

## Il Servizio di Igiene Urbana

Rispetto alle novità registrate nel quadro istituzionale relativo ai servizi idrici integrati, il quadro di riferimento per i servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti è ancora oggi meno definito. Sulla scia della legge 36/94 si è affermata la consapevolezza che anche per questo settore dovevano essere promosse iniziative di riassetto generale sia per quanto concerne il rapporto tra pianificazione e gestione dei servizi sia per quanto concerne l'attuazione di politiche di contenimento dell'impatto che la produzione di rifiuti determina sul territorio. L'entrata in vigore del decreto legislativo n. 22/97 costituisce un primo passo verso l'adozione di una politica economica e ambientale dei rifiuti adeguata agli standard propri di una società industriale. Con l'avvio di questo nuovo quadro normativo, che recepisce pienamente la normativa europea in materia di rifiuti, viene ampliato notevolmente il campo di interesse delle politiche regolative pubbliche, affiancando ai temi dell'igiene urbana in senso stretto, il più vasto tema della protezione ambientale. Il decreto introduce - oltre ad obiettivi fondamentali quali minore produzione, raccolte differenziate, recupero, ricircolo, termoutilizzazione, discariche - due importanti strumenti per la realizzazione degli obiettivi di riordino del settore: 1. la sostituzione del precedente sistema di tassazione con un sistema tariffario fondato sui principi dei limiti di prezzo (price cap); 2. la riarticolazione territoriale dei servizi in ambiti definiti sulla base del principio di vicinanza. Sul primo aspetto è stato definito un impianto tariffario che riproduce, nonostante le grandi diversità tra i due settori, la struttura già proposta per i servizi idrici. Sul piano territoriale invece sono stati definiti ambiti territoriali che ripropongono, salvo qualche eccezione, le dimensioni provinciali.

Anche il settore dei rifiuti è caratterizzato da una forte frammentazione delle unità produttive sul territorio. Tuttavia, in relazione a questo servizio è necessario tenere nel dovuto conto le diversità tecnico-produttive delle varie fasi (raccolta, spazzamento, smaltimento) ma anche le configurazioni di mercato nelle quali ciascuna di queste fasi opera. Questi due aspetti incidono infatti sulla scelta organizzativa e territoriale dei servizi. Non solo. Essi sono determinanti, e in maniera rilevante, della scelta degli strumenti di incentivo-disincentivo tipici delle politiche regolative ambientali.

La Provincia di Pistoia, già identificata come bacino n. 5 nel precedente Piano regionale di smaltimento dei rifiuti, è stata definita dalla Legge regionale 25/98 come Ambito Territoriale Ottimale n. 5, insieme alla provincia di Prato e al comprensorio della valdelsa. La provincia è formata 22 comuni, per un totale di circa 270.000 abitanti e 140.000 tonnellate di rifiuti annui prodotti.

La produzione di rifiuti si concentra nelle due aree principali della provincia, il capoluogo (Pistoia) e l'area della Valdinievole.

Le forme gestionali presenti nella fase di raccolta sono caratterizzate da una relativa concentrazione, basata sulla presenza di 3 aziende pubbliche e da un elevato ricorso alle gare di appalto. La gestione in economia del servizio di raccolta è molto bassa (8,5%).

Il Comune capoluogo svolge il servizio tramite una azienda speciale (ASP), che non estende le sue attività ai comuni limitrofi, con l'eccezione di Serravalle Pistoiese. Nell'area della Valdinievole è presente una spa a prevalente capitale pubblico (Publiser di Empoli), mentre i tre comuni di Agliana, Montale e Quarrata, hanno costituito un consorzio per la gestione dei servizi (CIS).

E' in corso un processo di integrazione che prevede la fusione fra l'azienda di Pistoia, quella di Empoli e quella di Prato, che dovrebbe consentire di avere un unico gestore di ambito, in applicazione della legge regionale.

Nella Provincia è storicamente consolidata una certa tradizione di appalti privati per il servizio di raccolta e spazzamento (quasi il 30 % del mercato), affidati ad un paio di soggetti privati locali e cooperativi. I comuni dell'area appenninica svolgono il servizio in economia, smaltendo in due casi in impianti ubicati nella Regione Emilia-Romagna

Nella fase di smaltimento invece si registra una forte frammentazione ed il permanere di una pluralità di impianti (discariche) gestite in economia. Gli impianti complessi (selezione e compostaggio e incenerimento) sono gestiti dalle aziende (ASP e CIS).

### Forme gestionali nella fase di raccolta e smaltimento

	Comune	Abitanti	Forma raccolta	gestionale Gestore raccolta	Forma di smaltimento	gestionale Gestore smaltimento
1	Serravalle Pistoiese	8.768	S	ASP	S	ASP
2	Pistoia	89.219	S	ASP	S	ASP
3	Montale	9.917	S	CIS	S	CIS
4	Agliana	13.268	S	CIS	S	CIS
5	Quarrata	20.992	S	CIS	S	CIS
6	Chiesina Uzzanese	3.970	C	PRIVATO	E	E

7	Uzzano	4.018	C	PRIVATO	E	E
8	Pieve a Nievole	8.569	C	PRIVATO	E	E
9	Monsummano Terme	18.329	C	PRIVATO	E	E
10	Pescia	18.762	C	PRIVATO	E	E
11	Montecatini Terme	23.789	C	PRIVATO	E	E
12	Larciano	6.068	C	PUBLISER	E	E
13	Massa e Cozzile	6.450	C	PUBLISER	E	E
14	Lamporecchio	6.582	S	PUBLISER	E	E
15	Ponte Buggianese	7.257	S	PUBLISER	E	E
16	Abetone	744	E		P	COSEA
17	Sambuca Pistoiese	1.694	E		E	E
18	Cutigliano	1.812	E		P	COSEA
19	Piteglio	2.053	E		E	E
20	Marliana	2.509	E		E	E
21	Buggiano	7.550	E		E	E
22	San Marcello Pistoiese	7.734	E		E	E
Totale		270.054				

Fonte: Cispel regionale – 1999

La caratteristica principale della Provincia per quanto riguarda le forme gestionali è rappresentata dal tentativo delle realtà esistenti (ASP, PUBLISER e in qualche modo CIS) di superare la frammentazione esistente a partire dai servizi di raccolta e spazzamento fino a definire una strategia comune (anche con l'area pratese ed empolesse) per la fase di smaltimento e di costruzione e gestione dei futuri impianti.

Forme gestionali – dato aggregato % su abitanti serviti		
Forma gestionale	Raccolta	Smaltimento
Aziende speciali	62,4	52,6
Privati	28,7	1,0
Economia	8,9	46,4
Totale	100	100

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Piano provinciale di gestione dei rifiuti

## LE AZIENDE ESISTENTI

Come si è visto l'offerta di servizi di raccolta e smaltimento è concentrata in tre aziende di tipo pubblico:

ASP Pistoia;

PUBLISER di Empoli;

CIS di Montale.

### ASP Pistoia

L'azienda speciale pubblici servizi di Pistoia è una azienda pluriservizio monocomunale che gestisce le attività di raccolta, raccolta differenziata, spazzamento per il comune di Pistoia e la gestione dell'impianto di selezione e compostaggio di Pistoia. L'azienda svolge anche altri servizi collaterali quali la gestione di una discarica di prima categoria, servizi di disinfezione e disinfestazione, pulizia delle fognature, manutenzione dei mezzi comunali, gestione del verde pubblico.

Tra gli altri servizi l'azienda gestisce il servizio idrico integrato, la distribuzione di gas e le farmacie comunali.

Il bilancio del 1998 registra, per la gestione dei rifiuti, ricavi per 17,9 miliardi e costi di produzione pari a 19,3 md. Gli addetti totali ammontano a circa 100 unità.

Gli abitanti serviti sono circa 100.000 per un totale di rifiuti raccolti pari a 50.000 tonnellate all'anno.

#### PUBLISER di Empoli

Publiser spa di Empoli è una azienda multiservizi che gestisce le attività di raccolta, raccolta differenziata, spazzamento per alcuni comuni della Provincia di Pistoia, nell'area della Valdinievole, confinante con l'originario bacino di utenza di Publiser

Non si dispone di dati disaggregati della azienda per l'area geografica inclusa nella provincia di Pistoia.

#### CIS di Montale

Il consorzio intercomunale servizi di Montale è una azienda speciale monoservizio consortile che gestisce le attività di raccolta, spazzamento e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani per i comuni di Agliana, Montale e Quarrata.

Il consorzio gestisce l'impianto di incenerimento ubicato nel comune di Montale.

Il bilancio del 1998 registra ricavi per 7,8 miliardi e costi di produzione pari a 7,8. Gli addetti totali ammontano a 34 unità e gli investimenti effettuati nell'anno pari a 3,5 md.

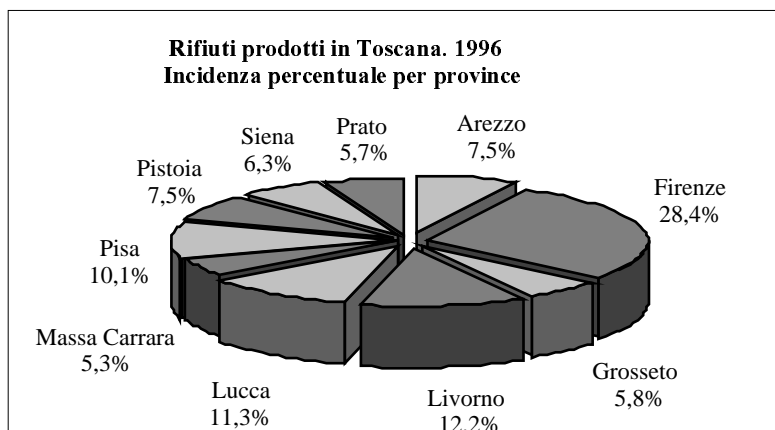
Gli abitanti serviti sono circa 45.000 per un totale di rifiuti smaltiti pari a 25.000 tonnellate all'anno.

<b>Principali aziende di gestione dei rifiuti, dati di sintesi</b>					
	Ricavi	Costi	Investimenti	Addetti	Rifiuti gestiti
ASP	17,9	19,3	n.d.	100	50.000
PUBLISER	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
CIS	7,8	7,8	3,5	34	25.000
Totale	25,7	27,1	3,5	134	75.000

Fonte: Cispel Toscana

Nel 1997 la spesa complessivamente sostenuta per i servizi di igiene urbana dai comuni della provincia di Pistoia è stata di circa 40 miliardi. La spesa per abitante è stata mediamente di 165mila lire. I rifiuti complessivamente prodotti sono stati di circa 140mila t, corrispondenti a 525kg per abitante, dato che registra una variabilità a livello comunale compresa tra un minimo di 380kg (Chiesina Uzzanese) e un massimo anomalo di 1.100kg in corrispondenza del comune di Abetone; dato che riflette la forte pressione impressa dal turismo dell'area.

Rispetto al 1996, la quantità di rifiuti prodotta dai comuni della provincia è aumentata del 5,4%. Questa percentuale risulta tuttavia da andamenti molto differenziati a livello comunale; tanto da rendere inopportuna la lettura su scala locale, che potrebbe registrare lo spostamento di rifiuti da un comune all'altro (si passa da diminuzioni del 11% ad aumenti di oltre il 50%). Rispetto al 1996, l'incidenza dei rifiuti prodotti nella provincia di Pistoia sul totale regionale, il 7,5%, non dovrebbe comunque essere cambiata.



Fonte: Elaborazioni IRPET su dati delle Certificazioni dei Conti Consuntivi delle Amministrazioni Comunali

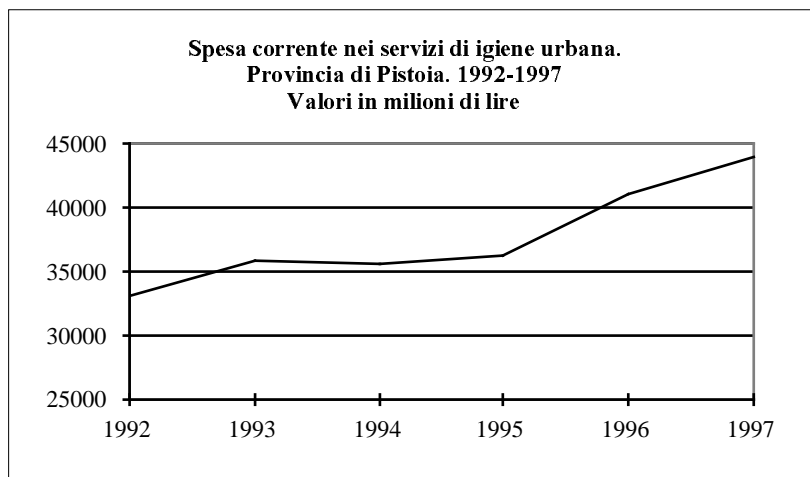
### I servizi di Igiene Urbana nei comuni della Provincia di Pistoia. 1997

#### Popolazione ed erogazioni totale e pro capite

	Popolazione	Rifiuti t	Rifiuti var. % 97/96	Rifiuti pro capite kg	Incid.% RSU differ./totale	Incid.% RSU totale/tot.prov.
Abetone	727	800	0	1.100	8,8	0,6
Agliaiana	13.641	6.600	-2,9	484	5,1	5
Buggiano	8.037	3.600	2,9	448	3,2	2,4
Chiesina Uzzanese	3.960	1.515	1	383	6,3	1,4
Cutigliano	1.777	800	-11,1	450	11,8	0,7
Lamporecchio	6.621	3.965	27,9	599	6,5	2,4
Larciano	6.096	2.800	12	459	11,8	1,8
Marliana	2.744	1.288	-0,9	469	3,6	0,9
Massa E Cozzile	6.935	3.786	35,2	546	3,6	2,9
Monsummano Terme	19.489	8.200	-1,2	421	6,7	6,5
Montale	10.072	6.200	0	616	2,6	3,8
Montecatini-Terme	20.311	16.000	3,2	788	15,7	11,6
Pescia	18.072	10.600	6	587	2,3	7,3
Pieve A Nievole	8.876	3.000	0	338	3,3	3
Pistoia	86.118	44.700	4,7	519	3,4	32,5
Piteglio	1.984	1.000	11,1	504	5,5	0,7
Ponte Buggianese	7.536	3.700	8,8	491	2,9	2,6
Quarrata	21.564	10.100	0	468	0	6,7
Sambuca Pistoiese	1.661	830	3,7	499	2,1	0,6
San Marcello Pistoiese	7.403	3.900	14,7	527	15,4	2,6
Serravalle Pistoiese	9.366	4.000	0	427	3,8	3
Uzzano	4.388	3.000	76,5	684	4,3	1,2
<b>TOTALE PROVINCIALE</b>	<b>267.378</b>	<b>140.384</b>	<b>5,4</b>	<b>525</b>	<b>5,5</b>	<b>100</b>

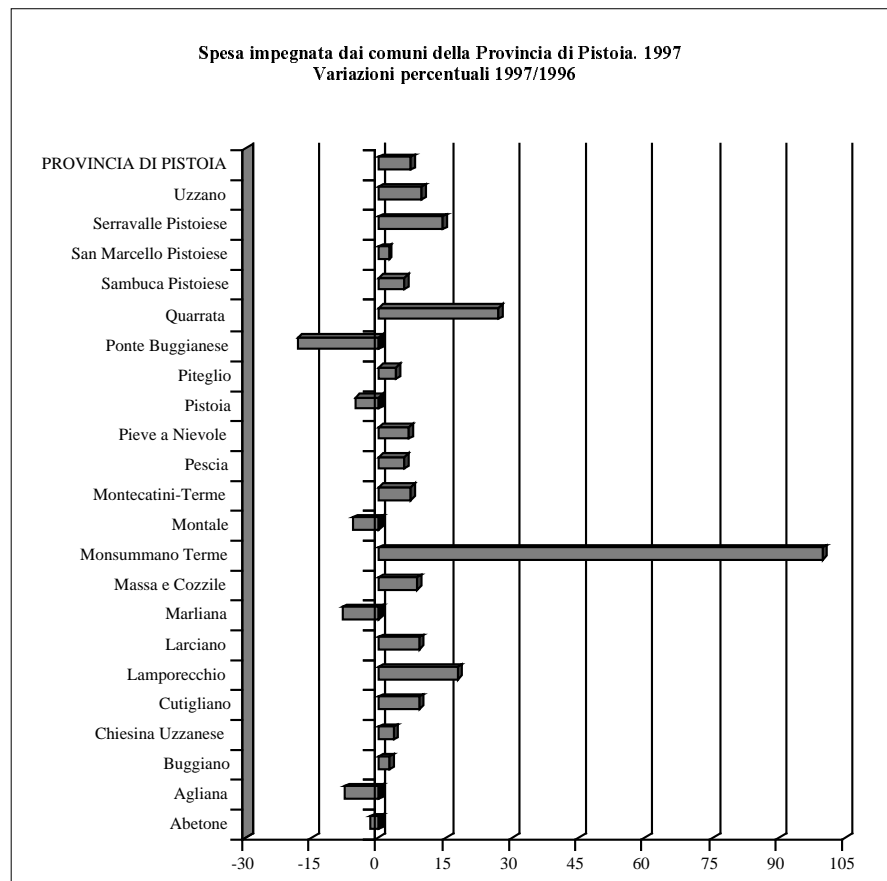
Fonte: Elaborazioni IRPET su dati delle Certificazioni dei Conti Consuntivi delle Amministrazioni Comunali

La spesa corrente in questo settore ha registrato negli anni novanta una dinamica piuttosto marcata; dal 1992 al 1997, la variazione complessiva, in termini nominali è stata per la provincia del 32,5%, equivalenti ad una variazione media annua dell'6,5%; rispetto al 1996, l'incremento è stato del 7,2%.



Fonte: Elaborazioni IRPET su dati delle Certificazioni dei Conti Consuntivi delle Amministrazioni Comunali

Quest'incremento medio provinciale è però ottenuto come aggregazione di andamenti molto differenziati tra i comuni. Si registrano, da un lato, diminuzioni di spesa comprese tra il 10% e il 15% (Ponte Buggianese, Pistoia, Marliana, ecc.); dall'altro, si rilevano incrementi fino al 30% della spesa dell'anno precedente. Anomalo l'incremento di spesa del Comune di Monsummano Terme.



Fonte: Elaborazioni IRPET su dati delle Certificazioni dei Conti Consuntivi delle Amministrazioni Comunali

Negli anni novanta, i proventi hanno mostrato un andamento analogo a quello dei costi e questo ha consentito ai comuni della Provincia di Pistoia di mantenere i livelli di copertura delle spese tra i più alti della regione. Dal 1992 al 1996, il rapporto entrate-spesa è rimasto pressoché invariato, intorno al 84%, mentre quello regionale è diminuito dal 86% al 79%. Come vedremo, nel 1997 il grado medio di copertura risulta del 100%.

Generalmente la copertura dei servizi di igiene urbana è inferiore a quella dei servizi idrici e questo perché lo smaltimento dei rifiuti è un'attività che viene ancora oggi sussidiata dai bilanci comunali; nel caso toscano il sussidio si è stato mediamente compreso tra il 15% ed il 20%, mentre per i comuni della provincia di Pistoia, dal 1994 in poi è stato inferiore al 13%.

#### Grado di copertura dei costi del servizio di igiene urbana. 1992-1997

Valori percentuali	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Pistoia</b>	<b>83,4</b>	<b>84,9</b>	<b>87,5</b>	<b>89,8</b>	<b>84,0</b>	<b>101,9</b>
TOSCANA	85,8	81,8	86,0	81,3	80,1	79,9

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati delle Certificazioni dei Conti Consuntivi delle Amministrazioni Comunali

La misura con cui i comuni finanziano il servizio attraverso l'apposita tassa (oggi tariffa) è nel 1997 molto differenziato: in qualche caso (Monsummano Terme) del 50%, in altri (Pistoia e Ponte Buggianese), di circa il 140%. Si tenga tuttavia presente che, togliendo quei quattro comuni in cui la copertura dei costi è pari o superiore al 100%, tutti gli altri mostrano percentuali comprese tra l'80% e il 90%.

I proventi per abitante si aggirano intorno alle 168mila lire, e anche in questo caso la variabilità tra comuni è molto forte: si passa da valori minimi di 90mila lire (Buggiano, Larciano) a valori di 247mila (Cutigliano), di 279mila (Montecatini Terme) e, ancora anomalo, 542mila lire in corrispondenza di Abetone. Questo dato fornisce una misura dell'entità che potrebbe assumere la tariffa dei servizi nel caso che questa venisse commisurata al numero di abitanti di un immobile piuttosto che alla superficie di quest'ultimo. In ogni caso, è un valore che, nei prossimi anni, potrebbe registrare un incremento considerevole se si stabilisse che la quota di sussidio da parte dei comuni dovesse venire ridotta in tempi relativamente brevi. L'eliminazione dei sussidi (finanziati con sistemi di fiscalità generale) costituirebbe infatti il primo passo per procedere verso una forma di finanziamento di tipo tariffario, come avvenuto per i servizi idrici, per i quali si mira soprattutto al riassetto finanziario del settore (come condizione principale per il suo ammodernamento). Nel caso dei servizi di igiene urbana, il passaggio al finanziamento tariffario non è però così semplice né pacifico. Occorre infatti tenere conto delle specificità delle erogazioni (difficoltà a misurare la domanda e quindi di determinare i "prezzi" individuali) ma anche del fatto che con la riforma si vogliono introdurre forme di incentivazione di comportamenti ecocompatibili. Che il sistema scelto sia quello più adeguato non è scontato. Ciò che sembra fuor di dubbio è che le tariffe tenderanno in ogni caso a salire; sotto questo aspetto però i comuni della provincia di Pistoia si trovano in condizioni piuttosto differenziate: il maggior aggravamento futuro ricadrà presumibilmente sulla popolazione degli enti che presentano ad oggi i gradi di copertura dei costi più contenuti.

#### I Servizi di Igiene Urbana. Comuni della Provincia di Pistoia. 1997 - Indicatori finanziari

	Proventi	Spese	Proventi capite	Spese capite	Grado di copertura	Proventi per t
Abetone	393.693	373.694	542	514	105	492
Agliaia	1.945.858	1.521.552	143	112	128	295
Buggiano	722.010	803.918	90	100	90	201
Chiesina Uzzanese	475.000	496.852	120	125	96	314
Cutigliano	439.073	395.908	247	223	111	549
Lamporecchio	777.789	793.310	117	120	98	196
Larciano	606.242	682.604	99	112	89	217
Marliana	551.576	604.784	201	220	91	428
Massa E Cozzile	832.852	1.037.991	120	150	80	220
Monsummano Terme	2.246.371	4.403.473	115	226	51	274
Montale	1.340.000	1.349.026	133	134	99	216

Montecatini-Terne	5.662.059	6.325.310	279	311	90	354
Pescia	2.639.300	2.933.375	146	162	90	249
Pieve A Nievole	1.051.392	1.321.658	118	149	80	350
Pistoia	18.174.731	13.364.182	211	155	136	407
Piteglio	353.408	403.848	178	204	88	353
Ponte Buggianese	944.442	668.341	125	89	141	255
Quarrata	2.887.086	3.034.527	134	141	95	286
Sambuca Pistoiese	330.000	351.066	199	211	94	398
San Marcello Pistoiese	1.056.000	1.532.924	143	207	69	271
Serravalle Pistoiese	990.889	1.212.770	106	129	82	248
Uzzano	413.567	400.088	94	91	103	138
<b>TOTALE PROVINCIALE</b>	<b>44.833.338</b>	<b>44.011.201</b>	<b>168</b>	<b>165</b>	<b>102</b>	<b>319</b>

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati delle Certificazioni dei Conti Consuntivi delle Amministrazioni Comunali