

### 3. Standard Tecnici dei Servizi di Igiene Urbana

#### 3.1 Premessa

Nel campo della gestione dei servizi pubblici la normativa si sta orientando verso una crescente formalizzazione delle prestazioni richieste ai gestori.

Tale processo è una conseguenza della tendenziale separazione fra soggetti deputati alla definizione della domanda (comuni, ambiti territoriali ottimali, regioni, stato) e soggetti deputati alla fornitura del servizio (aziende pubbliche o private di gestione).

In questo contesto assumono una crescente importanza gli utenti che a fronte di contribuzioni tariffarie crescenti chiedono una definizione chiara della prestazione che viene offerta loro e una migliore qualità del servizio.

Diviene di estrema attualità quindi il tema degli standard (o livelli di servizio) richiesti ad un dato sistema e che tendono a trovare una loro definizione in provvedimenti normativi specifici promossi dalla Autorità di Regolazione e/o dai soggetti di domanda istituzionali.

Ad una consistente normativa tecnica riferita agli standard di prodotto nei diversi settori (energia, acqua, trasporti) si è recentemente aggiunta una fitta normativa in materia di standard di servizio, tesi a garantire ai cittadini e agli utenti un livello omogeneo e ottimale di prestazione, che tutti i gestori sono chiamati a rispettare, anche a fronte di penalità e sanzioni nel caso di non corrispondenza dei livelli di servizio erogato.

Nel campo energetico l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha emanato negli scorsi anni provvedimenti specifici in materia di standard commerciali del servizio di erogazione di energia elettrica e di gas naturale. Nel campo del servizio idrico integrato il Ministero dei Lavori Pubblici, sulla base di una proposta del Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche, ha pubblicato alcuni anni fa un Decreto sugli standard minimi di servizio. La definizione dei livelli di servizio in ambito locale è demandato alle singole Regioni.

Nel campo della gestione dei rifiuti manca un riferimento normativo ai livelli di servizio per quanto riguarda i rifiuti urbani. La normativa nazionale e regionale indica i principi ispiratori della politica sui rifiuti e detta obiettivi di sistema. Se da un lato appare difficoltoso definire degli standard di prodotto in un settore caratterizzato da un prodotto atipico, una grande importanza assumono gli standard di servizio, in un campo caratterizzato da una varietà molto eterogenea di prestazioni e da modalità operative molto diversificate; infatti, un dato che caratterizza fortemente il quadro dell'offerta di servizi di igiene urbana sul territorio nazionale è l'estrema variabilità della qualità dei servizi: si riscontra da un lato la presenza di realtà nelle quali la qualità del servizio è su livelli comparabili con quelli delle migliori esperienze europee, dall'altro l'esistenza di ambiti nei quali sono assicurati in un quadro assai problematico i livelli minimi di igiene cittadina.

Per contribuire a risanare queste disomogeneità, è possibile individuare standard di qualità capaci di incentivare un miglioramento del servizio offerto; la portata di tale miglioramento dovrà essere calibrata realisticamente sullo stato della singola situazione osservata. In particolare, i tempi e gli obiettivi di miglioramento del servizio dovranno essere centrati sulle caratteristiche territoriali, morfologiche, urbanistiche, demografiche, economiche e culturali dell'area interessata, nonché dalla qualità del servizio preesistente agli interventi migliorativi.

Questa prima osservazione evidenzia una caratteristica importante del problema, cioè l'ampiezza dello spettro di conformazioni sociali e territoriali presenti sul territorio nazionale: ogni standard mirato al miglioramento dei servizi d'igiene urbana dovrà necessariamente essere estremamente flessibile, ossia adatto ad essere applicato alle realtà territoriali più diverse, pena il rischio di inefficacia o inefficienza dell'applicazione dello strumento stesso.

Un insieme di standard a livello nazionale, capaci di individuare più livelli di qualità, per ogni



aspetto del servizio compreso in un set opportunamente scelto, deve dunque comprendere tutti gli aspetti di gestione del servizio che caratterizzano la qualità dello stesso. In questo modo diventerebbe possibile, compatibilmente con le condizioni di servizio esistenti, individuare quali livelli di qualità perseguire nell'immediato e con quali scadenze procedere a miglioramenti ulteriori.

L'individuazione di un set di standard di questo tipo, deve necessariamente passare dalla definizione preliminare dei livelli di qualità minima di ogni fattore caratteristico del servizio (set di standard minimi), allo scopo di fissare una base di riferimento per garanzie minime di qualità omogenee in tutto il Paese. In questa prospettiva vigono le disposizioni di cui al Decreto del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero del Tesoro 2 giugno 1989 (ex art. 5 L. 41/86) che, tuttavia riguardano più specificatamente l'efficienza e l'efficacia dei fattori produttivi aziendali, dai quali solo indirettamente può essere influenzata la qualità del servizio finale.

Un altro esempio di utilizzo di set di standard minimi a questi scopi è dato dall'art. 8 del D.P.C.M. 04/09/1996, che individua, per la gestione della qualità del servizio idrico integrato, una serie di standard minimi di qualità del servizio, riferiti a singoli aspetti dello stesso, e che mirano a garantire livelli minimi di servizio omogenei per tutta l'utenza su scala nazionale.

Oltre ai livelli minimi di qualità, è necessario individuare da subito i livelli di servizio (standard ottimali) da perseguire in una prospettiva di miglioramento progressivo della gestione che porti, con tempi differenziati a seconda delle esigenze delle diverse realtà territoriali, al conseguimento di una qualità del servizio omogenea ed elevata su tutto il territorio nazionale, nel senso della rispondenza tra domanda ed offerta di servizio, uniformata alle esperienze più avanzate già in atto nel Paese. L'individuazione preliminare di standard minimi e standard ottimali è necessaria, in altri termini, per definire la tutela delle garanzie minime di servizio e gli obiettivi di qualità da perseguire come obiettivi ultimi di qualità.

L'adozione di standard a livello nazionale persegue inoltre i seguenti obiettivi:

- definire delle linee guida condivise per la progettazione dei servizi stessi da parte degli operatori e dei soggetti di domanda;
- consentire la elaborazione dei documenti di gara (capitolati, bandi) e degli elementi contrattuali (contratti di appalto, contratti di servizio) in modo omogeneo, anche al fine di una più precisa comparazione dei costi;
- consentire la definizione delle carte di servizio per gli utenti.

Resta inteso che la continua evoluzione normativa che caratterizza il settore renderà necessarie revisioni periodiche e sistematiche degli standard stessi, in armonia con le modifiche normative e l'andamento dei mercati.

La prima parte del lavoro è stata dunque centrata sulla definizione dell'elenco delle caratteristiche fondamentali di qualità del servizio e dei livelli minimi ed ottimali per ognuna di esse. È importante sottolineare che i commenti ad ogni singolo standard rappresentano una parte integrante del lavoro, integrano il contenuto delle schede e ne supportano la corretta interpretazione.

Il progetto andrà successivamente sviluppato, coerentemente alle premesse, nella direzione di individuare sia i livelli intermedi di qualità che, in particolare, le correlazioni tra i parametri che caratterizzano la domanda di servizio per una data realtà socioeconomica ed il livello della qualità dell'offerta da perseguire, nell'ottica di un miglioramento graduale e progressivo dei servizi. I livelli di qualità andranno inoltre periodicamente aggiornati al fine di adattarli all'evoluzione continua delle tecnologie, della domanda di qualità del servizio e della normativa di settore.



STANDARD TECNICI DEI SERVIZI DI IGIENE URBANA

L'illustrazione degli standard definiti nel presente studio seguirà il seguente schema:

Standard tecnici aziendali	standard riferiti alle performance dell'azienda nel suo insieme e non ai singoli servizi erogati
Standard degli automezzi e delle attrezzature	<ul style="list-style-type: none"><li>• indicatori di qualità</li><li>• standard tecnici</li></ul>
Standard dei contenitori	<ul style="list-style-type: none"><li>• indicatori di qualità</li><li>• standard tecnici</li></ul>
Standard dei servizi di raccolta RU e RD	<ul style="list-style-type: none"><li>• indicatori di qualità</li><li>• standard tecnici</li></ul>
Standard del servizio di raccolta dei rifiuti ingombranti	<ul style="list-style-type: none"><li>• indicatori di qualità</li><li>• standard tecnici</li></ul>
Standard del servizio di spazzamento	<ul style="list-style-type: none"><li>• indicatori di qualità</li><li>• standard tecnici</li></ul>
Altri standard	
Parametri di efficienza e di produttività	Standard di efficienza senza indicazioni di livelli minimi e ottimali