

3. 2 Standard tecnici aziendali

Si tratta di prescrizioni tese ad uniformare le performance complessive del gestore, riferite non alla qualità del singolo servizio ma a quella dell'impresa. Si tratta di indicazioni utili sia per livellare in alto la qualità della gestione dei servizi di igiene urbana, sia per garantire l'utente e l'amministrazione non solo sul versante degli standard di servizio (spesso non del tutto controllabili o misurabili).

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Presentazione annuale di un programma complessivo di svolgimento dei servizi a carattere vincolante	Obbligatorio	Obbligatorio		

Lo standard rappresenta uno strumento ulteriore di trasparenza, oltre a quelli previsti dalla legge, nelle relazioni contrattuali tra committente ed azienda appaltante; contribuisce infatti a fornire ai Comuni un mezzo per verificare l'effettiva adeguatezza dell'offerta del servizio alle necessità del territorio e incentiva le aziende a programmare lo svolgimento del servizio in maniera quanto più possibile conforme alle richieste.

3.2.1 Gestione ordinaria

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Qualità del processo aziendale.	Certificazione ISO 9000 Certificazione EMAS Certificazione Sistema Sicurezza (OHSAS 18000 o similare)	Esistenza di un progetto - qualità interno al soggetto gestore, con un ufficio e un responsabile, uniformato a linee guida da scegliere		

Risulta utile introdurre all'interno delle aziende dei servizi di igiene urbana sistemi di qualità, conformi alle norme accreditate nel campo della gestione della qualità e della sicurezza (ISO, EMAS ed OHSAS), per :

- standardizzare le caratteristiche generali delle aziende operanti nel settore;
- ridurre la forbice oggi esistente fra operatori "evoluti" e operatori "marginali";
- elevare complessivamente la qualità del comparto industriale nei servizi d'igiene urbana;

L'introduzione dei sistemi di gestione dovrà completarsi, entro un determinato lasso di tempo, con la certificazione.

La necessità di interventi di standardizzazione delle procedure aziendali deve essere considerata integrata alla adozione di standard e specifiche tecnico - organizzative delle singole componenti dei servizi, che verranno illustrate successivamente.

L'esistenza di un sistema di qualità interno rappresenta la migliore garanzia che si possano rispettare gli standard tecnici relativi ai singoli servizi, limitando gli interventi del regolatore. Inoltre, proprio per le caratteristiche specifiche dei servizi di igiene urbana, l'utilizzo dello strumento degli standard tecnici e delle prescrizioni potrà essere efficace solo in parte, dato che alcuni aspetti dei servizi possono evidenziare risultati di qualità diversi a fronte di prestazioni "tecnicamente" simili. Esistono infatti dei fattori di qualità difficilmente misurabili dall'esterno (o per complessità tecnica o perché riferiti all'abilità del singolo operatore) e che costringerebbero il regolatore ad una attività ispettiva defaticante.

La compresenza di sistemi di qualità a livello aziendale e di standard tecnici operativi dei singoli servizi può produrre quindi il risultato migliore in termini di qualità del servizio. Esistono diversi livelli di strutturazione di sistemi di qualità che un gestore può adottare e probabilmente su questo tema specifico sarebbe opportuno un approfondimento ulteriore per definire indicazioni più precise. Ci si limita in questa fase ad indicare il problema e a suggerire un primo standard aziendale. Le certificazioni ISO, EMAS ed OHSAS rappresentano attualmente i sistemi maggiormente accreditati a livello ufficiale per garantire la gestione della qualità del processo e della sicurezza aziendale, dunque la loro adozione deve essere vista come il livello ottimale di standard nel settore della gestione interna. D'altra parte, ad oggi, l'implementazione di tali sistemi risulta piuttosto complessa ed onerosa e deve dunque essere vista come lo stato di gestione a cui mirare in una prospettiva di ottimizzazione delle prestazioni aziendali. Nondimeno, la gestione interna della qualità riveste oggi un'importanza crescente in numerosi settori produttivi, data anche la sua oggettiva rilevanza all'interno di un piano di buona prassi gestionale. Dunque anche come livello minimo di garanzie deve essere prevista l'esistenza di un progetto - qualità interno, gestito da un ufficio e con un responsabile designato. Sarebbe opportuno, per lo standard minimo, prevedere un programma di Ecoaudit da parte di aziende specializzate, che garantisca l'efficacia del progetto costruito dal gestore.

Le norme indicate devono essere considerate solo di riferimento, poiché quelle indicate sono solo le più conosciute a livello internazionale. L'implementazione del sistema certificato EMAS può essere valutata con maggior favore di quella del sistema ISO 14000. Per quanto riguarda la certificazione della qualità, resta prioritaria la certificazione ISO 9000.

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Reporting sui servizi effettuati	Esistenza di un sistema di reporting trimestrale con contenuti minimi obbligatori – vedi commento seguente	Esistenza di un sistema di reporting trimestrale con contenuti minimi obbligatori– vedi commento seguente		

I soggetti di domanda ed i gestori dovranno sempre più definire procedure di controllo sull'effettivo svolgimento delle attività previste dai contratti. In questo modo, sarà possibile evidenziare la conformità tra i servizi programmati (sulla base degli standard e dell'analisi della domanda) e quelli effettivamente resi dal gestore.

E' importante poter distinguere infatti fra un livello di servizio programmato insoddisfacente e un livello di servizio programmato non effettuato, in modo tale da poter definire misure correttive (modifica dello standard, penalità sul gestore).

I contenuti minimi obbligatori dei report comprendono i dati e le informazioni relative a:

- quantità di rifiuti indifferenziati raccolti;
- quantità di rifiuti differenziati raccolti per ogni frazione merceologica;
- numero di gite effettuate giornalmente / settimanalmente, distinte per tipologia di raccolta (differenziata, indifferenziata) e, ove necessario, per aree servite (questo nel caso in cui aree con differenti domande di servizio richiedano frequenze di raccolta differenti);
- impianti di destinazione dei rifiuti raccolti, siano essi impianti di recupero, riciclaggio, smaltimento, termodistruzione etc.;
- frequenze del servizio di spazzamento (comprese le differenze tra le frequenze di servizio in aree con esigenze di servizio diverse) distinte in frequenze del servizio di spazzamento manuale e frequenze del servizio di spazzamento meccanizzato;
- eventuali variazioni sostanziali delle modalità di espletamento del servizio di raccolta di rifiuti ingombranti;
- autovalutazione della corrispondenza tra le caratteristiche del servizio svolto e i livelli di qualità previsti dagli standard elencati nel presente lavoro;
- orari di espletamento dei diversi servizi per tipologia di servizio.

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Contabilità analitica e controllo di gestione	Esistenza di un sistema standardizzato di contabilità analitica e di controllo di gestione (Rif. DPR 158/99)	Esistenza di un sistema di contabilità analitica (Rif. DPR 158/99)		

Il sistema di contabilità analitica è prescritto dal DPR 158/99, che ha introdotto la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani, basata sul metodo normalizzato. Una condizione necessaria per l'applicazione del metodo è infatti la redazione del conto economico basata su di un sistema di contabilità analitica per centri di costo, in analogia a quanto prescritto dal DM 01/08/1996 che introduce il metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato.

Attualmente solo poche aziende utilizzano sistemi di contabilità analitica e di controllo di gestione e solo da poco tempo. Nella maggior parte delle aziende pubbliche è in fase di realizzazione l'introduzione di tali strumenti, mentre molte aziende private al momento non ne dispongono. E' evidente che in assenza dei mezzi citati risulterebbe inutile qualsiasi sistema di prescrizione di standard tecnici: né le aziende, né i soggetti destinati alla regolazione, né gli utenti potrebbero verificare il rispetto delle prescrizioni e il miglioramento dei risultati.

Si pone quindi il problema di standardizzare tali prodotti in modo da avere flussi informativi omogenei e comparabili. Per questo si ritiene importante un'iniziativa tesa a definire standard e specifiche di dettaglio del sistema di contabilità analitica, abbinato ad un sistema standardizzato di reporting e di accessibilità al controllo. Il controllo di gestione, per gli oneri che comporta, può essere attribuito al solo livello di gestione ottimale.

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Analisi di customer care	Obbligatoria, condotta da soggetti terzi, su un formato base standardizzato	Obbligatoria, condotta dal gestore		

La definizione dei livelli di servizio in ciascuna area dovrebbe basarsi su una attività sistematica di indagine tesa a comprendere la domanda degli utenti e il livello di gradimento dei servizi erogati. Su tali presupposti è possibile aggiornare lo schema dei servizi "previsti", cercando di soddisfare le esigenze degli utenti.

Le attività di analisi della customer satisfaction possono essere svolte sia dal soggetto titolare della domanda (comune, ATO) sia dal gestore, o da soggetti terzi. Sarebbe opportuno, anche al fine di una verifica a livello nazionale degli standard proposti, che gli operatori utilizzassero, in prospettiva, un formato base omogeneo di domande, con contenuti da definire.

Questo strumento risulta inoltre necessario per verificare l'efficacia dei servizi di comunicazione al pubblico sull'attività dell'azienda, e ad individuare eventuali interventi correttivi che rispondano alle esigenze emerse dall'indagine.

Gli standard ottimali prevedono l'implementazione del sistema ISO 9000, che implica già analisi di customer satisfaction condotte dal gestore, dunque si è previsto, per questo livello, di introdurre l'obbligatorietà dell'analisi condotta da soggetti terzi.

3.2.2 Gestione straordinaria

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Standard: Gestione di situazioni di calamità naturali	Sì; coordinamento con la Protezione Civile, esplicito con specifici piani di emergenza coordinati e approvati dalla Protezione Civile	Sì; esistenza di un Responsabile preposto alla gestione di eventuali calamità naturali		

I gestori dei servizi di igiene urbana svolgono una funzione importante nell'integrare le strutture territoriali di protezione civile, essendo dotati di personale, mezzi e attrezzature utilizzabili in caso di calamità naturale.

Per massimizzare l'efficacia degli interventi è necessaria l'esistenza di un coordinamento con l'autorità pubblica preposta; il coordinamento risulterà particolarmente efficace se basato su piani di emergenza concordati preventivamente tra soggetto gestore e Protezione Civile, ma, in assenza di questi, all'interno dell'azienda deve comunque essere presente un responsabile della gestione di calamità naturali, con competenze specifiche.

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Gestione del servizio in occasione di eventi straordinari a massiccia partecipazione di pubblico	Esistenza di un piano preventivo concordato con Protezione Civile e prefettura	Esistenza di un piano preventivo concordato con Protezione Civile e prefettura		
Gestione del servizio in occasione di incidenti, ordine pubblico	Esistenza di un piano preventivo concordato con Protezione Civile e prefettura.	Esistenza di un piano preventivo concordato con Protezione Civile e prefettura		

Valgono considerazioni analoghe a quelle del punto precedente.

3.2.3 Comunicazione

Il sistema di comunicazione destinato all'utente rappresenta sempre di più un fattore indispensabile per una gestione efficace ed efficiente dei servizi. Per il corretto svolgimento dei servizi di igiene urbana è infatti fondamentale valorizzare il ruolo attivo del cittadino all'interno del sistema dei servizi.

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Esistenza di num. telefonico destinato agli utenti	numero verde con operatore in orario di ufficio e segreteria telefonica	numero ordinario attivo in orario di ufficio		

E' un'interfaccia importante dei rapporti con l'utenza; quanto più estesa è la copertura oraria curata da operatore tanto più efficace sarà il canale di comunicazione.

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Invio a domicilio di una pubblicazione informativa sulle attività dell'azienda e sull'andamento dei servizi	Semestrale	Annuale		

Garantisce l'informazione sullo stato del servizio, la maggiore frequenza aumenta la puntualità degli aggiornamenti.

La regolarità della pubblicazione del rapporto aumenta la trasparenza dei rapporti con l'utenza ed è un'occasione per offrire agli utenti conoscenze e stimoli ulteriori per la loro partecipazione attiva alla fruizione dei servizi, in particolare evidenziando lo stato di raggiungimento degli obiettivi il cui perseguimento dipende fortemente dal contributo dell'utenza (RD, raccolta ingombranti, compost)

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Campagne informative esterne (pubblicità, corsi, campagne educative)	Annuali	Occasionali		

Hanno la funzione di contribuire al coinvolgimento dell'utenza nella fruizione corretta del servizio, specie per funzioni strategiche (RD, ingombranti, compost). Una maggiore frequenza aumenta la puntualità degli aggiornamenti.

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Messaggi dettagliati sui contenitori	Informazioni sulle attività del gestore	Solo informazioni su conferimento rifiuti		

Contribuiscono alla trasparenza nei rapporti con l'utenza, tanto più quanto più sono dettagliati; il fatto di essere posizionati sui contenitori, cioè sugli strumenti del servizio più vicini all'utenza, li rende un mezzo comunicativo dalle potenzialità importanti.

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Budget attività di formazione e informazione	Spesa pari all'1 % del fatturato, anche da finanziamenti pubblici	Spesa pari allo 0,5 % del fatturato, anche da finanziamenti pubblici		

Indice diretto dell'impegno effettivo aziendale nel campo della comunicazione con l'utenza. Il cartellino di riconoscimento con fotografia, nome, cognome e funzione dell'operatore facilita la riconoscibilità dell'insieme degli operatori ed il rapporto con gli utenti.

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Riconoscibilità del personale	Cartellino di riconoscimento obbligatorio	Cartellino di riconoscimento obbligatorio		

3.2.4 Sicurezza

Il livello di sicurezza delle prestazioni nel campo dei servizi d'igiene urbana è di fatto affidato alla normativa specifica sulla sicurezza negli ambienti di lavoro. Gli indicatori che potrebbero essere tenuti presenti per una valutazione dei gestori sono il numero di ore dedicate alla formazione sui problemi della sicurezza, il numero d'incidenti sul lavoro riscontrati e il numero di sinistri attivi e passivi registrati dagli automezzi e dalle attrezzature.

L'approccio ottimale per una corretta valutazione del livello di sicurezza associato allo svolgimento delle attività è rappresentato dall'implementazione di una banca dati interna all'azienda, da introdurre con modalità omogenee a livello nazionale. In questo modo diventerebbe possibile una corretta valutazione del livello d'incidentalità specifico del settore e dunque di standard efficienti. Sino all'istituzione di tale banca dati, i valori di riferimento dovranno essere, per quanto riguarda gli incidenti degli automezzi, i dati dell'ufficio motorizzazione; per quanto riguarda gli infortuni i dati medi di settore definiti dall'INAIL.

Per gli indumenti di lavoro, valgono le indicazioni tecniche contenute nel Nuovo Codice Stradale, con riferimento al tipo di tessuto, alla colorazione e alle caratteristiche di visibilità.

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Esistenza di una banca dati per i sinistri interna al gestore	Obbligatoria	Obbligatoria		

Il sistema efficace per garantire una corretta conoscenza dell'effettività delle condizioni di sicurezza interne all'azienda, è la presenza di una banca dati per i sinistri che classifichi e contabilizzi l'andamento degli stessi, per offrire all'azienda un sistema di controllo sistematico e garantire adeguatamente gli operatori. I contenuti di tale banca dati saranno definiti di concerto dalle associazioni di categoria e dall'ANPA, INAIL, ed Associazioni di categoria delle Assicurazioni.

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Incidenti	Banca dati di settore (v. std precedente)	Banca dati di settore (v. std precedente)		

In assenza di dati specifici di settore e riferiti alle aree urbane, il riferimento obbligato per qualificare il livello di sicurezza relativo ai mezzi ed alle condizioni del loro uso è rappresentato dai dati della motorizzazione.

Anche per quanto riguarda gli infortuni sul lavoro risulta problematica la rilevazione di un dato certo, per le differenti valutazioni che attualmente vengono effettuate sui vari tipi di incidenti.

L'attività del gestore nel settore della prevenzione e formazione del personale riguardo la sicurezza e l'utilizzo dei mezzi ed attrezzature dovrà portare ad una riduzione degli incidenti e degli infortuni rispetto alle medie riscontrate una volta implementate le relative banche dati. Verranno valu-

tate positivamente statistiche su incidenti e/o infortuni che attestino per l'azienda un numero di incidenti inferiore a quello della media.

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Infortuni	Banca dati di settore (v. std precedente)	Banca dati di settore (v. std precedente)		

3.2.5 Affidabilità del sistema di raccolta

L'affidabilità del sistema di raccolta è un elemento di grande importanza, sia per il gestore che per il titolare del servizio, entrambi interessati a disporre di una struttura capace di far fronte tempestivamente ai numerosi fattori di crisi cui sono sottoposti strutturalmente i servizi di igiene urbana, nell'ottica di ridurre al minimo gli effetti negativi sull'utente e sull'efficacia del servizio.

I principali fattori interni ed esterni di vulnerabilità del sistema di raccolta sono:

- crisi sul versante risorse umane (riduzione del numero di addetti operativi per ferie, malattie e infortuni)
- crisi sul versante tecnologico (rottura contemporanea di più automezzi o attrezzature, incidenti).
- aumento improvviso e occasionale della produzione di rifiuti
- atti vandalici sui contenitori
- effetti di avverse condizioni atmosferiche (neve, ecc.)
- chiusura momentanea ed improvvisa degli impianti di smaltimento
- interruzione dei rifornimenti energetici o di carburanti

In generale per far fronte a tali situazioni di crisi è opportuno:

- scegliere soluzioni organizzative il più possibile flessibili (personale specializzato in funzioni ed aree operative diverse, caratteristiche degli automezzi e dei contenitori che ne consentano l'utilizzabilità in aree diverse, un limitato numero di moduli organizzativi);
- disporre di un adeguato sistema di scorte di automezzi, attrezzature e contenitori che consentano lo svolgimento di attività di manutenzione programmata e la sostituzione rapida delle unità incidentate;
- disporre di una officina propria e di un servizio di assistenza e manutenzione dei mezzi su strada;
- disporre di una stazione di trasferimento con capacità sufficiente a sopportare alcuni giorni di fermo impianto di smaltimento e/o di un sistema di conferimento intermedio per i rifiuti derivanti da spazzamento;
- disporre di un margine di volumetria utile della rete di conferimento eccedente la produzione ordinaria (vedi standard dotazione).
- disporre di un sistema di radiocomunicazioni in grado di garantire sempre il rapporto fra squadre e centro operativo.



STANDARD TECNICI DEI SERVIZI DI IGIENE URBANA

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Reperibilità personale interno o convenzione con società esterna	Sì	Sì		
Officina interna o convenzionata	Sì	Sì		
Stazione di stoccaggio temporaneo per emergenze	Sì (autonomia 5 giorni)	No		

Il volume dei mezzi di raccolta garantisce all'incirca lo stoccaggio della quantità di rifiuti raccolta in 36 ore di esercizio; un'azienda provvista di sistema di stoccaggio temporaneo dell'autonomia di 5 giorni, il cui utilizzo sia destinato alle situazioni di emergenza, quali ad esempio la chiusura temporanea degli impianti di trattamento, offre una capacità superiore di garantire il servizio anche in caso di inconvenienti gravi e prolungati.

Descrizione	Standard ottimale	Standard minimo	Situazione osservata	note
Sistema di comunicazione	Sì	Sì		

E' uno strumento necessario al corretto svolgimento del servizio.