato in 36 documenti.

Lo sviluppo del progetto di Global Service, durato circa un anno, è stato coordinato da un project manager e si è avvalso del contributo di un gruppo composto da personale interno e da una serie di contributi provenienti da consulenti scientifici scelti tra i maggiori esperti del settore.

Il progetto M&C ha tratto spunto da più di 40 fonti diverse tra progetti di contratti di servizi, Global Service e Facility Management.

Il progetto M&C si basa su un modello organizzativo di partnership Politecnico/appaltatore del servizio e trova la sua formula giuridica nel contratto misto di servizi e lavori, con connotati di partenariato pubblico-privato e caratteristiche tipiche di global service, quindi con un forte accento sulle prestazioni da fornire (output) piuttosto che sulle operazioni da svolgere al fine di garantire le prestazioni (input).

In particolare il Politecnico:

- è detentore del sistema di gestione e dei relativi meccanismi di controllo;
- definisce i contenuti e le modalità di utilizzo del sistema informativo;
- condivide con l'appaltatore dei servizi il prototipo di sistema informativo;
- condivide con il partner il modello decisionale di gestione del patrimonio.

Su quest'ultimo aspetto è importante porre particolare attenzione perché rappresenta il motore del progetto. La condivisione della decisionalità riguarda le politiche e le scelte gestionali di "orientamento del contratto" in relazione all'analisi dei risultati in itinere del contratto, delle performance dell'appaltatore e dello "stato" degli edifici.

Secondo questo approccio basato sulla condivisione, l'appaltatore si trova ad operare con la piena autonomia organizzativa secondo un modello gestionale tratteggiato nei suoi contenuti fondamentali nella documentazione posta a base di gara, costruito, perfezionato e condiviso con il Politecnico durante la fase di post-gara ed in ultimo validato al fine di giungere all'aggiudicazione definitiva, secondo un approccio graduale di implementazione.

Al fine di attuare questa articolazione nello sviluppo del contratto, sono stati adottati già in sede di studio di fattibilità modelli procedurali di pre-gara, di gara e di post-gara che prevedono:

- nella fase di pre-gara un'intensa attività di simulazione degli scenari da includere nel progetto e di costruzione dei prototipi, soprattutto legati al sistema informativo e agli strumenti di management, da impiegare nelle successive fasi;
- nella fase di gara un'attività di applicazione e confronto sui prototipi e gli strumenti di management da parte del mercato;
- nella fase di post-gara una fase di perfezionamento del progetto di appalto e di comune costruzione, ovvero di perfezionamento, delle "regole del gioco".

Successivamente alla fase di esecuzione e maturazione del contratto è demandata alle parti l'attività di revisione periodica degli elementi di regolazione del contratto stesso, da attuarsi sulla base dei dati provenienti dal sistema informativo, questi ultimi testati in fase di post-gara: questa continua reiterazione e regolazione degli strumenti di management che reggono il contratto trova motivazione nel perseguimento del miglioramento continuo.

Aspetti innovativi

Il progetto M&C introduce un numero considerevole di strumenti, soluzioni e metodologie innovative per la gestione del patrimonio edilizio del Politecnico di Milano.

Le principali possono essere così riassunte:

- le fasi di costruzione del progetto, secondo il modello di pre, durante e post gara e l'individuazione di tre distinti momenti di "funzionamento" del contratto (il post-gara, lo start-up e la maturazione) introdotti al fine di garantire la necessaria gradualità di implementazione del progetto che, per sua natura, estensione e livello di complicità, non potrebbe essere introdotto con un approccio "tradizionale";
- la fase di gara fondata sul confronto progettuale tra i partecipanti sui temi (o casi studio di edificio prototipo) individuati dal Politecnico in fase di simulazione pre-gara;
- la centralità del sistema informativo in primis prototipizzato dal Politecnico in fase di pre-gara e oggetto di confronto e valutazione in sede di gara;
- il focus sul "Decision Support System" (DSS), nelle sue tre accezioni - manutentivo, energetico e tecnico-legale - utile per fornire elementi di valutazione per identificare le priorità degli interventi extracanonici;
- la metodologia dello stato medio per la conduzione dell'analisi degli scostamenti e per l'individuazione delle priorità di intervento;
- il modello organizzativo di gestione del servizio impostato su "centrale di governo" e "cabina decisionale";
- la costituzione di un gruppo esterno al board di progetto e all'appaltatore per il monitoraggio e controllo del progetto finalizzato all'individuazione dei punti critici e di miglioramento dello stesso in previsione dei futuri nuovi progetti di global service;
- un sistema contabile strutturato secondo "work package" (WP) derivanti dagli strumenti di pianificazione previsti dalla sezione "project control" del progetto. Ancorate ai singoli WP sono le attività di audit (quantitativo e qualitativo) il cui positivo superamento renderà ascrivibile in contabilità il WP;
- un sistema di remunerazione del canone fondato sugli output raggiunti in termini di performance e rappresentato dal sistema di miglioramento dei servizi.

E' da precisare come la buona riuscita del progetto non sia demandata ad uno solo dei punti di innovazione sopra individuati, bensì all'insieme, alla combinazione e alle sinergie degli stessi.

Il ciclo di vita del patrimonio e del progetto

Uno dei principali elementi caratterizzante il progetto di Global Service del Politecnico di Milano e, ancor di più, del nuovo approccio alla gestione immobiliare intrapreso dall'Ateneo, risiede nel modello adottato per la realizzazione del processo di outsourcing, identificato dal trinomio "pre, durante, post-gara". Il modello ha visto un forte investimento da parte del personale dell'Ateneo nella fase di pre-gara durante la quale si è proceduto alla costruzione della base dati (storico interventi, consistenza patrimoniale, analisi dei costi degli interventi e dei consumi energetici) e dei "prototipi" costituenti l'ossatura del sistema informativo e del relativo sistema di project control; entrambi sono stati posti alla base del progetto come strumenti di management per lo sviluppo, implementazione e gestione dello stesso.

La conoscenza derivante dall'analisi dei dati storici del patrimonio e della relativa gestione, ha consentito di delineare il profilo e i confini dell'oggetto dell'outsourcing che, in un progetto di Global Service, possono essere assai variabili. La costruzione dei prototipi di sistema informativo ha rappresentato la componente progettuale e gestionale di maggiore complessità del progetto. Sia il sistema informativo che il sistema di project control si fondano sull'impiego degli strumenti tipici del project management quali la destrutturazione gerarchica ad albero rovesciato degli oggetti, dell'organizzazione e delle attività secondo la tecnica della work breakdown structure, oltre che delle tecniche di programmazione e pianificazione, e relativo monitoraggio e misurazione dell'avanzamento, delle attività, nonché di ri-pianificazione a finire. In particolare modo è stata costruita una base dati relativa al patrimonio fondata su una product breakdown structure che, prendendo le mosse dalla norma UNI 8290:1981 "Edilizia residenziale. Sistema tecnologico. Classificazione e terminologia" ha permesso di identificare gli "oggetti" costitutivi i singoli manufatti edilizi.

La base dati dei manufatti è stata collegata alla struttura dati costituente il sistema di space management in essere presso il Politecnico e che permette, attraverso apposite scomposizioni (breakdown structure), di individuare il "dove", la destinazione d'uso degli ambienti e i destinatari degli stessi. I dati storici relativi alla gestione patrimoniale, riletti in una luce nuova, ovvero secondo i dettati dell'ingegneria della manutenzione, hanno consentito di identificare puntualmente le tipologie di interventi, e conseguentemente i servizi richiesti e oggetto di outsourcing, declinando le attività previste nel cosiddetto "canone", e quindi finalizzate al mantenimento, rispetto a quelle riconducibili allo sviluppo edilizio e alla riqualificazione. La fase di gara, particolarmente delicata in considerazione dell'ambito pubblico all'interno del quale è stata espletata, richiedeva ai concorrenti di formulare un progetto di offerta calato su due edifici prototipo rappresentativi del patrimonio futuro oggetto di gestione. Sempre in sede di gara i concorrenti hanno dichiarato le professionalità che avrebbero dispiegato per la gestione della commessa. Il ricorso agli edifici prototipo, ai profili professionali e all'impiego, da

parte dei concorrenti, della struttura dati del sistema informativo definita dal Politecnico, ha facilitato la fase di valutazione favorendo l'individuazione della migliore offerta per ciascuno dei due lotti di patrimonio oggetto di global service.

Se la fase di pre-gara ha generato il "cosa", l'Ateneo richiedeva al mercato, attraverso la fase di gara il concorrente è stato chiamato a definire il "come" avrebbe realizzato quanto richiesto. Nella fase post-gara i due concorrenti la cui offerta è risultata migliore per ciascuno dei due lotti dell'appalto, sono stati chiamati, per un periodo di cinque mesi detto di "mobilitazione" a sviluppare gli elementi salienti dell'offerta (sistema informativo, sistema di *project control* e risorse professionali dedicate alla commessa) dando dimostrazione della propria capacità di concretizzare il "come" offerto in gara. La fase di mobilitazione della durata di cinque mesi si è conclusa con la validazione, condotta conformemente all'art. 7.3 della norma ISO 9001:2008 "Sistemi di gestione per la qualità. Requisiti", dei prototipi di sistema informativo e del sistema di *project control*, opportunamente implementati attraverso il team misto venutosi a costituire e composto dalle figure di management del Politecnico e dell'appaltatore entrambe dedicate al progetto. La chiusura positiva della validazione era condicio sine qua non per il perfezionamento dell'aggiudicazione e la sottoscrizione del contratto. Il secondo, e conclusivo, momento della fase di post-gara, definito di "start-up" è finalizzato all'implementazione dei prototipi e all'avvio graduale della gestione; quest'ultima ha preso avvio solo una volta perfezionati gli strumenti di management e reso operativo il sistema informativo. A tale riguardo è bene precisare come entrambi gli aggiudicatari abbiano operato durante la fase di start-up, con un rispettivo contratto del 30% rispetto i prezzi che saranno loro riconosciuti durante la fase di maturazione.

I vantaggi derivanti dal modello che prevede le fasi di pre, durante e post gara sono molteplici:

- in prima istanza il modello consente di sviluppare il progetto, per sua natura complesso, secondo un approccio graduale che commisura il corrispettivo all'avanzamento, quest'ultimo a sua volta subordinato alla valutazione positiva del Politecnico in base al raggiungimento di prefissati traguardi;
- il Politecnico ha detenuto un elevato potere negoziale, garantendo lo sviluppo di un sistema informativo fondato su una propria struttura dati che, una volta popolata e anche dopo il termine del contratto, costituirà il principale riferimento dell'Ateneo per la gestione immobiliare;
- gli aggiudicatari si trovano ad essere supportati nello sviluppo del progetto e sprovati, anche attraverso la leva economica e dall'approccio step by step imposto dal modello, a sviluppare correttamente il progetto e la gestione.

Sia lo sviluppo del progetto ("mobilitazione") che la successiva implementazione (start-up) sono presiedute dallo stesso gruppo di lavoro (team misto) che sarà successivamente chiamato a gestire il contratto.

Stato medio e corrispettivo economico

Ulteriore punto innovativo del progetto risiede nel porre come elemento regolatore del contratto il valore del patrimonio e, sulla base degli scostamenti rilevati rispetto uno stato medio definito in contraddittorio tra le parti, differenziare gli interventi di miglioramento rispetto a quelli di mantenimento, entrambi necessari e finalizzati a preservare il valore del patrimonio nel tempo. La struttura informativa dello stato medio è data dall'individuazione delle "parti" rappresentative del patrimonio come desunte dai primi due livelli della PBS. Su questa scorta un apposito team costituito da Politecnico e assuntori ha prima costruito il manuale di stato medio, rilevando e descrivendo le caratteristiche di ciascun oggetto rappresentativo dello stato di media conservazione-manutenzione del patrimonio.

Successivamente, e a livello di edificio, è stata condotta l'analisi degli scostamenti dei singoli componenti rispetto lo stato medio (SM) precedentemente individuato, graduando lo scostamento con due scaglioni positivi (+1 e nuovo) e due negativi (-1 e -2). Il canone è stato conseguentemente commisurato allo scostamento rilevato: a fronte di uno scostamento nullo o positivo è stato riconosciuto un canone maggiore, mentre a fronte di scostamenti negativi rispetto lo stato medio, è stato corrisposto un canone proporzionalmente inferiore in funzione del crescere dello scostamento. Nel primo caso il canone comprende tutte le tipologie manutentive, dagli interventi programmati a quelli a guasto avvenuto e di emergenza. Nel secondo caso il canone copre le attività di verifica e controllo e gli interventi a chiamata. Per le classi di unità tecnologiche poste al disotto dello stato medio sono state predisposte, prima su base parametrica e poi su base analitica, delle perizie relative ai lavori necessari ad innalzare lo stato delle componenti a medio o a nuovo. Sulla scorta dei risultati dell'analisi degli scostamenti sono state individuate le priorità di intervento, le risorse necessarie e le relative responsabilità.

Successivamente, attraverso il sistema di *project control* sono stati puntualmente definiti i pacchetti di lavoro ("work package") e per ciascuno di questi il relativo corrispettivo. I pagamenti, sia dei canoni che degli interventi di miglioramento, sono commisurati ai risultati del sistema di *project control* (aspetti quantitativi) e del sistema di miglioramento dei servizi (aspetti qualitativi e quantitativi).

La costruzione dello stato medio e la relativa analisi degli scostamenti, completata con le perizie e gli importi dei canoni, hanno permesso di programmare gli interventi relativi al patrimonio per un periodo che prescinde dalla durata del contratto e che costituisce un vero valore aggiunto per l'Ateneo.

Contenimento dei consumi energetici

In fase di progettazione ma, ancor prima in fase di programmazione, non si è voluto trascurare gli aspetti energetici e, quindi, le relative ripercussioni economiche, legati alla gestione del patrimonio immobiliare.

Il primo step è consistito nel “conoscere” il proprio livello di consumi ma, soprattutto, le modalità d’uso del patrimonio, al fine di individuare eventuali aree di “facile miglioramento” (ovvero di spreco).

L’analisi dei consumi energetici del Politecnico di Milano hanno evidenziato:

- buon livello rispetto a molte altre realtà universitarie nazionali;
- livello inadeguato rispetto alle nuove esigenze di risparmio energetico (Direttive europee sul rendimento energetico nell’edilizia) e di riduzione delle emissioni inquinanti (“Kyoto” e pacchetto europeo clima-energia “obiettivo 20/20/20”).

Per garantire il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento energetico all’interno del progetto di Global Service, durante la fase di progettazione è stato avviato uno studio parallelo in collaborazione con il Dipartimento B.E.S.T. di mappatura energetica degli immobili dell’Ateneo.

Lo studio è stato svolto al fine di valutare diversi scenari di riduzione degli sprechi energetici a seguito di interventi mirati ad una gestione “comfort on demand” dell’energia erogata negli spazi vissuti del parco edifici del Politecnico di Milano.

Lo studio ha analizzato inoltre i modi d’uso degli spazi e ha permesso di classificare una rosa di micro-interventi di miglioramento energetico realizzabili all’interno dei singoli immobili e legati al riscaldamento (H - heating), raffrescamento (C - cooling) e illuminazione (L - lighting).

Lo studio individua 29 interventi tipo di miglioramento energetico - sostenibilita’ ed è stato proposto per arricchire il progetto “campus sostenibile”.

Il progetto M&C ha recepito integralmente lo studio e, assieme al gruppo di ricerca del Dipartimento B.E.S.T., è stato predisposto un prototipo di “Decision Support System” (DSS) energetico.

Il DSS presenta, per ciascun ambiente, lo scostamento rispetto all’ambiente tipo che comprende le soluzioni di miglioramento dell’efficienza energetica e conseguentemente le priorità di intervento.

In sede di gara i partner hanno offerto un numero di certificati bianchi equivalenti da spendere, in termini di intervento, all’interno del contratto.

Parallelamente, dal secondo anno di gestione, i partner dovranno conseguire l’obiettivo di riduzione dei consumi energetici pari al 5% annuo rispetto i livelli di consumo dell’anno precedente, quindi del 20% a fine contratto.

I risparmi che si prevede di conseguire potranno essere reimpiegati con l’assunzione di circa tre nuovi ricercatori all’anno.

Ulteriori aspetti innovativi del Progetto M&C

Per completezza di trattazione, si accennano di seguito ulteriori aspetti innovativi e strumenti previsti dal Progetto M&C e che hanno trovato ampio impiego nella fase di sviluppo dell’esperienza:

- impiego di strumenti tipici del project management: quali i piani, le strutture di WBS, l'attività di monitoraggio e controllo e la ripianificazione a finire delle attività, nonché le modalità di gestione degli scostamenti;
- approccio integrato qualità e sicurezza: attraverso un articolato sistema di audit di parte prima, seconda e terza, in cui le rilevanze delle attività di monitoraggio e controllo sono "in chiaro" e condivise tra le parti;
- gestione del rischio e "risk matrix": si prevede che i concorrenti, attraverso la compilazione di una "risk matrix", già dalla fase di gara esplicitassero le proprie analisi sui rischi legati alla gestione della commessa;
- comunicazione e gestione degli stakeholder: già dalla fase di gara i concorrenti sono stati chiamati a confrontarsi sul tema della comunicazione e delle strategie da dispiegare per la gestione degli stakeholder, con particolare riguardo alle peculiarità del patrimonio edilizio, e della relativa popolazione, all'interno del quale si sarebbe sviluppato il contratto.

Organizzazione e strumenti operativi

Al fine di rendere possibile la condivisione delle decisioni, nel progetto viene individuato un sistema definito ex ante che supporta e orienta la relazione di partnership contrattuale. La struttura di governo e il sistema di supporto alle decisioni (DSS) si basa su tre elementi tra loro integrati, come di seguito descritto.

La "centrale di governo" (CdG)

È intesa come organo, anche organizzativo, deputato a enfatizzare gli aspetti partecipativi e di partnership posti alla base del progetto. La CdG è costituita dall'insieme dei sottoservizi riconducibili al servizio di coordinamento e gestione immobiliare erogato dall'appaltatore e dal servizio di monitoraggio e controllo gestito dal Politecnico.

Gestita da personale del Politecnico e dell'appaltatore, ha diversi tipi di compiti:

- gestire i flussi informativi (raccogliere, analizzare, gestire e controllare l'informazione generata durante l'esecuzione del contratto);
- supportare e formalizzare il dialogo tra i diversi soggetti coinvolti nel servizio;
- gestire i processi di pianificazione e di programmazione degli interventi a canone;
- elaborare, attraverso un apparato procedurale interno al sistema informativo (DSS), informazioni di supporto alle decisioni in merito alla natura degli interventi da svolgere (a canone o extra canone);
- monitorare l'andamento del servizio;
- gestire il controllo e la valutazione del livello qualitativo e quantitativo dei servizi erogati dall'appaltatore al fine di fornire alla struttura decisionale elementi conoscitivi utili al costante adeguamento e adattamento delle politiche e delle strategie di gestione del patrimonio.

La CdG rappresenta pertanto un punto di incontro tra Politecnico e appaltatore, ingloba al suo interno un insieme di servizi di carattere gestionale (ovverosia servizi di governo) strutturati secondo un modello organizzativo che è definito, nella sua architettura, dal progetto di appalto e che vede al proprio vertice la “cabina decisionale”.

La “cabina decisionale” (CD)

È intesa come la struttura nella quale si rendono operativi gli obiettivi di collaborazione/confronto posti alla base della filosofia di partnership Politecnico/appaltatore che informa il progetto. Alla CD partecipano diversi soggetti del Politecnico e dell'appaltatore chiamati a condividere obiettivi e a interagire, sul piano decisionale, su diversi aspetti:

- gli indirizzi da assumere nelle fasi di programmazione;
- la condivisione delle valutazioni condotte sulle informazioni provenienti dal sistema informativo;
- la riprogrammazione degli interventi alla luce dei risultati conseguiti attraverso la gestione;
- le priorità da assegnare agli interventi manutentivi di miglioramento (funzionali, energetici, ecc.), oggetto del contratto;
- la definizione e il controllo sull'esecuzione degli interventi ausiliari (extra canone), ad eccezione degli interventi di emergenza che, per loro natura, necessitano di strutture organizzative/decisionali più snelle.

Il sistema di miglioramento dei servizi

Altro elemento caratterizzante il progetto consiste nello spingere l'appaltatore ad operare, ed essere valutato e quindi pagato, in funzione delle prestazioni effettivamente erogate e del grado di soddisfazione del cliente. Prendendo spunto da uno dei principi fondanti dei sistemi di gestione per la qualità, il miglioramento continuo, sono stati posti alla base del contratto un set di indicatori i cui risultati condizionano positivamente o negativamente l'ammontare del canone.

Il sistema di miglioramento dei servizi misura i risultati legati a quattro macro-indicatori: gli obiettivi annuali per la qualità, le indagini di “customer satisfaction”, la sommatoria degli andamenti-target dei KPI e la sommatoria dei singoli livelli di servizio (SLA) e dei relativi KPI.

Il sistema prevede il riconoscimento del canone “pieno” a fronte del raggiungimento di un livello di eccellenza individuato tra i 9 e i 10/10 per l'insieme dei quattro macro-indicatori. Al di sotto di tale soglia il canone è decurtato proporzionalmente fino ad un massimo del 10% dell'importo del canone “pieno”; al di sotto della soglia critica dei 4/10 è previsto il recesso del contratto in danno all'appaltatore. Il raggiungimento della soglia di eccellenza prevede il riconoscimento diretto, da parte del Politecnico, di un premio economico a favore delle professionalità e maestranze direttamente

coinvolte nell'erogazione dei servizi e gestione del contratto.

Tra gli SLA e KPI di maggior importanza si richiamano:

- riduzione annua del 5% del livello di consumi energetici;
- riduzione annua del 10% del numero di interventi a chiamata o "a guasto avvenuto" rispetto il numero complessivo degli interventi manutentivi;
- riduzione annua del 5% del numero di reclami, con una soglia massima di reclami/anno;
- riduzione annua del 5% del periodo di indisponibilità degli impianti.

Aspetti economici

Il Progetto M&C prevede un impegno complessivo da parte del Politecnico di oltre 55.000.000 euro per circa 6 anni di durata complessiva del contratto. A questo si sommano circa 5.000.000 euro di opzioni (interventi di riqualificazione) e la possibilità di un rinnovo della durata del contratto per ulteriori due anni.

Il contratto è stato aggiudicato mediante ribasso sull'elenco prezzi unitari e, a seguito di rimodulazione, ovvero a fronte della presa in carico degli immobili, sono stati determinati i canoni complessivi. Successivamente gli stessi sono stati rimodulati in funzione dei risultati dell'analisi degli scostamenti condotta in fase di costruzione del modello di stato medio.

La tabella di seguito riportata presenta l'articolazione dei servizi in relazione agli importi massimi previsti dal contratto. Grazie all'offerta formulata come sconto sui prezzi unitari, l'importo complessivo del contratto non ha subito variazioni ed è stato integralmente impiegato per la gestione del patrimonio immobiliare del Politecnico.

Servizi	Lotto 1 Importo (€)	Lotto 2 Importo (€)	Contabilizzazione
Servizi di coordinamento e di gestione patrimoniale	430.000	380.000	Canone
	110.100	100.100	Extracanone
Servizi di reperibilità e pronto intervento	45.100	45.100	Canone
	65.100	65.100	Extracanone
Servizio di gestione calore	8.100.000	4.150.000	Misura
Servizi di manutenzione	8.307.600	6.461.600	Canone
	9.092.400	6.438.400	Extracanone e interventi ausiliari
Totale	26.150.300	17.640.300	

Parallelamente i concorrenti sono stati chiamati a formulare un'offerta, questa volta al rialzo, sul valore delle franchigie contrattualmente previste e riportate nella tabella che segue.

Classe di unità tecnologica (PBS, Livello I)	Franchigia (€)
0 - Infrastrutture	3.000
1 - Struttura portante	5.000
2 - Chiusura	5.000
3 - Partizione interna	3.000
4 - Partizione esterna	3.000
5 - Impianti termici, meccanici, idraulici ed affini ed assimilabili	3.000
6 - Impianti elettrici, elettronici, elettromeccanici, speciali ed affini	3.000
7 - Impianto di sicurezza	2.000
8 - Attrezzatura interna	1.500
9 - Attrezzatura esterna	2.000

I tempi di attuazione del Progetto e il principio di gradualità

Il progetto M&C prevede numerosi adempimenti che, per il loro grado di complessità e onerosità, non possono risultare vincolati a scadenze tipiche quali la sottoscrizione del contratto.

La fase di montaggio del contratto di Global Service deve necessariamente passare attraverso un setaccio a maglie progressivamente più fitte che permetta alle parti, sulla scorta di un prototipo definito nella fase di pre-gara e simulato in fase di gara, di perfezionare "assieme" (team misto) gli aspetti sostanziali e definire i dettagli, in modo da giungere gradualmente ma rigorosamente, al raggiungimento di target intermedi e degli obiettivi finali. Questa prassi operativa trova riscontro in strumenti derivati dal Project Management e fatti propri dal progetto M&C. La capacità di trasporre competenze all'interno del progetto è stata elemento di valutazione delle offerte formulate dai concorrenti alla procedura di gara in cui, ad esempio, sono stati richiesti la presentazione di un piano di sviluppo e implementazione del sistema informativo e i profili delle risorse umane che saranno realmente impiegate per dare seguito al progetto.

Il principio di gradualità è stato recepito dal progetto secondo la seguente scansione temporale:

- fase di pre-gara, durata circa un anno, in cui si è proceduto nella definizione dei

- contenuti del progetto, nella definizione dei livelli di servizio e degli indicatori di performance, nonché nella predisposizione dei prototipi di sistema informativo;
- fase di gara, durata circa nove mesi e attualmente in fase di conclusione, in cui sono stati valutati i completamenti progettuali e le relative contestualizzazioni dei contenuti del progetto sui prototipi formulati da parte dei concorrenti;
 - fase di post-gara (o “mobilitazione”), della durata di cinque mesi in cui il concorrente aggiudicatario provvisorio, con il supporto del committente, è chiamato a perfezionare e completare il prototipo di edificio al fine di rendere lo stesso validabile (questa fase si conclude con la validazione del progetto di offerta applicato al prototipo e con l'aggiudicazione definitiva della gara);
 - fase di start-up del contratto, della durata di quattro mesi, in cui i contenuti dell'edificio prototipo saranno estesi a tutto il patrimonio immobiliare;
 - fase di maturazione del contratto, della durata di quattro anni, con misurazioni quadrimestrali delle performance dell'aggiudicatario;
 - fase di conclusione del contratto, della durata di sei mesi, necessaria a portare a compimento le attività di conclusione della gestione da parte del contraente.

Di particolare importanza risulta la fase di post-gara (o “mobilitazione”) alla quale è demandata la costruzione del team misto formato da rappresentanti di entrambi i contraenti al quale è stato affidato il compito di gestire il contratto governandone la fase di montaggio e messa a regime sulla falsa riga dei contenuti del progetto di appalto e di offerta. La fase “0” del progetto, ribattezzata di “mobilitazione”, è rappresentata dall'intervallo di tempo intercorrente dal provvedimento di aggiudicazione provvisoria al verbale di validazione: l'esito positivo di quest'ultimo costituisce condizione necessaria per dare seguito all'emissione del verbale di consegna delle aree e avvio dell'erogazione dei servizi, all'aggiudicazione definitiva e alla stipula del contratto.

La fase di “mobilitazione” rappresenta pertanto una fase preparatoria del contratto e decorre preliminarmente all'avvio dello stesso; è concepita come momento cardine di perfezionamento dei prototipi offerti attraverso il progetto di offerta dall'aggiudicatario provvisorio in sede di gara, e alla stessa è demandato il compito di adattamento del progetto alle caratteristiche peculiari del patrimonio edilizio del Politecnico di Milano e delle esigenze del Politecnico.

Parallelamente allo sviluppo del prototipo, durante la fase “0” di mobilitazione l'aggiudicatario è chiamato a perfezionare, sulla base delle richieste espresse dal Politecnico e dalle verifiche condotte, anche in contraddittorio con la stessa, e consegnare una serie di documenti caposaldo per l'avvio del trasferimento della gestione immobiliare in capo all'assuntore.

Risultati attesi e prospettive

Allo stato attuale di attuazione il Progetto M&C ha consentito di raggiungere importanti risultati tutti in linea rispetto gli obiettivi sottesi al progetto e formalizzati in sede di linea guida; nello specifico:

- condizioni economiche complessive convenienti e favorevoli per l'Amministrazione (ribassi sui prezzi compresi tra il 10-20%, franchigie massime per intervento pari a euro 10.000 per elemento tecnico, 200 certificati bianchi, trasferimento dei rischi legati a progettazione, sicurezza, costruzione e performance);
- contrattualizzazione dei canoni differenziati in relazione allo scostamento rispetto lo "stato medio" (ulteriore convenienza economica per l'Amministrazione);
- minor carico amministrativo (da 300 contratti a 2 contratti/anno) e liberazione risorse (10 unità) da dedicare all'attività di controllo;
- risparmio di un ulteriore 30% rispetto lo sconto di gara per canoni e prezzo interventi durante la fase di start-up;
- pianificazione degli interventi di miglioramento energetico per il conseguimento dei 200 certificati bianchi e per la riduzione di un 3% anno dei consumi energetici;
- programmazione pluriennale degli interventi di riqualificazione fondata sul DSS;
- costruzione del "manuale di stato medio" e analisi degli scostamenti;
- costruzione del DSS del contratto.

Nel corso della fase di "mobilitazione" si è attuata una ulteriore negoziazione, che ha permesso di introdurre alcuni correttivi al contratto. In particolare si è resa possibile la differenziazione dei canoni in relazione allo "stato medio" definito nel corso della stessa fase, al fine di garantire l'esecuzione delle attività manutentive "minime" nell'ambito di una gestione a canone.

Nei quattro mesi di start - up è stato applicato un ulteriore ribasso (30%) su canoni ed interventi in relazione alle minori attività programmate e relative alle classi di unità tecnologiche il cui stato manutentivo è risultato inferiore allo "stato medio".

Con l'avvio del contratto è istantaneamente calato il numero dei contratti e la correlata attività amministrativa connessa con l'espletamento delle procedure di gara. La definizione dello "stato medio" e la relativa analisi degli scostamenti ha permesso di pianificare concretamente e rapidamente le attività per gli anni 2012-2015, fondando la programmazione non più su fatti circostanziali bensì sul ciclo di vita del patrimonio e sul suo valore. In conclusione è possibile sin da oggi affermare che il progetto di Global Service avviato nel 2009 dal Politecnico abbia rappresentato un passaggio necessario per poter cominciare un lungo percorso orientato ad una nuova mentalità nei riguardi della gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare che, necessariamente, condurrà parallelamente ad un definitivo abbandono di approcci e metodologie che hanno fatto il loro tempo. A tale riguardo è significato segnalare come a seguito del progetto di Global Service, sia stato avviato dal Politecnico un altro progetto che, per importi e complessità, egua-

glia e supera il primo. Per strumenti, metodologia e riferimenti, questo secondo progetto (che, tra l'altro, prevede anche la realizzazione di un Global Service) costituisce il naturale sviluppo del Progetto M&C dal quale mutua, oltre che buona parte degli strumenti, la cultura e il nuovo approccio dallo stesso progetto delineati.

Figura 1 - Durata e articolazione temporale del progetto

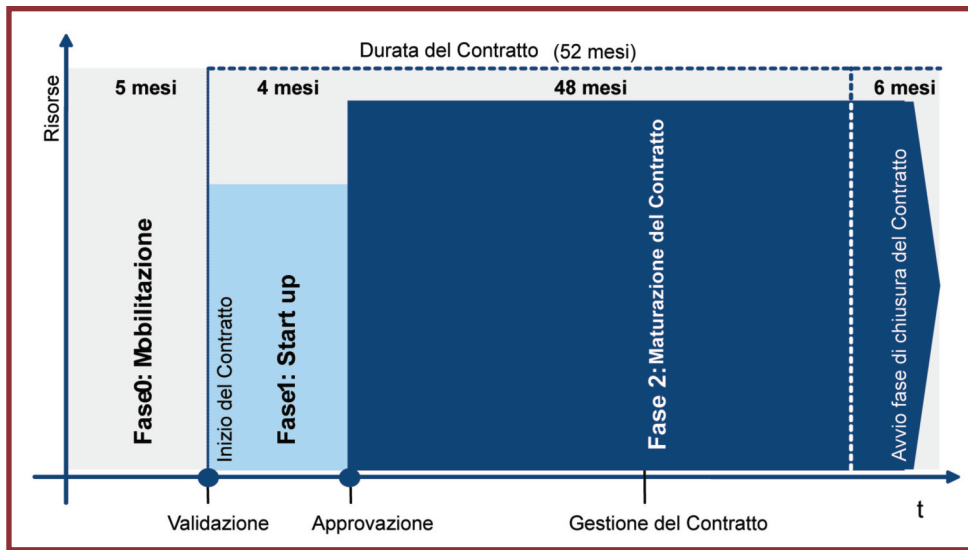
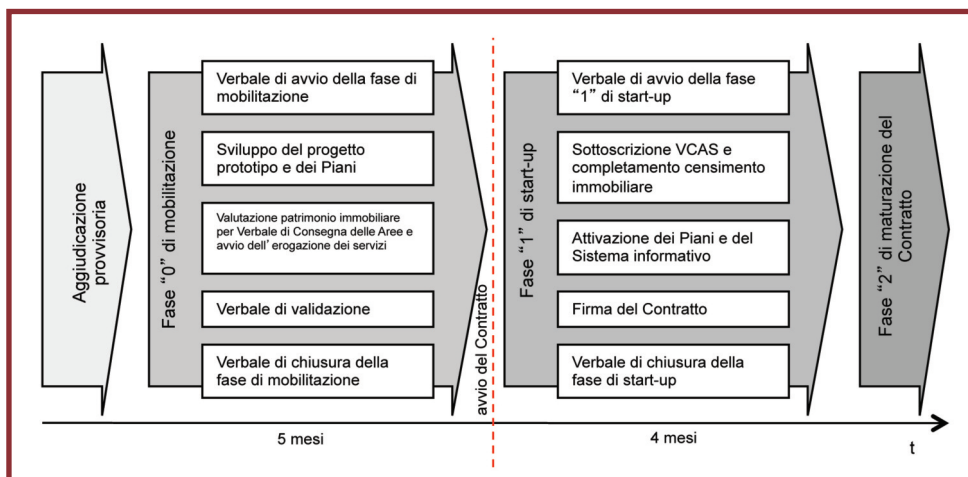


Figura 2 - Fasi di avvio del contratto



Tavoli "Committenze-Imprese"

La "rete" dei partecipanti

Oltre a FORUM PA e a TEROTEC, aderiscono ai Tavoli di lavoro "Committenze-Imprese" dirigenti e referenti dei seguenti soggetti rappresentativi del mercato:

Associazioni delle PA

- ANCI IFEL Associazione Nazionale Comuni Italiani
- ANDIGEL Associazione Nazionale Direttori Generali Enti Locali
- ITACA Istituto per l'Innovazione e la Trasparenza degli Appalti - Associazione Federale delle Regioni e delle Province Autonome
- FARE Federazione Associazioni Regionali Economici e Proveditori della Sanità
- FEDERSANITÀ
- FIASO Federazione Italiana Aziende Sanitarie e Ospedaliere
- UPI Unione Province d'Italia

PA, Società pubbliche, Fondazioni

- AVCP Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture
- Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Regione Marche
- Regione Puglia
- Regione Umbria
- Provincia di Genova
- Provincia di Napoli
- Provincia di Roma
- Provincia di Treviso
- Comune di Bologna
- Comune di Modena
- Comune di Reggio Emilia
- Comune di Rimini
- Comune di Roma
- Azienda USL di Frosinone
- Azienda USL di Modena
- Azienda USL di Teramo
- Azienda Ospedaliera Policlinico Federico II Napoli
- ENEA
- INPS
- Enasarco
- Inarcassa
- Intercenter ER - Regione Emilia Romagna
- ATER Roma
- Università di Bologna
- Università di Modena e Reggio Emilia
- Università di Napoli Federico II
- Università di Roma La Sapienza
- Università di Roma 3
- Università di Salerno
- Politecnico di Milano
- ANAS spa
- ASUB spa - Provincia di Napoli
- Pubbliservizi spa - Provincia di Catania
- SUA Provincia di Crotone
- Autostrade Service spa
- Agenzia del Demanio
- CONSIP spa
- EUR spa
- Poste Italiane spa
- RFI Rete Ferroviaria Italiana spa
- Tecnoborsa scpa

Associazioni delle imprese

- TAIIS Tavolo Interassociativo Imprese dei Servizi
- AFED Federazione Associazioni di Filiera Settore Pulizia Professionale e Igiene Ambientale
- AGESI Associazione Imprese di Facility Management ed Energia
- ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili
- ASSOIMMOBILIARE Associazione dell'Industria Immobiliare
- CONFINDUSTRIA SERVIZI INNOVATIVI - Comitato Area Servizi Integrati Immobili e Infrastrutture
- FISE ANIP Associazione Nazionale Imprese di Pulizia e Servizi Integrati
- LEGACOOP SERVIZI
- ONBSI Organismo Nazionale Bilaterale Servizi Integrati



Tavoli "Committenze-Imprese"

Imprese sostenitrici

- CNS sc
- Cofely Italia spa
- Guerrato spa
- Simtek spa
- Siram spa



Consulting Partner

- Studio Legale Leone Avvocati Associati
- Storchi Consulting - A+ Network



Media Partner

- Rivista FMI Facility Management Italia



PATRIMONI PA net è un'iniziativa di FORUM PA & TEROTEC

Progetto scientifico & supervisione tecnica

TEROTEC

Organizzazione, comunicazione & sponsoring

FORUM PA

Presidenza

Dott. Carlo Mochi Sismondi, Dott. Franco Tumino

Direzione Scientifica

Prof. Arch. Silvano Curcio

Coordinamento generale Tavoli

Dott. Massimiliano Roma, Arch. Maria Laura Simeone

Coordinamento istituzionale Tavoli

AVCP: Dott. Adriana Cimino, Dott. Lorenza Ponzone, Ing. Filippo Romano

Coordinamento tecnico Tavoli

ITACA: Dott. Ivana Malvaso, Arch. Silvia Risso, Arch. Claudio Tomasini

TAIIS: Ing. Vincenzo Albonico, Avv. Sandra Fogli, Dott. Giuseppe Gherardelli

PATRIMONI PA net: Avv. Paola Conio, Ing. Enzo Scudellari, Dott. Marco Storchi

Banca dati documentazione tecnica

Arch. Manuela Balducci

Comunicazione & servizi web

Dott. Michela Stentella



FORUM PA (www.forumpa.it) è una società che promuove l'incontro e il confronto tra Pubblica Amministrazione, imprese e cittadini sui temi chiave dell'innovazione attraverso la creazione e l'animazione di community e l'organizzazione di eventi, tavoli di lavoro e giornate di formazione. Nell'ambito delle sue molteplici attività FORUM PA organizza anche la Mostra Convegno che da quest'anno si terrà al Palazzo dei Congressi a Roma: la XXIV edizione è in calendario da martedì 28 a giovedì 30 maggio 2013.



TEROTEC (www.terotec.it), associazione fondata nel 2002, è il "laboratorio tecnologico-scientifico" di riferimento nazionale per la promozione, lo sviluppo e la diffusione della cultura e dell'innovazione nel mercato dei servizi integrati di gestione e valorizzazione per i patrimoni immobiliari e urbani. Le attività istituzionali di TEROTEC hanno come destinatari tutti i soggetti pubblici e privati che operano e/o hanno interesse in questo nuovo importante mercato.



I **"Quaderni di lavoro 2012"** di Patrimoni PA net intendono mettere a disposizione di PA e imprese un corredo condiviso di analisi e di proposte incentrate su un tema cruciale per il mercato dei servizi per i patrimoni pubblici: il sistema di governo e di gestione delle gare di appalto. Ciò puntando a fornire concreti contributi in termini tanto di "problem setting" quanto di "problem solving" in particolare rispetto a due specifiche istanze-chiave: la razionalizzazione e l'economicità dei processi di gara; la qualità e la qualificazione delle strumentazioni e delle competenze progettuali. I contenuti dei "Quaderni di lavoro 2012" sono il frutto dell'attività svolta dai Tavoli "Committenze-Imprese" ai cui lavori partecipano qualificati rappresentanti di PA, imprese e università, sotto la direzione scientifica di Patrimoni PA net e con il coordinamento di tre soggetti-chiave del mercato: AVCP, Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici; ITACA, Istituto per l'Innovazione e la Trasparenza degli Appalti - Associazione Federale delle Regioni e delle Province Autonome; TAILS, Tavolo Interassociativo delle Imprese dei Servizi.

PATRIMONI PA net è il laboratorio costituito da FORUM PA e TEROTEC con il duplice ruolo di "motore di saperi" e di "catalizzatore della partnership pubblico-privato" nel mercato dei servizi di gestione e valorizzazione per i patrimoni immobiliari e urbani pubblici. La rete dei partecipanti alle attività del laboratorio è composta dai principali operatori del settore: PA centrali e locali, associazioni delle PA, imprese, associazioni di imprese, centri studi universitari.

