

Master in Analisi delle Politiche Pubbliche (Mapp)
COREP – Via Ventimiglia 115, 10126 Torino
Tel. 011-6399.301 – fax 011-6399.232 – E-mail: mapp@corep.it
5° edizione: 2003-2004

Tesi di Master

Sara Clemente

**La trasmissione delle informazioni tra Comune ed Aziende ex-Municipalizzate:
il caso della GLOBALCARE di Settimo**

Sottoposta a:

Corrado Capra
Direttore GLOBALCARE
Azienda Sviluppo multiservizi Spa
Via Moglia 19
10036 Settimo Torinese (TO). – Tel. 011-80.28.711 – Fax 011-80.28.710

Tutor interno:
dott. Roberto Zanola

Torino, gennaio 2004

INDICE

SINTESI DEL LAVORO	3
1. PREMESSA	4
2. INTRODUZIONE.....	5
2.1 <i>L'EVOLUZIONE DELL'AZIENDA.....</i>	5
2.2 <i>LA SOCIETÀ DEL GRUPPO CONSIDERATA: GLOBALCARE</i>	9
3. RAPPORTI TRA GLOBALCARE E COMUNE	10
3.1 <i>I SOGGETTI COINVOLTI.....</i>	10
3.2 <i>I CONTRATTI CHE DISCIPLINANO LA FORNITURA DEL SERVIZIO DI MANUTENZIONE....</i>	12
3.2.1 <i>La manutenzione ordinaria</i>	15
3.2.2 <i>La manutenzione straordinaria</i>	17
4. L'ANALISI	19
4.1 <i>LA DEFINIZIONE DEL PROBLEMA.....</i>	19
4.2 <i>LA RISPOSTA AL PROBLEMA</i>	23
5. CONCLUSIONI.....	24
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	25

Sintesi del Lavoro

Il lavoro commissionato ha come oggetto l'analisi delle relazioni tra il comune di Settimo Torinese e la GLOBALCARE, che svolge servizio di manutenzione degli edifici, delle aree verdi, dei terreni incolti, della segnaletica e delle strade site sul territorio comunale.

Interesse di questo lavoro è comprendere come attualmente un comune, che fino a circa vent'anni fa era il gestore e fornitore del servizio di manutenzione, possa a seguito dell'esternalizzazione a una società terza - una ex municipalizzata, ancora interamente a capitale pubblico - monitorare l'operato di quest'ultima.

A tal fine - si è ritenuto indispensabile - prima di tutto definire il servizio di manutenzione. Si è perciò proceduto ad un'attenta lettura dei contratti che lo disciplinano. Quest'analisi ha permesso di distinguere fra una manutenzione ordinaria, rappresentata da tutti gli interventi volti al mantenimento o ripristino degli edifici, impianti, aree verdi, ecc, e una manutenzione straordinaria, volta a rinnovare, modificare o integrare l'esistente.

Successivamente, attraverso interviste ad attori privilegiati, si è cercato di mettere in luce le relazioni fra il comune e la GLOBALCARE, a partire dalla definizione congiunta degli interventi, all'esecuzione degli stessi affidata alla società, e alla rendicontazione.

Il punto critico è stato individuato nel modo in cui viene presentata la rendicontazione all'amministrazione comunale. Sia per la manutenzione ordinaria, che per quella straordinaria, una volta conclusa un'opera, viene redatto un foglio di lavoro, indicante le spese effettuate. Questi fogli vengono catalogati per tipologia di intervento e trimestralmente vengono presentati al comune come rendicontazione; questo per la manutenzione straordinaria, mentre per l'ordinaria è richiesta presentazione dei lavori svolti annuale.

Il modo in cui la rendicontazione è strutturata, comporta due problemi: (i) non è possibile capire rispetto agli stanziamenti iniziali quanto sia stato speso fino a quel momento e quanto ancora si possa spendere; (ii) una rendicontazione trimestrale non è sufficiente perché l'arco di tempo è troppo lungo. Se vi sono intoppi nell'esecuzione lavori, per esempio mancano dei soldi o i tempi si allungano, è necessario poter intervenire tempestivamente.

Data la definizione del problema, una possibile soluzione potrebbe presentarsi in una diversa presentazione della rendicontazione, possibilmente di facile accesso, che permetta di comprendere a che punto dei lavori si è giunti, sia a livello di cronoprogramma che di finanziamenti.

Si potrebbe utilizzare un database sul quale inserire tutti gli interventi di manutenzione che GLOBALCARE è tenuta a fornire, i relativi finanziamenti iniziali e le spese effettuate. Per garantire un buon funzionamento del sistema, sarebbe necessario un continuo aggiornamento, su base settimanale, da parte di una persona incaricata al monitoraggio continuo. Il passaggio in rete di questo database, infine, consentirebbe di disporre in qualsiasi momento di una panoramica complessiva del procedere dei lavori in corso.

1. Premessa

L'oggetto di questo lavoro è l'analisi del processo di trasmissione delle informazioni tra il Comune di Settimo Torinese e l'Azienda Servizi Municipalizzati, trasformata, a partire dal primo gennaio 2001, in Azienda Sviluppo Multiservizi Spa (ASM); secondo le disposizioni dell'articolo 115 del testo unico sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL). In particolare è stato posto l'accento sul rapporto esistente tra GLOBALCARE, società del gruppo ASM, che si occupa del servizio di manutenzione, e il Comune di Settimo Torinese.

Si è trattato nella sostanza di analizzare il grado di trasparenza delle informazioni tra ente locale e società, di cui quella che segue è una possibile articolazione. Dati gli stanziamenti monetari decisi in sede di bilancio dalla Giunta Comunale per svolgere il servizio di manutenzione, si è analizzato:

- come viene monitorata la spesa effettiva rispetto alla prevista
- come viene monitorato il rispetto del cronoprogramma dei lavori
- come vengono segnalati eventuali imprevisti e variazioni rispetto alle decisioni iniziali

Il lavoro risulta essere così organizzato:

Attraverso interviste rivolte ad attori privilegiati, la prima parte dell'indagine è stata rivolta ad analizzare l'evoluzione dell'Azienda fino ad oggi: il passaggio dal consorzio all'attuale ASM.

Si è quindi proceduto all'analisi dettagliata del problema focalizzando l'attenzione sui servizi erogati da GLOBALCARE, la società dell'ASM analizzata in questo lavoro. In particolare: (i) sono stati analizzati i contratti di servizio stipulati tra Comune e ASM, relativi al servizio di manutenzione, analisi realizzata attraverso la schematizzazione degli stessi, al fine di renderli più agevoli e facilmente comprensibili; (ii) quindi attraverso interviste, dapprima aperte e a seguire chiuse e mirate, si è definito il reale funzionamento del processo di trasmissione delle informazione fra gli attori coinvolti.

L'analisi di cui sopra, ha consentito di individuare le cause del problema e, quindi, di avanzare alcune possibili soluzioni.

2. Introduzione

2.1 L'evoluzione dell'Azienda

La legge n.142/1990 prevedeva fra le forme di gestione dei servizi pubblici di un Ente Locale; l'azienda municipalizzata, poi azienda speciale, un'organizzazione strumentale per lo svolgimento dei compiti e l'espletamento dei servizi dei comuni. La predetta Azienda non viveva però di vita propria se non nell'ambito di una limitata autonomia organizzativa e contabile. Essa era infatti, sia da un punto di vista strutturale che funzionale, legata alle competenze di comuni e province ed agli ambiti territoriali in cui tali competenze si esplicavano: la mancanza di personalità giuridica propria implicava che gli atti emessi erano da riferirsi all'Ente di cui essa stessa faceva parte.

Con il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, D.lgs 267/2000 (vedi allegato 1), l'Azienda Speciale diviene ***“ente strumentale dell'Ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio Statuto, approvato dal Consiglio comunale o provinciale”***. Il carattere strumentale sta solo a significare che l'attività che essa svolge è di esclusivo interesse dell'ente locale. *L'attribuzione della personalità giuridica* alle aziende speciali rappresenta una tappa basilare dell'evoluzione verso un modello di gestione dei servizi pubblici locali che punta alla costituzione di un'impresa pubblica locale funzionalmente responsabile. *L'autonomia imprenditoriale* si concretizza nella dotazione di un capitale, che permette all'azienda speciale di svolgere efficacemente ed autonomamente il ruolo di soggetto pubblico imprenditore.

Il primo comma dell'articolo 115 prevede la possibilità per gli enti locali di trasformare con atto unilaterale e, quindi, con semplice deliberazione, che tiene luogo di tutti gli adempimenti civilistici in materia, le aziende speciali in ***società per azioni*** e di restare azionisti unici delle stesse per un periodo comunque non superiore a due anni dalla trasformazione. La trasformazione contemplata dall'articolo in esame comporta la costituzione di una società che, *pur nascendo esclusivamente grazie all'estinzione di un'azienda speciale, si distingue nettamente da essa*.

L'Azienda Sviluppo Multiservizi di Settimo nasce come evoluzione della ASM (vedi grafico 2.1); la suddetta azienda trasformata, ai sensi dell'articolo 115 del Decreto Legislativo **18 agosto 2000, n.267**, nell' Azienda Sviluppo Multiservizi, ***Società per Azioni***, a prevalente capitale pubblico locale, è una Public Company. L'oggetto sociale spazia dai servizi di acquedotto alla distribuzione e vendita del gas metano, ai servizi informatici, alla programmazione e manutenzione urbane e alla gestione del patrimonio immobiliare.

Preso atto, nel 2002, che l'attività del gruppo è diversificata a tal punto che non può più essere ricondotta alla vecchia organizzazione societaria, si disegna la costituzione di una nuova organizzazione: nel 2002-2003 viene creata la *ASM SpA* così come oggi è strutturata (vedi grafico 2.2), che permette di avere una visione unitaria dei profili di pianificazione territoriale e di programmazione degli interventi di infrastrutturazione.

Nel corso degli ultimi quarant'anni, due sono stati, i grandi mutamenti intervenuti:

1. Il passaggio dall'azienda pubblica, e interamente gestita dal Comune, all'Azienda privata che diviene società per Azioni e si inserisce sul mercato.
2. La riorganizzazione dell'ASM SpA in una Holding formata da un'Azienda capogruppo (ASM SpA) e da sette società controllate.

Grafico 2.1 L'evoluzione storica dell'Azienda.

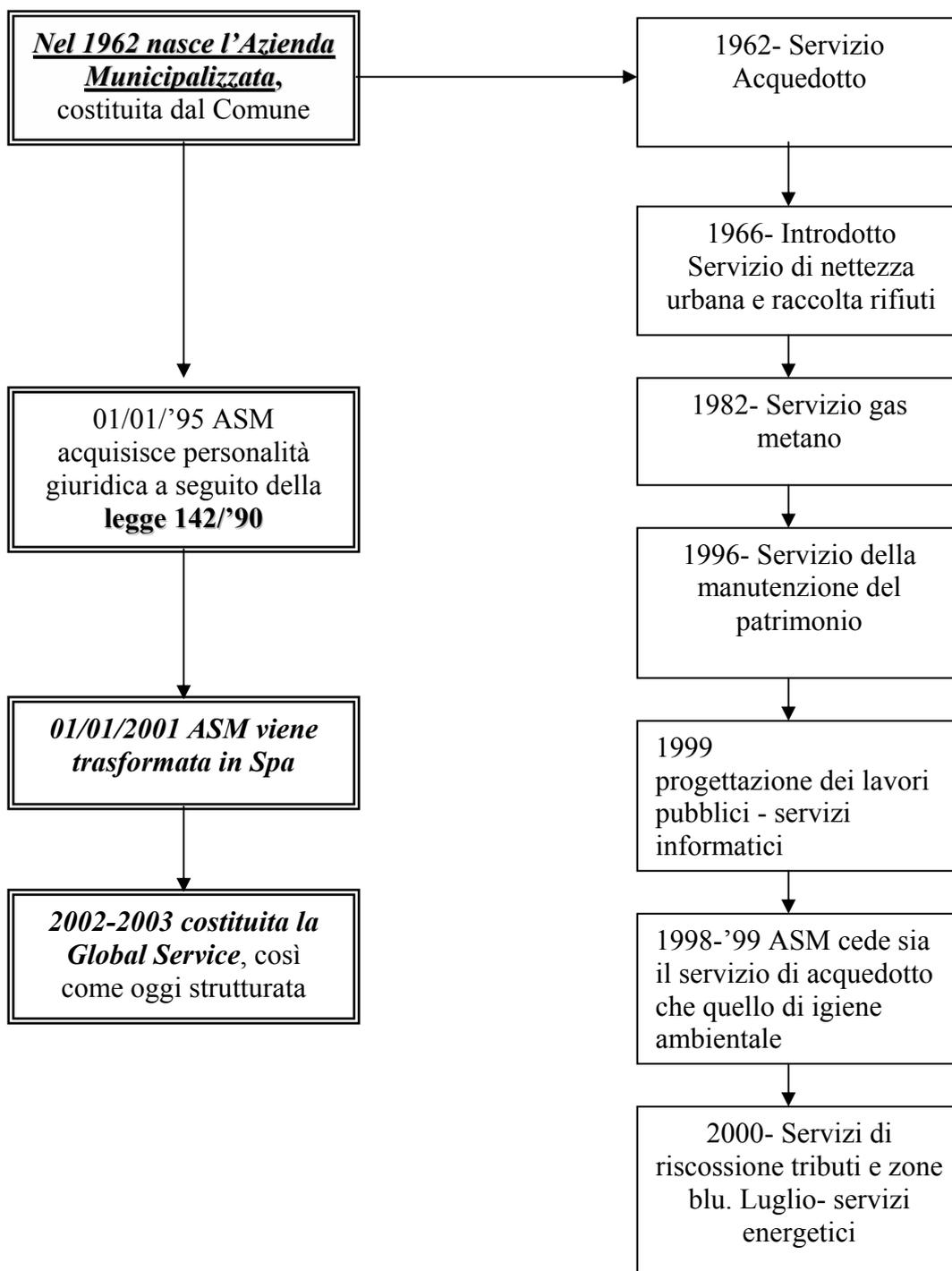
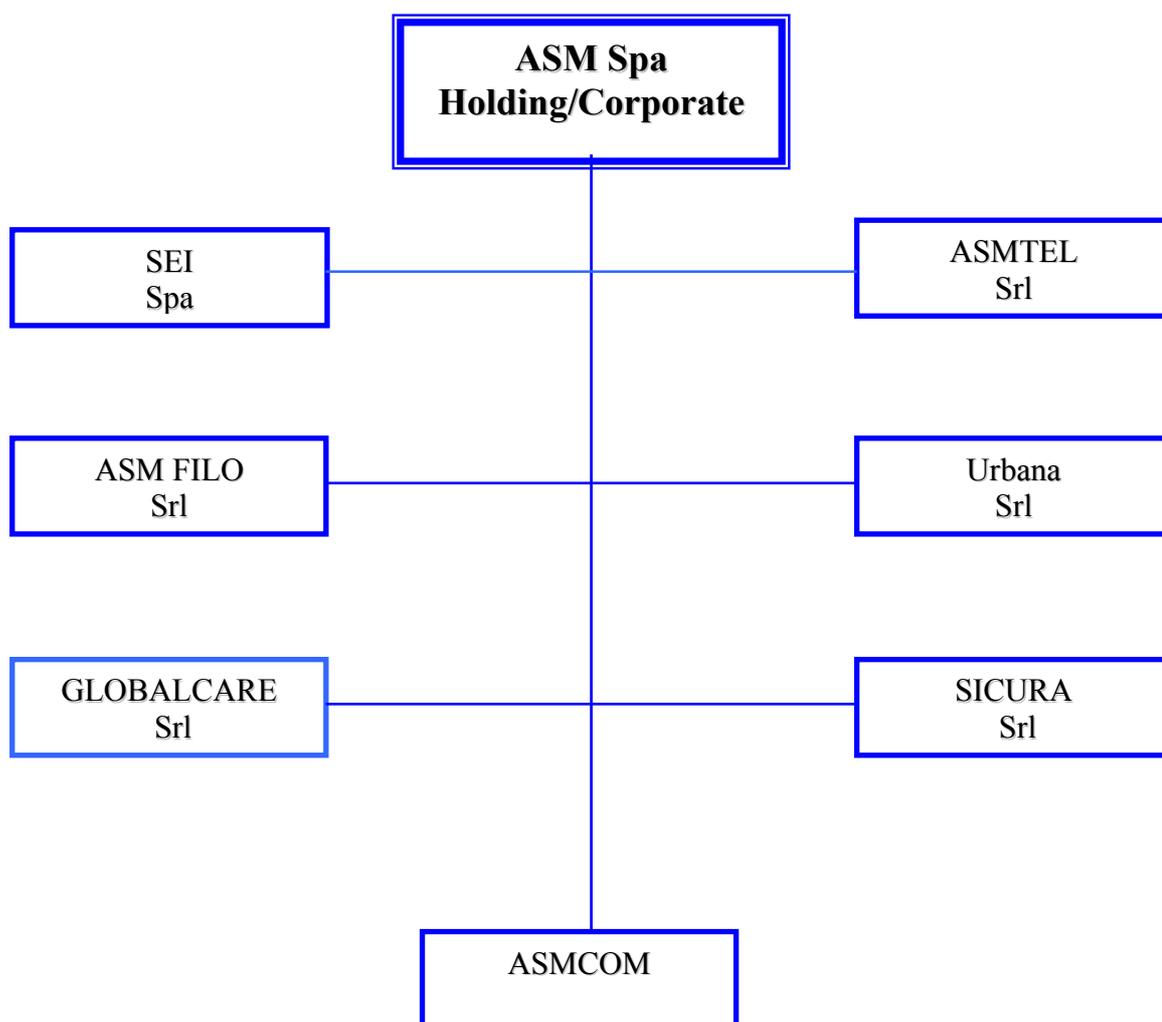


Grafico 2.2 La struttura della ASM SpA attuale.



2.2 La società del gruppo considerata: GLOBALCARE

La società considerata in questo lavoro è la **GLOBALCARE**, società specializzata nella fornitura del servizio di manutenzione di strade, aree verdi, segnaletica e illuminazione.

GLOBALCARE opera nel campo della manutenzione impianti e del patrimonio immobiliare e viario, impiegando le proprie qualificate risorse professionali e coordinando competenze specialistiche esterne, assumendosi la responsabilità di gestire il servizio in termini di risorse, di tempi e di modalità per garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Essa svolge la propria attività su un comprensorio territoriale costituito da vari comuni. I servizi da lei forniti sono nello specifico: manutenzione integrale edifici pubblici, manutenzione integrale edifici scolastici, realizzazione interventi e manutenzione integrale reti viarie, manutenzione aree verdi, posa reti gas metano, posa reti teleriscaldamento. Inoltre mette a disposizione del cliente un sistema di *Customer Relation Management* con il quale segnalare disservizi, indicare priorità di intervento, ordinare interventi, ricevere allarmi relativi a particolari aspetti del patrimonio.

GLOBALCARE, in sinergia con le altre società del gruppo ASM, offre, inoltre, la gestione integrata del patrimonio e la posa di reti tecnologiche: dalla valutazione delle esigenze, alla progettazione e pianificazione degli interventi di miglioramento (manutenzioni straordinarie), alla gestione della manutenzione delle opere realizzate.

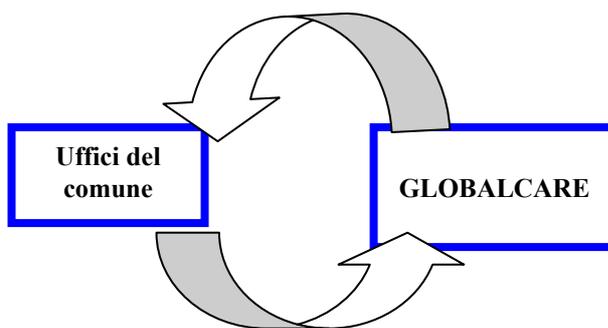
3. Rapporti tra GLOBALCARE e Comune

3.1 I soggetti coinvolti

GLOBALCARE è tenuta a confrontarsi quotidianamente con il **Comune** che è il soggetto che, pur avendo delegato la gestione degli interventi, mantiene compiti di indirizzo e di controllo.

Un buon sistema di diffusione dell'informazione, dovrebbe permettere di migliorare l'efficienza del sistema nel suo complesso, riducendo i tempi spesso lunghi di raccolta e diffusione di dati, causati dall'asimmetria di informazione esistente tra le parti. A tal fine la circolazione delle informazioni dovrebbe essere continua da entrambe le parti, un flusso circolare. (Grafico 3.1)

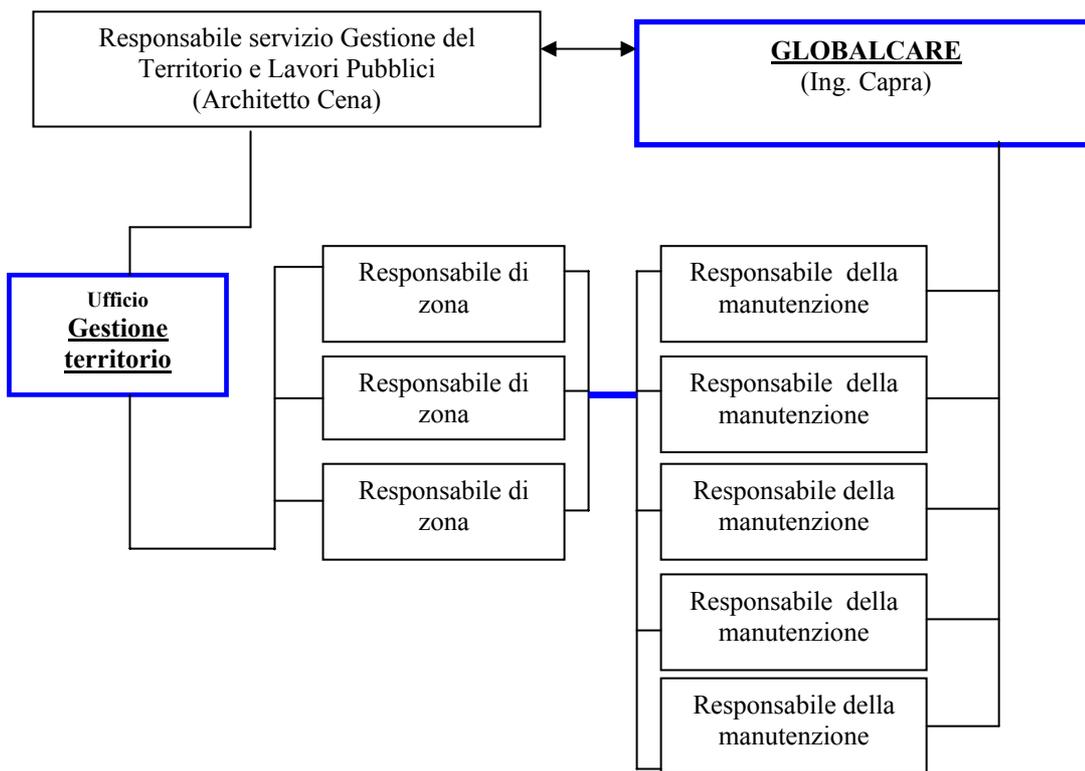
Grafico 3.1 Il flusso circolare delle informazioni.



Nell'adempimento dei servizi che GLOBALCARE fornisce, questa è tenuta a relazionarsi quasi quotidianamente con uno degli uffici interni al Comune, l'Ufficio Gestione del Territorio, composto da tre responsabili di zona. Il Comune di Settimo è stato infatti diviso in tre zone, ogni zona ha un suo responsabile, esperto nella gestione del territorio. (vedi grafico 3.2).

Questi, insieme a responsabili della manutenzione di GLOBALCARE, che sono cinque, vanno a visionare le esigenze del territorio e, sulla base dell'analisi, avanzano una richiesta di budget. A tal fine le relazioni tra questi soggetti sono continuative. (vedi grafico 3.2)

Grafico n.3.2 Le relazioni tra ufficio Gestione del territorio e GLOBALCARE

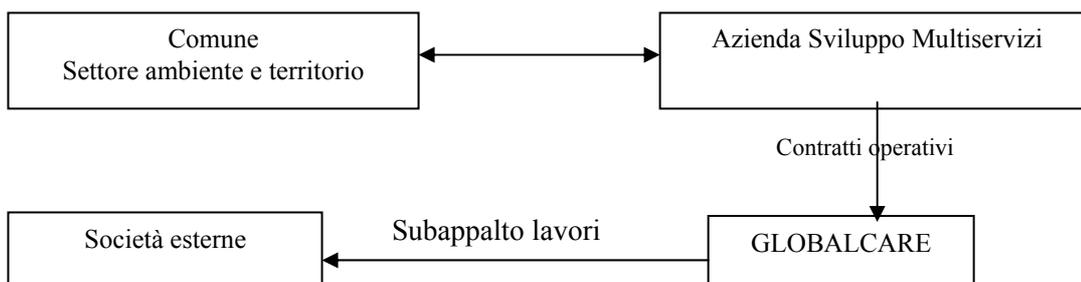


3.2 I contratti che disciplinano la fornitura del servizio di manutenzione

Per vagliare i rapporti e le relazioni tra Comune e GLOBALCARE si sono analizzati i principali tipi di contratto che disciplinano la fornitura del servizio di manutenzione. All'interno di questi contratti, GLOBALCARE non risulta parte contraente. I contratti si stipulano tra ASM e Comune, la prima rappresentata dal Dr. Asola, il secondo dal direttore del Settore Ambiente e Territorio, dottor Serra. Il Comune affida, infatti, i vari servizi direttamente all'Azienda che a sua volta li affida alla società competente. L'unico referente cui il comune fa riferimento e con cui si relaziona è la Capogruppo, ASM.

Esiste un contratto generale che regola i rapporti tra comune e ASM e un contratto più specifico che definisce di anno in anno il da farsi. C'è poi un contratto che lega ASM a GLOBALCARE in modo operativo. GLOBALCARE a sua volta può, per svolgere i lavori che le vengono affidati, subappaltare (non più del 30% per legge) a terzi, che sceglie a seconda delle esigenze che ha. (vedi grafico 3.3).

Grafico 3.3 I soggetti contraenti.



Sono stati considerati i contratti principali tra comune e azienda, che sono: (i) il contratto di servizio per la manutenzione ordinaria e straordinaria programmata; (ii) la concessione strade. Si è inoltre considerato, (iii) il Piano triennale delle Opere Pubbliche, che contiene al suo interno la programmazione degli interventi che di anno in anno vengono decisi e poi approvati dal Consiglio Comunale.

Questa prima lettura doveva servire a definire i servizi forniti da GLOBALCARE per il comune. E' emerso che:

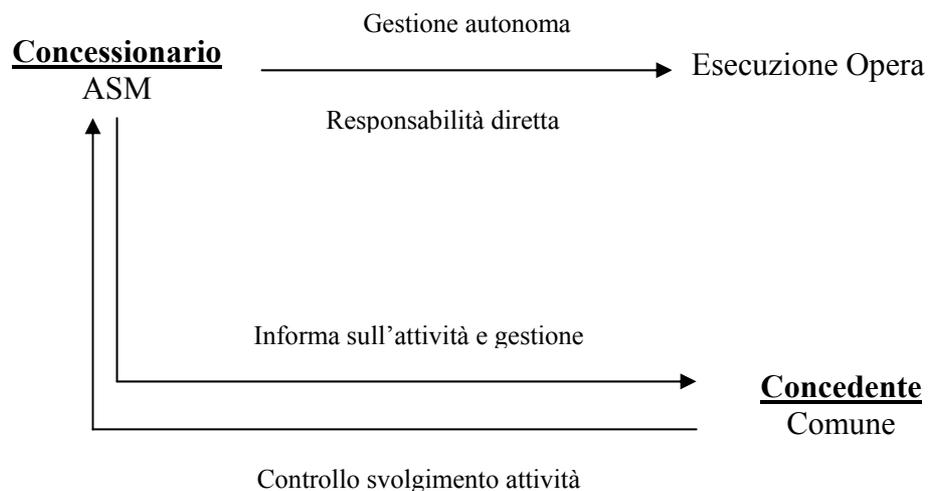
- (i) Il contratto di servizio per la manutenzione ordinaria e straordinaria programmata, prevede un certo *budget* di spesa che di anno in anno, per tutti i tre anni di durata della convenzione, rimane lo stesso. Si tratta di interventi cui l'azienda provvede senza particolari procedure o richieste perché programmati e a carattere ordinario. In questo caso, non è richiesta rendicontazione trimestrale da parte del comune.
- (ii) Il contratto di concessione strade è un contratto in cui intervengono due soggetti, il concedente, che in questo caso è il comune, che prevede delle regole e un canone, e il concessionario, ASM, che gestisce il servizio datole in concessione, ne trae un reddito e effettua investimenti. In esso

sono riportati gli interventi di rifacimento della rete viaria e delle aree connesse, l'adeguamento di quelle esistenti, la manutenzione della rete stradale comunale e pertinenze esistenti alla data della concessione. Queste opere rientrano nel programma degli interventi di manutenzione straordinaria: ogni anno, entro il mese di settembre dell'anno precedente a quello di riferimento, viene aggiornato il Piano Finanziario, che contiene il Piano triennale delle Opere Pubbliche, che riporta gli investimenti necessari a garantire gli interventi di ampliamento e rifacimento.

La gestione del servizio è affidata interamente a ASM, e va dalla progettazione all'esecuzione dell'opera. GLOBALCARE interviene nella manutenzione strade, servizio che può svolgere direttamente o affidare a terzi.

Anche in questo caso, seppure la gestione dell'intervento sia propria del Concessionario, quindi della GLOBALCARE, nell'ambito di sua competenza, si è tenuti a informare il Sindaco (o suo delegato) sulle modalità di gestione e sulle attività. (vedi grafico 3.4)

Grafico 3.4 Esecuzione opera e controllo

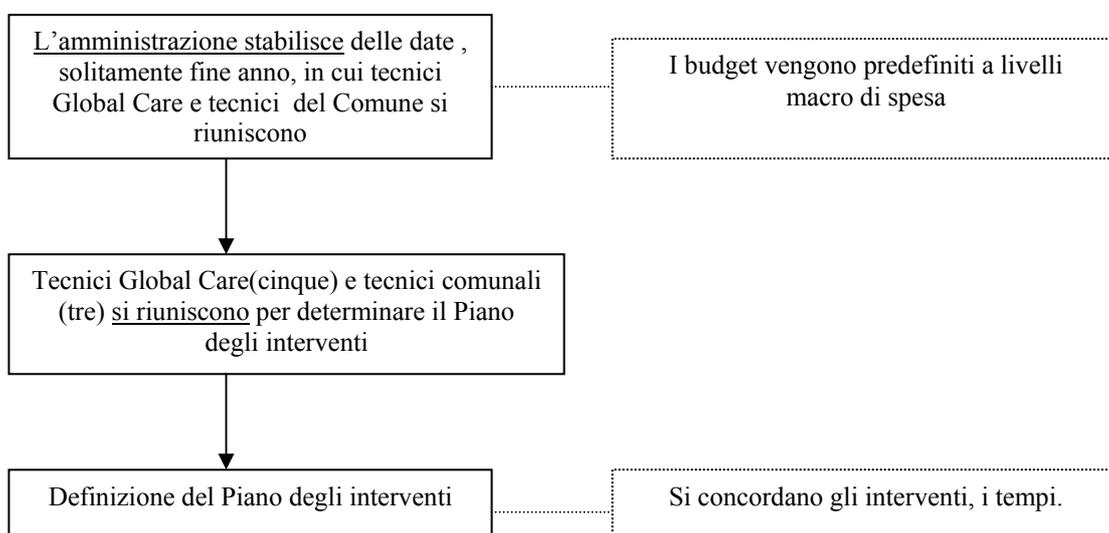


Devono essere comunicati il procedere degli stanziamenti durante i lavori o i nuovi investimenti che ASM può decidere di fare, ma le decisioni di gestione spettano all'azienda.

Anche in questo caso può essere molto utile, per GLOBALCARE oltre che al comune, poter disporre di un sistema di rendicontazione ben strutturato che permetta alla società stessa di poter in qualsiasi momento valutare il procedere dell'attività.

- (iii) Il Piano Triennale delle Opere Pubbliche - strumento di programmazione politica - disciplina tutti gli interventi di manutenzione straordinaria che vengono decisi annualmente - vi rientrano quindi, anche tutti gli interventi relativi alla concessione strade - gli stanziamenti relativi a questa voce possono variare sensibilmente a seconda delle esigenze del territorio e dei finanziamenti disponibili a livello comunale. Sin dalla definizione e successiva stesura dell'elenco degli interventi, che si ritiene necessario eseguire per l'anno in corso, allegato al *Piano triennale delle Opere Pubbliche*, tecnici GLOBALCARE insieme a tecnici comunali, collaborano mettendo in comune informazioni e competenze diverse (Vedi grafico 3.5). Una volta redatto, questo elenco, viene presentato in Giunta per essere approvato.

Grafico 3.5 Come si giunge alla definizione del Piano degli interventi



Nel caso della manutenzione straordinaria, le relazioni tra comune e GLOBALCARE sono molto più frequenti e richiedono un continuo confronto.

Mentre nel caso dell'ordinaria, gli interventi rimangono gli stessi di anno in anno, in questo caso, data la natura straordinaria del servizio, gli interventi devono essere programmati annualmente, presentati in Giunta e essere approvati dal Consiglio comunale.

L'analisi di questi contratti, ha permesso di definire i servizi che GLOBALCARE offre, scomposti in *manutenzione ordinaria e manutenzione straordinaria*. Queste due diverse tipologie di servizi, si differenziano per la complessità dei rapporti tra i soggetti considerati nella seguente analisi.

3.2.1 La manutenzione ordinaria

La manutenzione ordinaria si distingue in:

- Manutenzione ordinaria programmata: tutti gli interventi di manutenzione che annualmente dovranno essere fatti su edifici e relativi impianti tecnologici, aree verdi e terreni incolti e sulla segnaletica orizzontale e verticale delle strade comunali di proprietà del comune di Settimo Torinese. Per ogni intervento è previsto un importo presunto in base ai dati storici di spesa. Di anno in anno, in fase di predisposizione di bilancio di previsione, si provvederà ad adeguare il canone in relazione al tasso di inflazione registrato dall'ISTAT nel corso del mese di settembre dello stesso anno.

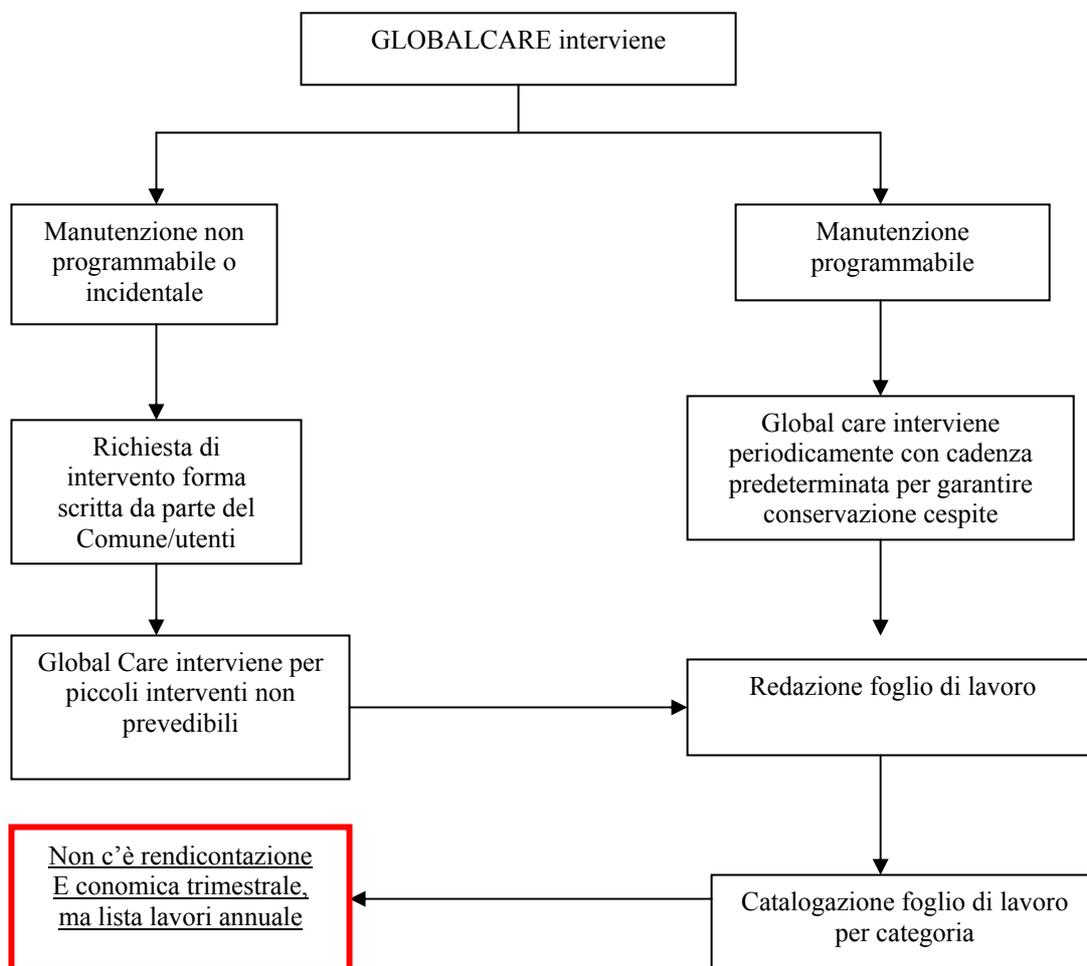
Si tratta di interventi che annualmente GLOBALCARE sa di dover svolgere e per farlo non necessita dell'approvazione del Comune. Sapendo, infatti, di disporre di un certo ammontare di denaro per ogni intervento programmato e di un certo lasso di tempo entro il quale il lavoro deve essere eseguito, avvia i lavori di ripristino e manutenzione autonomamente. Una volta eseguito il lavoro, a fine opera, viene redatto un foglio di lavoro su cui è segnato il tipo di lavoro svolto e la spesa effettivamente effettuata.

- Manutenzione ordinaria non programmata: si tratta di piccoli interventi incidentali, per i quali è previsto un certo budget di denaro che può essere speso.

In questo caso il comune o un utente può interpellare l'intervento della società. La richiesta deve essere inoltrata in forma scritta, tramite lettera o e-mail. Anche in questo caso, una volta eseguito l'intervento, cui avvio non richiede l'approvazione del comune e che viene deciso autonomamente dalla società, viene redatto il foglio di lavoro. Questi fogli vengono poi catalogati per categoria di intervento (vedi grafico 3.6).

Nel caso della manutenzione ordinaria non è richiesta la rendicontazione trimestrale. Questo perché gli interventi e il denaro sono già definiti, e di anno in anno rimangono gli stessi. GLOBALCARE sa dove intervenire. Si tratta per lo più di piccoli interventi di manutenzione del patrimonio.

Grafico 3.6 Manutenzione ordinaria



Come predetto GLOBALCARE annualmente esegue piccoli interventi di manutenzione del patrimonio esistente. Per fare questo ha a sua disposizione un certo ammontare di denaro. Il comune da parte sua non ha particolari esigenze di essere informato sul procedere degli interventi, che sono per lo più piccoli e ben definiti all'interno del contratto.

Anche nel caso degli interventi non programmati, per i quali è ascrivita una cifra forfetaria, non si pongono problemi rilevanti poiché GLOBALCARE è tenuta a intervenire autonomamente per i piccoli interventi, per esempio nel caso in cui un utente chiami a causa di una lampadina fulminata in un edificio scolastico che deve essere sostituita.

3.2.2 La manutenzione straordinaria

Riguarda gli interventi, anche di non elevata entità, che servono per rinnovare, modificare, integrare e completare edifici e quanto previsto dal contratto. La categoria dell'intervento corrisponde al criterio dell'innovazione rispetto all'esistente.

Inoltre, il comune richiede che trimestralmente la società presenti una rendicontazione puntuale delle opere eseguite e del denaro effettivamente speso.

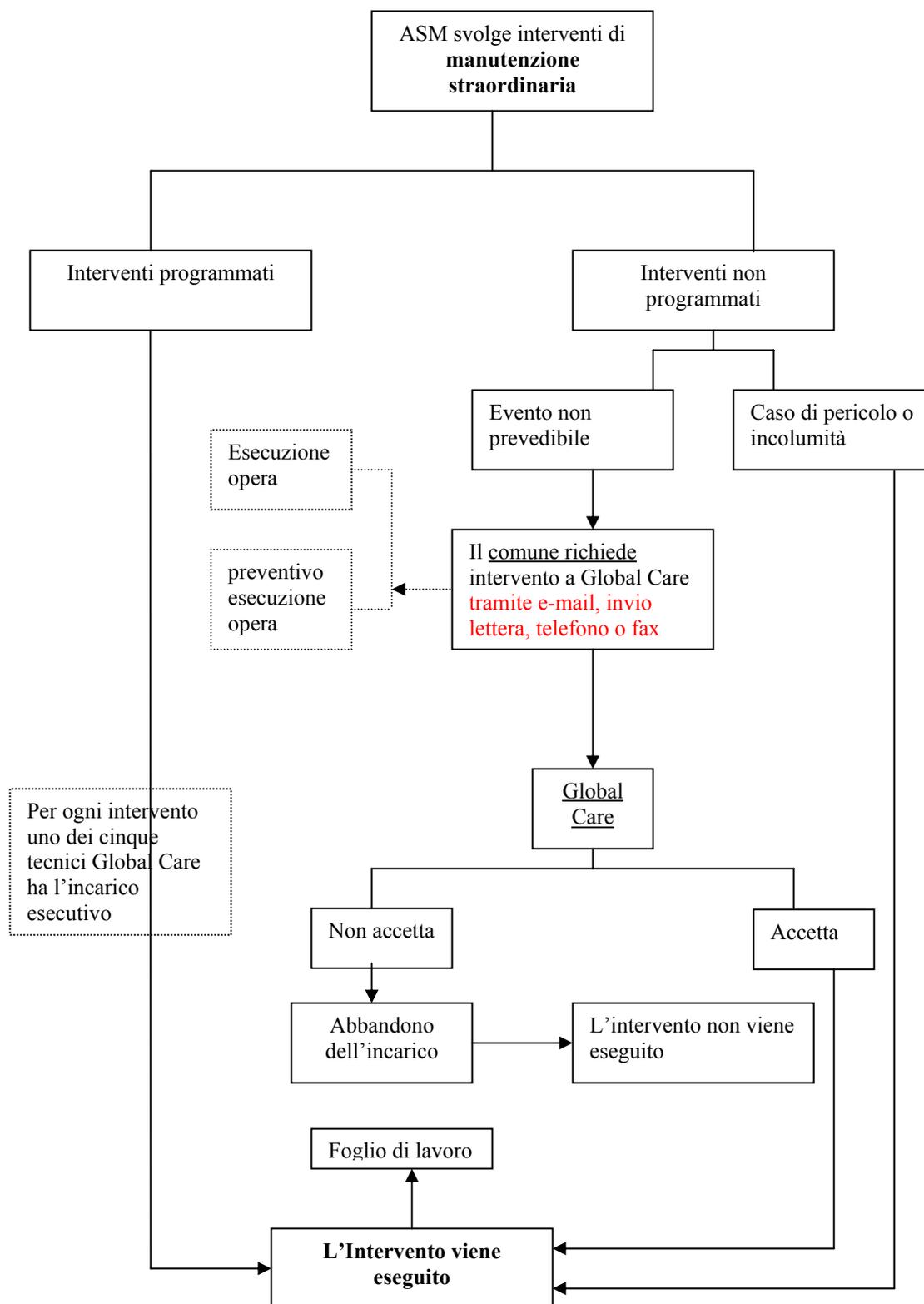
Anche in questo caso, si distingue in:

- Manutenzione straordinaria programmata: GLOBALCARE procede sull'elenco degli interventi ascritti nella lista allegata al Piano triennale delle Opere Pubbliche. A conclusione dell'opera, viene emesso un foglio di lavoro, come avviene per la manutenzione ordinaria, che viene catalogato per tipologia d'intervento dall'amministratore interno alla società.
- Manutenzione straordinaria non programmata: Nel caso di manutenzione straordinaria non programmata, due sono i casi che si possono presentare: *evento prevedibile o evento non prevedibile*. Nel primo caso il comune o un utente generico, per casi di lieve entità, possono richiedere l'intervento di GLOBALCARE, tramite fax, e-mail o lettera, che valutata la richiesta decide se intervenire. Nel secondo caso GLOBALCARE può invece intervenire direttamente e rinviare la forma scritta a intervento eseguito. (Vedi grafico 3.7)

Anche in questo caso, come per la manutenzione ordinaria, vengono emessi a fine lavoro, dei fogli sui quali sono segnati gli importi di spesa effettuati per ogni intervento, poi separati per tipologia.

La rendicontazione, richiesta dal comune deve essere presentata trimestralmente. Questa si presenta come un insieme di tutti i fogli di lavoro delle opere eseguite e quindi concluse, catalogati per tipologia di intervento.

Grafico 3.7 Manutenzione straordinaria



4. L'analisi

Dall'analisi dei contratti, del paragrafo precedente, è emerso come si pongano sostanziali problemi di trasparenza di trasmissione delle informazioni relative allo stato avanzamento lavori, in particolar modo nella fornitura di opere di manutenzione di carattere straordinario.

Un sistema efficiente di trasmissione delle informazioni, che permetta di dare trasparenza, indipendentemente dalla tipologia del servizio fornito, allo stato avanzamento lavori, sarebbe comunque un vantaggio. A giovarne sarebbero entrambi gli attori.

4.1 La definizione del problema

Il problema si pone nel modo in cui viene presentata la rendicontazione al comune, ed è particolarmente marcato nella gestione degli interventi di natura straordinaria.

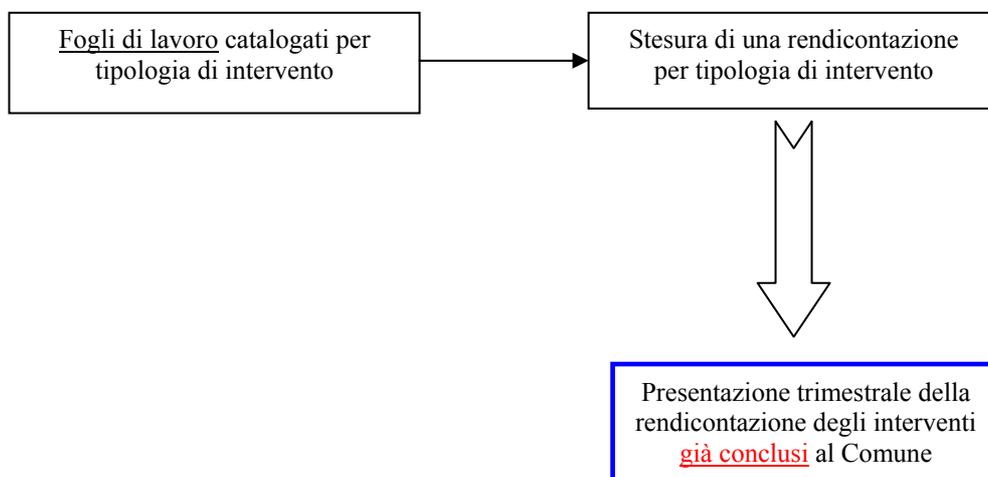
Si tratta, come verificato, di fogli di lavoro, divisi per tipologia di intervento, ma che non permettono di comprendere ad un primo impatto come si stia procedendo. Questo problema è particolarmente rilevante se si considera la manutenzione straordinaria. E', infatti, per questo tipo di servizio che GLOBALCARE è tenuta a presentare trimestralmente un rendiconto sullo stato dei lavori, che in caso di scostamento dalle decisioni iniziali va immediatamente rivisto e discusso in Giunta. Anche per quanto riguarda la manutenzione ordinaria e delle strade, sarebbe comunque di grande supporto per l'Azienda, ma anche ulteriore segno di trasparenza e collaborazione verso il comune, il poter disporre di un sistema di monitoraggio facilmente consultabile e condiviso.

Il problema (vedi grafico 4.1) nasce nel modo in cui vengono trasmessi i dati della rendicontazione: si tratta di fogli che descrivono a sequenza gli interventi fatti e i soldi spesi a fine opera, ma che non permettono, così come sono strutturati di poter avere una panoramica complessiva, che permetta di comprendere in modo snello e veloce se si sta procedendo secondo i piani, se cioè i tempi di esecuzione e la spesa effettuata rispettano le decisioni iniziali.

Per sapere, per esempio, quanto si è speso per l'intervento di manutenzione straordinaria di sistemazione esterna di un edificio scolastico, dati gli stanziamenti iniziali, il comune dovrà sommare le cifre riportate su diversi fogli di lavoro relativi a vari piccoli interventi svolti a quel fine. Questo comporta un'enorme perdita di tempo ed è segnale di una scarsa trasparenza.

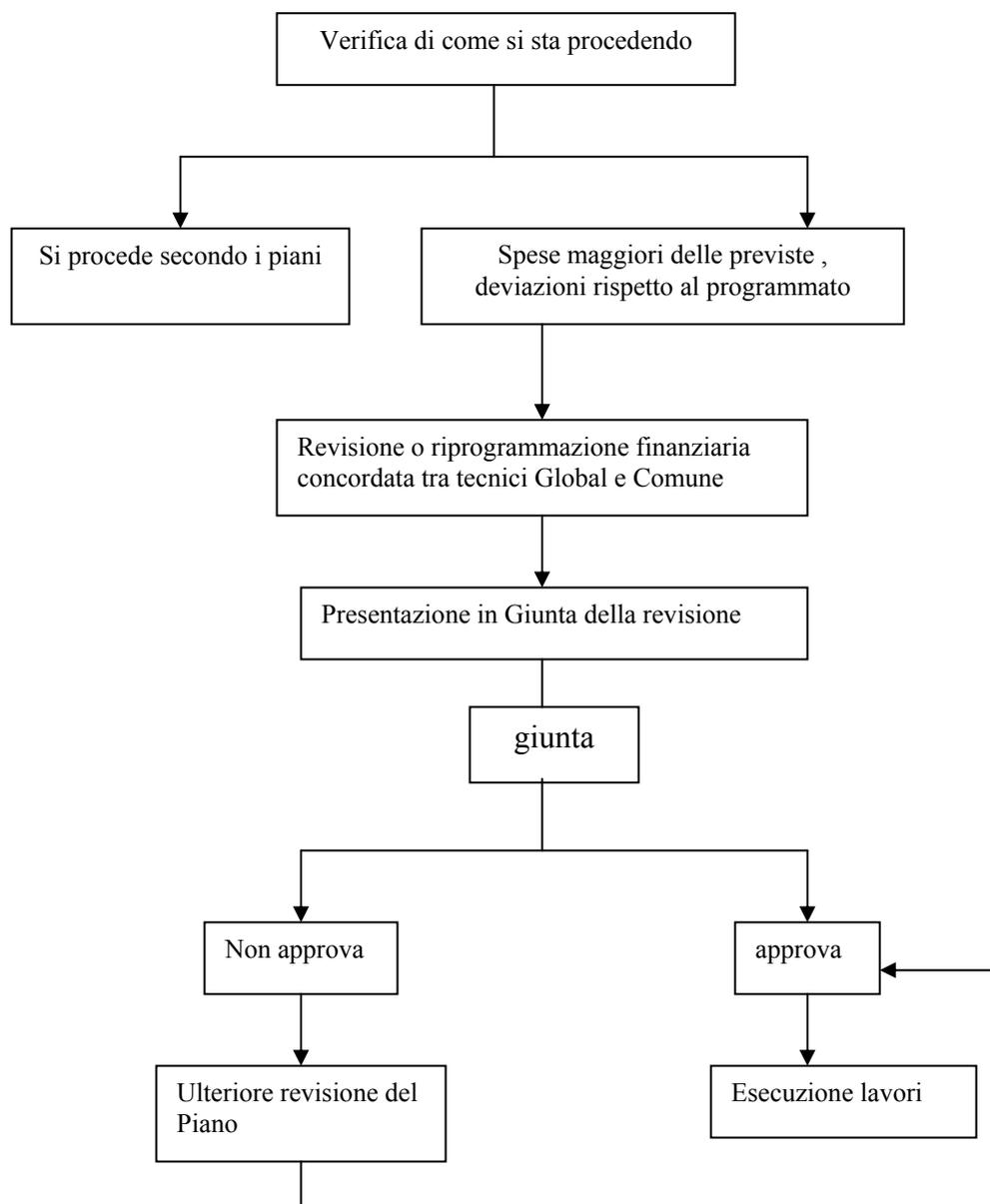
E' necessario poter consultare le informazioni in tempi rapidi, poter valutare velocemente e senza troppe telefonate o incontri come procede la spesa. Il problema è gestire gli interventi.

Grafico 4.1. La struttura della trasmissione delle informazioni



Per verificare come si procede rispetto al preventivato, si dispone solo della rendicontazione trimestrale. Solo in quel momento il comune, come del resto anche l'azienda, prende atto della situazione in corso e in caso di scostamenti richiede una revisione degli interventi ascritti nell'elenco allegato al Piano triennale, che dovrà essere nuovamente approvata dalla giunta. Questo richiede tutto un iter burocratico piuttosto lungo, che rallenta i tempi di esecuzione dell'opera. (vedi grafico 4.2)

Grafico 4.2 Iter di verifica stato esecuzione opera



A titolo esemplificativo, si consideri il grafico 4.3 che riporta un foglio di lavoro tipico. Come possiamo vedere, a gennaio 2003 sono stati conclusi due interventi, l'uno relativo alla manutenzione delle panchine di piazza della Libertà, l'altro relativo all'installazione di una transenna davanti ad una panetteria. Per entrambi è riportata la spesa effettuata. Questi due interventi sono stati inseriti nella categoria Arredo Urbano.

Grafico 4.3 Esempio di rendicontazione strutturata per fogli di lavoro. Il nostro problema

ASM – SpA 10036 – Settimo Torinese	Manutenzioni straordinarie. Comune di Settimo Torinese 2003: a) Convenzione manutenzioni urbane; b) Concessione strade								
<p>Arredo urbano (escluso il verde)</p> <table> <tr> <td>Totale, IVA e spese escluse:</td> <td>€ 156,88</td> </tr> <tr> <td>Totale spese:</td> <td>€ 29,25</td> </tr> <tr> <td>Totale IVA:</td> <td>€ 27,45</td> </tr> <tr> <td>Totale generale con IVA e spese:</td> <td>€ 213,58</td> </tr> </table> <p>(Seguono i consuntivi che compongono questa sottosezione)</p> <p>ARREDO URBANO: - panchine – Settimo Torinese</p> <hr/> <p>1) F.d.L. n° 216 07/01/2003 Ripristino di panchine divelte, in piazza della Libertà € 74,88 € 14,25 € 14,23 € 103,36</p> <p>ARREDO URBANO: - attrezzature varie – Settimo Torinese</p> <hr/> <p>2) F.d.L. n° 222 27/01/2003 Installazione di transenna davanti al negozio della panetteria € 82 € 15 €13,22 € 110,22</p>		Totale, IVA e spese escluse:	€ 156,88	Totale spese:	€ 29,25	Totale IVA:	€ 27,45	Totale generale con IVA e spese:	€ 213,58
Totale, IVA e spese escluse:	€ 156,88								
Totale spese:	€ 29,25								
Totale IVA:	€ 27,45								
Totale generale con IVA e spese:	€ 213,58								

Dato il modo in cui il foglio è presentato, risulta difficile poter verificare come si sta procedendo, quanti soldi sono già stati spesi e quanti ne rimangono, a che punto dell'esecuzione opera si è giunti e come effettivamente si sta procedendo. Riferendosi, infatti, al grafico 4.3, questo non fornisce né informazioni su quanti soldi sono stati stanziati preventivamente a inizio anno per gli interventi di arredo urbano nel suo complesso o per singole voci, né sul cronoprogramma dei lavori e sul denaro che ancora può essere utilizzato.

Per poter valutare lo stato avanzamento lavori, sia la GLOBALCARE che il comune dovranno procedere a una sommatoria delle spese effettuate, che sono tante, piccole e frammentate, per ogni intervento. Per fare un esempio: se il contratto prevede per le panchine dell'arredo urbano, per l'anno 2003 una cifra preventivata di

2000 euro, per verificare quanto è stato speso negli ultimi tre mesi, il comune o GLOBALCARE dovrà sommare i vari fogli, relativi alle fatture emesse a lavoro concluso, per quell'intervento degli ultimi tre mesi. Solo in questo modo sarà possibile confrontare il denaro preventivato con quello speso.

Altro problema è posto dal fatto che i fogli così strutturati potrebbero non contenere tutte le informazioni richieste o non essere facilmente accessibili, il che comporterebbe ulteriore perdita di tempo dovuta a telefonate o colloqui necessari per comprendere cosa sia successo realmente negli ultimi tre mesi.

4.2 La risposta al problema

Nel sottoparagrafo precedente si è visto come l'attuale sistema di trasmissione delle informazioni sia soggetto a ritardi dovuti alla scarsa trasparenza comportata dalla struttura dei sistemi di supporto nello scambio delle informazioni. E' dunque necessario formulare una rendicontazione che consenta da subito e in qualsiasi momento, non solo trimestralmente, di poter valutare lo stato avanzamento dei lavori in corso. Per poter far questo è necessario prima di tutto un sistema codificato di comunicazione tra i soggetti coinvolti. E' cioè necessario definire un linguaggio comune.

Lo strumento con cui attuare questa "normalizzazione" del linguaggio sembra essere un database che riporti tutti gli interventi di manutenzione – ordinaria e straordinaria - che GLOBALCARE è tenuta a fornire. Su questo database saranno segnati, per gli interventi programmati, gli importi preventivati di spesa per l'anno di competenza e il periodo entro il quale il lavoro dovrà essere svolto, mentre per la manutenzione non programmata sarà inizialmente ascritto l'importo inizialmente disponibile per quegli interventi.

All'interno di questo *database*, si inserirà anche la voce spesa effettiva, denaro ancora disponibile per l'esecuzione del lavoro e stato avanzamento opera che potrebbe essere valutato in centesimi (se si è giunti a metà del lavoro, si segnerà nella casella relativa a quell'intervento, 50%). Perché questo sistema funzioni sarà necessario che l'amministratore interno alla società, aggiorni periodicamente i dati. Le modifiche sarebbero immediatamente visibili a tutti gli altri soggetti coinvolti, se fosse possibile accedervi tramite la rete. I soggetti coinvolti, a cui interessa lo stato effettivo dei lavori potrebbero accedervi tramite password. L'amministratore della GLOBALCARE, che è colui che cataloga le fatture, dovrebbe almeno mensilmente, ma se possibile con cadenza settimanale, aggiornare i dati.

Implementare un simile sistema, potrebbe però, comportare dei problemi: (i) valutare quanto viene speso in corso d'opera dei lavori, rispetto alla spesa preventivata, non è così semplice; è a fine lavoro, infatti, che viene infatti emessa la fattura, a seguito della quale viene pagato il canone (ii) inoltre è necessaria una persona che si occupi quasi elusivamente del servizio di aggiornamento del database, in grado di segnalare eventuali disservizi o scostamenti dal preventivato, in modo che l'azienda possa intervenire tempestivamente. Questo comporterebbe, per l'azienda, un costo aggiuntivo .

5. Conclusioni

L'oggetto di questo lavoro è stata l'analisi del sistema di trasmissione delle informazioni relative allo stato avanzamento lavori tra il comune di Settimo e GLOBALCARE. In particolare, si è focalizzata l'attenzione sulle modalità di trasmissione delle informazioni tra comune e azienda sullo stato di svolgimento dei lavori. Il comune, che mantiene la funzione di indirizzo e controllo, deve, infatti, essere informato su come vengono spesi i soldi da lui investiti.

Alla luce di questa analisi è emerso un problema nel modo e negli strumenti di cui GLOBALCARE dispone per trasmettere informazioni relative ai lavori in corso d'opera e conclusi. Infatti, la rendicontazione è presentata in modo non strutturato e solo a fine opera: - a conclusione di un intervento - viene redatto un foglio di lavoro che segnala, come una fattura, l'importo effettivamente speso. Ogni tre mesi l'azienda presenta al comune una rendicontazione relativa alle opere di natura straordinaria, che contiene fogli di lavoro divisi per tipologia di intervento. Questa rendicontazione non permette tuttavia di comprendere quanto denaro rimane ancora da spendere e quanto sia già stato speso o a che punto dell'esecuzione di quel dato lavoro si sia giunti o, infine, se vi siano state delle difficoltà di percorso.

La soluzione proposta per far fronte a questa difficoltà, è la definizione di un sistema ben strutturato che permetta di dare trasparenza all'esecuzione dei lavori, non solo a fine opera, ma anche durante l'esecuzione della stessa in modo da poter intervenire subito appena si mette in luce un problema o uno scostamento rispetto ai piani iniziali.

Si potrebbe utilizzare, a questo proposito, un database disponibile in rete dagli attori coinvolti nel processo di decisione e esecuzione del servizio di manutenzione. Questo dovrebbe segnalare tutti gli interventi, di qualsiasi natura, gli stanziamenti previsti, quelli effettivamente utilizzati e quelli che rimangono da spendere, il cronoprogramma relativo agli stessi e il suo rispetto. Affinché sia possibile è però necessario che vi sia una persona addetta quasi esclusivamente all'aggiornamento del programma, che dovrebbe essere settimanale.

Come è stato evidenziato tuttavia, il processo di implementazione di un simile sistema, si presenta difficile perché poter monitorare la spesa durante l'esecuzione dei lavori non risulta così fattibile come si potrebbe supporre. Problema minore, ma da tener presente sarebbe poi quello di designare una persona, se possibile interna all'azienda e con conoscenze di carattere amministrativo, all'aggiornamento periodico del database.

Riferimenti bibliografici

- Enzo Priolo, Marco e Simoni, Marco Guidi, Alessandro Massari, *Le Aziende Speciali degli Enti Locali*, Maggioli editore
- Giovanni Azione, Bruno Dente, *Valutare per Governare*, Etas edizioni, 2001

Fonti

- Delibere del Consiglio comunale di Settimo torinese
- Delibere della Giunta comunale di Settimo Torinese
- Piano triennale delle Opere Pubbliche
- Contratto di servizio per la manutenzione ordinaria e straordinaria programmata
- Concessione strade per il comune di Settimo Torinese