

10. SISTEMA DI RENDICONTAZIONE, CONTROLLO E MONITORAGGIO

10.1. *Oggetto del controllo e della rendicontazione*

L'Agenzia, in quanto detentore della potestà di affidamento del servizio in nome e per conto dei Comuni soci, ha il diritto ed il dovere di esercitare il controllo sulla ottemperanza del Gestore ai propri obblighi. Parallelamente i Gestori, in quanto affidatari del servizio, sono tenuti a produrre all'Agenzia le rendicontazioni relative al servizio reso, inerenti sia gli aspetti tecnici, organizzativi ed esecutivi che quelli economici e finanziari, secondo i modi, i tempi e le forme previsti dalla Convenzione e dai suoi allegati tecnici.

Il controllo che l'Agenzia esercita sul servizio, affinché rispetti le imposizioni della normativa, ma nel contempo sia efficace ed efficiente ovvero punti ad ottenere un buon risultato senza un eccessivo dispendio di risorse (che oltretutto si risolverebbe in un ulteriore aggravio del costo del servizio medesimo), può essere articolato in tre filoni:

- un primo filone che possiamo definire del "controllo tecnico", teso da una parte a valutare la rispondenza di quanto eseguito (e rendicontato) dal Gestore ai Piani Annuali ed agli altri documenti tecnici allegati alla Convenzione, dall'altro ad individuare (e risolvere) episodi singoli di mancato rispetto delle indicazioni della Convenzione, del Disciplinare Tecnico o del Piano Annuale;
- un secondo controllo che riguarda invece la valutazione della qualità del servizio: a tal fine definendo specifici indicatori di qualità che rappresentino, attraverso parametri di facile ed oggettiva misurazione, il rispetto degli standard di servizio richiesti;
- infine, un terzo filone inerente il controllo economico e finanziario della gestione del servizio.

In tutti e tre i casi, per l'esecuzione delle attività di controllo l'Agenzia può avvalersi di personale proprio, nonché della collaborazione degli uffici degli Enti soci (Comuni e Provincia). Inoltre possono essere coinvolti gruppi di volontari, appositamente formati, sulla scorta di specifiche convenzioni: per quanto in linea di massima è preferibile limitare l'apporto di figure volontarie alle attività di informazione all'utenza e/o di segnalazione delle disfunzioni rilevate, lasciando le attività più prettamente di controllo a personale dipendente o specificamente incaricato dall'Agenzia o dagli Enti soci.

Ai fini del controllo i Gestori devono consentire alla Agenzia l'effettuazione di tutti gli accertamenti, sopralluoghi e verifiche opportuni o necessari. I controlli potranno avvenire in qualunque momento, anche senza preavviso: l'Agenzia dovrà operare affinché i controlli stessi non interferiscano con la normale attività del Gestore. Ovviamente l'Agenzia non ha il diritto né tantomeno la potestà di eseguire controlli su aspetti dell'attività del Gestore non direttamente inerenti il servizio di gestione dei rifiuti.

Qualora una procedura di controllo dia esito negativo, l'Agenzia è tenuta ad attivare le relative procedure di contestazione come definite nella Convenzione e nel Disciplinare Tecnico, ai quali si rimanda per le procedure stesse nonché per la quantificazione delle eventuali penali. Restando inteso che i Gestori saranno chiamati a rispondere della eventuale non correttezza di quanto di loro competenza, ovvero laddove l'esito negativo del controllo dipenda da cause esterne di forza maggiore non potrà essere fatto alcun addebito ai Gestori.

10.2. Procedure di rendicontazione

Funzionale al controllo è ovviamente la rendicontazione che i Gestori sono tenuti a produrre all'Agenzia, secondo tempi, forme e contenuti concordati tra l'Agenzia ed i Gestori medesimi ai sensi del presente Piano d'Ambito nonché delle Convenzioni firmate tra detti soggetti.

Le Convenzioni prevedono infatti per i Gestori l'obbligo contrattuale di fornire all'Agenzia i dati inerenti ogni aspetto tecnico, economico e finanziario relativo all'espletamento del servizio ed alla realizzazione del piano di investimenti.

Ogni Gestore dovrà quindi rendicontare sia i dati fisici caratteristici del servizio, al fine di verificare il rispetto delle prescrizioni e degli standard fissati dal presente Piano d'Ambito, dal Disciplinare Tecnico allegato alla Convenzione e dal Piano annuale delle attività e degli interventi, sia i dati economici e finanziari caratteristici del servizio. Questi ultimi comprendono il bilancio aziendale ma non si esauriscono con esso, dovendo includere tutti gli elementi, derivanti dalla specifica contabilità industriale del Gestore, relativi all'espletamento del servizio oggetto della Convenzione: a maggior ragione quando, come capita nella maggior parte dei casi, il Gestore sia una impresa multiutility.

I contenuti di dettaglio, i formati ed i tempi della rendicontazione sono oggetto di concertazione tra Agenzia e Gestori attraverso il Tavolo di Coordinamento dei Gestori istituito dall'Agenzia con Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 3 del 23 giugno 2003. Sono però stabiliti dalla Convenzione tipo e dal Disciplinare Tecnico ad essa allegato alcuni criteri inderogabili, che qui si riassumono:

- la rendicontazione dei dati fisici deve avvenire almeno ogni sei mesi;
- la rendicontazione degli aspetti economici e finanziari deve avvenire almeno annualmente e sempre in tempo utile per le dovute e necessarie correzioni e/o modifiche ed evoluzioni delle tariffe da applicare, ovvero dei costi da addebitare ai Comuni in caso di permanenza del regime di tassa;
- i dati devono essere forniti con un dettaglio territoriale quantomeno riferibile a ciascun singolo Comune servito, con l'eventuale eccezione delle attività che in sede di Piano Annuale siano state programmate su base intercomunale;
- i dati fisici devono come minimo comprendere:
 - o i quantitativi di rifiuti raccolti, distintamente per ciascuna frazione oggetto di raccolta differenziata o separata, nonché per modalità di raccolta;
 - o il destino delle diverse frazioni di rifiuti;
 - o nel caso siano praticate forme di tariffazione puntuale, modulate (almeno in parte) sulle quantità effettivamente raccolte per singola utenza o gruppo di utenze, il Gestore dovrà, se richiesto, rendicontare anche a questo livello di dettaglio;
 - o il numero di operazioni di raccolta effettuate;
 - o il numero di contenitori (stradali, a perdere, ecc.) utilizzati;
 - o il numero di giornate e di ore di apertura delle SEA;
 - o per ciascuna prestazione tra quelle quantificate e valorizzate in ore nel Piano annuale, il numero, l'inquadramento e le ore di impiego degli operatori e delle macchine ed attrezzature coinvolti;

- o il numero, e possibilmente l'elenco, degli interventi effettuati per far fronte ad emergenze e/o disfunzioni, nonché segnalazioni e/o reclami dell'utenza, evidenziando le tipologie di emergenze ovvero disfunzioni verificatesi;
- o il numero, la tipologia e possibilmente l'elenco delle chiamate ricevute dagli utenti, in connessione agli eventuali servizi su appuntamento attivati, nonché delle chiamate per richieste di interventi straordinari, delle segnalazioni di disfunzioni, dei reclami ricevuti.

La rendicontazione relativa agli aspetti economici e finanziari del servizio non può che essere delineata per grandi linee al momento attuale, in considerazione di due aspetti problematici: la non completa adozione del regime tariffario nell'ambito territoriale e, soprattutto, la mancanza di un metodo ufficialmente definito, essendo stato abrogato il DPR 158/99 ma non ancora emanato un testo sostitutivo. Pertanto, per quanto nei Comuni che intendono effettuare la modifica del regime sia possibile e lecito continuare ad utilizzare provvisoriamente tale metodo, si rimanda la definizione di specifiche e dettagliate procedure di rendicontazione al momento in cui sarà stato definito ed ufficializzato un nuovo metodo (di emanazione ministeriale o regionale). A titolo provvisorio, si recepiscono quali contenuti, tempi e formati della rendicontazione dei dati economici e finanziari quelli già in uso per i resoconti e gli altri documenti abitualmente restituiti dai Gestori ai Comuni serviti, secondo le previsioni dei contratti previgenti od altri accordi anche informali tra i Gestori ed i Comuni medesimi, estendendoli per uniformità ai Comuni che nel frattempo optino per il nuovo regime, e demandando alla concertazione in sede di Tavolo di Coordinamento dei Gestori le eventuali modifiche, anche a carattere sperimentale, che si rendessero opportune o necessarie.

Una volta definiti i nuovi criteri di determinazione della tariffa, le modalità di rendicontazione dei dati economici e finanziari del servizio saranno concordate in sede di Tavolo di Coordinamento dei Gestori e successivamente approvate dall'Agenzia.

10.3. Procedure di controllo

10.3.1. Controllo tecnico

Il controllo tecnico espletato dall'Agenzia sul servizio si sostanzia fundamentalmente in due attività:

1. la verifica della corrispondenza tra i Piani Annuali concordati e le attività rendicontate; ovviamente non sarà richiesta la perfetta coincidenza tra le attività preventivate e quelle realmente eseguite ed ancor meno tra le risorse preventivate come necessarie e quelle effettivamente impiegate; saranno invece oggetto di verifica:
 - il rispetto degli standard minimi ed il raggiungimento di quelli ottimali nei tempi prescritti dalla pianificazione d'ambito e dai documenti contrattuali;
 - la congruenza tra eventuali modifiche apportate al programma di lavoro ed i mutamenti intervenuti a carico delle condizioni (territoriali, meteorologiche, insediative eccetera) aventi rilevanza sulla organizzazione del servizio;
 il che è da intendersi anche come propedeutico alla verifica della congruenza del costo delle prestazioni rese, come rendicontate;
2. la verifica della correttezza delle prestazioni rese dai Gestori in singoli episodi, sulla base:
 - di segnalazioni degli uffici degli Enti soci;
 - di segnalazioni di utenti del servizio;

- di verifiche eseguite di propria iniziativa.

Gli eventuali sopralluoghi in ogni caso saranno eseguiti da personale appartenente all'Agenzia e/o agli uffici tecnici degli Enti soci (in particolare dei Comuni sul cui territorio vengono eseguiti i rilievi), o da personale espressamente autorizzato dall'Agenzia ad eseguire i sopralluoghi medesimi. Se i sopralluoghi eseguiti, o le singole segnalazioni, evidenziano difformità significative rispetto a quanto previsto dalla pianificazione d'ambito e dai documenti contrattuali, l'Agenzia attiva le procedure di contestazione previste e dettagliate nella Convenzione e nel Disciplinare Tecnico: in caso di esito negativo della procedura saranno applicate al Gestore le previste penalità.

10.3.2. Controllo di qualità

La verifica circa il rispetto degli standard tecnici e gestionali del Servizio non può esaurirsi attraverso la valutazione delle corrispondenza delle attività rese ed il recupero di eventuali singole carenze che dovessero emergere da sopralluoghi e/o segnalazioni: tali azioni, infatti, non garantiscono il controllo dell'effettivo raggiungimento degli standard previsti in *tutto* il territorio affidato al Gestore.

A tal fine, poiché un controllo puntuale sul servizio reso, ad esempio con le tecniche del "mystery shopping" sarebbe troppo dispendioso, una soluzione di buona efficacia ed efficienza può essere trovata nella predisposizione di un programma di verifiche condotte con un campionamento casuale sull'intero territorio dell'ambito, che portino, attraverso la misura di indicatori, ad una valutazione il più possibile oggettiva della qualità del servizio reso.

Dunque sarà compito dell'Agenzia, entro l'anno 2007, predisporre uno specifico Programma di Controllo della Qualità del Servizio, da sottoporre a confronto con i Gestori in sede di Tavolo di Coordinamento per la successiva approvazione, previo parere del Comitato Consultivo Utenti, e messa in opera. Tale Programma comprenderà:

- l'individuazione di un set esaustivo di indicatori, ciascuno dei quali connesso e rappresentativo di uno o più degli standard definiti dal presente Piano d'Ambito, dal Disciplinare Tecnico e dagli altri documenti di natura tecnica allegati alle Convenzioni firmate tra Agenzia e Gestori. Gli indicatori dovranno essere tali da essere di facile ed oggettiva misura;
- la definizione, per ciascun singolo indicatore, di soglie di accettabilità. Le soglie dovranno essere individuate in una percentuale di esiti positivi sul totale delle verifiche di ciascun indicatore, tale da far ritenere soddisfatto lo standard (o gli standard) connesso a quell'indicatore;
- la definizione di chiare e riproducibili modalità di esecuzione dei rilievi e di verbalizzazione, con il connesso disegno della documentazione e reportistica relativa; ogni verifica con esito non conforme dovrà essere idoneamente documentata anche con fotografie;
- la indicazione dei criteri da seguire nella esecuzione del campionamento: i rilievi dovranno essere infatti condotti su tutto il territorio dell'ambito e con riferimento a tutti gli indicatori. Il programma dei rilievi dovrà essere definito periodicamente (con cadenza almeno mensile), individuando i rilievi da eseguire. I rilievi saranno eseguiti senza alcun preavviso, ed il programma dei rilievi non sarà noto a priori che al personale coinvolto nella loro esecuzione.

10.3.3. Controllo economico-finanziario

L'Agenzia d'Ambito, accanto al controllo sui dati fisici del servizio, svolge anche una verifica sui dati economici e finanziari, intendendosi tra questi non il solo bilancio aziendale ma tutti gli elementi, derivanti dalla contabilità industriale del Gestore, relativi all'espletamento del servizio. Tuttavia, in attesa della definizione dei criteri di determinazione della tariffa, si recepiscono quali contenuti, tempi e formati della rendicontazione dei dati economici e finanziari, in sede provvisoria, quelli derivanti dai resoconti e dagli altri documenti abitualmente restituiti dai Gestori ai Comuni serviti, secondo le previsioni dei contratti previgenti od altri accordi anche informali tra i Gestori ed i Comuni medesimi.

In questa prima fase di avvio della verifica contabile, in attesa del completo passaggio a tariffa, l'obiettivo dell'Agenzia è quello di effettuare un confronto ed un'analisi di congruità sui dati unitari di costo riferiti alle quantità raccolte nei diversi Comuni serviti dai Gestori. Tale confronto risponde ad un duplice fine:

- valutare l'impatto economico sui cittadini-utenti, giudicando la corrispondenza del costo del servizio al livello qualitativo corrispondente e regolando gli scostamenti dei costi rispetto alle previsioni;
- raggiungere nel tempo una conoscenza approfondita del livello di costi congrui corrispondenti agli specifici servizi prestati.

Partendo da tali premesse, i dati economico-finanziari del servizio oggetto di monitoraggio sono quelli contenuti nella figura 10.1.

Figura 10.1 – Dati economico-finanziari soggetti a monitoraggio

	anno n	anno n+1	anno n+2	anno n+3
TIPOLOGIA				
COSTI OPERATIVI PER FASE DI SERVIZIO				
CSL				
CRT				
CTS				
AC				
CGIND (A)				
CRD				
CTR				
CGD (B)				
CG (A+B)				
COSTI COMUNI				
CARC				
CGG				
CCD				
CC				
COSTI D'USO DEL CAPITALE				
Rn				
Amm				
Acc				
CKn				
COSTO TOTALE DEL SERVIZIO				

Per l'espletamento dell'analisi di congruità della struttura dei costi, l'Agenzia ha individuato gli indicatori raffigurati nella figura 10.2, costruiti rapportando alle specifiche poste contabili i rispettivi servizi tecnici svolti. In tal modo è possibile ottenere indicatori unitari di costo sui quali impostare sia il confronto tra i Gestori del servizio che, per ogni Gestore, il confronto tra i diversi Comuni serviti. Attraverso l'analisi degli indicatori unitari di costo, l'Agenzia potrà operare un confronto nel tempo, creando una base dati

consultabile, anche allo scopo di capire se a variazioni di servizio corrispondono in modo proporzionale variazioni di costi.

Figura 10.2 – Indicatori per il controllo economico-finanziario

	anno n	anno n+1	anno n+2	anno n+3
CRD/tot svuot diff				
CGIND/cassonetti svuot				
CRT/cass indiff svuot				
CGD/casson. Svuot.				
CSL/Ore spazzamento				
CSL/ ore spazz e lav				
volume indiff raccolto/anno				
volume diff raccolto/anno				
CRD/T racc diff				
crt/T rifiuti				
CTS/T RIF INDIFF				
(CRT+CTS)/T RIF INDIFF				
CTR/T DIFF				
CG/tot svuot (diff e indiff)				
CG/ volume svuotato in mc				
CG/TOT SVUOT DIFF+INDIFF				

10.4. Monitoraggio della soddisfazione dell'utente: la "qualità percepita" del servizio

La qualità del servizio reso è definibile anche in termini di qualità percepita dagli utenti. Pertanto è utile e necessario affiancare al controllo della congruenza e correttezza del servizio reso rispetto agli standard imposti dalla pianificazione e dai contratti di servizio il monitoraggio della "qualità percepita" del servizio da parte degli utenti.

La valutazione della percezione del servizio da parte degli utenti, nonché la sua evoluzione, è altresì un utile elemento da utilizzare per la revisione periodica della pianificazione del servizio medesimo.

Il monitoraggio della soddisfazione dell'utenza può essere scisso in due parti:

- l'analisi dell'andamento quali-quantitativo delle segnalazioni e dei reclami pervenuti dagli utenti circa disfunzioni del servizio o per esplicitare bisogni in evoluzione e/o insoddisfatti;
- la conduzione di specifiche e strutturate analisi di "customer satisfaction".

10.4.1. Gestione segnalazioni e reclami

La valutazione quantitativa e qualitativa delle segnalazioni e dei reclami giunti dagli utenti ai Gestori ha una propria validità come elemento di valutazione della qualità percepita; nonché quale elemento di valutazione della qualità intrinseca, poiché le segnalazioni medesime possono dare spunto a verifiche e controlli puntuali. Inoltre, esprimendo bisogni che possono non essere di immediata comprensione da parte di chi è chiamato a pianificare l'evoluzione e l'organizzazione del servizio, può altresì trovare utilizzo anche in quest'ultima fase.

Le segnalazioni ed i reclami possono pervenire:

- direttamente ai Gestori, attraverso i loro uffici di relazione col pubblico e/o i canali telefonici a ciò dedicati;
- agli uffici tecnici ovvero agli URP dei Comuni;
- attraverso il Comitato Consultivo Utenti e le Associazioni dei consumatori riconosciute;
- agli uffici dell'Agenzia.

Ai sensi dei documenti contrattuali i Gestori sono tenuti ad organizzare ed attivare specifici servizi per la raccolta e gestione delle segnalazioni, dei reclami e delle richieste di intervento straordinario (queste possono essere gestite congiuntamente alle richieste relative agli eventuali servizi su appuntamento). In quest'ambito, i Gestori sono altresì tenuti a predisporre ed a comunicare all'Agenzia le procedure codificate per la gestione dei reclami; l'Agenzia si riserva la facoltà di suggerire modifiche, integrazioni o correzioni.

Attraverso la rendicontazione periodica delle chiamate e dei reclami ricevuti, cui i Gestori sono tenuti, ed il confronto con le segnalazioni ed i reclami ricevuti direttamente dall'Agenzia o dai Comuni, l'Agenzia stilerà annualmente un rapporto di verifica: sarà soprattutto l'analisi dell'evoluzione nel tempo della qualità e quantità delle segnalazioni e reclami a dare la misura del miglioramento o del peggioramento del rapporto Gestore-utenza.

10.4.2. Analisi di "customer satisfaction"

Le analisi di "customer satisfaction" sono periodiche indagini ed analisi tese a verificare l'efficacia del servizio e la percezione di questo da parte dell'utenza, al fine di mettere in evidenza le necessità di miglioramento e perfezionamento sia sotto l'aspetto tecnico (organizzazione e gestione del servizio), per adeguare il servizio alle mutate esigenze dell'utenza, sia sotto l'aspetto comunicativo, laddove si evidenziassero difficoltà od incomprensioni da parte dell'utenza medesima nei confronti di un servizio per altri versi soddisfacente.

Si ritiene utile la conduzione di una analisi almeno ogni cinque anni, da condursi nelle diverse aree servite. Sarà quindi compito dell'Agenzia e dei Gestori concordare il calendario delle analisi da eseguire: ai Gestori spetterà la realizzazione delle medesime; i costi relativi costituiranno parte integrante dei costi del servizio.

10.5. Monitoraggio dell'evoluzione quali-quantitativa del rifiuto prodotto: analisi merceologiche, indagini conoscitive

Un ultimo aspetto, diverso sotto molti punti di vista, ma ugualmente importante per acquisire elementi di indicazione per l'evoluzione del servizio, è costituito dalle analisi sulla composizione merceologica del rifiuto secco indifferenziato e/o di altre frazioni omogenee, e dalle analisi circa la produzione specifica (in

termini quanti- e qualitativi) dei rifiuti da parte delle diverse categorie di utenza (domestiche e assimilate). Queste ultime sono particolarmente utili nella misura in cui le tariffe applicate vengono calcolate con metodi presuntivi e non attraverso la diretta determinazione, anche per approssimazione, delle effettive quantità di rifiuti conferite al servizio pubblico di raccolta.

Anche queste indagini è bene siano realizzate operativamente dai Gestori, concordando tempi, modi e mezzi di conduzione con l'Agenzia, all'interno del Tavolo di Coordinamento dei Gestori (previo parere del Comitato Consultivo Utenti). Indicativamente si ritiene utile la conduzione di una indagine merceologica almeno ogni tre anni e di una sulla produzione specifica almeno ogni cinque anni. Trattandosi di analisi qualitative e quantitative sul rifiuto prodotto, indipendenti dal tipo di servizio di raccolta fornito, sono da programmarsi considerando unitariamente l'intero ambito e non i singoli sottoambiti.

I costi relativi a dette indagini ed analisi dovranno ovviamente ricadere sul costo più complessivo del servizio, se necessario ripartendo il costo stesso su più anni.