

Silvano Curcio

GLOBAL SERVICE

Voce tematica estratta da:

Silvano Curcio (a cura di)

LESSICO DEL FACILITY MANAGEMENT

Gestione integrata e manutenzione degli edifici e dei patrimoni immobiliari

Glossario terminologico, voci tematiche, repertorio normativo, repertorio bibliografico, indagini di mercato

Milano, Il Sole 24 Ore, 2003

Ricerca e pubblicazione promosse da Terotec



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

Terotec è un "laboratorio tecnologico-scientifico" di riferimento nazionale che ha per scopo istituzionale la promozione, lo sviluppo e la diffusione della cultura e dell'innovazione nel campo della manutenzione e della gestione dei patrimoni urbani e immobiliari.

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

I soci promotori di Terotec sono:

- ANCE - Associazione Nazionale Costruttori Edili *
- Condotte Immobiliare spa
- Coopservice srl *
- DeltaDator spa
- EUR spa *
- FISE - Federazione Imprese di Servizi *
- Groma srl *
- Harpaceas Insight srl *
- Insula spa *
- La Fiorita srl
- Manitalidea spa *
- Manutencoop srl *
- Pirelli & C. Real Estate Facility Management spa *

** soci fondatori*

Silvano Curcio
GLOBAL SERVICE

Il mercato del Global Service

In Italia, così come da diverso tempo anche negli altri paesi dell'UE, lo sviluppo del mercato dei servizi di gestione e di manutenzione appare sempre più orientato in un'ottica di esternalizzazione ¹ da parte dei soggetti pubblici e privati proprietari o gestori di patrimoni immobiliari.

In questo nuovo scenario di riferimento, emerge nella sua rilevante dimensione e peculiarità lo specifico comparto di mercato relazionato al Global Service (GS), vale a dire al sistema integrato di appalto di servizi manutentivi e tecnico-gestionali affidabili a terzi sulla base di contratti di prestazioni e, quindi, con relativo trasferimento agli stessi di piena e diretta "responsabilità" sui risultati.

Questo nuovo settore di mercato, strettamente associato a quello del Facility Management, sta mostrando negli ultimi anni una decisiva ed imponente progressione, a fronte di una potenziale domanda di servizi (finora in gran parte sommersa o inevasa) che nel solo ambito pubblico viene oggi quantificata in oltre 33 miliardi di euro/anno e di un effettivo mercato che, avendo già raggiunto la soglia dei 6 miliardi di euro nel 2002, tenderà largamente a triplicarsi nei prossimi anni, raggiungendo oltre 18 miliardi di euro nel 2007².

Sintomatico di questa tendenza di mercato è l'ormai diffuso ricorso da parte di sempre più numerosi enti pubblici e privati allo strumento del GS nell'ambito di bandi di gara per l'affidamento di servizi manutentivi e tecnico-gestionali per i propri patrimoni immobiliari: le iniziative Consip (la centrale di acquisto di beni e servizi per gli enti pubblici del Ministero dell'Economia) già intraprese nel corso del 2001 (gara di GS a scala nazionale per servizi integrati rivolti agli immobili ad uso ufficio dello Stato e pubblici per un ammontare di oltre 700 milioni di euro) o avviate nel corso del 2003 (gare di GS a scala nazionale per servizi integrati rivolti ai patrimoni immobiliari pubblici scolastici, universitari, sanitari e del terziario) sono emblematiche al riguardo; così come lo sono - forse ancor di più - le numerose iniziative intraprese negli ultimissimi anni da Enti Regionali, Amministrazioni Provinciali, Comuni, Aziende Sanitarie e Ospedaliere ed Enti Universitari.

A consolidare tale propensione ha contribuito la legge finanziaria dello Stato per il 2000 (art. 30, comma 8/e) che ha individuato proprio nel GS la formula contrattuale in grado di far conseguire più elevati livelli di efficienza ed economicità gestionale alle amministrazioni locali interessate agli obiettivi di stabilizzazione della finanza pubblica.

Definizioni ed innovazioni tecnico-normative

Di fronte ad un trend di mercato che già comporta e comporterà un'adozione sempre più massiccia nel settore immobiliare di contratti di servizi tecnico-gestionali e manutentivi integrati di GS basati sul trasferimento a terzi di responsabilità diretta sui "risultati", si riscontra tuttavia l'inadeguatezza se non addirittura l'inesistenza di specifici supporti di natura tecnica e procedurale in grado di uniformare i comportamenti del mercato e di normare attraverso "regole consensuali" i processi, le procedure ed i servizi sottesi al GS nell'interesse di tutte le parti interessate (enti committenti, aziende appaltatrici, utenti).

La Norma UNI 10685 del 1998 "Criteri per la formulazione di un contratto basato sui risultati ('global service')" costituisce un fondamentale punto di partenza che può trovare diretto campo di applicazione nel maturo ed avanzato settore dell'industria, ma che tuttavia non appare in grado di rispondere alle particolari connotazioni ed esigenze del settore immobiliare, specie in presenza - da un lato - di una non ancora consolidata cultura e prassi dell'outsourcing da parte della domanda, specie pubblica, di servizi tecnico-gestionali e manutentivi e - dall'altro - di un non ancora diffusamente sviluppato e certificato know how da parte dell'offerta degli stessi servizi.

Stante le caratteristiche estremamente innovative e non ancora adeguatamente metabolizzate nel nostro paese di questa nuova forma di appalto e di fronte alle carenze sopra evidenziate, deve segnalarsi la recente azione intrapresa dall'UNI con l'intento di giungere alla predisposizione di specifiche linee-guida tecnico-normative settoriali per l'impostazione dei processi di GS di manutenzione immobiliare rivolti ad immobili o patrimoni immobiliari pubblici e privati, al fine di uniformarne l'approccio, su una base comune di riferimento metodologico-operativo, tanto da parte dei committenti quanto da parte degli assuntori.

Il Progetto di norma UNI U49030340:2003 "Global Service per la manutenzione dei patrimoni immobiliari - Linee guida"³ definisce ed inquadra il GS come:

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

In funzione delle specifiche esigenze e convenienze del committente e delle strategie di gestione del patrimonio immobiliare da questi adottate, il GS può contemplare l'affidamento di più attività attinenti ad un unico servizio (ad esempio, la manutenzione edilizia ed impiantistica) o di più attività attinenti ad una serie di servizi (tra cui, ad esempio, la stessa manutenzione edilizia ed impiantistica, la manutenzione di attrezzature e di arredi, la gestione di impianti termici, la gestione di impianti tecnologici, la gestione di call center, la gestione del verde, la pulizia e l'igiene ambientale, ecc.).

Il GS di sola manutenzione, ambito specifico di normazione del progetto UNI, viene inteso come:

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

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

Il processo di Global Service e le sue fasi-chiave

Nell'applicazione del GS ai patrimoni immobiliari (a valle della fase strategica di decisione da parte del committente di intraprendere il processo di GS e a monte della fase di valutazione dei progetti di offerta formulati dai potenziali assuntori), il Progetto di norma UNI evidenzia tre fasi che presentano i più elevati aspetti di criticità e complessità, innescandosi in esse elementi di notevole problematicità in grado anche di inficiare o di compromettere, nelle fasi successive, le eventuali potenziali opportunità derivanti dall'adozione dello stesso GS:

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

L'impostazione preliminare del GS

Nella fase di impostazione preliminare del GS, segnala il Progetto di norma UNI, è opportuno che il committente espleti propedeuticamente un'articolata e puntuale operazione di analisi e di valutazione mirata delle proprie specifiche esigenze tecnico-gestionali in rapporto alla propria realtà patrimoniale e alle strategie immobiliari che intende adottare.

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

La definizione dello stato di conoscenza quali-quantitativa del patrimonio immobiliare è un aspetto fondamentale ai fini di una corretta impostazione preliminare del GS e della successiva elaborazione della richiesta di offerta: il committente, prima di formulare la richiesta di offerta, è tenuto a valutare l'idoneità delle informazioni in suo possesso relativamente alla definizione dello stato fisico, manutentivo e prestazionale di ogni singolo edificio al momento della redazione del documento di indirizzo preliminare. Nel GS, così come espresso anche dalla Norma UNI 10604:1997, la manutenzione rappresenta un processo integrato di fasi tanto esecutive quanto cognitive, programmatiche, organizzative e gestionali finalizzate a mantenere o a portare/riportare un immobile o un patrimonio immobiliare in uno stato prestazionale in cui possa espletare le funzioni richieste dal committente; nell'ambito di un GS, pertanto, il committente ha la possibilità di includere una serie di attività a tal fine direzionate, coordinate e integrate, tra cui a titolo esemplificativo:

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

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

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

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

L'impostazione della richiesta di offerta

Nella fase di formulazione della richiesta di offerta, secondo quanto indicato anche dal Progetto di norma UNI, il committente deve fundamentalmente essere in grado di prefigurare un attendibile e puntuale quadro di riferimento per i risultati da conseguire attraverso il GS.

Ne consegue che la formulazione della richiesta di offerta deve essere impostata non in forma oggettiva e descrittiva, ma in forma esigenziale-prestazionale, attraverso la preventiva determinazione di parametri tecnici attendibili e tali da consentire una chiara individuazione dei livelli prestazionali da soddisfare e dei criteri per verificarne il soddisfacimento.

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

In occasione di GS di prima generazione, nel caso in cui il committente non risulti in possesso di tutte le informazioni di dettaglio necessarie a trasmettere ai concorrenti l'esatta rappresentazione quali-quantitativa del proprio patrimonio immobiliare, è tuttavia condizione inderogabile che lo stesso committente fornisca perlomeno un corredo informativo minimo costituito da una serie di elementi-base atti perlomeno ad identificare il patrimonio stesso sotto il profilo localizzativo, dimensionale, tipologico e funzionale.

Se, in fase di formulazione della richiesta di offerta, il committente non è in grado di fornire ai potenziali assuntori un puntuale corredo informativo relativo allo stato di consistenza quali-quantitativa del patrimonio immobiliare, è opportuno impostare il primo GS in un'ottica prettamente sperimentale e per un arco di durata limitato ad un solo anno o biennio.

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

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

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

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

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

Nel capitolato, il committente deve progettare ed inserire adeguate e specifiche misure atte a salvaguardare la disponibilità degli immobili inclusi nel GS, così come la disponibilità del sistema informativo implementato per il proprio patrimonio immobiliare,

La complessa e particolare caratterizzazione contrattuale del GSMI presuppone che il committente curi dettagliatamente la fase di analisi e valutazione dell'offerta di mercato, esplicitando attraverso il capitolato i parametri utili ai fini della chiara definizione e dell'effettivo accertamento della specifica qualificazione e competenza settoriale dei potenziali assuntori.

L'impostazione del progetto di GS

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

E' opportuno che i potenziali assuntori del GSML, anche ai fini di una preventiva verifica di fattibilità, sviluppino propedeuticamente una fase interna di analisi preliminare.

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

Ai fini dell'impostazione del progetto di offerta tecnica, è opportuno - secondo quanto indicato dal Progetto di norma UNI - porre particolare attenzione all'esplicitazione dei seguenti punti fondamentali:

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

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

I problemi aperti

In una fase che, come premesso, è caratterizzata da un sempre più imponente sviluppo del mercato del GS, due sembrano essere i problemi cruciali aperti:

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

In un contesto nazionale caratterizzato ancora da un rilevante gap tecnologico-culturale nell'ambito della gestione e manutenzione dei patrimoni immobiliari, spesso la committenza - specie nel settore pubblico - intravede nel GS lo strumento apportatore di un "liberatorio" trasferimento a terzi di funzioni e responsabilità sempre più complesse ed incombenti, nonché di una "automatica" e sensibile riduzione dei costi dei servizi di gestione così esternalizzati.

Ciò senza tuttavia comprendere come lo stesso GS vada inquadrato, e conseguentemente approcciato, non tanto come mero strumento di ingegneria gestionale, ma come vero e proprio "processo" gestionale da programmare, gestire e controllare con consapevolezza, competenza e coscienza dei potenziali vantaggi, così come dei potenziali rischi sottesi (al riguardo, si consideri che, di fatto, il GS è la forma più estrema di "esternalizzazione" dei servizi tecnico-gestionali e manutentivi).

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

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

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

L'eventuale attivazione di operazioni mirate di monitoraggio "qualitativo" delle esperienze di GS attualmente in corso può fornire, al riguardo, utili indicazioni di natura metodologica ed operativa.

In questa direzione e in questa sede, appare superfluo rammentare ai committenti (specie pubblici) che, nonostante il ricorso alle più sofisticate ed "estreme" forme di GS, le funzioni e le responsabilità di

controllo e di verifica sulla qualità dei servizi erogati dall'appaltatore risultano (almeno ancora ad oggi) del tutto "inesternalizzabili".

Note

¹ Processo attraverso il quale un committente, avendo valutato le più opportune strategie economiche e/o modalità di presidio delle proprie competenze, affida ad un soggetto esterno alla propria organizzazione - attraverso specifiche forme contrattuali e temporali e appropriate soluzioni organizzative - l'organizzazione, la gestione e la conduzione di uno o più servizi per un immobile o un patrimonio immobiliare in proprietà o in locazione.

² CRESME, *Il mercato del Global Service e del Facility Management in Italia*, Proseg Italia, 2001; CRESME, *Facility Management 2002*, 2° Rapporto annuale sulle dinamiche del mercato in Italia, Proseg Italia, Torino, 2002.

³ Il Progetto di norma UNI, sviluppato nell'ambito dell'attività della Sottocommissione 3 UNI presieduta dal Prof. Arch. C. Molinari ed elaborato da un apposito Comitato nazionale normativo coordinato dal Prof. Arch. S. Curcio, verrà adottato come norma UNI entro la fine del 2004.

⁴ Si richiamano di seguito la definizione e le caratteristiche fondamentali del GS di manutenzione così come espresse dalla UNI 10685:1997.

Definizione

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

Caratteristiche

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

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

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

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

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

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

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

Il compenso contrattuale è basato sui risultati ottenuti.

La misura dei risultati viene effettuata secondo metodologie concordate."

Riferimenti bibliografici di base

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

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

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

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

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

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