



Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per l'Impresa e l'Internazionalizzazione

*Direzione Generale per il Mercato, la Concorrenza,
il Consumatore la Vigilanza e la Normativa tecnica*
Divisione V – Monitoraggio dei Prezzi

**IL COSTO DI CITTADINANZA NELLE CITTÀ METROPOLITANE
NEL 2008 E NEL 2009**

Roma, dicembre 2009

1. Premessa

Il presente lavoro costituisce l'aggiornamento, agli anni 2008 e 2009, della precedente analisi dei dati relativi al 2007 del Costo di cittadinanza nelle 14 aree metropolitane del nostro Paese.

La definizione del Costo di cittadinanza, assente nella letteratura scientifica, è stata fornita nello studio precedente presente nel sito del MSE ed al quale si rimanda¹.

Nel definire il Costo di Cittadinanza si è partiti dalla constatazione che le famiglie, per una parte dei beni e servizi che consumano, sono costrette a servirsi quasi esclusivamente da fornitori locali o, comunque, prossimi al luogo di residenza. Ciò è certamente vero per numerosi servizi pubblici essenziali, come i trasporti locali, l'assistenza sanitaria di prossimità, l'asilo nido, la raccolta dei rifiuti e la fornitura di gas, acqua ed elettricità. Le stesse famiglie, in quanto residenti in un determinato territorio sono tenute al pagamento di vari tributi, come l'ICI, le addizionali IRPEF, le tasse di circolazione stabilite dalle Regioni e dai diversi enti locali. I cittadini/consumatori sono dunque soggetti ad uscite monetarie che dipendono in misura limitata dalla quantità e qualità dei beni e servizi acquistati e che, piuttosto, appaiono maggiormente collegate al luogo di residenza.

Il radicamento "territoriale" di molte voci di spesa non si limita solo ai servizi pubblici ed alle imposte, ma si estende anche a costi come quelli per l'assicurazione obbligatoria dei veicoli a motore, i cui premi definiti dalle Società di assicurazione in base ai parametri di rischio risentono in maniera assai significativa della componente territoriale, ed a tutti quei prodotti di acquisto frequente che sarebbe, comunque, molto costoso acquistare troppo lontano dalla propria abitazione. Tali oneri sono dovuti a differenti gradi di "monopolio territoriale" e non possono essere eliminati o possono essere ridotti solo in misura limitata nell'ambito del mercato locale ricorrendo a fornitori più efficienti come avviene per altri beni e servizi.

I due elementi che connotano le varie voci del Costo di cittadinanza sono, quindi, il carattere di territorialità del consumo e/o la limitata possibilità di sostituzione del servizio o del fornitore per fattori che sono legati alle caratteristiche tecniche della produzione, con la struttura del mercato o con la necessaria regolazione del prezzo e delle condizioni di accesso da parte dei poteri pubblici. Si tratta di servizi che, pur inerenti il territorio considerato, coinvolgono diversi livelli di responsabilità: così avviene

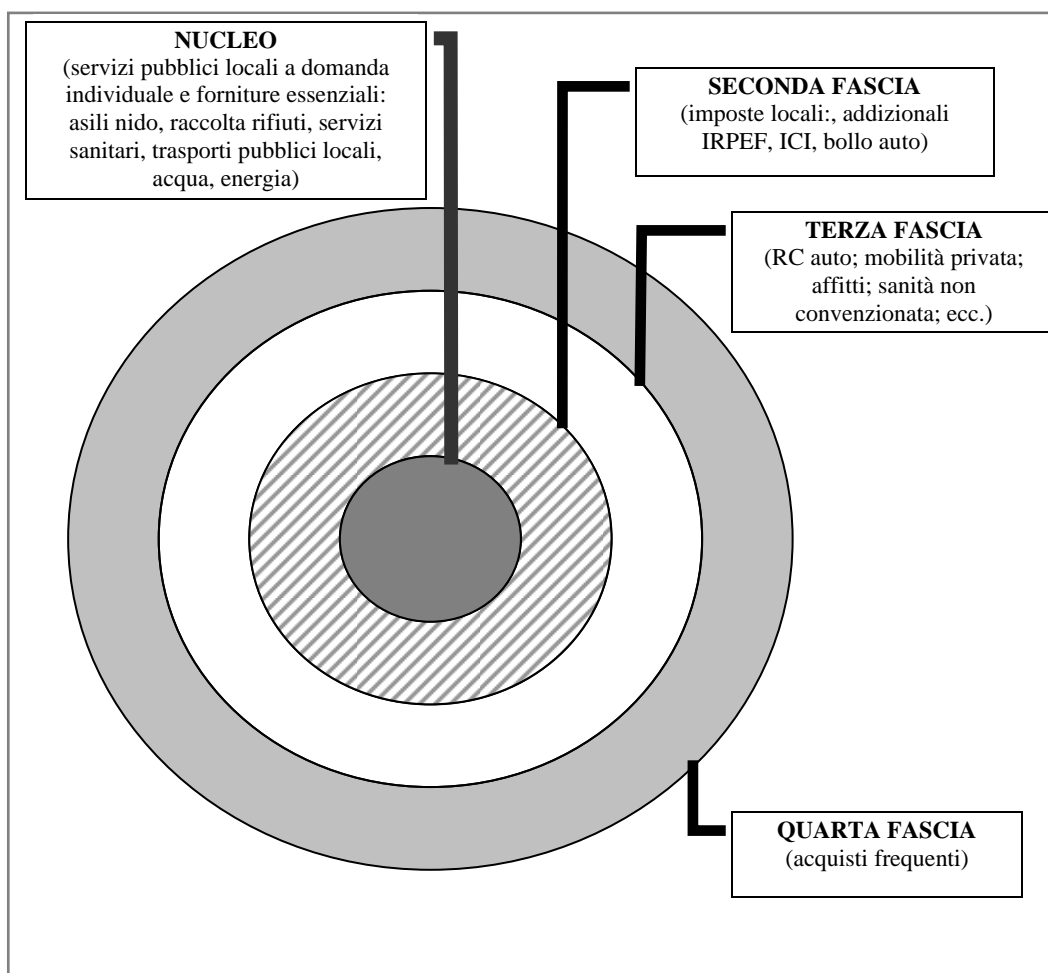
¹ Rapporto sul Costo di Cittadinanza "La spesa per le imposte ed i servizi locali nelle città metropolitane", Maggio 2009.

per esempio nel caso dei trasporti, dove le tariffe comunali risentono anche di accordi con la Provincia e la Regione, o nel caso dei ticket sanitari, che dipendono dalle norme nazionali e dalle scelte regionali o, ancora, nel caso delle tariffe di energia elettrica e gas, che dipendono in larga misura dalle decisioni dell'autorità nazionale di settore e da norme nazionali.

Nella definizione del Costo di cittadinanza intervengono quindi diversi attori, sia istituzionali, sia di mercato che, nel loro complesso, concorrono a determinare l'impatto economico sulle famiglie connesso al fatto di essere residenti in un determinato territorio.

L'insieme dei beni e servizi sopra riportati, il cui acquisto risente in varia misura dei vincoli di residenza, può essere rappresentato (Fig.A) con una serie di cerchi concentrici caratterizzati da livelli decrescenti del vincolo di territorialità.

Fig. A - Schema concettuale per il calcolo del costo di cittadinanza



Il primo nucleo comprende, in particolare, i prezzi dei seguenti servizi locali di uso generale, indissolubilmente legati alla condizione di residente in una particolare località:

1. asili nido;
2. raccolta dei rifiuti;
3. ticket per medicinali e prestazioni sanitarie in convenzione (regionali);
4. trasporti pubblici urbani (inclusi i servizi di taxi);
5. fornitura di acqua (compreso il servizio fognario), gas ed elettricità.

A questo nucleo si affianca una “seconda fascia” che comprende le imposte locali sui redditi (addizionali IRPEF), bollo auto, che dipendono strettamente dal domicilio fiscale (generalmente coincidente con il luogo di residenza), tenuto conto che i proventi di tali imposte, oltre a concorrere al finanziamento di alcuni dei servizi compresi nella prima fascia, sono anche utilizzati, almeno in linea di principio, per fornire ai cittadini alcuni servizi generali, come la manutenzione, la pulizia, l’illuminazione e la sicurezza degli spazi pubblici.

Una terza fascia comprende alcune spese ancora strettamente legate al territorio di residenza, ma che, a differenza delle precedenti, dipendono principalmente da scelte individuali non obbligatorie; esse comprendono, in particolare, gli oneri relativi a:

1. mobilità urbana privata (parcheggi, permessi, bollini, tariffe assicurative, Imposta Provinciale di Trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico, sconti e sovrattasse locali sui carburanti, ecc.);
2. prestazioni sanitarie non in convenzione (dentisti, ecc.);
3. residenze pubbliche per anziani;
4. affitti.

E’ possibile, inoltre, considerare un certo numero di beni e servizi di uso frequente che risulta eccessivamente oneroso ricercare ed acquistare sistematicamente lontano dal luogo di residenza; sono costi locali di “quarta fascia”, che comprendono essenzialmente quelli sostenuti per:

1. alimentari freschi e bevande;
2. bar e mense;
3. riparazioni e manutenzioni (officine meccaniche, lavori edili, riparazioni varie);
4. servizi sportivi e ricreativi.

Nell'ambito di questo schema, data l'ambiguità del concetto e l'assenza di altre definizioni ufficiali e non, la scelta è stata effettuata con riferimento essenzialmente all'intensità del vincolo di territorialità ed alla mancanza di alternative tecnicamente e/o economicamente compatibili per fattori che hanno a che fare con le caratteristiche della produzione o con la necessaria regolazione del prezzo e delle condizioni di accesso da parte dei poteri pubblici.

Operativamente, la scelta è caduta sulle voci incluse nei primi due cerchi concentrici e segnatamente su:

- Asili nido comunali
- Raccolta dei rifiuti domestici
- ICI sulla prima casa² ed addizionali IRPEF
- Servizi sanitari pubblici a regolazione locale (regionale)
- Ciclo idrico integrato (distribuzione dell'acqua, depurazione e fognatura)
- Trasporti pubblici locali (inclusi i taxi)
- Fornitura gas
- Fornitura energia elettrica

Si tratta di servizi che, pur legati al territorio considerato, coinvolgono diversi livelli di responsabilità, non solo comunali: come avviene nel caso dei trasporti, dove le tariffe comunali risentono anche di accordi con la Provincia e la Regione o, nel caso dei ticket sanitari, che dipendono dalle norme nazionali e dalle scelte regionali o, ancora per le tariffe di energia elettrica e gas, che dipendono in larga misura dalle decisioni dell'Autorità nazionale di settore e da norme nazionali.

Una volta effettuata la scelta delle voci, la valutazione del livello di spesa del Costo di cittadinanza ha comportato la risoluzione di problemi metodologici connessi soprattutto alla variabilità dei prezzi, delle tariffe e delle imposte in funzione dei livelli di reddito, delle fasce di consumo, della composizione del nucleo familiare e dell'età dei componenti. La forte connotazione sociale delle voci considerate comporta inoltre più o meno ampie misure di agevolazione e di esenzione.

² L'ICI è stata considerata nello studio relativo al 2007 ed esclusa nel presente aggiornamento. Per un confronto omogeneo con il 2008 ed il 2009 anche il costo di cittadinanza nel 2007 è stato ricalcolato escludendo l'ICI sulla prima casa.

A differenza di quasi tutti gli altri beni e servizi, inoltre, la maggior parte dei costi dei servizi pubblici non varia proporzionalmente con la quantità utilizzata. In genere, gli utenti pagano una quota fissa per accedere al servizio (indipendentemente dal consumo effettivo). Superata la soglia minima i prezzi variano in relazione allo “scaglione” dei consumi per cui il costo medio per unità fisica di consumo varia con le quantità consumate. Ne consegue che, per riportare gli schemi tariffari ad un valore unico per unità di misura, è necessario prendere in considerazione un livello di consumo standard.

La valutazione del Costo di cittadinanza si basa sull'ipotesi di una famiglia tipo come composizione, età, livello di reddito, tipologia di abitazione, ecc. Riguardo ai consumi vi erano due alternative: fare riferimento (ove possibile) alle quantità effettivamente consumate nelle città considerate, oppure individuare dei livelli standard di consumo.

Il parametro più appropriato è sembrato quello costruito con definizione di profili di spesa identici su tutto il territorio nazionale. Questo *profilo di spesa standard* intende rispondere al quesito di quanto spenderebbe la stessa famiglia con identici consumi nelle differenti località, senza tenere conto dei fattori culturali, sociali, demografici e climatici che influiscono sui consumi di molti prodotti e servizi³.

Riguardo alla famiglia tipo ed agli standard di consumo si è fatto riferimento ad un nucleo composto di due adulti con un figlio (con meno di 4 anni che frequenta l'asilo nido per 11 mesi, nel 10% dei casi), che abita in un appartamento di proprietà in semiperiferia (di 80 mq., accatastato nella categoria A2-A3), possiede un reddito di 36.000 euro annui (equivalente ad un indicatore ISEE di circa 18.000 euro), consuma 200 mc. di acqua, 1400 mc. di gas (riportato a potere calorico standard) e 2700 Kw/h di energia elettrica. La stessa famiglia si rivolge una volta l'anno al pronto soccorso (per un “codice bianco”), paga 23 ticket per medicinali e 4 ticket per analisi e visite specialistiche; acquista 48 biglietti di corsa semplice e 10 abbonamenti mensili per la rete di trasporti urbana; viaggia 5 volte l'anno in taxi (con corse di 5 km e sosta di 15 minuti ciascuna).

³ Nello studio sul 2007 si è anche calcolato a titolo sperimentale il Costo di Cittadinanza con riferimento ai consumi effettivi che, peraltro, non sono disponibili per tutte le voci e, quindi, non rigorosamente attribuibili alla tipologia di famiglia individuata.

2. I principali risultati nel 2009⁴

Nel 2009, una famiglia di due adulti e un figlio con un profilo di consumi “standard” come definito, ha sostenuto, nella media delle 14 città metropolitane, una spesa di 2.981 euro, al netto delle imposte locali (Tab.1), che varia sensibilmente da città a città, con un minimo di 2.754 euro a Milano (circa l'8% in meno della media delle aree osservate) ed un massimo di 3.564 euro a Cagliari (il 20% in più della media).

Considerando anche le addizionali IRPEF regionali e comunali, la media sale a 3.620 euro e le differenze tra le città non diminuiscono: tra la spesa nella città più cara (Cagliari, 4.140 euro) e quella nella località più a buon mercato (ancora Milano, 3.165 euro) risultano 975 euro di differenza.

Tab.1 – Costo di cittadinanza standard nelle città metropolitane al 2009

Città	Spesa al netto imposte locali		Spesa comprese le imposte locali	
	euro	N.I. media=100	euro	N.I. media=100
TORINO	3.037	101,9	3.721	102,8
MILANO	2.754	92,4	3.165	87,4
GENOVA	3.108	104,3	3.864	106,7
VENEZIA	2.770	92,9	3.274	90,5
TRIESTE	2.923	98,1	3.535	97,7
BOLOGNA	2.896	97,1	3.652	100,9
FIRENZE	3.122	104,7	3.554	98,2
ROMA	2.949	98,9	3.633	100,4
NAPOLI	2.908	97,6	3.592	99,2
BARI	2.782	93,3	3.466	95,7
MESSINA	2.834	95,1	3.626	100,2
CATANIA	2.937	98,5	3.657	101,0
PALERMO	3.149	105,6	3.797	104,9
CAGLIARI	3.564	119,6	4.140	114,4
MEDIA	2.981	100,0	3.620	100,0

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati di fonti varie

In termini relativi, poco più del 10% del reddito della famiglia standard come definita è stato in media assorbito da spese legate strettamente al luogo di residenza.

La posizione relativa delle città riferita all'indicatore calcolato al netto delle addizionali IRPEF corrisponde solo in parte alla classifica che considera anche la componente

⁴ I dati sono aggiornati al 30 novembre.

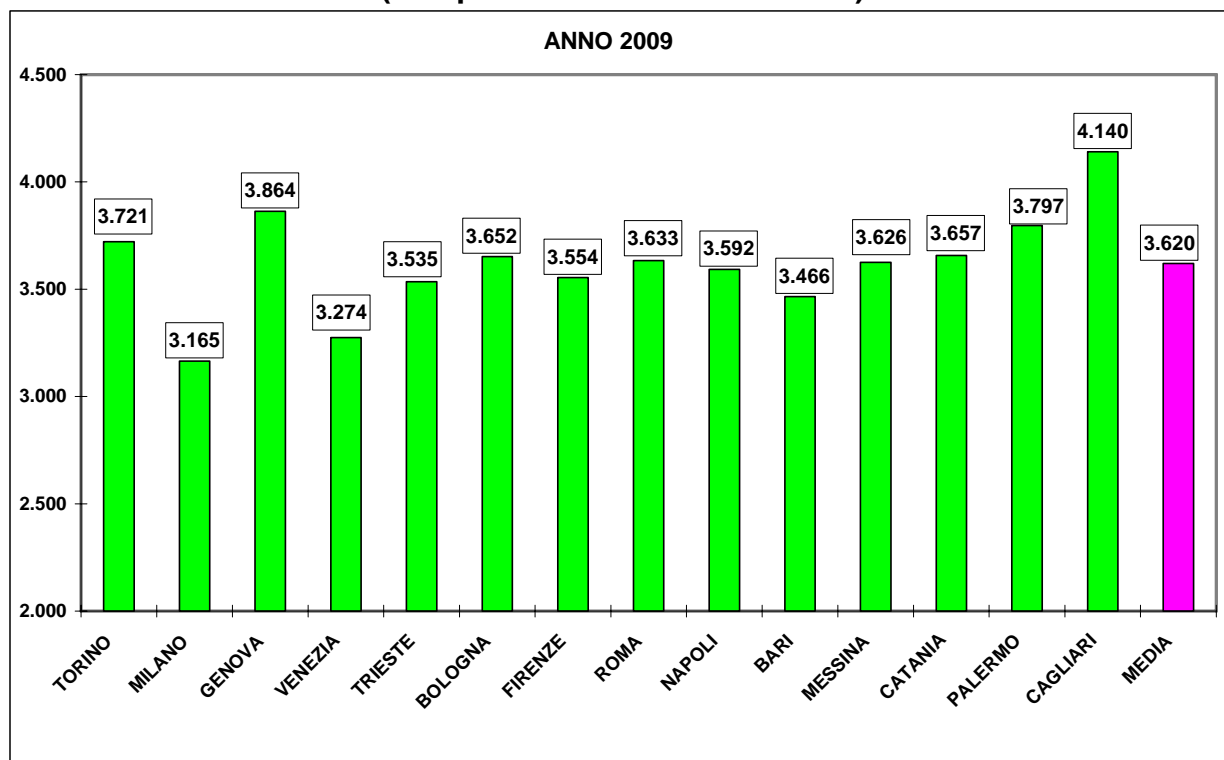
fiscale. Le eccezioni principali riguardano Bologna, Roma, Messina e Catania, che mostrano un Costo di cittadinanza al netto dell'IRPEF inferiore alla media, mentre al lordo lo denunciano più alto. L'aggiunta della componente fiscale locale amplifica, inoltre, il vantaggio relativo di Milano, Venezia e Trieste, mentre tende a comprimere il divario positivo di costo rispetto alla media che si registra a Firenze (soprattutto), Palermo e Cagliari (Fig. 1).

Osservando le diverse componenti del Costo di cittadinanza, si evidenzia che la variabilità maggiore è associata al costo energetico totale (gas ed elettricità), che tocca un picco di 2.335 euro a Cagliari ed un minimo di 1.497 a Venezia (Tab.2).

Al riguardo è opportuno evidenziare che l'elevato livello di spesa di Cagliari deriva dalla struttura ancora poco estesa della rete di distribuzione del gas e dalla ritardata metanizzazione della Sardegna. Il costo dell'aria propanata, seppure riportato ad uno stesso standard di potere calorico rispetto al metano, risulta comunque molto elevato rispetto al gas naturale utilizzato in tutte le altre città.

Anche i servizi idrici evidenziano fortissime differenze di costo: incidono, infatti, per appena 103 euro a Milano (quasi il 60% in meno della media) e per 431 euro a Firenze (66% in più della media).

Fig. 1 – Costo di cittadinanza standard nelle città metropolitane al 2009 (comprese le addizionali IRPEF)



Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati di fonti varie

Tab. 2 - Costo di cittadinanza standard nelle città metropolitane al 2009 (euro)

Città	Rette asilo nido (per un decimo delle famiglie)	Media Tari/Tarsu per una abitazione di 80 mq	23 prescrizioni di farmaci	Un codice bianco al pronto soccorso	Due impegnative analisi	Due impegnative fino a otto prestazioni	48 biglietti orari trasporto	10 abbonamenti mensili ordinari trasporto	Servizi idrici integrati (spesa annua per 200 mc)	Taxi (media per 5 corse di 5 km 15 minuti)	Spesa energetica totale (EI+Gas)	Totale Costo (al netto imposte locali)	Addizionale Irpef comunale e regionale	Totale Costo di cittadinanza (comprese imposte locali)
TORINO	387	197	46	25	72	72	41	320	250	70	1.556	3.037	684	3.721
MILANO	249	210	46	25	92	92	38	300	103	72	1.528	2.754	411	3.165
GENOVA	264	230	46	25	72	72	38	360	407	69	1.524	3.108	756	3.864
VENEZIA	217	247	46	25	72	72	42	280	198	73	1.497	2.770	504	3.274
TRIESTE	337	195	0	8	72	72	50	277	268	69	1.575	2.923	612	3.535
BOLOGNA	278	195	0	25	72	72	48	320	297	71	1.517	2.896	756	3.652
FIRENZE	377	135	0	25	72	72	38	340	431	67	1.563	3.122	432	3.554
ROMA	172	276	80	25	72	72	38	300	204	67	1.643	2.949	684	3.633
NAPOLI	110	331	35	25	72	72	35	361	212	57	1.598	2.908	684	3.592
BARI	193	153	46	25	72	72	31	310	316	60	1.503	2.782	684	3.466
MESSINA	233	201	46	25	76	76	18	300	233	64	1.562	2.834	792	3.626
CATANIA	243	292	46	25	76	76	32	270	231	63	1.584	2.937	720	3.657
PALERMO	238	209	46	25	76	76	35	480	236	55	1.673	3.149	648	3.797
CAGLIARI	222	245	0	25	72	72	32	250	246	64	2.335	3.564	576	4.140
MEDIA	251	223	34	24	75	75	36	319	260	66	1.618	2.981	639	3.620

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati di fonti varie

Ampi divari si registrano anche nella fiscalità locale effettiva. Le addizionali comunali e regionali all'IRPEF risentono del diverso livello di reddito dei residenti, oltre che delle aliquote: si passa da un contributo comunale nullo a Milano e Venezia, ai 288 euro a Trieste e Messina (per una più articolata analisi relativa alle diverse componenti del Costo di cittadinanza si rinvia ai vari Allegati).

Comparativamente inferiore risulta, invece, la variabilità dell'addizionale regionale, con una quota massima di 504 euro (superiore del 10% rispetto alla media) nelle 10 città più care (Torino, Genova, Venezia, Bologna, Roma, Napoli, Bari e le tre siciliane) e di 324 euro in quelle meno "gravose" (Trieste, Firenze e Cagliari), nelle quali è in vigore una aliquota dello 0,9% rispetto all'1,4 degli altri capoluoghi metropolitani.

In termini relativi, i servizi per i quali si rilevano i dislivelli più consistenti tra le diverse città considerate sono la prescrizione di farmaci (principalmente per la decisione di alcune amministrazioni regionali di non applicare il ticket sui farmaci), ed i servizi idrici (con una differenza tra tariffa minima e massima di circa 4 volte). Una significativa variabilità si riscontra anche per i biglietti dei trasporti urbani (con una ampiezza che passa dai 18 euro di Messina ai 50 di Trieste). Il costo dei servizi sanitari (ad esclusione del ticket per la prescrizione di farmaci) è, invece, relativamente uniforme (se si escludono le eccezioni di Trieste per il pronto soccorso e di Milano per le altre prestazioni).

Nel complesso, non emerge una città metropolitana che presenta costi uniformemente più contenuti per i cittadini. Ad esempio, la città dove il Costo di cittadinanza è più elevato (Cagliari), è anche quella dove i ticket sui farmaci, gli asili nido, gli abbonamenti ai trasporti urbani ed i taxi sono tra i più economici. Milano, la città nel 2009 complessivamente meno cara, evidenzia, invece, per i servizi sanitari, i trasporti urbani ed i taxi costi tra i più alti.

Si possono, invece, osservare relazioni di complementarietà tra i costi di alcuni dei servizi forniti tipicamente dalle amministrazioni comunali, la maggior parte dei quali è erogata dagli enti territoriali e/o da agenzie controllate da questi ultimi. Le singole tariffe possono essere, infatti, determinate in funzione dipendente tra loro, tenendo conto, almeno in parte, della necessità di assicurare l'equilibrio di bilancio complessivo. Le perdite (o i minori profitti) di un determinato settore, conseguenti a tariffe particolarmente contenute, potrebbero essere compensate da maggiori profitti (o minori

perdite) in altri ambiti, realizzati applicando tariffe relativamente più rilevanti: le addizionali IRPEF e le diverse prestazioni sanitarie regionali (di competenza regionale) (Roma, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Bari, Catania); il costo di servizi determinati a livello comunale, come la raccolta dei rifiuti e le tariffe degli asili nido e dei servizi idrici (Torino, Venezia, Firenze); i trasporti urbani, con una manifesta correlazione tra il prezzo dei biglietti e quello degli abbonamenti (Messina, Firenze, Palermo).

Inoltre, anche se i criteri di costruzione dell'indicatore di spesa, che privilegiano profili di consumo standard, tendono a minimizzare l'effetto della diversa disponibilità dei servizi, l'interrelazione delle diverse voci fornisce, nondimeno, il livello di relativa significatività statistica dei parametri utilizzati per il calcolo del Costo di cittadinanza nelle varie aree del Paese, utile ai fini della valutazione circa i differenziali di costo territoriali, indotta, non solo, dal diverso livello generale dei consumi.

Il peso sostenuto dagli utilizzatori nel panorama dei prezzi e delle tariffe dei vari servizi analizzati copre, infatti, solo una parte, non sempre prevalente, degli oneri di produzione complessivi; un prezzo più basso può derivare in maggior misura dalle scelte circa la distribuzione dei costi tra utilizzatori diretti e la collettività locale, piuttosto che da altri parametri, connessi alla loro efficienza, disponibilità e qualità.

Le graduatorie decrescenti delle diverse città al 2009, delineate per le voci di costo considerate (Tab.3), confermano, infine, la loro significativa variabilità e consentono la valutazione del peso di ciascuna di esse rispetto alla spesa complessiva.

Senza considerare la spesa sanitaria, piuttosto uniforme tra i Comuni, si evidenzia:

- Cagliari, città con il Costo di Cittadinanza più alto, si colloca per la maggior parte delle voci agli ultimi posti della graduatoria con l'eccezione già rilevata della spesa energetica (primo posto) e della raccolta rifiuti (quinto posto);
- Milano, la metropoli più economica, conserva il primato nel costo dei servizi idrici e nelle addizionali, mantenendo prezzi relativamente contenuti per l'abbonamento mensile di trasporto urbano, la spesa energetica e di raccolta dei rifiuti; la corsa taxi è, invece, tra le più alte;
- Palermo, terza posizione generale, si ritrova nelle posizioni più elevate solo per il costo dell'abbonamento mensile di trasporto e la spesa energetica totale;
- Torino, città tra le più care, evidenzia una spesa di raccolta rifiuti ed energetica tra le più economiche;

- Catania si colloca ai primi posti della graduatoria per effetto essenzialmente degli elevati livelli delle tariffe di raccolta rifiuti, della spesa energetica complessiva e delle addizionali IRPEF;
- La posizione di Bologna tra le prime sei città è ascrivibile principalmente alle addizionali IRPEF, ai costi di trasporto (sia urbano che taxi), alle rette degli asili, ai servizi idrici.

Tab. 3 – Costo di cittadinanza standard nelle città metropolitane nel 2009

Graduatorie decrescenti

Città	Rette asilo nido (per un decimo delle famiglie)	Media Tari/Tarsu per una abitazione di 80 mq	23 prescrizioni di farmaci	Un codice bianco al pronto soccorso	Due impegnative analisi	Due impegnative fino a otto prestazioni	48 biglietti orari trasporto	10 abbonamenti mensili ordinari trasporto	Servizi idrici integrati (spesa annua per 200 mc)	Taxi (media per 5 corse di 5 km 15 minuti)	Spesa energetica totale (EI+Gas)	Totale Costo (al netto imposte locali)	Addizionale Irpef comunale e regionale	Totale Costo di cittadinanza (comprese imposte locali)
TORINO	1	10	2	1	5	5	4	5	6	4	9	5	5	4
MILANO	6	7	2	1	1	1	5	8	14	2	10	14	14	14
GENOVA	5	6	2	1	5	5	5	3	2	5	11	4	2	2
VENEZIA	11	4	2	1	5	5	3	11	13	1	14	13	12	13
TRIESTE	3	12	11	14	5	5	1	12	5	5	6	8	10	11
BOLOGNA	4	11	11	1	5	5	2	5	4	3	12	10	2	6
FIRENZE	2	14	11	1	5	5	5	4	1	7	7	3	13	10
ROMA	13	3	1	1	5	5	5	8	12	7	3	6	5	7
NAPOLI	14	1	10	1	5	5	9	2	11	13	4	9	5	9
BARI	12	13	2	1	5	5	13	7	3	12	13	12	5	12
MESSINA	9	9	2	1	4	4	14	8	9	9	8	11	1	8
CATANIA	7	2	2	1	2	2	11	13	10	11	5	7	4	5
PALERMO	8	8	2	1	3	3	9	1	8	14	2	2	9	3
CAGLIARI	10	5	11	1	5	5	11	14	7	9	1	1	11	1

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati di fonti varie

3. Confronto con gli anni precedenti

La posizione delle città nelle rispettive graduatorie decrescenti nel triennio considerato (Tab.4 e Fig. 2), non subisce sensibili spostamenti, fatta eccezione per Genova, che passa dal sesto posto del 2007 al secondo del 2009 (per gli aumenti nei costi della raccolta rifiuti, dei servizi idrici e, soprattutto, delle addizionali IRPEF); sale, dal nono al quinto posto Catania (per l'aumento, nel 2008, in particolare del biglietto di trasporto urbano, della corsa taxi e delle addizionali IRPEF); e per Messina, che scende, invece, dal terzo all'ottavo, grazie, in particolare, alla rimodulazione dei costi di trasporto urbano, con moderato incremento del biglietto orario (da 0,90 a 1,10 euro), in relazione ad una contestuale, significativa, riduzione dell'abbonamento mensile personale (30 euro rispetto ai 51,65).

Le rimanenti città, nella sequenza decrescente del Costo di cittadinanza, conservano nel 2009 la stessa posizione del 2007 (Torino, Roma, Bari, Cagliari), o la variano marginalmente.

Il Costo relativo all'anno 2008 (comprese le addizionali IRPEF) si attesta in media sui 3.685 euro (Fig. 3) con un incremento medio del 7,7% rispetto al 2007 (Tab.5), principalmente dovuto agli aumenti registrati nella spesa energetica (+13,3%) nei servizi idrici (+4,0%) e nei taxi (+3,5%). Aumenti solo in parte moderati dalla flessione del costo degli abbonamenti mensili ordinari di trasporto pubblico (-4,0%), in particolare nelle città di Messina (-41,9%).

Nell'ambito dei 14 comuni metropolitani gli aggravii di spesa maggiori risultano a Genova (+14,2%), Venezia (+12,7%) e Bari (+12%), soprattutto in conseguenza del maggior peso delle aliquote addizionali IRPEF, in diminuzione invece a Milano.

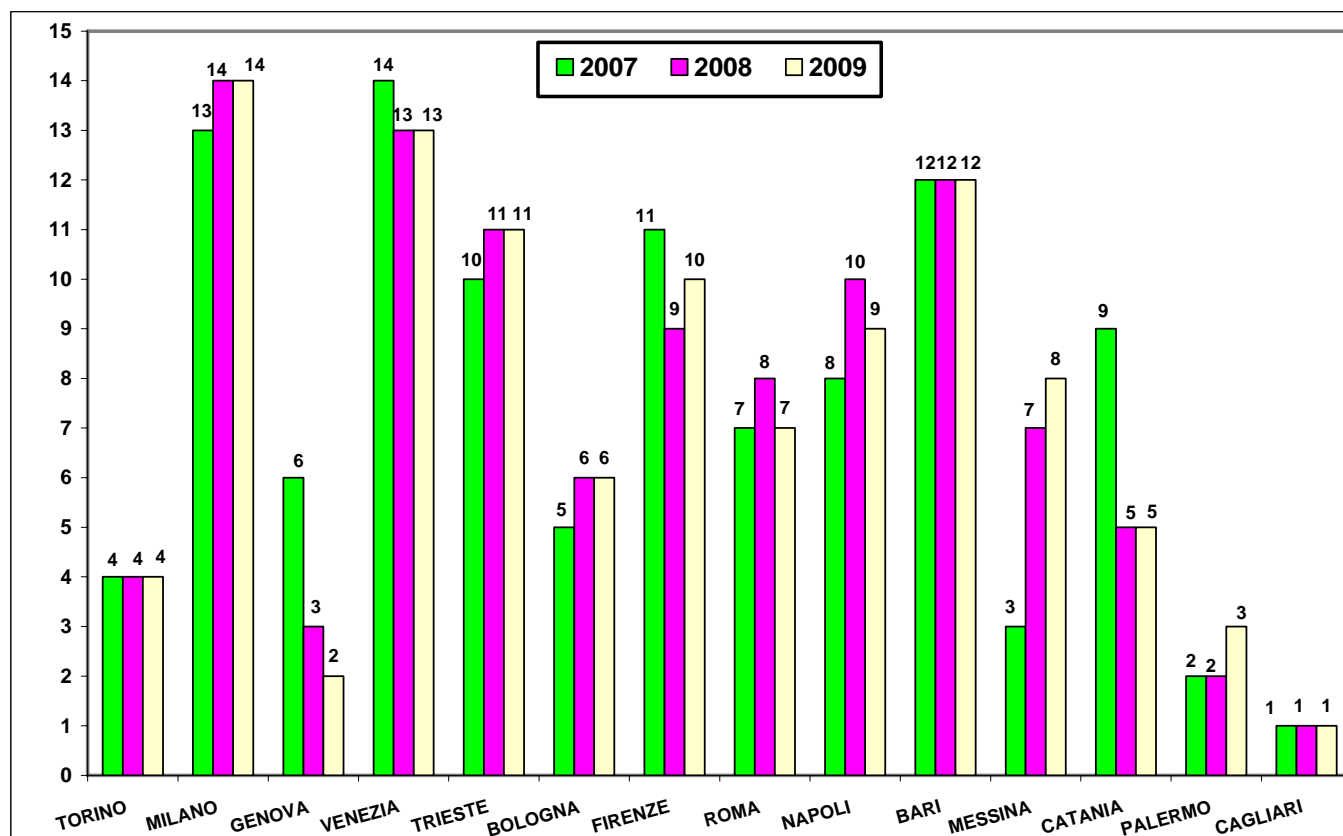
Il costo del 2009, invece, rispetto all'anno precedente mostra una flessione dell'1,8%, essenzialmente ascrivibile alla riduzione dei prezzi di elettricità e gas (-2,2%).

Solo due città che registrano un aumento del Costo di cittadinanza tra il 2008 ed il 2009: Roma (+0,5%), soprattutto per effetto degli aumenti registrati nei servizi idrici e nella spesa sanitaria e Napoli (+0,14%), per gli aumenti della Tarsu (+46,2%) e degli abbonamenti mensili ordinari di trasporto pubblico (+1,4%).

**Tab. 4 - Costo di cittadinanza standard nelle città metropolitane (*)
(comprese addizionali IRPEF) – Graduatorie decrescenti**

Città	2007		2008		2009	
	euro	Graduatoria 2007	euro	Graduatoria 2008	euro	Graduatoria 2009
TORINO	3.542	4	3.748	4	3.721	4
MILANO	3.145	13	3.271	14	3.165	14
GENOVA	3.444	6	3.933	3	3.864	2
VENEZIA	2.962	14	3.338	13	3.274	13
TRIESTE	3.382	10	3.583	11	3.535	11
BOLOGNA	3.445	5	3.724	6	3.652	6
FIRENZE	3.243	11	3.599	9	3.554	10
ROMA	3.424	7	3.616	8	3.633	7
NAPOLI	3.419	8	3.587	10	3.592	9
BARI	3.145	12	3.522	12	3.466	12
MESSINA	3.690	3	3.672	7	3.626	8
CATANIA	3.405	9	3.733	5	3.657	5
PALERMO	3.762	2	3.950	2	3.797	3
CAGLIARI	3.918	1	4.316	1	4.140	1
MEDIA	3.423	-	3.685	-	3.620	-

**Fig. 2 - Costo di cittadinanza standard nelle città metropolitane (*)
(comprese addizionali IRPEF) – Graduatorie decrescenti**



Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati di fonti varie. (*) 2007 al netto dell'ICI prima casa.

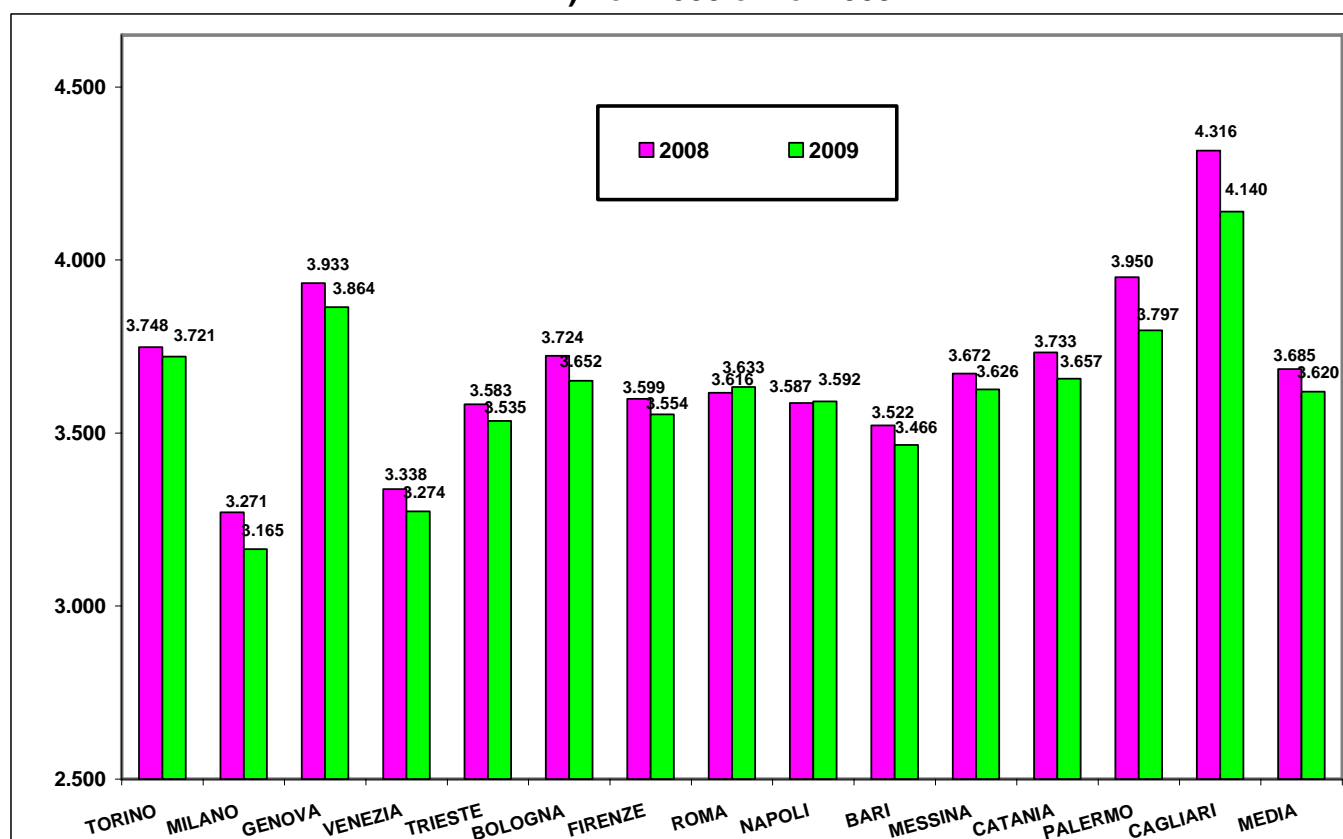
Tab. 5 – Costo di cittadinanza standard nelle città metropolitane (*)

(Variazioni % 2007-2008-2009)

Città	Spesa al netto addizionali Irpef		Spesa comprese addizionali Irpef	
	2007-2008	2008-2009	2007-2008	2008-2009
TORINO	7,21	-0,88	5,82	-0,72
MILANO	6,43	-3,73	4,01	-3,26
GENOVA	7,68	-2,19	14,21	-1,77
VENEZIA	7,44	-2,25	12,70	-1,91
TRIESTE	7,27	-1,62	5,95	-1,34
BOLOGNA	7,50	-2,42	8,10	-1,93
FIRENZE	12,63	-1,41	10,95	-1,24
ROMA	7,01	0,58	5,61	0,47
NAPOLI	6,16	0,17	4,93	0,14
BARI	7,45	-2,00	11,98	-1,61
MESSINA	-0,63	-1,61	-0,49	-1,26
CATANIA	6,50	-2,52	9,63	-2,03
PALERMO	6,05	-4,65	5,01	-3,88
CAGLIARI	11,92	-4,70	10,16	-4,07
MEDIA	7,23	-2,15	7,65	-1,78

(*) 2007 al netto dell'ICI prima casa.

Fig. 3 – Costo di cittadinanza standard nelle città metropolitane (comprese le addizionali IRPEF) nel 2008 e nel 2009



Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati di fonti varie

Tab. 6 – Costo di cittadinanza standard nelle città metropolitane al 2007

Città	Spesa al lordo dell'ICI e delle addizionali Irpef		Spesa al netto ICI e addizionali Irpef		Spesa al netto ICI e al lordo addizionali Irpef	
	euro	N.I. media=100	euro	N.I. media=100	euro	N.I. media=100
TORINO	3.665	101,0	2.858	100,6	3.542	103,5
MILANO	3.477	95,9	2.688	94,6	3.145	91,9
GENOVA	3.678	101,4	2.951	103,9	3.444	100,6
VENEZIA	3.030	83,5	2.638	92,8	2.962	86,5
TRIESTE	3.567	98,3	2.770	97,5	3.382	98,8
BOLOGNA	3.817	105,2	2.761	97,2	3.445	100,6
FIRENZE	3.641	100,4	2.811	99,0	3.243	94,7
ROMA	3.844	106,0	2.740	96,4	3.424	100,0
NAPOLI	3.629	100,0	2.735	96,2	3.419	99,9
BARI	3.308	91,2	2.641	93,0	3.145	91,9
MESSINA	3.731	102,9	2.898	102,0	3.690	107,8
CATANIA	3.550	97,9	2.829	99,6	3.405	99,5
PALERMO	3.886	107,1	3.114	109,6	3.762	109,9
CAGLIARI	3.958	109,1	3.342	117,6	3.918	114,4
MEDIA	3.627	100,0	2.841	100,0	3.423	100,0

Tab. 7 – Costo di cittadinanza standard nelle città metropolitane al 2008

Città	Spesa al netto addizionali Irpef		Spesa comprese addizionali Irpef	
	euro	N.I. media=100	euro	N.I. media=100
TORINO	3.064	100,6	3.748	101,7
MILANO	2.860	93,9	3.271	88,8
GENOVA	3.177	104,3	3.933	106,7
VENEZIA	2.834	93,0	3.338	90,6
TRIESTE	2.971	97,5	3.583	97,2
BOLOGNA	2.968	97,4	3.724	101,0
FIRENZE	3.167	103,9	3.599	97,7
ROMA	2.932	96,2	3.616	98,1
NAPOLI	2.903	95,3	3.587	97,3
BARI	2.838	93,2	3.522	95,6
MESSINA	2.880	94,5	3.672	99,6
CATANIA	3.013	98,9	3.733	101,3
PALERMO	3.302	108,4	3.950	107,2
CAGLIARI	3.740	122,8	4.316	117,1
MEDIA	3.046	100,0	3.685	100,0

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati di fonti varie

Tab. 8 - Costo di cittadinanza standard nelle città metropolitane al 2007 (euro)

Città	Rette asilo nido (per un decimo delle famiglie)	Media Tari/Tarsu per una abitazione di 80 mq	23 prescrizioni di farmaci	Un codice bianco al pronto soccorso	Due impegnative analisi	Due impegnative fino a otto prestazioni	48 biglietti orari trasporto	10 abbonamenti mensili ordinari trasporto	Servizi idrici integrati (spesa annua per 200 mc)	Taxi (media per 5 corse di 5 km 15 minuti)	Spesa energetica totale (El+Gas)	Totale Costo (al netto imposte locali)	Addizionale Irpef comunale e regionale	Totale Costo di cittadinanza (comprese imposte locali)
TORINO	381	182	46	25	72	72	37	320	216	70	1.436	2.858	684	3.542
MILANO	249	210	46	25	92	92	38	300	103	70	1.463	2.688	458	3.145
GENOVA	257	199	46	25	72	72	38	360	385	69	1.427	2.951	493	3.444
VENEZIA	217	247	46	25	72	72	48	260	169	71	1.410	2.638	324	2.962
TRIESTE	337	186	0	8	72	72	48	258	244	64	1.481	2.770	612	3.382
BOLOGNA	278	186	0	25	72	72	48	320	298	65	1.396	2.761	684	3.445
FIRENZE	377	125	0	25	72	72	49	340	375	67	1.308	2.811	432	3.243
ROMA	172	276	0	25	72	72	38	300	191	57	1.537	2.740	684	3.424
NAPOLI	110	226	35	25	72	72	32	350	212	57	1.543	2.735	684	3.419
BARI	193	153	46	25	72	72	31	310	316	60	1.363	2.641	504	3.145
MESSINA	233	201	46	25	76	76	14	517	223	64	1.423	2.898	792	3.690
CATANIA	238	292	46	25	76	76	26	270	231	49	1.501	2.829	576	3.405
PALERMO	233	209	46	25	76	76	24	480	236	55	1.654	3.114	648	3.762
CAGLIARI	222	245	0	25	72	72	32	250	246	64	2.113	3.342	576	3.918
MEDIA	250	210	29	24	75	75	36	331	246	63	1.504	2.841	582	3.423

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati di fonti varie

Tab. 9 - Costo di cittadinanza standard nelle città metropolitane al 2008 (euro)

Città	Rette asilo nido (per un decimo delle famiglie)	Media Tari/Tarsu per una abitazione di 80 mq	23 prescrizioni di farmaci	Un codice bianco al pronto soccorso	Due impegnative analisi	Due impegnative fino a otto prestazioni	48 biglietti orari trasporto	10 abbonamenti mensili ordinari trasporto	Servizi idrici integrati (spesa annua per 200 mc)	Taxi (media per 5 corse di 5 km 15 minuti)	Spesa energetica totale (El+Gas)	Totale Costo (al netto imposte locali)	Addizionale Irpef comunale e regionale	Totale Costo di cittadinanza (comprese imposte locali)
TORINO	387	189	46	25	72	72	41	320	236	70	1.605	3.064	684	3.748
MILANO	249	210	46	25	92	92	38	300	103	72	1.634	2.860	411	3.271
GENOVA	264	223	46	25	72	72	38	360	407	69	1.601	3.177	756	3.933
VENEZIA	217	247	46	25	72	72	42	280	175	71	1.586	2.834	504	3.338
TRIESTE	337	190	0	8	72	72	48	263	268	64	1.650	2.971	612	3.583
BOLOGNA	278	191	0	25	72	72	48	320	321	71	1.569	2.968	756	3.724
FIRENZE	377	135	0	25	72	72	49	340	403	67	1.625	3.167	432	3.599
ROMA	172	276	0	25	72	72	38	300	196	67	1.714	2.932	684	3.616
NAPOLI	110	226	35	25	72	72	35	356	212	57	1.702	2.903	684	3.587
BARI	193	153	46	25	72	72	31	310	316	60	1.560	2.838	684	3.522
MESSINA	233	201	46	25	76	76	18	300	233	64	1.608	2.880	792	3.672
CATANIA	243	292	46	25	76	76	32	270	231	63	1.660	3.013	720	3.733
PALERMO	238	209	46	25	76	76	24	480	236	55	1.838	3.302	648	3.950
CAGLIARI	222	245	0	25	72	72	32	250	246	64	2.511	3.740	576	4.316
MEDIA	251	213	29	24	75	75	37	318	256	65	1.704	3.046	639	3.685

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati di fonti varie

ALLEGATI

A1 - IL SERVIZIO PUBBLICO DI ASILI NIDO

A2 - IL SERVIZIO DI RACCOLTA DEI RIFIUTI

A3 - I SERVIZI SANITARI

A4 - IL TRASPORTO LOCALE

A5 - LE UTENZE DOMESTICHE

A6 – LE ADDIZIONALI IRPEF COMUNALI E REGIONALI

A1 - Il servizio pubblico di asili nido

Sintesi

- Il servizio pubblico di asili nido è di competenza dei comuni, che stabiliscono rette mensili di frequenza proporzionali al reddito del nucleo familiare;
- Il calcolo della quota di spesa standard per asili nido che concorre al costo di cittadinanza è stato effettuato sulla base della retta mensile stabilita dal comune, rispetto ad una famiglia di due lavoratori con un reddito imponibile annuo pari a 36.000 euro (ISEE associato 18.000 euro), con un figlio frequentante il nido cinque giorni alla settimana (per 11 mesi e nel 10% dei casi);
- nel 2009 il costo standard più alto si paga a Firenze (euro 377), Trieste (348) e Torino (347), le sole che, unitamente a Bologna (euro 278) e Palermo (euro 273), si collocano sopra la media (euro 249);
- le città con le quote più basse sono, invece, Napoli (euro 110, in cui vige però il tempo corto pari mediamente a sei ore al giorno), Roma (euro 173) e Bari (euro 193);
- l'incidenza della spesa annua sul reddito ISEE (1,3% nella media delle città) conferma l'evidenza di una spiccata variabilità territoriale, che va dalle quote più basse (inferiori all'1%) di Napoli, Roma e Bari, a quelle maggiori (poco meno del 2%) di Firenze (1,9%), Torino e Trieste (1,8%);
- nel 2009, rispetto al 2008, a Genova (-12,50%) e Torino (-10,51%) la retta mensile risulta in diminuzione in seguito alla rimodulazione delle fasce di reddito ISEE associate alla quota;
- i comuni che mostrano un incremento della retta sono, invece, Palermo (+14,81%) e Trieste (+3,27%).

Il quadro normativo e gli obiettivi

In Italia il servizio nido pubblico, rivolto ai bambini fino ai tre anni, è stato istituito ufficialmente con la legge 1044 del 1971 (Piano quinquennale per l'istituzione degli asili nido comunali con il concorso dello Stato), basata sulle nuove acquisizioni in tema culturale e pedagogico, nei cui obiettivi gli asili-nido sono stati ufficialmente riconosciuti come servizi pubblici sociali, rivolti a tutta la cittadinanza e gestiti direttamente dalle amministrazioni pubbliche. La Legge fissa il ruolo programmatico delle Regioni e gestionale dei Comuni e sancisce la rispondenza alle esigenze della famiglia quanto a localizzazione, modalità di funzionamento e partecipazione, qualificazione del personale, assistenza sanitaria e strutture atte a garantire lo sviluppo armonico del bambino. Gli aspetti più innovativi si rilevano esplicitamente nel contesto di una politica per la famiglia e sono evidenziati nel primo articolo, dove si sottolinea che il servizio nido, provvedendo alla temporanea custodia dei bambini, si pone come sostegno alle donne lavoratrici, non solo per consentire concretamente le pari opportunità, ma anche per promuovere l'occupazione femminile, facilitandone l'accesso.

Le tariffe ed il costo di cittadinanza

Gli Asili nido pubblici sono gestiti direttamente dai comuni, che, in base al bilancio di previsione annuale, definiscono la quota di copertura del servizio a carico dell'utente, con un livello minimo pari al 50%. Le tariffe sono di norma in funzione del reddito del richiedente e sono previste agevolazioni per i cui beneficiari i comuni fanno la facoltà di stabilire diversificati scaglioni dell'Indicatore di Situazione Economica Equivalente (ISEE) del nucleo familiare.

Per il calcolo del costo di cittadinanza sono state raccolte le tariffe degli asili nido, fornite dagli uffici comunali delle città metropolitane osservate. La retta mensile risulta differenziata rispetto alla frequenza dei bambini a tempo pieno (mediamente 9 ore al giorno) e a tempo corto (6 ore al giorno) e, talvolta, del numero di figli iscritti presso l'asilo stesso; gli scaglioni tariffari sono proporzionali al reddito del nucleo familiare e sono caratterizzati da una forte eterogeneità comunale, in funzione delle differenziate classi di reddito e fasce di esenzione stabilite.

La stima della quota parte del costo di cittadinanza riferita al servizio di asilo nido è stata elaborata tenendo conto della spesa da sostenere da famiglie appartenenti alla stessa classe di reddito annuo (ISEE 18.000 euro, con un figlio che frequenta l'asilo nido per 11 mesi, nel 10% dei casi), stabilita la effettiva possibilità di usufruire del servizio cinque

giorni alla settimana, sulla base dei posti disponibili comunali rispetto al numero totale di bambini compresi tra 0 e 3 anni aventi diritto.

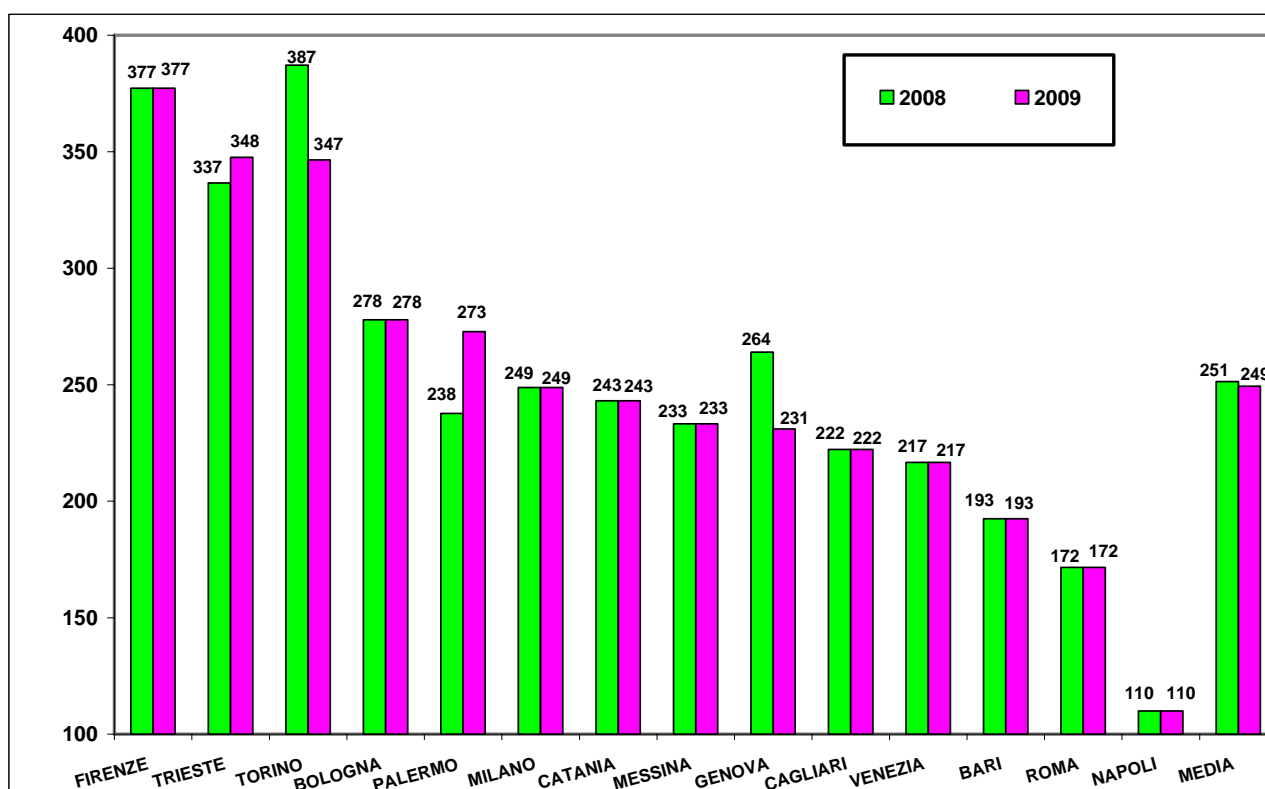
Osservando le 14 città oggetto di analisi, nel 2009 il costo standard più alto (Tab. A1.1 e Fig.A1.1) si paga a Firenze (euro 377), Trieste (348) e Torino (347), le sole, unitamente a Bologna e Palermo, che si collocano sopra la media (euro 249); le città con le quote più basse sono, invece, Napoli (euro 110, in cui vige però il tempo corto pari mediamente a sei ore al giorno), Roma (172) e Bari (193).

Tab. A1.1 – Spesa standard per asili nido nelle città metropolitane

Città	Euro			Numero Indice media=100		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
TORINO	381	387	347	152,4	154,1	138,9
MILANO	249	249	249	99,6	99,0	99,8
GENOVA	257	264	231	103,1	105,0	92,6
VENEZIA	217	217	217	86,8	86,2	86,9
TRIESTE	337	337	348	134,8	133,9	139,4
BOLOGNA	278	278	278	111,3	110,6	111,5
FIRENZE	377	377	377	151,1	150,1	151,3
ROMA	172	172	172	68,7	68,3	68,8
NAPOLI	110	110	110	44,1	43,8	44,1
BARI	193	193	193	77,1	76,6	77,2
MESSINA	233	233	233	93,4	92,8	93,5
CATANIA	238	243	243	95,2	96,7	97,5
PALERMO	233	238	273	93,4	94,5	109,4
CAGLIARI	222	222	222	89,0	88,4	89,1
MEDIA	250	251	249	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati comunali

Fig. A1.1 – Spesa standard per asili nido nelle città metropolitane (euro)



Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati comunali

Il quadro delle rette mensili (Tab.A1.2) pone in risalto, con riguardo alla variazione % media del 2009 rispetto al 2008, un calo dello 0,78%, essenzialmente derivante dalla diminuzione della spesa che si riscontra a Genova (-12,50%) e Torino (-10,51%), in seguito alla rimodulazione delle fasce di reddito ISEE associate alla quota stabilita dalle rispettive amministrazioni comunali. I comuni che hanno deciso un incremento della retta sono stati, invece, Palermo (+14,81%) e Trieste (+3,27%).

Nel 2008 rispetto al 2007 (mediamente +0,66%) gli incrementi della retta di frequenza si rilevano unicamente nei comuni di Genova (+2,56%), Catania (+2,31%), Palermo (+1,89%) e Torino (+1,73%).

In termini di incidenza di costo annuo per asili nido sul reddito ISEE (1,3% nella media delle città), le quote confermano una spiccata variabilità territoriale (Tab.A1.2), che va dai livelli inferiori (meno dell'1%) di Napoli, Roma e Bari, a quelli maggiori (vicini al 2%) di Firenze (1,9%), Torino e Trieste (1,8%).

Tab. A1.2 – Rette mensili per asili nido nelle città metropolitane

Città	Euro			Variazioni %		Quota % di costo annuo su reddito Isee 18.000€
	2007	2008	2009	2007-08	2008-09	
TORINO	346	352	315	1,73	-10,51	1,75
MILANO	232	232	232	0,00	0,00	1,29
GENOVA	234	240	210	2,56	-12,50	1,17
VENEZIA	197	197	197	0,00	0,00	1,09
TRIESTE	306	306	316	0,00	3,27	1,76
BOLOGNA	243	243	243	0,00	0,00	1,35
FIRENZE	343	343	343	0,00	0,00	1,91
ROMA	156	156	156	0,00	0,00	0,87
NAPOLI	100	100	100	0,00	0,00	0,56
BARI	175	175	175	0,00	0,00	0,97
MESSINA	212	212	212	0,00	0,00	1,18
CATANIA	216	221	221	2,31	0,00	1,23
PALERMO	212	216	248	1,89	14,81	1,38
CAGLIARI	202	202	202	0,00	0,00	1,12
MEDIA	227	228	226	0,66	-0,78	1,26

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati comunali

A2 - Il servizio di raccolta dei rifiuti

Sintesi

- La Tarsu è la tassa sui rifiuti solidi urbani; la Tia è la tariffa di igiene ambientale;
- paga chi occupa o dispone di locali o aree scoperte adibiti a qualsiasi uso nel territorio comunale (proprietario, affittuario o usufruttuario);
- la Tarsu è riscossa dal Comune; la Tia dall'ente che gestisce il servizio, secondo le disposizioni del Comune;
- la Tarsu è calcolata in base ai metri quadrati del locale, rispetto al suo uso (abitazione, ufficio, negozio), moltiplicati per un coefficiente;
- la Tia, per le utenze domestiche, è calcolata in base ai metri quadrati del locale ed al numero di componenti del nucleo familiare occupante; per le utenze non domestiche, in base all'attività svolta. E' composta da una quota fissa, riferita alla copertura dei costi fissi, e da una variabile che copre gli oneri di gestione ed è attribuita in base ai rifiuti prodotti quantificabili in modo oggettivo (sacchi riempiti), oppure presunto (consumo medio pro capite);
- nell'ambito delle 14 città metropolitane, solo Genova, Venezia, Firenze e Roma per il servizio di igiene urbana hanno adottato la tariffa, mentre tutte le altre sono ancora in regime Tarsu;
- la spesa 2007, 2008 e 2009 per il servizio di igiene urbana è stata calcolata con riferimento ad una tipologia familiare di 3 persone in appartamento di 80 mq, con livello ISEE pari a 18.000 euro;
- il regime fiscale, oltre l'IVA, stabilita per legge nella misura del 10%, prevede una addizionale provinciale fino al 5%; le uniche città che non applicano la massima quota prevista sono Firenze e Bari, che prevedono rispettivamente un'aliquota del 3% e del 4%;
- le città in cui la spesa è più bassa (al lordo delle imposte) per le tipologie familiari osservate nel 2007 come nel 2009 sono Firenze (135 euro) e Bari (153 euro);
- Firenze, inoltre, ha già introdotto la tariffa e finanzia quindi il 100% dei costi del servizio;
- le città più care sono invece Napoli (331 euro), Catania (291 euro) e Roma (276 euro).

Le caratteristiche del servizio

Il servizio di raccolta dei rifiuti va considerato come prima fase del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti. Nonostante la possibilità che soggetti distinti gestiscano diverse fasi, infatti, dal punto di vista organizzativo l'intero ciclo deve essere coordinato a livello di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e, per quanto riguarda il finanziamento, la tariffa pagata dagli utenti deve coprire l'intera lavorazione dei rifiuti, comprese le fasi di trattamento, riutilizzo, riciclaggio, recupero e smaltimento.

Si tratta prevalentemente di attività ad alta intensità di capitale, sempre più orientate verso uno sviluppo integrato di tipo industriale. Questa prospettiva tecnologico-industriale della gestione dei rifiuti è una necessità improrogabile, resa prioritaria dall'emergenza ambientale e dalla saturazione dei siti di smaltimento, ma correttamente interpretata può diventare anche l'occasione di nuova occupazione, una spinta alla ricerca e all'innovazione tecnologica e uno stimolo all'impiego di materie prime e fonti di energia alternative.

Il marcato profilo ambientale della materia si accompagna ad altre caratteristiche di servizio pubblico. Innanzi tutto, il servizio di igiene urbana deve essere continuo, in quanto fondamentale per tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruizione dei cittadini. Da tale principio ne discendono altri, quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: se i cittadini sono obbligati a collaborare per il corretto svolgimento del servizio da parte del soggetto gestore, è necessario tuttavia garantire loro che il servizio sia disponibile ed accessibile nella stessa adeguata misura.

Modelli di gestione del ciclo integrato a livello di ATO

Il quadro che emerge dalla normativa in vigore può essere delineato dai seguenti obiettivi a livello di ATO:

- autosufficienza in termini di impianti di trattamento e smaltimento dei RSU prodotti;
- disponibilità di almeno un impianto a tecnologia complessa e di una discarica;
- limiti progressivi per lo smaltimento in discarica dei rifiuti biodegradabili (173 kg/ab al 2008; 115 kg/ab al 2011; 81 kg/ab al 2018); la parte biodegradabile che non va in discarica deve essere sottoposta a trattamento aerobico, anaerobico e/o termovalorizzazione;
- divieto di smaltimento in discarica per i rifiuti con potere calorifico inferiore (PCI) superiore a 13.000 kJ/kg, che possono essere termovalorizzate;
- obiettivi progressivi di raccolta differenziata;

- obiettivi di recupero/riciclaggio degli imballaggi (entro il 2008: almeno il 60% in peso recuperato; 55-80% riciclato).

L'obiettivo di fondo è quello di rendere autosufficiente l'ATO (potendo anche ricorrere a una definizione territoriale di ATO diversa da quella provinciale, per ottimizzare l'uso degli impianti) e minimizzare il ricorso alla discarica. Dati questi punti fermi, la possibilità di scelta fra diverse soluzioni tecnologiche, impiantistiche e di principio è molto ampia.

Il livello e la qualità della raccolta differenziata, posto il rispetto dei limiti quantitativi di legge, possono variare in funzione delle modalità di raccolta (di prossimità, porta a porta, a giorni prestabiliti), della tipologia di frazioni merceologiche differenziate (carta, vetro, alluminio, plastica, umido, etc.), e della selezione delle tipologie di produttori⁵.

Il riciclaggio delle frazioni differenziate umide (compostaggio) e secche (carta, vetro, metalli e plastiche reintrodotte nel ciclo produttivo come materie prime seconde) è una delle possibilità, cui si aggiunge il recupero di materia e di energia (soprattutto mediante termovalorizzazione delle frazioni secche ad alto PCI). Per i rifiuti indifferenziati ci sono altre opzioni, fra cui la termovalorizzazione del cosiddetto "rifiuto tal quale" (residuo secco selezionato dall'umido, ma non pretrattato), ovvero la biostabilizzazione con produzione di CDR e FOS. Le varie soluzioni organizzative e impiantistiche vanno combinate per chiudere il ciclo dei rifiuti in modo autosufficiente sul territorio di riferimento.

La chiusura del ciclo è fondamentale e la programmazione impiantistica deve assicurare la coerenza e la compatibilità delle varie scelte tenendo presente tutte le implicazioni. L'incremento delle frazioni raccolte in modo differenziato deve poter contare su sbocchi per il riciclaggio nell'industria o sulla possibilità di recupero energetico o di materia; la produzione di compost di qualità ha senso se può essere utilizzato come ammendante per terreni agricoli possibilmente locali; la produzione di CDR è giustificata se esiste un'impiantistica in grado di utilizzare il combustibile (cementifici, termovalorizzatori, centrali elettriche idonee a bruciare il CDR in miscela con i combustibili fossili tradizionali). In mancanza di sbocchi per la chiusura del ciclo, la RD aggrava i costi di raccolta e finisce comunque in discarica: eventuali trattamenti si riducono a passaggi che trasformano i RSU in rifiuti speciali da stoccare in qualche modo, riproducendo il meccanismo di

⁵ Ad esempio, la qualità della carta differenziata cambia se si tratta di rifiuti differenziati dalle famiglie (carta da macero) o di sfridi di lavorazione di piccole aziende come le tipografie: in quest'ultimo caso il valore della carta come materia prima seconda è, infatti, più alto e quindi può essere conveniente raccoglierla separatamente. Un caso analogo è quello dei rifiuti organici umidi derivanti dal circuito della ristorazione o dai mercati, di qualità più alta rispetto all'umido raccolto presso le famiglie; la raccolta separata dell'umido familiare può comunque essere conveniente se il residuo secco non riciclabile viene termovalorizzato, in quanto ne aumenta il potere calorifico.

accantonamento delle discariche, con analoghe conseguenze in termini di emergenza rifiuti.

La normativa vigente ed i criteri di tariffazione

Il servizio di raccolta rifiuti va inquadrato nel più ampio progetto di gestione integrata del ciclo dei rifiuti urbani, che comprende anche le fasi successive alla raccolta: riciclaggio, riutilizzo, recupero, trattamento e smaltimento.

Il settore è stato recentemente interessato da una complessa riforma nazionale, che avrebbe dovuto semplificare la normativa ambientale, concentrandola in una sorta di testo unico, e che invece ha lasciato aperte numerose questioni interpretative e vuoti normativi che hanno creato un clima di estrema incertezza, caratterizzato dal proliferare di ulteriori interventi orientati a modificare, integrare, sospendere o addirittura invalidare il testo approvato.

La tutela dell'ambiente rientra fra le materie su cui lo Stato ha competenza esclusiva, per cui le Regioni non possono legiferare in deroga rispetto agli indirizzi nazionali. Sulla base di tali competenze il legislatore nazionale ha approvato nel 2006 il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Decreto Ambientale, DA), che disciplina la materia ambientale con specifico riferimento alle procedure di valutazione e autorizzazione dei piani e delle opere ad elevato impatto ambientale, al settore delle acque ed a quello dei rifiuti.

Il provvedimento, che nelle intenzioni del legislatore doveva rappresentare una sorta di testo unico per i settori dei rifiuti e dell'acqua, ha sostituito il Decreto Ronchi in materia di rifiuti (D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22) e la Legge Galli sul servizio idrico (L. 5 gennaio 1994, n.36). Il Governo insediato successivamente all'approvazione del Decreto lo ha parzialmente rivisto in più punti mediante lo strumento dei decreti attuativi⁶.

Assetti istituzionali

Il DA istituisce anche per il settore dei rifiuti le Autorità d'Ambito (AA) a livello di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), richiamando la struttura istituzionale del settore idrico. L'AA dovrebbe assumere tutte le competenze degli enti locali che rientrano nell'ATO in materia

⁶ Interventi mirati a ripristinare in parte il panorama istituzionale, sopprimendo sul nascere l'Autorità di vigilanza sulle acque e sui rifiuti, ripristinando il Comitato di vigilanza sulle risorse idriche, prorogando le Autorità di Bacino e annullando gli effetti della soppressione dell'Osservatorio Nazionale Rifiuti (D.Lgs. 31 agosto 2006, n. 284); onde allineare l'Italia alle censure avanzate dalla Comunità Europea il 3 luglio 2006, sono state adottate definizioni più restrittive delle nozioni di rifiuto e di deposito temporaneo (D.Lgs. 8 novembre 2006 n. 284).

di gestione integrata dei rifiuti, compresa la realizzazione degli impianti; determinare la tariffa, approvare i Piani Finanziari e la relativa relazione dei soggetti gestori, sottoponendo il tutto all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, cui risponde anche per violazioni della normativa; organizzare, affidare e controllare il servizio integrato nell'ATO che, entro cinque anni, deve raggiungere l'autosufficienza di smaltimento, determinando gli obiettivi attraverso il Piano d'ambito.

Competenze dei vari livelli di governo nel settore rifiuti

Aumentano le competenze dirette dello Stato nell'individuazione, nella localizzazione e nel finanziamento di impianti di recupero e smaltimento rifiuti di interesse nazionale per modernizzare e riequilibrare il Paese, nonché nella definizione di accordi di programma per la realizzazione e/o l'esercizio all'interno di insediamenti industriali esistenti di impianti di recupero della raccolta differenziata (RD), di produzione di CDR o di compost non previsti dai Piani Regionali, purché sia assicurata l'adozione di tecnologie per la tutela ambientale e per la riduzione delle emissioni inquinanti.

Le Regioni svolgono le proprie competenze avvalendosi delle Agenzie regionali per la protezione ambientale (ARPA). Sono responsabili del controllo delle operazioni di gestione dei rifiuti, della funzionalità degli impianti e del rispetto della normativa. Fra le precisazioni che il nuovo DA introduce circa le materie soggette alla disciplina regionale, si rilevano:

- la regolamentazione della gestione integrata dei rifiuti, della cooperazione fra enti locali a livello di ATO e la previsione della costituzione delle AA;
- i criteri di regolazione degli affidamenti, la definizione dei requisiti tecnici generali per l'attività di gestione rifiuti e l'adozione di contratti di servizio tipo;
- l'adozione di direttive per incrementare la RD (con specifico riferimento alla selezione dell'umido) e per favorire il riciclo degli imballaggi (anche *Green Public Procurement*, GPP);
- fra le competenze circa la localizzazione degli impianti, c'è un nuovo riferimento all'incentivazione dell'autosmaltimento e alla definizione di criteri per individuare luoghi o impianti idonei allo smaltimento.

Il territorio di un ATO può essere in comune fra più Regioni ovvero uno stesso territorio comunale può essere diviso in più ATO, qualora le dimensioni siano eccedenti quelle medie degli ATO; le Regioni possono adottare modelli organizzativi in deroga rispetto a quello degli ATO, purché il Piano Regionale Rifiuti (PRR) rispetti la normativa nazionale.

Trasferite molte competenze amministrative e organizzative alle AA, le Province restano responsabili soprattutto della funzione di controllo dei requisiti per l'applicazione delle procedure semplificate di autorizzazione e su tutte le attività di gestione, intermediazione e commercio di rifiuti, con poteri ispettivi nei confronti dei soggetti operanti nel settore. Le Camere di commercio provinciali (CCIAA) raccolgono ed archiviano dati qualitativi e quantitativi su tutte le attività locali di raccolta e trasporto rifiuti, trasmettendo periodicamente i dati alle Agenzie regionali e delle pubbliche amministrazioni.

Viene soppressa la competenza comunale ad organizzare il servizio integrato e ad approvare i Piani Finanziari del soggetto affidatario del servizio. I Comuni concorrono alla disciplina della gestione dei RSU mediante regolamenti coerenti con i Piani d'Ambito e con i PRR; sono inoltre tenuti a fornire alla Regione, alla Provincia e alle AA tutte le informazioni richieste. L'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati viene spostata a livello regionale, rimanendo al Comune la potestà di esprimere il proprio parere. Entro un mese dalla comunicazione di appartenenza a un ATO, il Comune può presentare motivata e documentata richiesta di trasferimento ad un ATO limitrofo.

Il regime tariffario

Dal punto di vista del finanziamento del servizio, il Decreto Ronchi del 1997 aveva sostituito la tassa sui rifiuti (Tarsu), introducendo la copertura tariffaria integrale diretta dei costi del servizio (TARI), che comporta la defiscalizzazione del servizio con incremento della spesa diretta dei cittadini, in quanto nel regime Tarsu la tassa copriva solo una percentuale dei costi del servizio (variabile da comune a comune), mentre il residuo era coperto mediante ricorso alle entrate locali.

La tariffa non è stata applicata da tutti i comuni e nella maggior parte delle città metropolitane vige ancora il regime Tarsu, escluse Venezia, Genova, Firenze e Roma. Tra il 2000 ed il 2008 comunque il numero di comuni che adotta la tariffa è passato da 225 a 1193, mentre la popolazione coinvolta è salita da 2,3 a circa 17 milioni.

La struttura tariffaria è composta di un contributo fisso, orientato a coprire i costi comuni, e un contributo variabile, in ragione della produzione *effettiva o presunta* di rifiuti, che dovrebbe commisurare parte della spesa dei cittadini al loro contributo *effettivo o presunto*.

Il rispetto del principio di corrispondenza della spesa ai costi, finalizzato ad incentivare comportamenti virtuosi in termini di prevenzione, riduzione e differenziazione dei rifiuti, è attenuato da alcune disposizioni per l'esenzione parziale o totale dalla tariffa destinate alle famiglie in disagio economico, al fine di non trascurare il principio di equità.

Oltre ad alleggerire i bilanci degli enti locali, la manovra era quindi finalizzata a minimizzare domanda e costi del servizio. Da un lato, i comportamenti dei cittadini avrebbero dovuto essere responsabilizzati, inducendoli a ridurre e razionalizzare la produzione di rifiuti; dall'altro, per le aziende erogatrici era stato previsto un meccanismo finalizzato al contenimento dei costi (*price-cap*): nell'approvare i *piani finanziari* aziendali, sulla cui base viene computato il gettito complessivo da coprire mediante tariffa, l'amministrazione locale dovrebbe inserire una voce finalizzata al recupero di efficienza produttiva, da individuare in una determinata percentuale dei costi totali.

In realtà, il meccanismo di approvazione di piani finanziari successivi è complesso, in quanto la tempistica prevista dalla legge e le asimmetrie informative fra azienda regolata e ente regolatore (il Comune o l'Autorità d'Ambito) rendono difficile la verifica da parte dell'amministrazione della congruità e dell'adeguatezza delle richieste per l'anno successivo, finendo per riproporre un meccanismo di approvazione della copertura dei costi *a piè di lista*.

Con l'art. 238, il decreto ambientale ha successivamente modificato in parte il regime tariffario istituito dal Decreto Ronchi⁷.

La struttura tariffaria binomia

Dal punto di vista strutturale, la tariffa mantiene la forma binomia (parte fissa e parte variabile). La parte fissa è proporzionale alle superfici abitate, mentre la parte variabile è proporzionale al numero di componenti il nucleo familiare. Dalla combinazione dei valori assegnati alle due parti possono variare i criteri distributivi dei costi sulle utenze: ad esempio, a parità di costo totale, una struttura tariffaria con una parte fissa più elevata e una parte variabile più contenuta è caratterizzata da una *ratio* progressiva, che agevola i nuclei familiari numerosi rispetto a quelli che abitano appartamenti di grandi dimensioni. Nei Comuni che ancora adottano la Tarsu, invece, il costo del servizio è proporzionale solo alle superfici dei locali, anche se vengono applicate riduzioni per casi particolari.

La proporzionalità alla produzione di rifiuti

Nel nuovo regime tariffario istituito dal DA viene sottolineata la natura parametrica della proporzionalità alla produzione di rifiuti, facendo riferimento alla quantità e qualità *media ordinaria* del rifiuto prodotto dalla varie categorie di utenti: con ciò si supera quindi la precedente impostazione che indicava nella *tariffa puntuale* uno dei principali strumenti

⁷ La legge Finanziaria 2007 ha successivamente stabilito che, nelle more della completa attuazione del DA, il regime tariffario adottato da ciascun Comune per il 2006 sarebbe rimasto invariato per il 2007. Detta disposizione ha di fatto bloccato il passaggio al regime tariffario anche per il 2008.

per incentivare la prevenzione. Il DA non esclude la possibilità di utilizzare la tariffa come strumento incentivante la prevenzione, ma ne ha attenuato la portata lasciando le azioni in tal senso all'iniziativa locale e non prevedendole per legge.

La tariffa puntuale mette in relazione la parte variabile della tariffa all'*effettiva* produzione di rifiuti del singolo utente, inducendo comportamenti ecocompatibili. Dal punto di vista pratico, l'adozione di strumenti di misurazione dei rifiuti effettivamente prodotti e conferiti alla raccolta assume infatti una funzione incentivante che premia la prevenzione e la RD ed è coerente con il principio comunitario "*chi inquina paga*".

In realtà, l'adozione di strumenti puntuali di rilevazione dei rifiuti effettivamente conferiti presenta costi mediamente più elevati rispetto ai criteri presuntivi per la stima delle quantità di rifiuti prodotti dalle varie tipologie di utenza e richiede controlli più intensi. Sono utilizzabili diverse modalità di misurazione della quantità di rifiuti prodotti. Si va dall'impiego di sacchi "ufficiali" a pagamento differenziato per le varie tipologie di rifiuto, a sistemi che impiegano tecnologie innovative e costose, come i cassonetti ad apertura controllata mediante carte di riconoscimento dell'utente, corredati con strumenti di misurazione del peso o del volume conferiti.

L'efficacia dei vari sistemi di tariffazione puntuale dipende anche dal contesto abitativo e sociale di riferimento. Nelle zone ad alta densità abitativa, ad esempio, è più difficile svolgere controlli; dove il senso civico è meno sviluppato, inoltre, possono essere messi in atto comportamenti illeciti volti ad aggirare la responsabilità tariffaria, come l'utilizzo di sacchi falsificati, l'abbandono dei rifiuti fuori dai cassonetti, il danneggiamento delle tecnologie di lettura o dei sistemi di apertura dei cassonetti e così via. Per le realtà più complesse possono quindi essere più adatte soluzioni di *second best* con meccanismi intermedi che commisurano la parte variabile della tariffa alla produzione dei rifiuti di quartiere dell'anno precedente⁸.

Le agevolazioni e le competenze

Per quanto concerne direttamente i costi sostenuti dagli utenti, è prevista la possibilità di agevolazioni in caso di utilizzo stagionale o non continuativo dei locali soggetti a tariffa, tenendo conto anche di indici reddituali.

Per quanto riguarda le competenze, va segnalato un deciso orientamento a ridurre il ruolo del Comune come regolatore del servizio: come già detto, l'AA dovrebbe infatti subentrare nelle funzioni degli enti locali per quanto concerne la determinazione della tariffa e

⁸ In questo caso la misurazione dei rifiuti può avvenire a livello di depositi, con costi minori, ma l'incentivo alla prevenzione è senza dubbio attenuato e si rischia che alcuni utenti effettuino il conferimento dei rifiuti fuori dalla propria zona.

l'approvazione dei Piani Finanziari, mentre la riscossione della tariffa viene attribuita in via esclusiva ed automatica ai soggetti affidatari del servizio⁹.

La spesa per il servizio di igiene urbana nelle 14 città metropolitane

Va prima di tutto evidenziato che delle 14 città oggetto di studio, solo alcune hanno adottato la tariffa: Genova, Venezia, Firenze e Roma; le altre sono ancora in regime Tarsu¹⁰.

La Tab.A2.1 mostra la spesa 2007, 2008 e 2009 per il servizio di igiene urbana con riferimento alla tipologia familiare considerata (3 persone/80 mq/ISEE 18.000 euro).

**Tab. A2.1 - Spesa per il servizio di igiene urbana nelle città metropolitane
(2007 - 2009)**

Città	Valori assoluti (euro)			2009 (N.I. media= 100)
	2007	2008	2009	
TORINO	182,15	188,60	197,01	88,5
MILANO	209,76	209,76	209,76	94,3
GENOVA	186,48	222,63	229,98	103,4
VENEZIA	214,06	247,48	247,48	111,2
TRIESTE	247,48	189,52	194,86	87,6
BOLOGNA	185,84	191,36	195,04	87,7
FIRENZE	126,82	135,17	135,17	60,7
ROMA	275,99	275,95	275,95	124,0
NAPOLI	226,32	226,32	330,96	148,7
BARI	153,22	153,22	153,22	68,9
MESSINA	200,56	200,56	200,56	90,1
CATANIA	260,36	291,64	291,64	131,1
PALERMO	208,84	208,84	208,84	93,9
CAGLIARI	244,72	244,72	244,72	110,0
MEDIA	208,76	213,27	222,51	100,0

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati comunali

Il regime fiscale prevede l'IVA¹¹, stabilita nella misura del 10%, e un'addizionale provinciale non superiore al 5%. Tutte le città considerate applicano l'addizionale nella

⁹ Secondo il Decreto Ronchi, era invece facoltà del comune decidere se gestire direttamente la riscossione o delegarla al soggetto affidatario del servizio.

¹⁰ Nelle città in cui ancora vige la Tarsu, il prelievo tributario non copre necessariamente la totalità dei costi del servizio.

misura massima, tranne Firenze e Bari che prevedono un'aliquota rispettivamente pari al 3% ed al 4%, oltre ad essere anche le città metropolitane con il costo più contenuto per tutte le tipologie familiari osservate.

¹¹ Sul trattamento fiscale ed in particolare sull'IVA la questione è aperta e vi è un dibattito tra chi ritiene che sia dovuta su TIA ed anche su TARSU, chi ritiene che sia dovuta solo per la TIA e chi sostiene che sia illegittima. Sul tema recenti sentenze, della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale hanno stabilito che l'IVA del 10%, normalmente addebitata sulle bollette della tassa sui rifiuti, è illegittima. La Corte di Cassazione, allineandosi con l'orientamento degli altri Paesi dell'Unione europea, ha stabilito che il corrispettivo che i cittadini devono pagare per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, è una tassa e non una tariffa e pertanto non è addebitabile l'IVA. Per la spesa relativa al 2008 ed al 2009, essendo l'IVA ancora applicata, salvo eventuale rimborso, si è ritenuto di doverla calcolare con l'eccezione di Napoli per il 2009 che, aumentando la TARSU, ha esplicitamente escluso l'IVA.

A3 - I servizi sanitari

Sintesi

- Nel settore farmaceutico, la soppressione dei ticket nazionali consente alle Regioni un ampio margine di manovra nell'introduzione di nuovi ticket, riferiti alle ricette o alle singole confezioni, di entità variabile a seconda delle prescrizioni;
- le regioni Friuli V. Giulia, Emilia R., Toscana e Sardegna non applicano ticket; la Campania applica un ticket intermedio (1,5 Euro per confezione); tutte le altre regioni applicano lo stesso ticket (2 euro per confezione) tranne il Lazio che dal 2009 applica un ticket di 4 euro per confezione;
- Negli altri settori di assistenza sanitaria, la disciplina dei ticket continua a presentare una regolamentazione tendenzialmente omogenea sull'intero territorio nazionale;
- Per le prestazioni di diagnostica strumentale e specialistica ambulatoriale, è dovuta una partecipazione al costo pari all'85% della corrispondente tariffa regionale, fino ad un importo massimo di spesa di 51,65 euro per singola ricetta, che può contenere fino a un massimo di 8 prestazioni della stessa branca specialistica;
- Per le impegnative per analisi e diagnostica la spesa massima è prevista in Lombardia (92 euro x 2 impegnative); quella media Sicilia (76 euro x 2 impegnative) e la minima in tutte le altre regioni (72 euro x 2 impegnative);
- Per le prestazioni erogate in regime di Pronto Soccorso non seguite da ricovero, le regioni possono fissare una partecipazione al costo, fino ad un importo massimo di 51,65 euro per accesso (ridotto a 30,99 euro per gli assistiti che hanno diritto all'esenzione parziale);
- In tutte le regioni il ticket di PS è stato fissato in 25 euro, ad eccezione del Friuli V. Giulia (8 euro);
- Nel complesso del numero e tipologia di prestazioni considerate la spesa sanitaria standard varia dal minimo di Trieste (152,34 euro) alle quote più alte di Milano (255 euro) e Roma (249,60 euro). La spesa resta invariata nel 2007 e nel 2008, mentre aumenta per Roma con l'introduzione del ticket sui farmaci nel 2009.

Il quadro normativo

L'assunzione e la gestione del Servizio pubblico sanitario rappresentano l'adempimento di un dovere costituzionale cui il legislatore ha provveduto, in modo organico e compiuto, a partire dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale (SSN), con il quale la tutela della salute viene indirizzata a tutti gli appartenenti la comunità, ponendo gli oneri a carico della fiscalità generale.

In seguito, l'aumento degli oneri, unitamente ad una serie di questioni irrisolte, hanno dato luogo a ripetuti interventi legislativi, culminati nel D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, che, pur confermando la tutela del diritto alla salute e l'esigenza di un'erogazione omogenea delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ha disegnato un modello organizzativo di aziende sanitarie decentrato e dinamico, in grado, attraverso la flessibilità funzionale e la impostazione per obiettivi, di rispondere più adeguatamente, in termini quantitativi e qualitativi, alla domanda sanitaria. Le principali innovazioni riguardano:

- la regionalizzazione del servizio;
- l'attribuzione alle aziende sanitarie della personalità giuridica pubblica, con le conseguenti sfere di autonomia (amministrativa, contabile, ecc), con i propri organi decisionali, consultivi e di controllo;
- il finanziamento attribuito con le quote capitarie in funzione dei livelli uniformi di assistenza previsti nel Piano Sanitario Nazionale¹²;
- la responsabilizzazione degli organi direttivi per la gestione delle risorse ed il conseguimento dei risultati;
- la prefigurazione di un sistema di concorrenza tra strutture pubbliche e private, fondato sull'accreditamento e il finanziamento a tariffa delle strutture stesse.

Dal punto di vista del finanziamento del servizio, la grande novità introdotta dal D.Lgs. 502/92 è la sostituzione a partire dal 1995 della copertura dei costi mediante rimborsi a piè di lista con remunerazioni commisurate a determinate tariffe proporzionali alla quantità e qualità di prestazioni erogate. Questo processo di razionalizzazione viene portato a termine con il D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 229, più volte integrato e modificato, che completa la regionalizzazione del sistema e l'aziendalizzazione delle strutture, potenziando il ruolo dei Comuni nella programmazione sanitaria e nella valutazione dell'attività svolta dai direttori generali.

¹² Risorse proporzionali alla quantità e qualità di prestazioni erogate, in sostituzione dei rimborsi a piè di lista.

L'evoluzione in senso federalista del sistema di tutela della salute, dopo i primi passi compiuti con il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, si afferma più compiutamente con il D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56 (che dispone il nuovo sistema di finanziamento regionale dei servizi) e con la revisione del titolo V della Costituzione, attuata con Legge 18 ottobre 2001, n. 3, che contiene i presupposti per la futura approvazione di nuove e distinte discipline regionali della sanità pubblica e dell'assistenza farmaceutica.

Da un lato, alla legislazione statale spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; dall'altro, la tutela della salute rientra nella competenza concorrente affidata alle Regioni, che possono legiferare in materia nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale, nonché dei Livelli essenziali di assistenza (LEA).

La definizione a livello nazionale dei servizi che rientrano tra i LEA, che rappresenta la volontà di eliminare disuguaglianze nell'erogazione dell'assistenza sanitaria nelle varie aree del Paese, è stata affidata al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM 29 novembre 2001), su proposta del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Criteria di tariffazione e livelli di regolazione delle tariffe

Il SSN fornisce l'assistenza sanitaria a tutti i cittadini senza distinzioni di genere, residenza, età, reddito e lavoro e si basa su alcuni principi fondamentali:

- responsabilità pubblica della tutela della salute;
- universalità ed equità di accesso ai servizi sanitari;
- globalità di copertura in base alle necessità assistenziali di ciascuno, secondo quanto previsto dai Livelli essenziali di assistenza (LEA);
- finanziamento pubblico attraverso la fiscalità generale;
- "portabilità" dei diritti in tutto il territorio nazionale e reciprocità di assistenza con le altre regioni.

Assicura quindi un accesso ai servizi nel rispetto di alcuni principi, fra cui l'equità, l'appropriatezza delle cure e l'economicità nell'impiego delle risorse. Allo scopo di contenere i crescenti costi del SSN e di responsabilizzare la popolazione al momento della

richiesta di prestazioni specialistiche/diagnostiche o di farmaci, fin dai primi anni '80 è stata prevista una compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria, variabile secondo le prestazioni e soggetta a massimali di spesa (ticket), tutelando il principio di equità mediante il meccanismo delle esenzioni totali o parziali.

A livello nazionale, sono attualmente soggette alla partecipazione al costo da parte dei cittadini le seguenti prestazioni, incluse nei livelli essenziali di assistenza:

- prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale;
- prestazioni erogate in regime di ricovero diurno finalizzato ad accertamenti diagnostici;
- prestazioni di assistenza termale;
- prestazioni di assistenza riabilitativa extraospedaliera erogate in regime domiciliare, ambulatoriale, semi-residenziale e residenziale.

Dal 1° gennaio 2001 è stata abolita a livello nazionale ogni forma di partecipazione degli assistiti al costo delle prestazioni farmaceutiche relative ai medicinali di classe A. Tuttavia, in funzione di quanto previsto dalla Legge 405 del 2001, per lo scostamento dal tetto programmato di spesa farmaceutica, alcune Regioni hanno successivamente adottato delle delibere per il reintegro del ticket sui medicinali, precedentemente soppresso (prevalentemente quota fissa di compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini per confezione).

Dal 1° dicembre 2001 per i farmaci non più coperti da brevetto (i cosiddetti "farmaci equivalenti") e rimborsati SSN, è stato introdotto il sistema del prezzo di riferimento che prevede che sia a carico del paziente il differenziale fra il prezzo del farmaco prescritto ed il prezzo più basso del corrispondente farmaco per composizione. In sostanza nella disponibilità di due farmaci con lo stesso principio attivo con medesima via di somministrazione, forma farmaceutica e dosaggio unitario, ma con prezzi diversi, il SSN rimborsa un valore massimo corrispondente al prezzo di riferimento.

Con la medesima normativa nazionale è stata concessa alle Regioni e alle Province Autonome la possibilità di adottare, tramite proprie delibere e leggi regionali, iniziative autonome per la razionalizzazione delle risorse e l'attuazione del piano di rientro per il contenimento della spesa farmaceutica. Pertanto, alcune Regioni hanno stabilito di introdurre il ticket come quota fissa, altre hanno invece adottato, in alternativa o in aggiunta, il meccanismo del prezzo di riferimento per categoria terapeutica, con particolare attenzione ai medicinali più costosi e più prescritti, tra i quali figurano gli inibitori di pompa protonica (IPP) (vedi tavola sinottica sui provvedimenti regionali). Si tratta di un

meccanismo per suggerire al medico la prescrizione del prodotto di riferimento a prezzo più basso all'interno di una categoria terapeutica e, qualora il medico optasse per il prodotto più costoso, tale scelta prescrittiva dovrà essere motivata.

In materia di farmaci, attualmente esiste il ticket nelle seguenti regioni (Tab.A3.1), le altre regioni non prevedono alcuna partecipazione.

Tab. A3.1 – Ticket regionali sui farmaci

Regioni	Non esenti	Esenti per patologia	Esenti per invalidità/reddito/ età	Equivalenti
Lazio	4 euro per farmaci > 5 euro; 2,5 euro per farmaci <5 euro	2 euro per farmaci > 5 euro; 1 euro per farmaci <5 euro	gratis	Solo differenza di prezzo con il generico d.p.g.*
Sicilia	2 euro a confezione	0,50 euro a confezione	1,50 euro per redditi <36.000	solo d.p.g.
Lombardia	2 euro a confezione	1 euro a confezione	1 euro a confezione	ticket+d.p.g.
Piemonte	2 euro a confezione	1 euro a confezione	gratis	solo d.p.g.
Liguria	2 euro a confezione	1 euro a confezione	gratis	solo d.p.g.
P.A. Bolzano	2 euro a confezione	1 euro a ricetta	1 euro a ricetta	ticket+d.p.g.
Veneto	2 euro a confezione	gratis	gratis	ticket+d.p.g.
Puglia	2 euro a confezione	gratis	1 euro a confezione per reddito	solo d.p.g.
Abruzzo	2 euro per farmaci > 5 euro; 0,5 euro per farmaci <5 euro	gratis	1 euro a confezione	solo d.p.g.
Calabria	1 euro a ricetta + 2 euro a confezione	gratis	gratis	solo d.p.g.
Campania	1,5 euro a confezione	gratis	gratis	solo d.p.g.
Molise	1 euro a confezione; 0,5 euro per i generici; gratis farmaci <5 euro	gratis	gratis	ticket+d.p.g.

Fonte: Osservatorio Salute&Diritti di MDC

(*): la differenza di prezzo con il generico è corrisposta solo se il cittadino rifiuta la sostituzione o il medico indica la non sostituibilità.

Negli altri settori di assistenza sanitaria, la disciplina dei ticket continua a presentare una regolamentazione tendenzialmente omogenea sull'intero territorio nazionale.

Per le prestazioni di diagnostica strumentale e specialistica ambulatoriale, è dovuta una partecipazione al costo pari all'85% della corrispondente tariffa regionale, fino ad un importo massimo di spesa di 51,65 euro per singola ricetta, che può contenere fino a un massimo di 8 prestazioni della stessa branca specialistica. Tutte le Regioni, ad eccezione della Lombardia, hanno fissato in 36,15 euro il limite massimo della compartecipazione per ricetta (in Lombardia, il tetto massimo è stato invece fissato in 46,15 euro).

Per le prestazioni erogate in regime di Pronto Soccorso non seguite da ricovero, effettuabili in regime ambulatoriale senza pregiudizio del paziente e per le quali non si riscontra carattere di emergenza o urgenza, le regioni possono fissare una partecipazione al costo in relazione alle prestazioni erogate, fino ad un importo massimo di 51,65 euro per accesso (ridotto a 30,99 euro per gli assistiti che hanno diritto all'esenzione parziale). L'accesso al Pronto Soccorso da parte dei cittadini non esenti la cui condizione è stata classificata come "codice bianco" è inoltre subordinato al pagamento di un ticket statale di 25 euro; sono comunque esenti dal pagamento del ticket i bambini di età inferiore ai 14 anni.

Per quanto riguarda le tariffe regionali, il decentramento delle competenze in materia sanitaria, aveva previsto che dal 1995 le Regioni adottassero tariffe proprie per le prestazioni specialistiche e diagnostiche, applicando in mancanza quelle fissate dal Ministero della Sanità¹³. La maggioranza delle Regioni ha calcolato le tariffe con il cosiddetto metodo dei pesi (calcolando la copertura dei propri costi in relazione a una specifica tipologia di prestazioni ed estendendola a tutte le prestazioni secondo i pesi delle tariffe ministeriali) e solo alcune avrebbero calcolato le tariffe a partire in tutti i casi dai propri costi effettivi¹⁴. Le tariffe ministeriali sono state recentemente aggiornate con DM 12 settembre 2006 (Aggiornamento delle tariffe per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale).

Tenendo presente i ticket delle varie regioni è stata calcolata la spesa *standard* a carico dei cittadini nelle città metropolitane, in assenza di esenzioni, per una serie di prestazioni erogate dal servizio sanitario. Le prestazioni annue prevedono la prescrizione di 23 farmaci, un codice bianco di pronto soccorso, 2 impegnative per analisi e due visite

¹³ La maggior parte delle Regioni ha adottato le proprie tariffe a partire dal 1 gennaio 1995; Emilia Romagna, Abruzzo e Provincia Autonoma di Bolzano nel 1996; Basilicata e Provincia Autonoma di Trento nel 1997.

¹⁴ Emilia-Romagna, Lombardia, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto e Provincia Autonoma di Bolzano. Fonte: Assobiomedica, *Prestazioni di assistenza ospedaliera. Un esame della normativa Nazionale e regionale. Primo aggiornamento*, Analisi n. 9, aprile 2005.

specialistiche (una visita cardiologia e una ginecologica). Nel complesso delle prestazioni considerate (Tab.A3.2) la spesa sanitaria standard varia dal minimo di Trieste (152,34 euro) alle quote più alte di Milano (255 euro) e Roma¹⁵ (249,60 euro). La spesa resta invariata nel 2007 e nel 2008 mentre aumenta per Roma con l'introduzione del ticket sui farmaci nel 2009.

Tab. A3.2 - Spesa sanitaria standard nelle città metropolitane (euro – 2009)

Città	23 prescrizioni farmaci	1 codice bianco PS	2 impegnative analisi	2 visite specialistiche	Totale
TORINO	46,00	25,00	72,30	72,30	215,60
MILANO	46,00	25,00	92,00	92,00	255,00
GENOVA	46,00	25,00	72,30	72,30	215,60
VENEZIA	46,00	25,00	72,30	72,30	215,60
TRIESTE	0,00	7,74	72,30	72,30	152,34
BOLOGNA	0,00	25,00	72,30	72,30	169,60
FIRENZE	0,00	25,00	72,30	72,30	169,60
ROMA	80,00	25,00	72,30	72,30	249,60
NAPOLI	34,50	25,00	72,30	72,30	204,10
BARI	46,00	25,00	72,30	72,30	215,60
MESSINA	46,00	25,00	76,30	76,30	223,60
CATANIA	46,00	25,00	76,30	76,30	223,60
PALERMO	46,00	25,00	76,30	76,30	223,60
CAGLIARI	0,00	25,00	72,30	72,30	169,60

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE

La spesa farmaceutica al 2008 nelle Regioni (Tab.A3.3) mette in evidenza una compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria vicina al 3%. La quota più elevata si riferisce alla Sicilia (5,8%), seguita dalla Lombardia (4,7%).

La spesa media per ricetta si aggira intorno ad 1,20 centesimi nella media nazionale mentre supera i 2 euro in Lombardia e Sicilia. La spesa regionale *pro capite* per l'assistenza farmaceutica più alta risulta invece nel Lazio (227 euro per abitante) e quella più bassa nel Trentino Alto Adige (137 euro) ed in Lombardia (167 euro), contro una

¹⁵ Per Roma si sono considerati convenzionalmente 15 farmaci a 4 euro ed 8 a 2,5 euro.

media italiana di 192 euro. La situazione del Lazio dovrebbe sostanzialmente modificarsi nel 2009 dopo l'introduzione del ticket.

Secondo i dati diffusi da Federfarma, la spesa farmaceutica netta a carico del SSN nel primo bimestre del 2009 è calata del 4,3% rispetto allo stesso periodo del 2008; ammonta, inoltre, a 32,49 euro per ciascun cittadino, circa 1.937 milioni di euro. Il calo registrato è dovuto essenzialmente a un aumento del ticket a carico del cittadino e solo in misura minore a un'effettiva diminuzione del prezzo dei farmaci.

La reintroduzione (Lazio, Abruzzo e Campania) o l'appesantimento (Sicilia) dei ticket, il pagamento della differenza di prezzo con i farmaci generici e limitazioni prescrittive (es. 1 confezione per ricetta per le statine¹⁶ nel Lazio) sono le misure regionali adottate.

¹⁶ Le *statine* sono farmaci che riducono il livello di colesterolo nel sangue

Tab. A.3.3 - Composizione della spesa farmaceutica 2008 per Regione

Regioni	Classe A Netta - SSN*		Classe A privato		di cui Ticket		Classe C con ricetta		Automedicazione farmacie pubbliche e private		Strutture pubbliche		Totale	Spesa netta pro capite
	mio.€	%	mio.€	%	mio.€	%	mio.€	%	mio.€	%	mio.€	%	mio.€	€
PIEMONTE	824	47,7	85	4,9	47,0	2,7	239	13,8	162	9,4	418	24,2	1.729	189
VALLE D'AOSTA	21	44,7	3	6,4	0,0	0,0	7	14,9	6	12,8	10	21,3	47	168
LOMBARDIA	1.605	47,6	204	6,1	160,0	4,7	495	14,7	367	10,9	700	20,8	3.370	167
TRENTINO A.A.	137	43,4	13	4,1	6,0	1,9	41	13,0	42	13,3	84	26,6	316	137
VENETO	768	45,1	79	4,6	74,0	4,3	237	13,9	174	10,2	446	26,2	1.704	160
FRIULI V.G.	225	47,3	18	3,8	5,0	1,1	59	12,4	41	8,6	133	27,9	476	186
LIGURIA	335	43,5	53	6,9	16,0	2,1	119	15,5	74	9,6	189	24,5	770	209
E. ROMAGNA	745	42,5	98	5,6	18,0	1,0	251	14,3	169	9,6	492	28,0	1.755	175
TOSCANA	642	41,7	78	5,1	16,0	1,0	228	14,8	152	9,9	440	28,6	1.540	175
UMBRIA	160	45,7	11	3,1	4,0	1,1	49	14,0	31	8,9	98	28,0	350	182
MARCHE	295	47,1	27	4,3	7,0	1,1	89	14,2	55	8,8	160	25,6	626	191
LAZIO	1.255	52,8	78	3,3	50,0	2,1	312	13,1	215	9,0	519	21,8	2.379	227
ABRUZZO	271	51,0	16	3,0	12,0	2,3	65	12,2	43	8,1	136	25,6	531	205
MOLISE	64	57,1	3	2,7	5,0	4,5	12	10,7	8	7,1	25	22,3	112	200
CAMPANIA	1.134	53,0	44	2,1	54,0	2,5	268	12,5	163	7,6	532	24,8	2.141	196
PUGLIA	870	54,0	32	2,0	37,0	2,3	179	11,1	106	6,6	424	26,3	1.611	214
BASILICATA	115	54,0	1	0,5	3,0	1,4	22	10,3	14	6,6	60	28,2	213	195
CALABRIA	491	62,3	9	1,1	12,0	1,5	96	12,2	54	6,9	138	17,5	788	245
SICILIA	1.089	55,9	56	2,9	113,0	5,8	257	13,2	132	6,8	415	21,3	1.948	217
SARDEGNA	336	49,4	20	2,9	9,0	1,3	83	12,2	48	7,1	192	28,2	680	202
ITALIA	11.382	49,3	928	4,0	647	2,8	3.108	13,5	2.056	8,9	5.611	24,3	23.086	192

Fonte: Rapporto OSMED, 2008.

(*): La spesa netta è ottenuta sottraendo alla spesa lorda le trattenute alle farmacie e il ticket a carico dei pazienti.

(**): Comprende la compartecipazione per confezione, per ricetta e sugli equivalenti.

Le esenzioni

Le prestazioni sanitarie definite essenziali sono garantite dal Servizio sanitario nazionale a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente. La possibilità di introdurre vincoli di compartecipazione alla spesa non contraddice il fondamentale principio della solidarietà, che attraverso il sistema delle esenzioni consente ai cittadini che, per condizioni di reddito o di malattia vivono in situazioni di fragilità, di accedere al servizio senza oneri di spesa.

Per quanto riguarda le prestazioni diagnostiche e specialistiche, agli assistiti è riconosciuta a livello nazionale l'esenzione dalla partecipazione alla spesa in relazione alla situazione economica del nucleo familiare, ovvero alla presenza di specifiche condizioni di malattia, limitatamente alle prestazioni connesse.

In virtù del primo criterio (in alcuni casi combinato a quello dell'età), sono esentati i cittadini di età inferiore a 6 anni o superiore a 65, purché appartenenti a nucleo familiare fiscale con reddito lordo complessivo non superiore a 36.151,98 euro, riferito all'anno precedente. Sono inoltre esentati i pensionati sociali e i titolari di pensioni al minimo di età superiore a 60 anni – se appartenenti a nucleo familiare con reddito complessivo entro determinati limiti¹⁷ – e i disoccupati a prescindere dall'età se il reddito rientra nei limiti previsti per i titolari di pensioni al minimo.

Le esenzioni per patologia sono circoscritte solo ad alcune tipologie di malattie croniche e invalidanti e solo per le relative prestazioni.

Anche per i soggetti affetti da malattie rare è prevista una specifica area di esenzione per le prestazioni efficaci ed appropriate per il trattamento, il monitoraggio e la prevenzione di ulteriori aggravamenti. Sono anche escluse dal ticket alcune prestazioni finalizzate alla diagnosi precoce dei tumori e quelle erogate a fronte di particolari condizioni di interesse sociale.

L'esenzione dalla compartecipazione alla spesa per prestazioni di pronto soccorso varia invece a livello regionale, coerentemente con l'autonomia regionale nel fissarne i ticket.

Per quanto riguarda infine le esenzioni dal ticket farmaceutico, le Regioni il Friuli Venezia-Giulia, Emilia Romagna, Toscana e Sardegna non prevedono il ticket, stabilito invece in maniera diversificata dalle rimanenti regioni.

¹⁷ Reddito riferito all'anno precedente inferiore a 8.263,31 euro (se senza familiari a carico) e a 11.362,05 euro (se coniugati; per ogni figlio a carico, il reddito va incrementato di 516,46 euro).

A4 - Il trasporto locale

Sintesi

- La tariffazione dei trasporti pubblici relativa sia al prezzo del biglietto che dell'abbonamento mensile personale non registra nelle varie città monitorate aumenti significativi tra il 2008 e il 2009;
- Il costo standard è stato definito sulla base dell'acquisto di 48 biglietti giornalieri normalizzati a 60 minuti e 10 abbonamenti mensili ordinari personali;
- Il campo di variazione del prezzo del biglietto va, nel 2009, dal minimo di Bari (euro 0,80) ai più alti di Firenze e Genova (euro 1,20), ma presenta condizioni abbastanza diversificate di utilizzo per i limiti di validità e per le possibilità di integrazione con altri vettori;
- Quanto ai minuti di utilizzo il differenziale tra i comuni appare di diversa intensità e particolarmente elevato nella misura più alta stabilita a Messina (tre ore), rispetto a quelle più basse (un'ora) di Bologna e Trieste;
- Il costo dell'abbonamento mensile personale, escluso il livello di Palermo (48 euro), è articolato tra le tariffe di Cagliari (25 euro) e Napoli (36,10 euro);
- Il costo del servizio taxi nelle diverse quote nelle 14 città monitorate è delineato determinando il costo finale di una corsa sulla base dei livelli dello scatto iniziale per un percorso tipo riferito ad una tratta urbana di 5 km in un giorno feriale, senza chiamata e con 15 minuti di sosta; gli scarti nei costi finali evidenziano una significativa variabilità e derivano in larga misura dalla molteplicità dei differenziali tra i massimi ed i minimi della componente fissa dello scatto iniziale e di quelle variabili per km e per minuto;
- La distribuzione dei valori nei comuni osservati mostra che Palermo nel 2009 è la città in cui il taxi costa meno con il prezzo medio della corsa pari a 10,97 euro, seguita da Napoli (11,35 euro) e Bari (12 euro). Venezia risulta, invece, la città più cara (14,54 euro in misura di oltre il 33% rispetto a Palermo); seguono Milano (circa il 31% in più) e Bologna (30%); a Roma il costo è attestato a 13,33 euro, ad un livello non di molto inferiore a Firenze (13,41 euro) e Genova (13,75). Rispetto all'anno 2008 le tariffe risultano modificate solo nei comuni di Venezia e Trieste.

Le tariffe del trasporto pubblico locale

Il trasporto pubblico è un servizio a domanda individuale, finalizzato a soddisfare le esigenze dei passeggeri, che sostengono parte dei costi della fornitura del servizio, coperti per la rimanenza dalle amministrazioni locali e centrali tramite contributi finanziati dalla fiscalità generale, al fine di renderlo più comodo e veloce, anche in considerazione che la riduzione del traffico e dell'inquinamento, conseguita grazie ai trasporti collettivi, aumenta il benessere dell'intera collettività.

Appare quindi evidente che gli spostamenti nelle grandi aree metropolitane costituiscono un fattore determinante per la qualità della vita dei cittadini e che la disponibilità di un trasporto pubblico locale efficiente permette una riduzione del loro costo.

La tariffazione dei trasporti pubblici stabilisce che il prezzo del biglietto risponda a finalità complementari: il biglietto valido per una corsa, a parità di rete di trasporto, favorisce le percorrenze lunghe che usano un solo mezzo; il biglietto a tempo intende agevolare gli spostamenti su più linee, mentre quello che consente l'integrazione fra diversi mezzi asseconda l'intermodalità.

Tab. A4.1 - Tariffe di trasporto pubblico nelle città metropolitane (euro)

CITTA'	Biglietto ordinario				Abbonamento mensile ordinario (euro)	
	2008		2009		2008	2009
	Euro	Validità (minuti)	Euro	Validità (minuti)		
TORINO	1,00	70	1,00	70	32,00	32,00
MILANO	1,00	75	1,00	75	30,00	30,00
GENOVA	1,20	90	1,20	90	36,00	36,00
VENEZIA-MESTRE	1,10	75	1,10	75	28,00	28,00
TRIESTE	1,00	60	1,05	60	26,30	27,65
BOLOGNA	1,00	60	1,00	60	32,00	32,00
FIRENZE	1,20	70	1,20	90	34,00	34,00
ROMA	1,00	75	1,00	75	30,00	30,00
NAPOLI	1,10	90	1,10	90	35,60	36,10
BARI	0,80	75	0,80	75	31,00	31,00
MESSINA	1,10	180	1,10	180	30,00	30,00
CATANIA	1,00	90	1,00	90	27,00	27,00
PALERMO	1,00	120	1,10	90	48,00	48,00
CAGLIARI	1,00	90	1,00	90	25,00	25,00

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati Asstra e CNEL

Il prezzo del biglietto varia dal minimo di Bari (euro 0,80) ai più alti di Firenze e Genova (euro 1,20), ma presenta condizioni diversificate di utilizzo sia per i limiti di validità (Tab.A4.1), che per le possibilità di integrazione con altri vettori.

Quanto ai minuti di utilizzo il differenziale tra i comuni appare di diversa intensità e particolarmente elevato nella misura più alta stabilita a Messina (tre ore), rispetto a quelle più basse (un'ora) di Bologna e Trieste (Fig.A4.1).

Il costo dell'abbonamento mensile ordinario personale, escluso il livello di Palermo (48 euro), è articolato tra le tariffe di Cagliari (25 euro) e Napoli (36,10 euro), con talune peculiarità.

A Bologna, infatti, durante i giorni festivi è trasferibile (impersonale) e può essere utilizzato contemporaneamente fino a 4 persone (2 adulti e 2 ragazzi che non abbiano compiuto 15 anni); a Milano con aggiunta di 10 euro consente l'uso di una tessera magnetica con validità quadriennale; a Torino e Catania è impersonale.

Per il calcolo del costo di cittadinanza è stato considerato l'acquisto nel corso dell'anno di 48 biglietti rimodulati a 60 minuti e 10 abbonamenti ordinari personali (Tab.A4.2 e Figg.A4.2 e A4.3).

Il campo di variazione del costo dei biglietti (Fig.A4.2) risulta differenziato tra il minimo di Messina (17,60 euro) ed i più alti di Trieste (50,40 euro) e Bologna (48 euro).

Il costo standard sia del biglietto che dell'abbonamento non fa registrare nelle città considerate aumenti sostanziali tra il 2008 ed il 2009 (Tab.A4.2).

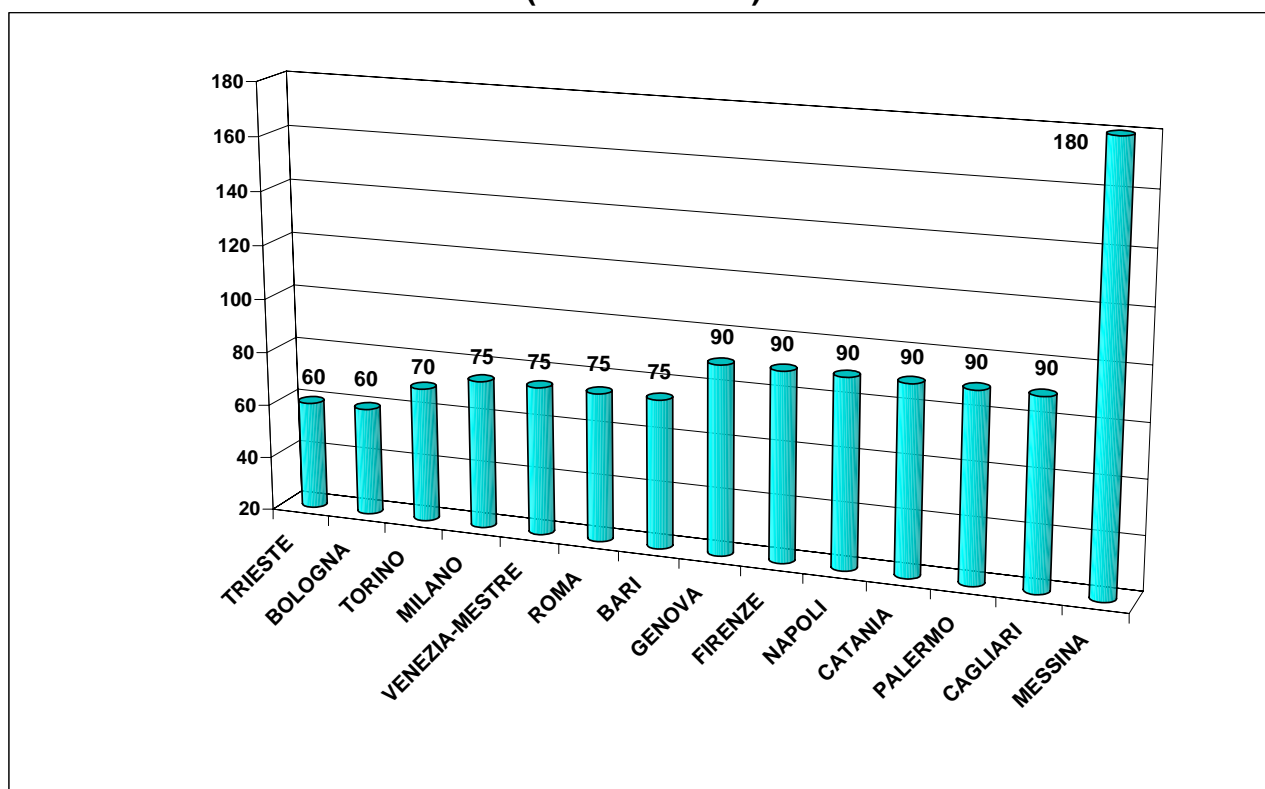
Con riferimento al costo dei biglietti si registra, infatti, un discreto aumento a Palermo (+11,2%), in particolare per la riduzione della validità da 120 a 90 minuti, ed una flessione a Firenze (-10,97%) per l'aumento, invece, da 70 a 90 minuti; si segnala anche un contenuto incremento a Trieste (+2,4%).

Quanto agli abbonamenti la spesa appare, invece, in ascesa unicamente a Trieste (+13,5%) e più moderatamente a Napoli (+5%).

Per quanto riguarda l'integrazione con altri mezzi pubblici, in Campania è in vigore un sistema di tariffazione unico integrato, che permette l'utilizzo combinato di tutti i vettori delle Aziende aderenti al Consorzio Unicompania che operano nel comune di Napoli e negli altri comuni campani; a Bologna vale 70 minuti tra le ore 20,30 e le ore 6,30.

A Roma è adottato il sistema tariffario integrato Metrebus, che permette di viaggiare con i titoli di viaggio sui vari mezzi su gomma e su rotaia nei limiti di validità del titolo acquistato.

**Fig. A4.1 – Biglietto trasporto pubblico nelle città metropolitane nel 2009
(minuti validità)**



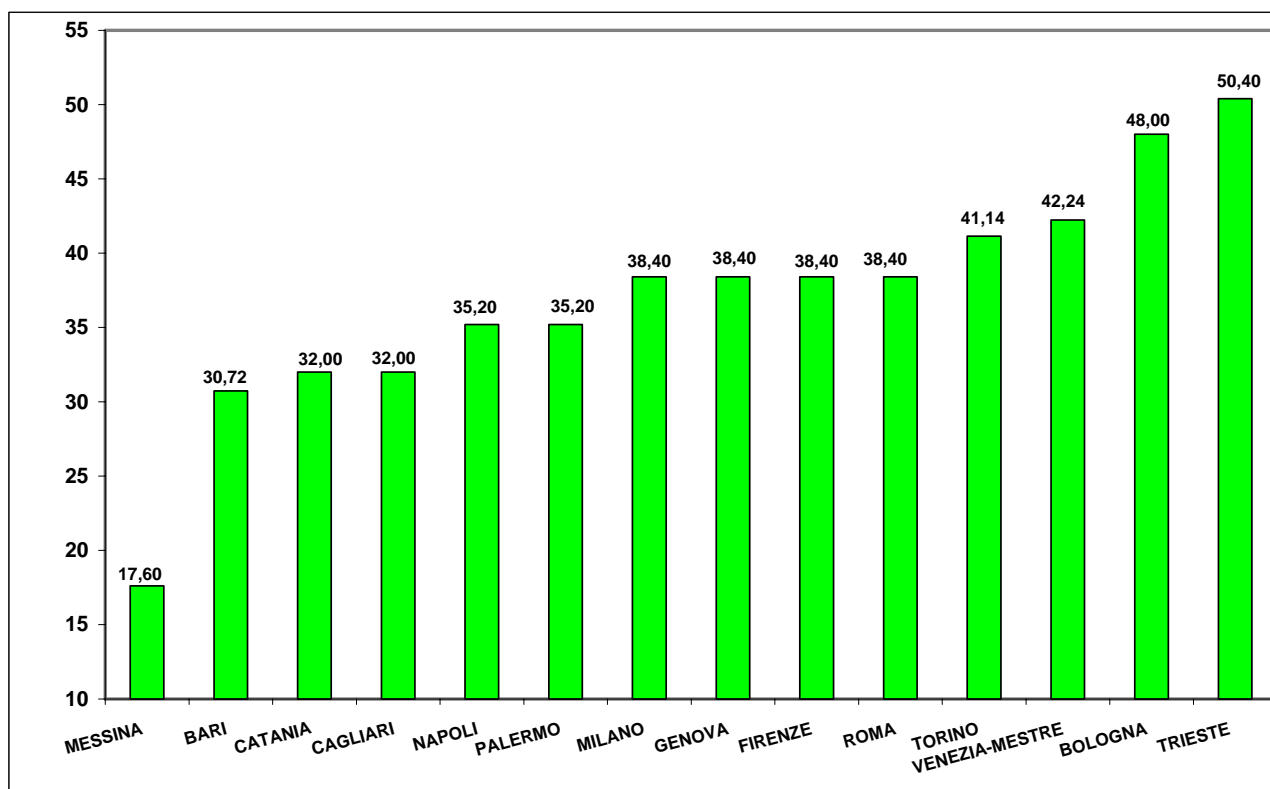
Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati Asstra e CNEL

Tab. A4.2 – Costo standard di trasporto pubblico nelle città metropolitane nel 2008 e nel 2009

CITTA'	Biglietto ordinario (euro)			Abbonamento mensile ordinario (euro)		
	2008	2009	Variazione 2008-09	2008	2009	Variazione 2008-09
TORINO	41,14	41,14	0	320,00	320,00	0
MILANO	38,40	38,40	0	300,00	300,00	0
GENOVA	38,40	38,40	0	360,00	360,00	0
VENEZIA-MESTRE	42,24	42,24	0	280,00	280,00	0
TRIESTE	48,00	50,40	2,40	263,00	276,50	13,50
BOLOGNA	48,00	48,00	0	320,00	320,00	0
FIRENZE	49,37	38,40	-10,97	340,00	340,00	0
ROMA	38,40	38,40	0	300,00	300,00	0
NAPOLI	35,20	35,20	0	356,00	361,00	5,00
BARI	30,72	30,72	0	310,00	310,00	0
MESSINA	17,60	17,60	0	300,00	300,00	0
CATANIA	32,00	32,00	0	270,00	270,00	0
PALERMO	24,00	35,20	11,20	480,00	480,00	0
CAGLIARI	32,00	32,00	0	250,00	250,00	0

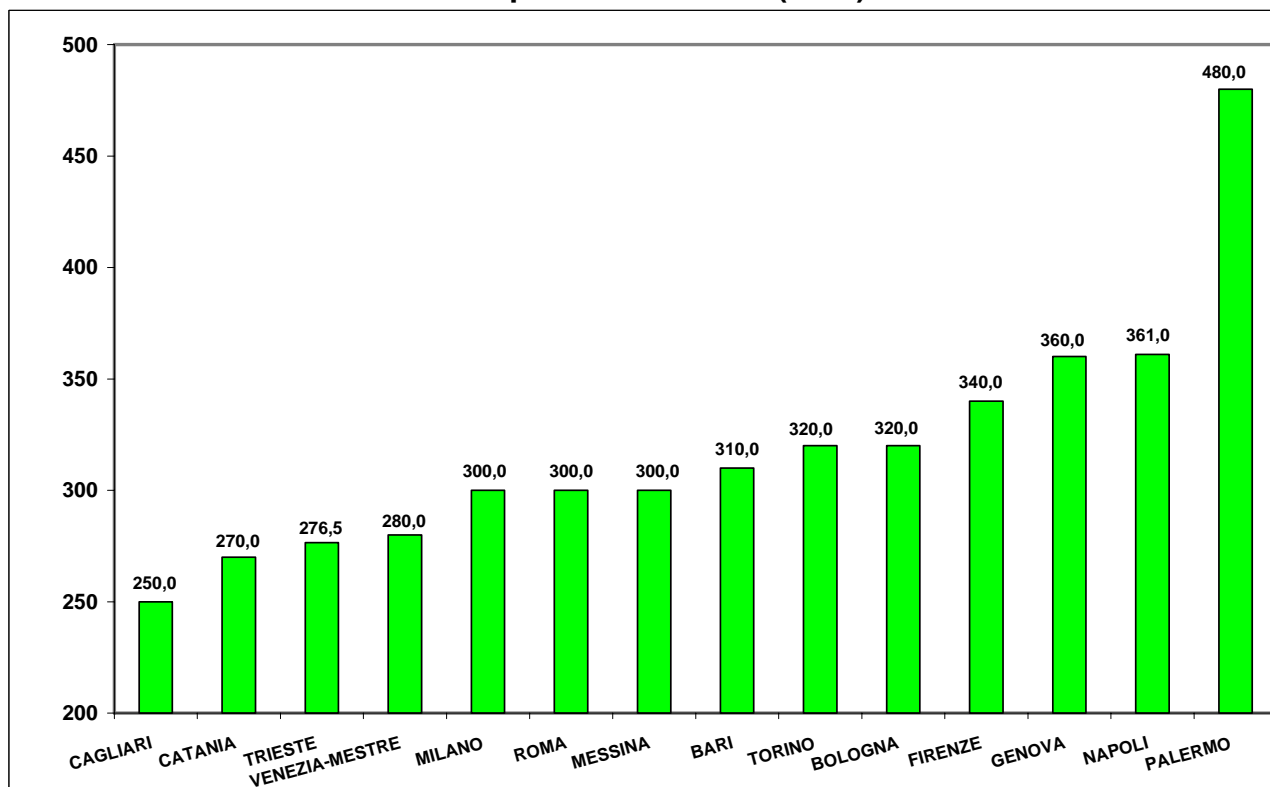
Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati Asstra e CNEL

Fig. A4.2 – Costo standard del biglietto nelle città metropolitane nel 2009 (euro)



Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati Asstra e CNEL

Fig. A4.3 – Costo standard dell'abbonamento mensile personale nelle città metropolitane nel 2009 (euro)



Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati Asstra e CNEL

Le tariffe del servizio taxi

Il servizio taxi è caratterizzato da una domanda occasionale di trasporto che, a fronte del pagamento di una tariffa amministrata, risponde alle esigenze di mobilità dei residenti e dei visitatori di una città e rappresenta una modalità di spostamento individuale paragonabile a quelle del mezzo privato, al netto dei costi relativi alla ricerca della sosta ed alla conseguente occupazione temporanea di suolo pubblico, assicurando una maggiore tempestività ai trasferimenti spaziali per soddisfare esigenze legate a specifici segmenti di utenza (affari, turismo) o a particolari circostanze (disabili, bagagli pesanti).

Il suo costo costituisce pertanto parte integrante della spesa dei cittadini per il trasporto pubblico locale, in termini di supporto alla mobilità della popolazione, riduzione del ricorso all'uso dei mezzi privati nelle aree metropolitane e soddisfazione di una domanda dinamica e differenziata per esigenze e fasce orarie.

Il profilo delle diverse quote nelle 14 città monitorate è determinato dal costo finale di cinque corse sulla base dei livelli dello scatto iniziale, per un percorso tipo riferito ad una tratta urbana di 5 km in un giorno ferialo, senza chiamata e con 15 minuti di sosta.

Le informazioni sono state fornite dai comuni e le stime presentano un'indicazione semplificata del costo indicato, anche perché la tariffa è generalmente a tempo e a percorso (al di sotto di una determinata velocità entra in vigore lo scatto a tempo) e, di conseguenza, a parità di spostamento, la spesa ricavata può risultare tanto meno rappresentativa di quella effettiva quanto maggiore è, ad esempio, la congestione stradale, in particolare nelle città di grande dimensione.

L'analisi del costo del servizio all'interno di ambiti territoriali diversi risulterebbe in effetti maggiormente confrontabile dalla combinazione dei livelli tariffari con altre variabili (alcune peraltro imprevedibili):

- tempi di attesa per i passeggeri;
- tempi di percorrenza;
- velocità e puntualità di risposta alla richiesta;
- qualità e quantità dell'offerta;
- organizzazione dei turni;
- trasparenza delle tariffe;
- struttura del mercato.

Gli scarti rilevabili nei costi finali per il percorso ipotizzato evidenziano una significativa variabilità e derivano in larga misura dalla molteplicità dei differenziali tra i massimi ed i minimi della componente fissa dello scatto iniziale e di quelle variabili per km e per minuto. La distribuzione dei valori restituisce il quadro della “convenienza di spesa” relativa nei comuni osservati, dal quale deriva che Palermo nel 2009 (Tab.A4.3 e Fig.A4.4) si delinea come la città in cui prendere il taxi costa meno con il prezzo medio della corsa standard pari a 10,97 euro, seguita da Napoli (11,35 euro) e Bari (12 euro).

Venezia risulta, invece, la città più cara (14,54 euro in misura di oltre il 33% rispetto a Palermo); seguono Milano (circa il 31% in più) e Bologna (30%); a Roma il costo è attestato a 13,33 euro, ad un livello non di molto inferiore a Firenze (13,41 euro) e Genova (13,75).

Rispetto all'anno 2008 (Tab.A4.4) le tariffe risultano in aumento nei comuni di Venezia e Trieste.

Tab. A4.3 - Tariffe taxi nelle città metropolitane nel 2009 (euro)

Città	Scatto iniziale feriale	Scatto Km	Scatto sosta minuto	Percorso feriale 5 km e sosta 15 minuti
TORINO	3,00	1,00	0,40	14,00
MILANO	3,00	0,98	0,43	14,32
GENOVA	3,25	0,90	0,40	13,75
VENEZIA	1,83	1,36	0,39	14,54
TRIESTE	3,00	1,10	0,35	13,79
BOLOGNA	3,00	1,05	0,40	14,25
FIRENZE	3,20	0,88	0,39	13,41
ROMA	2,80	0,92	0,40	13,33
NAPOLI	3,00	0,77	0,30	11,35
BARI	3,00	0,80	0,33	12,00
MESSINA	3,25	1,20	0,24	12,85
CATANIA	3,00	1,00	0,30	12,50
PALERMO	2,54	0,84	0,28	10,97
CAGLIARI	3,00	0,90	0,35	12,75

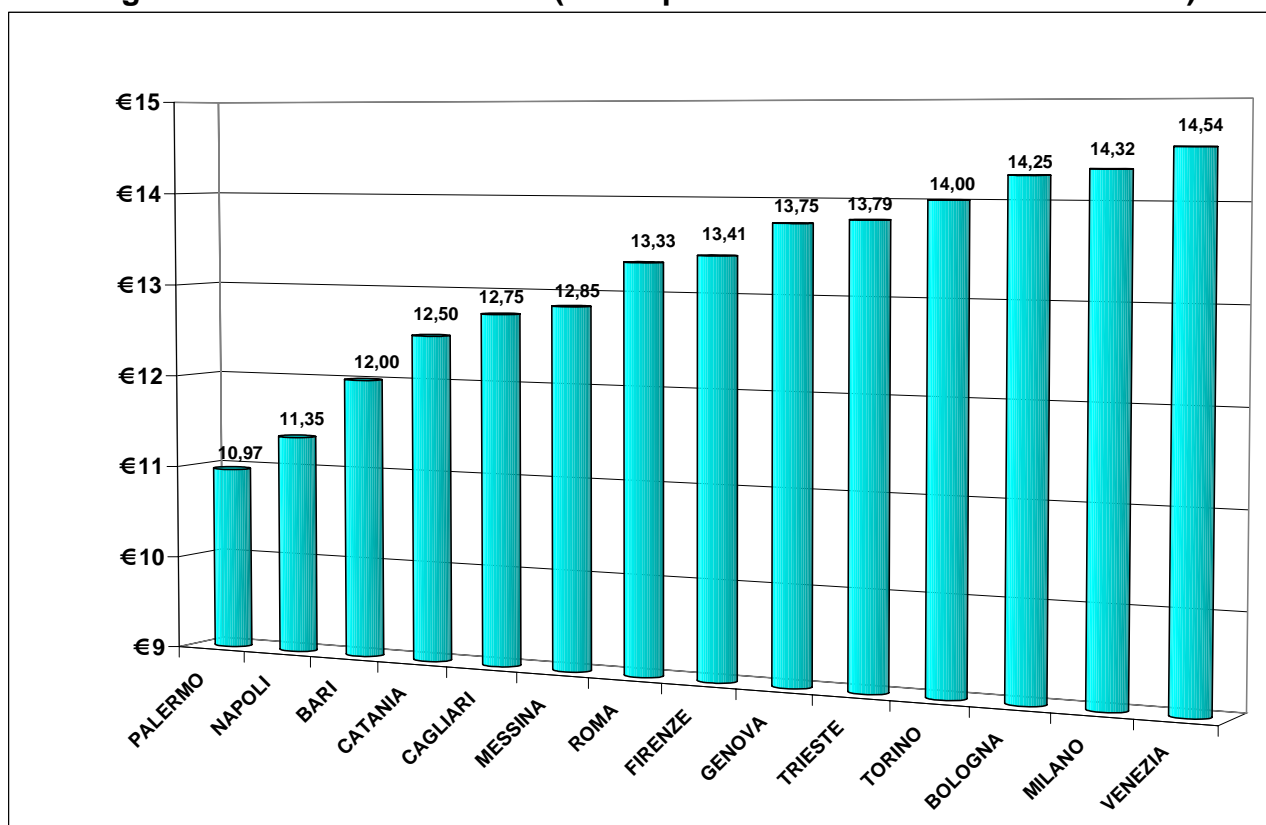
Fonte: elaborazioni Osservatorio Prezzi e Tariffe – MSE su dati comunali

Tab. A4.4 - Tariffe taxi nelle città metropolitane nel 2008 (euro)

Città	Scatto iniziale feriale	Scatto Km	Scatto sosta minuto	Percorso feriale 5 km e sosta 15 minuti
TORINO	3,00	1,00	0,40	14,00
MILANO	3,00	0,98	0,43	14,32
GENOVA	3,25	0,90	0,40	13,75
VENEZIA	1,78	1,33	0,38	14,19
TRIESTE	2,80	1,00	0,33	12,80
BOLOGNA	3,00	1,05	0,40	14,25
FIRENZE	3,20	0,88	0,39	13,41
ROMA	2,80	0,92	0,40	13,33
NAPOLI	3,00	0,77	0,30	11,35
BARI	3,00	0,80	0,33	12,00
MESSINA	3,25	1,20	0,24	12,85
CATANIA	3,00	1,00	0,30	12,50
PALERMO	2,54	0,84	0,28	10,97
CAGLIARI	3,00	0,90	0,35	12,75

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe – MSE su dati comunali

Fig. A4.4 - Corsa taxi nel 2009 (euro - percorso di 5 km e sosta 15 minuti)



Fonte: elaborazioni Osservatorio Prezzi e Tariffe – MSE su dati comunali

A5 - Le utenze domestiche

Sintesi

- Il prezzo del gas è composto da una quota fissa e da una parte variabile; la prima viene attribuita mensilmente, la seconda si applica al volume di gas consumato suddiviso per scaglioni, generalmente sette, espressi in metri cubi, e riferiti al gas consumato in un anno termico; al prezzo del gas così ottenuto vanno aggiunte l'accisa (imposta di consumo), l'addizionale regionale per le regioni a statuto ordinario, e l'IVA (differenziata in 10% e 20%);
- il calcolo della tariffa media per m³ è stato effettuato rispetto ad una ipotesi di consumo di 1.400 m³ l'anno, riferita al consumo medio di una famiglia tipo in Italia. Con riferimento a Cagliari, considerato che in Sardegna non è stata ancora realizzata la distribuzione di gas metano, ma di aria propanata che ha un potere calorico più elevato, si è proceduto calcolando un potere calorico equivalente (1.050 m³);
- rispetto al 2007 le principali modifiche intervenute riguardano le nuove tariffe di distribuzione differenziate per 6 ambiti territoriali anziché per i circa 2000 del periodo di regolazione precedente, il numero degli scaglioni che sale ad 8 ed il sistema di aggiornamento della componente di commercializzazione all'ingrosso (CCI);
- nel corso del periodo considerato il prezzo sale decisamente nel 2008 per poi scendere nel 2009. Il prezzo medio nazionale torna al quarto trimestre del 2009 sui livelli del quarto trimestre del 2007 (67,50 c€/m³);
- escludendo Cagliari, non direttamente comparabile, le spese annue più basse nel 2009 risultano a Trieste (1.043 euro), Bari (1.049 euro) e Bologna (1.063 euro); quelle di picco a Catania (1.219 euro), Roma (1.189 euro) e Napoli (1.144 euro);
- il sistema tariffario per il Servizio Idrico Integrato prevede, oltre alla tariffa per il consumo di acqua per uso domestico, una quota fissa calcolata su base annua, un canone di depurazione ed un canone di fognatura, stabiliti rispettivamente come quote uniche applicate all'intero consumo annuo di acqua; su tutte le voci viene applicata l'IVA nella misura del 10%;
- la spesa annua è stata calcolata rispetto ad un consumo previsto di 200 m³ annui relativo ad una famiglia di tre componenti;

- dai dati emerge una forte differenziazione tra le diverse città: al 2009 tra Firenze, città capoluogo di regione in cui l'acqua è più cara (431 €, IVA compresa), e Milano (103 €, IVA compresa) il divario di spesa annua ammonta a 328 euro;
- dal 2000 per l'energia elettrica per clienti domestici è stata avviata una riforma tariffaria orientata a far coincidere prezzi e costi del servizio mediante la graduale convergenza di due tariffe transitorie;
- al momento attuale le due tariffe transitorie di riferimento dell'Autorità sono ancora in vigore e malgrado l'avvenuta liberalizzazione della vendita, la netta maggioranza dei clienti domestici non ha lasciato il servizio di maggior tutela che garantisce le condizioni economiche di riferimento regolate dall'Autorità;
- il prezzo dell'energia elettrica è rimasto stabile o decrescente fino al terzo trimestre del 2007, per poi aumentare alla fine dell'anno e per tutto il 2008 in seguito all'incremento dei prezzi dei prodotti energetici. Alla fine del 2008 il prezzo lordo dell'elettricità è giunto ad oltre 18 c€/kWh; nel 2009 è tornato a scendere, portandosi nel quarto trimestre a 16,6 c€/kWh;
- nel 2009 e per l'intero periodo considerato le imposte hanno inciso sul prezzo complessivo di una famiglia tipo (contratto da 3kW e consumi medi pari a 2.700 kWh/anno) intorno al 14%. Gli oneri generali di sistema ed i costi di rete hanno visto leggermente diminuire il loro peso passando dal quasi 30% del 2007 al 23% del 2009. Cresce nel medio periodo ed in particolare nel 2008 la quota della componente energia ed approvvigionamento che supera ormai il 60% del prezzo finale.

Gas naturale per uso domestico

A seguito della liberalizzazione della domanda¹⁸, l'acquisto di gas naturale da parte dell'utente finale prevede la corresponsione di un prezzo, non più di una tariffa, con il quale si definiscono le condizioni economiche di fornitura. Il prezzo, al fine di tutelare i clienti con consumi medio bassi dal rischio di forti variazioni, viene determinato liberamente dal venditore solo per la parte relativa all'attività di vendita, mentre le altre parti, che comprendono il costo sostenuto per lo stoccaggio (il deposito del gas utilizzato come riserva), il trasporto (sulle reti nazionali e regionali) e la distribuzione (sulle reti locali) del gas, sono definite dall'Autorità per l'Energia elettrica e il Gas (AEEG).

L'AEEG ha stabilito che le società di vendita di gas devono obbligatoriamente offrire, accanto a proprie condizioni economiche, anche un prezzo di riferimento calcolato in base a criteri definiti dall'AEEG ed approvati dall'AEEG stessa.

Il prezzo di riferimento dell'AEEG costituisce una protezione per il consumatore, che si esaurisce nel momento in cui lo stesso sceglierà una proposta ritenuta migliore.

In tal modo l'AEEG, analogamente a quanto avvenuto in diversi Paesi europei che già hanno liberalizzato il proprio mercato, si pone l'obiettivo di assicurare che la scelta delle nuove condizioni avvenga in un congruo periodo di tempo e senza discontinuità con il sistema di garanzie oggi in vigore e di tutelare i consumatori nelle aree in cui continua ad operare un unico fornitore, che potrebbe modificare i prezzi in assenza di concorrenza.

¹⁸ Nel gennaio 2003 è stata liberalizzata l'attività di vendita al dettaglio del gas naturale a tutti i clienti finali con consumi medio-bassi (fino a 200.000 metri cubi/anno). Le attività di estrazione del gas, di importazione e di vendita all'ingrosso e di vendita al dettaglio ai clienti con consumi annui elevati (più di 200.000 metri cubi all'anno) erano già state liberalizzate nel 2000. Le attività di trasporto e distribuzione restano gestite in esclusiva da singoli operatori. Nel caso della distribuzione locale ciascun operatore si aggiudica l'esclusiva attraverso la partecipazione ad una gara indetta dall'ente locale. Per rispettare l'obbligo di separazione tra vendita e distribuzione, la maggior parte delle imprese di distribuzione ha creato una società di vendita, spesso denominata con una ragione sociale simile, alla quale ha trasferito tutti i contratti di fornitura dei clienti. Oltre a queste, sono anche sorte nuove società di vendita e hanno fatto il loro ingresso in Italia società di vendita straniere.

Dal 1 gennaio 2009 è entrata in vigore la Regolazione tariffaria dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2009-2012 (RTDG), approvata con deliberazione ARG/gas 159/08.

In attesa della definizione del nuovo regime tariffario per la distribuzione, l'articolo 2, comma 4, della suddetta deliberazione (ARG/gas 159/08) ha, peraltro, previsto che le imprese distributrici fino al 30 giugno 2009 applichino le tariffe di distribuzione approvate dall'Autorità per l'anno termico 2007-2008.

Con deliberazione ARG/gas 79/09 l'Autorità ha approvato le tariffe obbligatorie dei servizi di distribuzione e misura del gas naturale, di cui al comma 35.1, lettere a) e b) della RTDG, per il periodo 1 luglio 2009 - 31 dicembre 2009.

A differenza di quanto previsto dal regime precedente, che prevedeva una differenziazione per una pluralità di ambiti territoriali (circa 2000), l'articolo 36 della RTDG stabilisce che le tariffe obbligatorie di distribuzione e misura sono differenziate in sei ambiti tariffari:

- *Ambito nord occidentale*, comprendente le regioni Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria;
- *Ambito nord orientale*, comprendente le regioni: Lombardia, Trentino - Alto Adige, Veneto, Friuli - Venezia Giulia, Emilia - Romagna;
- *Ambito centrale*, comprendente le regioni Toscana, Umbria e Marche;
- *Ambito centro-sud orientale*, comprendente le regioni Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata;
- *Ambito centro-sud occidentale*, comprendente le regioni Lazio e Campania;
- *Ambito meridionale*, comprendente le regioni Calabria e Sicilia.

L'articolo 5, comma 1, della medesima deliberazione ARG/gas 79/09 ha, inoltre, fissato la maggiorazione delle componenti tariffaria a copertura dei costi di commercializzazione del servizio di distribuzione, posta a carico dei clienti domestici, di cui alla deliberazione n. 157/07. La suddetta maggiorazione è posta pari a 32 centesimi di euro/punto di riconsegna e trova applicazione nel periodo 1 luglio 2009 - 31 dicembre 2009.

Il valore delle componenti di cui all'articolo 35, lettere c), d), e) e f) della RTDG è stabilito dall'Autorità e soggetto ad aggiornamento trimestrale.

Come stabilito dalle Delibere emanate dall'Autorità per l'Energia Elettrica e del Gas (AEEG n. 237/00 e successive modifiche), il prezzo del gas è articolato in una tariffa di distribuzione (Delibera AEEG n. 159/08 e s.m.i.) ed in una tariffa di vendita (Delibera AEEG n. 64/09 e s.m.i.).

La tariffa di distribuzione, determinata dall'Autorità per l'Energia Elettrica e Gas, per ciascun Ambito Tariffario, è costituita da:

- una quota fissa;
- una quota variabile applicata al volume di gas consumato e differenziata in otto scaglioni di consumo.

La tariffa di vendita, invece, è composta da:

- il corrispettivo variabile di commercializzazione all'ingrosso (CCI) a copertura del costo d'acquisto del gas naturale;
- la componente a copertura dei costi di trasporto del gas naturale (QTI);
- la componente a copertura dei costi di stoccaggio del gas naturale (QS)
- il corrispettivo variabile relativo alla vendita al dettaglio (QVD);
- la componente relativa agli oneri aggiuntivi (QOA).

Le componenti QTI, QS, CCI e QOA, espresse in €/J, devono essere moltiplicate per il parametro PCS per convertirle in €/m³ (euro/metrocubo).

La componente QVD unico valore nazionale, è articolato in due quote:

- quota fissa espressa in €/anno per punto di riconsegna;
- quota variabile da applicare ai volumi di gas consumati.

Al prezzo del gas così ottenuto vanno aggiunte l'accisa (imposta di consumo) e l'IVA.

Più in dettaglio l'imposizione fiscale, stabilita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalle Regioni, incide sulla formazione del prezzo ai clienti finali attraverso le seguenti voci (Tab.A5.1):

- imposte di consumo, espressa in €/m³, articolata per zona geografica e per tipologia di utilizzo;

- addizionale regionale (solo per le regioni a statuto ordinario), espressa in € €/m³, varia da regione a regione e non può mai essere maggiore della metà dell'imposta di consumo;
- imposta sul valore aggiunto (IVA) espressa in termini percentuali, applicata all'importo complessivo (comprensivo di imposta di consumo ed addizionale regionale) e differenziata per scaglioni di consumo: fino a 480 m³ è pari al 10%, mentre per i consumi oltre i 480 m³ è pari al 20%¹⁹.

La componente a copertura dei costi della materia prima, si compone delle voci "stoccaggio" e "trasporto", che variano annualmente, e "commercializzazione all'ingrosso (CCI)", aggiornata trimestralmente in base alla variazione dei prezzi dei prodotti petroliferi. In coerenza con i provvedimenti dell'AEEG, la tariffa di vendita è pari ad un importo fisso, espresso in euro al metro cubo, e non è articolata in funzione degli scaglioni di consumo.

La variazione trimestrale della componente CCI era calcolata prima dell'inizio di ciascun trimestre in base ad un indice dei prezzi di riferimento It così composto:

$$It = a \times \text{GASOLIO}_t / \text{GASOLIO}_0 + b \times \text{BTZ}_t / \text{BTZ}_0 + c \times \text{BRENT}_t / \text{BRENT}_0,$$

dove:

- a è il peso attribuito all'indice del prezzo del gasolio, pari a 0,41;
- GASOLIO_t è la media, riferita al periodo intercorrente tra il decimo ed il penultimo mese precedente la data di aggiornamento delle tariffe, delle medie mensili delle quotazioni CIF Med Basis del gasolio 0.2²⁰, pubblicate da Platt's Oilgram Price Report, espresse in \$ per tonnellata metrica e trasformate in centesimi di €/kg considerando la media mensile dei valori del cambio €/€/\$ calcolata dall'Ufficio italiano cambi;
- GASOLIO₀ è il valore base di GASOLIO, relativo al periodo compreso tra i mesi di settembre 2001 e maggio 2002, pari a 21,9137 centesimi di €/kg;
- b è il peso attribuito all'indice del prezzo dell'olio combustibile a basso tenore di zolfo, pari a 0,46;

¹⁹ Dal 1 gennaio 2008 è, infatti, entrata in vigore la riforma della tassazione dei prodotti energetici (stabilita con il decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26) che recepisce la Direttiva europea 2003/96/CE, secondo la quale le accise sul gas naturale devono essere calcolate solo in base ai consumi e non più in base agli usi finali.

²⁰ A partire dal terzo trimestre del 2009, il calcolo dell'indice dei prezzi di riferimento It per il valore di GASOLIO_t è stato modificato sostituendo alle quotazioni gasolio 0.2, riferite al periodo intercorrente tra il decimo ed il penultimo mese precedente la data di aggiornamento, le quotazioni gasolio 0.1, riferite allo stesso periodo. E' stato inoltre modificato il periodo base da cui si comincia a calcolare l'indice.

- BTZ_t è la media, riferita al periodo intercorrente tra il decimo ed il penultimo mese precedente la data di aggiornamento, delle medie mensili delle quotazioni CIF Med Basis dell'olio combustibile a basso tenore di zolfo, pubblicate da Platt's Oilgram Price Report, espresse in \$ per tonnellata metrica e trasformate in centesimi di €/kg, considerando la media mensile dei valori del cambio €/€/\$ calcolata dall'Ufficio italiano cambi;
- BTZ_0 è il valore base di BTZ relativo al periodo compreso tra i mesi di settembre 2001 e maggio 2002, pari a 14,1070 centesimi di €/kg;
- c è il peso attribuito all'indice del prezzo del Brent dated, pari a 0,13;
- $BRENT_t$ è la media, riferita al periodo intercorrente tra il decimo ed il penultimo mese precedente la data di aggiornamento, delle medie mensili delle quotazioni spot average del Brent dated pubblicate da Platt's Oilgram Price Report, espresse in \$ per barile e trasformate in centesimi di €/kg sulla base di un coefficiente pari a 7,4 barili per tonnellata metrica, considerando la media mensile dei valori del cambio €/€/\$ calcolata dall'Ufficio italiano cambi;
- $BRENT_0$ è il valore base del BRENT relativo al periodo compreso tra i mesi di settembre 2001 e maggio 2002, pari a 18,2503 centesimi di €/kg.”

In base alla delibera dell'AEEG n.79 del 2007, le variazioni in aumento o in diminuzione erano applicate solo nel caso che le variazioni dell'indice i_t , in aumento o diminuzione, fossero maggiori del 2,5% rispetto al valore preso precedentemente a riferimento (i_{t-1}).

Con la deliberazione 19 dicembre 2008, arg/gas 192/08 misure urgenti per l'aggiornamento delle condizioni economiche di fornitura del gas naturale per clienti in regime di tutela – presupposti per l'aggiornamento per il trimestre gennaio-marzo 2009, l'AEEG ha previsto di rimuovere la soglia di invarianza e di applicare le modifiche qualsiasi sia la dimensione della variazione. L'Autorità aveva già prospettato – tra i propri orientamenti – l'intenzione di rimuovere la predetta soglia di invarianza, ma aveva rimandato in attesa di un complessivo riordino dei meccanismi di tutela dei clienti finali del gas naturale e dei criteri di aggiornamento del corrispettivo relativo alla commercializzazione all'ingrosso (CCI). L'articolo 3, comma 8 del decreto-legge n. 185/08 ha, tuttavia, imposto all'Autorità di intervenire con urgenza per assicurare un immediato trasferimento alle famiglie dei benefici derivanti dall'attuale diminuzione dei prezzi dei prodotti petroliferi.

Dal 1 gennaio 2008 è entrata in vigore la riforma della tassazione dei prodotti energetici (stabilita con il decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26) che recepisce la Direttiva europea 2003/96/CE, secondo la quale le accise sul gas naturale devono essere calcolate solo in base ai consumi e non più in base agli usi finali. Nella tabella A5.1 vengono riportati i valori delle imposte riferiti al 2009.

Tab. A5.1 – Le imposte sul gas (€/m³) e aliquote percentuali in vigore nel 2009

Regioni	Fascia di consumo annuo per Usi civili			
	fino a 120 m ³	da 120 a 480 m ³	da 480 a 1.560 m ³	oltre 1.560 m ³
ACCISA				
Normale	4,4000	17,5000	17,0000	18,6000
Territori ex-Cassa del Mezzogiorno ^(A)	3,8000	13,5000	12,0000	15,0000
ADDIZIONALE REGIONALE^B				
PIEMONTE	2,2	2,58	2,58	2,58
VENETO	0,7747	2,3241	2,5823	3,0987
LIGURIA				
- zone climatiche C e D	2,20000	2,58000	2,58000	2,58000
- zona climatica E	1,55000	1,55000	1,55000	1,55000
- zona climatica F	1,03000	1,03000	1,03000	1,03000
EMILIA ROMAGNA	2,20000	3,09874	3,09874	3,09874
TOSCANA	1,50000	2,60000	3,00000	3,00000
UMBRIA	0,51650	0,51650	0,51650	0,51650
MARCHE	1,55000	1,81000	2,07000	2,58000
LAZIO	2,20000	3,09900	3,09900	3,09900
ABRUZZO				
- zone climatiche E e F	1,03300	1,03300	1,03300	1,03300
- altre zone	1,90000	2,32410	2,58230	2,58230
MOLISE	1,90000	3,09870	3,09870	3,09870
CAMPANIA	1,90000	3,10000	3,10000	3,10000
PUGLIA	1,90000	3,09800	3,09800	3,09800
CALABRIA	2,20000	2,58230	2,58230	2,58230
ALIQUOTA IVA (%)	10	10	20	20

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas

a) Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna; province di Frosinone e Latina; alcuni comuni della provincia di Roma compresi nel comprensorio di bonifica di Latina; comuni della provincia di Rieti compresi nell'ex circondario di Cittaducale; alcuni comuni della provincia di Ascoli Piceno inclusi nel territorio di bonifica del Tronto; isole d'Elba, del Giglio e Capraia.

b) Le regioni a statuto speciale hanno posto l'addizionale regionale pari a zero.

c) La regione Lombardia ha abolito l'addizionale a decorrere dall'1 gennaio 2002.

d) Aliquota ridotta a 1,55 euro cent/mc per i comuni appartenenti alla fascia climatica "E" e a 1,03 euro cent/mc per quelli nella fascia "F".

e) Aliquota ridotta a 1,93 euro cent/mc nelle località che ricadono nell'ex area della Cassa del Mezzogiorno: province di Frosinone e Latina; alcuni comuni della provincia di Roma compresi nel comprensorio di bonifica di Latina; comuni della provincia di Rieti compresi nell'ex circondario di Cittaducale.

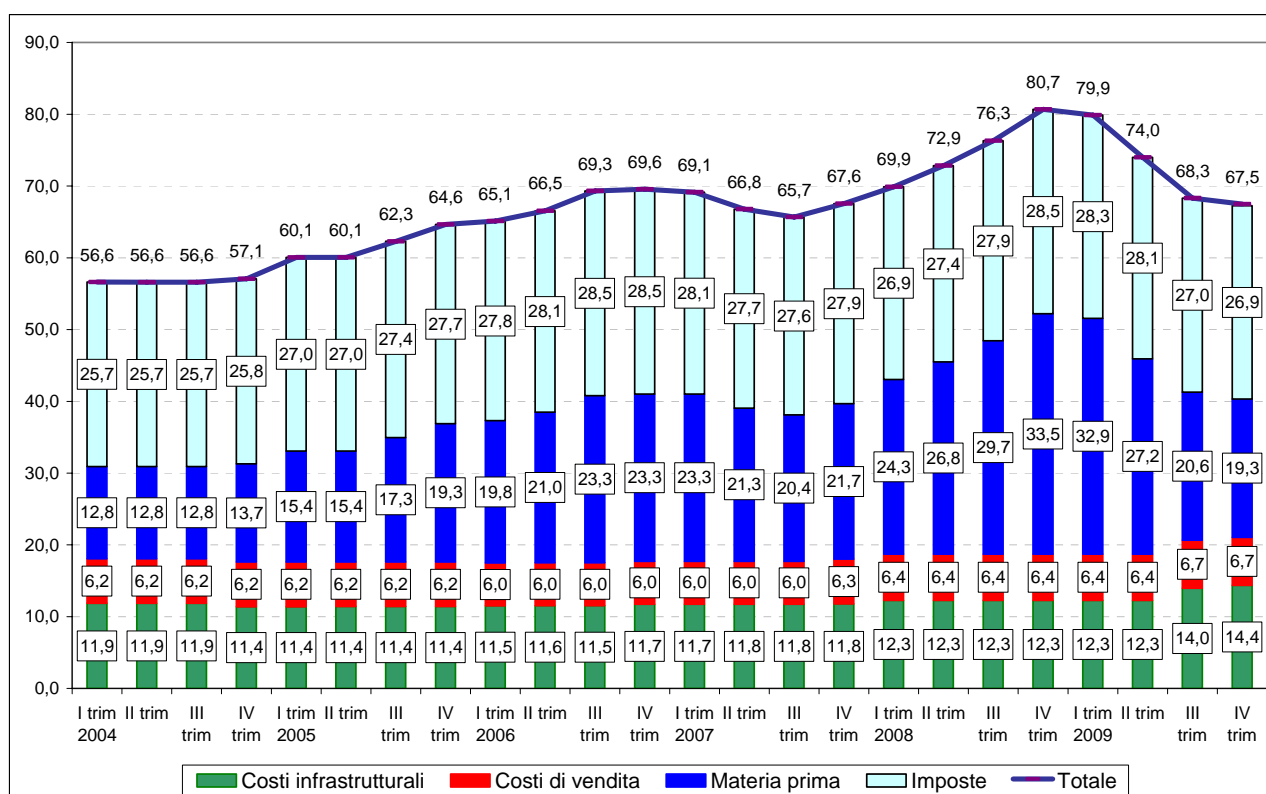
f) Aliquota pari a 1,033 euro cent/mc nelle località che ricadono nella fasce climatiche "E" e "F".

g) Aliquota pari a 2,8 euro cent/mc nelle località che ricadono nella fascia climatica "C"; pari a 2,1 nella fascia climatica "D" e pari a 0,8 nella fascia climatica "F".

Il prezzo di riferimento medio nazionale del gas naturale e le sue componenti

La Fig.A5.1 riporta i dati relativi all'andamento del prezzo medio trimestrale del gas in Italia dal primo trimestre del 2004 al quarto del 2009 (terzo trimestre dell'anno termico 2008/09).

**Fig. A5.1 – Prezzo medio nazionale di riferimento del gas naturale (euro/cent m³)
2004-2009**



Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati AEEG

Il valore medio nazionale delle condizioni economiche di fornitura (prezzo di riferimento) - per chi utilizza meno di 200 mila metri cubi all'anno definite dall'Autorità (differenziate localmente e che devono essere obbligatoriamente offerte dai venditori accanto a loro eventuali diverse proposte) - è pari, come detto, per il quarto trimestre del 2009 a 67,48 centesimi euro/m³ ed è composto dalle seguenti voci di costo:

- distribuzione sulle reti locali e cittadine 9,99 centesimi di euro/m³ (pari al 14,81% del totale);
- trasporto nazionale 3,33 centesimi di euro/m³ (pari al 4,93% del totale);
- stoccaggio 1,05 centesimi di euro/m³ (pari all'1,56% del totale);
- commercializzazione all'ingrosso 3,58 centesimi di euro/m³ (pari al 5,31% del totale);

- commercializzazione al dettaglio 3,11 centesimi di euro/m³ (pari al 4,61% del totale);
- componente *QOA a copertura agli oneri aggiuntivi relativi* alla fornitura di gas naturale pari a 0,24 centesimi di euro/m³ (pari allo 0,36% del totale);
- materia prima 19,27 centesimi di euro/ m³ (pari al 28,55% del totale);
- imposte 26,91 centesimi di euro/m³ (pari al 39,88% del totale).

Al 1 ottobre 2009 il prezzo medio nazionale di riferimento risultava composto per il 60% circa da componenti a copertura dei costi e per il restante 40% dalle imposte che gravano sul settore del gas naturale (imposta di consumo, addizionale regionale ed IVA).

Dopo una fase di sostanziale stabilità, dal terzo trimestre del 2005 il prezzo medio di riferimento calcolato dall'Autorità ha continuato a salire fino alla fine del 2006: nella prima parte del 2007 il prezzo è sceso per due trimestri consecutivi per poi riprendere a salire dal quarto trimestre e per tutto il 2008, riflettendo con un certo ritardo il forte rialzo dei prezzi dei prodotti petroliferi. Nel 2009 il prezzo medio si è ridotto in tutti e quattro i trimestri tornando sui livelli di fine 2007.

Le tariffe del gas nelle città metropolitane

Il calcolo della tariffa media per m³ è stato effettuato rispetto ad una ipotesi di consumo standard (1.400 m³ l'anno) che si riferisce al consumo medio di una famiglia tipo in Italia. La tariffa viene, in origine, calcolata secondo l'unità energetica tradizionale per giga-joule (GJ) ²¹ e poi trasformata in m³. Con riferimento a Cagliari, considerando che in Sardegna non è stata ancora realizzata la distribuzione di gas metano, ma di aria propanata che ha un potere calorico più elevato, si è proceduto calcolando il potere calorico equivalente:

- aria propanata Potere calorifico superiore = 12.000 Kcal/Nm³;
- gas metano Potere calorifico superiore = 9.000 Kcal/Nm³.

Pertanto, 1400 m³ di gas metano sono equivalenti a 1050 m³ di aria propanata.

²¹ Un Gigajoule corrisponde a circa 26 m³ e varia leggermente, secondo il potere calorico del gas distribuito e dell'altitudine del comune.

Tab. A5.2 – Tariffe del gas naturale nelle città metropolitane €/m³ riferite a 1400 m³ e spesa €/anno

Città	2008			2009		
	Totale netto imposte (€/m3)	Totale lordo imposte (€/m3)	Spesa Annua (€/anno)	Totale netto imposte (€/m3)	Totale lordo imposte (€/m3)	Spesa Annua (€/anno)
TORINO	0,514192	0,810692	1134,97	0,482268	0,787427	1102,40
MILANO	0,557368	0,831288	1163,80	0,493323	0,767192	1074,07
GENOVA	0,541426	0,842253	1179,15	0,496510	0,801157	1121,62
VENEZIA	0,513105	0,807538	1130,55	0,467239	0,763915	1069,48
TRIESTE	0,527403	0,796575	1115,21	0,474465	0,745318	1043,44
BOLOGNA	0,486474	0,784454	1098,24	0,456033	0,759264	1062,97
FIRENZE	0,523798	0,824954	1154,94	0,487232	0,792757	1109,86
ROMA	0,576014	0,887937	1243,11	0,533365	0,849345	1189,08
NAPOLI	0,609327	0,880025	1232,04	0,550175	0,817213	1144,10
BARI	0,521170	0,778154	1089,42	0,492291	0,749660	1049,52
MESSINA	0,581509	0,812493	1137,49	0,557374	0,791365	1107,91
CATANIA	0,613208	0,849400	1189,16	0,571014	0,807243	1130,14
PALERMO	0,723113	0,976609	1367,25	0,626143	0,871054	1219,48
CAGLIARI (*)	1,828055	1,943630	2040,81	1,688757	1,792251	1881,86

(*): aria propanata: tariffa media calcolata per 1.050 m³

Fonte: Elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati AEEG e Società di gestione del servizio

Il dato di Cagliari è stato ulteriormente corretto detraendo dal prezzo a m³ euro 0,15907 (308 lire), beneficio fiscale previsto dalla legge finanziaria del 1998 per i gas di petrolio liquefatto, integrato di 50 lire e confermato dalle successive leggi finanziarie per i comuni della Sardegna sprovvisti di gas naturale.

Escludendo Cagliari, non direttamente comparabile, le spese annue più basse nel 2009 (Tab.A5.2) risultano a Trieste (1.043 euro), Bari (1.049 euro) e Bologna (1.063 euro); quelle di picco a Catania (1.219 euro), Roma (1.189 euro) e Napoli (1.144 euro).

Servizio idrico integrato

Il riordino dei servizi idrici è stato avviato in Italia con la Legge 36/94 (c.d. Legge Galli) che al fine di superare la frammentazione gestionale e ridurre i livelli di inefficienza produttivi ed infrastrutturali ha previsto, tra le altre cose:

- la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), territori su cui organizzare il servizio idrico integrato, vale a dire bacini di utenza di dimensioni tali da consentire

il raggiungimento di economie di scala, superando in particolare le frammentazioni delle gestioni;

- l'istituzione del Servizio Idrico Integrato (SII), inteso come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione d'acqua a usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue;
- la identificazione dei costi totali (gestione, manutenzione e investimento) dell'intero SII attraverso la predisposizione da parte di ciascun ATO di un Piano d'Ambito, che definisce anche il profilo tariffario presuntivo nell'intero periodo di valenza del Piano (20-30 anni) e che sta alla base del contratto di affidamento del servizio²²;
- l'affidamento del servizio previsto in coerenza con quanto dispone la legislazione di settore nei servizi pubblici locali, e cioè con affidamento diretto in-house, a società mista pubblico-privata con scelta del partner per gara e con concessione a terzi; in ogni caso il rapporto fra ATO e gestore deve essere regolato da apposita convenzione di gestione²³;
- la costituzione di un Comitato per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (COVIRI), che nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto essere il regolatore, ruolo indispensabile per un servizio svolto in condizioni di monopolio naturale, con il compito di fissare i criteri del sistema tariffario e di verifica del servizio²⁴;
- la definizione di un sistema tariffario unico per ciascun ATO, comprensivo dei servizi di distribuzione di acqua potabile, fognatura e depurazione.

²² La normativa di settore (d.lgs. 152/2006 e DMLPP 1/08/96, noto come Metodo Normalizzato) prevede, inoltre, che ogni tre anni debba essere effettuata la revisione ordinaria delle tariffe e quindi del Piano di Ambito. L'aggiornamento del Piano può, tuttavia, essere effettuato prima del periodo regolatorio, nel caso in cui l'ATO registri "significativi scostamenti" fra i dati di previsione e i dati di consuntivo (Art. 8, Metodo Normalizzato).

²³ Il tema dell'affidamento è tornato di recente al centro del dibattito. Il D.L. 135-2009 ha previsto che il conferimento dei Spl di rilevanza economica avvenga in via ordinaria secondo due modalità: gara cui possono partecipare imprenditori o società in qualunque forma costituite; affido a società mista pubblico-privata, con il socio privato selezionato tramite gara con doppio oggetto. La gara deve essere conforme ai principi del Trattato CE (economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, pubblicità, non discriminazione, mutuo riconoscimento, proporzionalità). Doppio oggetto: qualifica di socio con partecipazione \geq 40%, e assunzione di specifici compiti operativi.

²⁴ La Legge 77 del 2009 di conversione del decreto n. 39 dello stesso anno nel prevedere l'avvio da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del Programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici affida la predisposizione del Programma alla Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, istituita presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, subentrando nelle competenze già attribuite all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti ai sensi degli articoli 99, 101, 146, 148, 149, 152, 154, 172 e 174 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successivamente attribuite al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, il quale, a decorrere dalla medesima data, è soppresso.

La riforma dell'assetto istituzionale ed organizzativo del Servizio Idrico Integrato (SII) avviata dalla legge quadro 36/94 e confluita nel D.lgs. 152/2006, ha previsto una serie di attività normative secondarie, che devono essere effettuate da parte delle Regioni. In particolare queste ultime sono chiamate a legiferare in riferimento alla:

- delimitazione dei confini di ciascun Ambito Territoriale Ottimale (di seguito ATO);
- definizione delle forme istituzionali di cooperazione fra gli enti locali ricadenti nel medesimo ATO (convenzione o consorzio);
- definizione della convenzione-tipo e dei relativi disciplinari, che regolano i rapporti fra ATO e soggetto gestore affidatario di SII.

A 15 anni dalla Riforma, tutte le Regioni hanno emanato la relativa legge di recepimento, con l'eccezione del Trentino Alto Adige. Gli ATO individuati sul territorio nazionale, che ricadono all'interno dei rispettivi limiti amministrativi regionali, sono in complesso 92, mentre le Autorità di ambito insediate sono 91, mancando all'appello l'ATO interregionale Lemene¹, composto da 26 comuni, di cui 11 appartenenti alla regione Veneto e 15 al Friuli-Venezia Giulia.

L'affidamento del SII ad uno o più enti gestori è stato realizzato in 69 ATO, pari al 75% del totale. Le società affidatarie sono 114. Il numero dei gestori è superiore al numero degli ATO con affidamento effettuato (114 contro 69), perché in alcuni ATO è stata riconosciuta la possibilità, prevista tra l'altro dalle leggi regionali, di effettuare più affidamenti.

L'analisi dei dati a livello regionale evidenzia che l'Emilia Romagna, la Toscana, l'Umbria, l'Abruzzo, la Puglia, la Basilicata e la Sardegna hanno completato l'affidamento del SII in tutti gli ATO previsti, che risulta invece totalmente o parzialmente inattuato in Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Molise e Calabria, e in corso di attuazione nelle rimanenti regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Marche, Lazio, Campania, Sicilia).

In merito alla forma associativa dei Comuni ricadenti nel medesimo Ambito, 9 regioni hanno optato per il consorzio obbligatorio, 4 hanno scelto la Convenzione (Lazio, Molise, Basilicata e Calabria), le rimanenti 6 hanno optato per entrambe le forme associative di cooperazione (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Sicilia).

L'introduzione della personalità giuridica dell'Autorità di Ambito disciplinata dall'art. 148 del d.lgs.152/2006 e non prevista dalla L.36/94, ha portato negli ultimi due anni ad un aumento degli ATO nella forma associativa del consorzio, disciplinato dall'art. 31 del d.lgs. 267/2000. Gli ATO in forma di consorzio sono passati da 48 presenti nel 2007 a 52 nel 2008. Dei 91 ATO insediati, 52 sono in forma di consorzio, 39 in forma di convenzione. Si

segnala, inoltre, l'eccezione dell'ATO Città di Milano, che si è costituito come Azienda Speciale, forma non prevista dalla legge nazionale di settore.

Dal 1999 la numerosità, la natura giuridica e le caratteristiche strutturali degli enti gestori hanno subito un notevole cambiamento, in seguito alla progressiva applicazione della legge 36/94, volta a superare la frammentazione gestionale. Dal 1999 al 2007, la popolazione residente in comuni con servizio di distribuzione di acqua potabile a prevalente gestione specializzata è passata dal 61,9 per cento all'85,7%. Nello stesso periodo è conseguentemente diminuita la quota di popolazione gestita direttamente dai Comuni (dal 38,1 al 14,3%). Per il servizio di fognatura la percentuale di popolazione residente in comuni con servizio effettuato da gestori specializzati passa invece dal 35,7 per cento del 1999 al 76,4% del 2007.

Lo strumento rilevante ai fini della determinazione delle tariffe idriche è il Piano d'Ambito che consente di definire lo stato delle infrastrutture, gli investimenti necessari, il modello gestionale ed organizzativo ed il piano economico finanziario, che prevede con cadenza annuale l'andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali contributi a fondo perduto concessi, nonché l'ammontare annuo dei proventi da tariffa per l'intero periodo di programmazione.

Con riguardo allo stato di elaborazione dei Piani di Ambito, risultano approvati in totale (dall'Assemblea nel caso di ATO - consorzio o in Conferenza dei Sindaci nel caso di ATO – convenzione) 84 Piani e 1 è già redatto. Le Regioni che non hanno completato l'iter procedurale sono quelle del Nord, ovvero Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli Venezia Giulia. In termini percentuali, i Piani approvati coprono il 95% della popolazione (con 55,2 milioni di abitanti) e quelli completati l'1,5%. In sintesi, la pianificazione, ormai giunta a termine, copre circa il 96,5% della popolazione italiana.

La tariffa idrica è determinata applicando il così detto "Metodo Normalizzato", che fornisce indicazioni sulla determinazione annuale dei costi riconoscibili al Gestore per la fornitura di acqua (funzionamento degli enti di gestione o il canone relativo ad eventuali concessioni, ammortamenti e remunerazione del capitale investito) e definisce la tariffa media (TM) di riferimento del S.I.I. come rapporto tra tali costi ed il volume di acqua fornito, per garantire l'equilibrio economico – finanziario della gestione stessa.

In base al Metodo Normalizzato le Autorità di Ambito hanno il compito di approvare la struttura delle tariffe e di identificare le categorie di soggetti ai quali applicare le diverse tariffe. L'art. 6 del Metodo Normalizzato stabilisce, infatti, che la Tariffa Reale Media (TRM)

del Piano è articolata dall'Ambito secondo i provvedimenti CIP n. 45 e n. 46 del 1974. Tali provvedimenti e il successivo CIP n.25 del 1975 individuano in sostanza i tratti fondamentali dell'attuale sistema tariffario costituito da tariffe crescenti per classi di consumo (cd tariffe a blocchi crescenti), differenziato per tipologie di utenze (domestico, agricolo, zootecnico, pubblico, commerciale, artigianale, ecc.).

Negli anni '70 con i provvedimenti CIP fu attuata una ristrutturazione tariffaria, che per il servizio di acquedotto e per le utenze domestiche prevedeva una tariffa agevolata per i consumi ritenuti essenziali e scaglioni tariffari progressivi. Fu stabilito il principio che la tariffa base dovesse essere pari al costo medio (al netto di ricavi diversi come contributi di allacciamento, contributi vari, interessi attivi, canoni attivi per il noleggio di strumenti di misura). Fu introdotto, infine, un principio di mutualità secondo cui i ricavi provenienti dalle maggiorazioni per i consumi eccedenti la tariffa base potessero "equilibrare il mancato aumento derivante dall'applicazione della tariffa agevolata". Per tutte le altre utenze era prevista l'applicazione delle tariffe domestiche con esclusione della fascia agevolata.

Ad oggi, quindi, in applicazione dei suddetti provvedimenti CIP, la struttura tariffaria approvata dagli ATO prevede tariffe differenziate tra utenze domestiche e non, articolate nelle seguenti componenti:

- una quota tariffaria fissa calcolata generalmente su base annua;
- quote variabili per il servizio di acquedotto suddivise per scaglioni crescenti di metri cubi;
- quote variabili per il servizio di fognatura e depurazione, generalmente uniche per l'intero consumo;
- Iva al 10% per tutte le componenti tariffarie.

Con riferimento all'acqua potabile, la tariffa reale media o tariffa applicata, modulata in base ai consumi ed agli utenti viene normalmente suddivisa in cinque scaglioni, con un rapporto tra tariffa agevolata e III eccedenza che varia all'incirca da 1 a 2:

- agevolata;
- di base;
- I eccedenza;
- II eccedenza;
- III eccedenza.

Il sistema tariffario per il Servizio Idrico Integrato prevede, oltre alla tariffa per il consumo di acqua per uso domestico, una quota fissa calcolata su base annua, un canone di depurazione ed un canone di fognatura, stabiliti rispettivamente come quote uniche applicate all'intero consumo annuo di acqua. Su tutte le voci viene applicata l'IVA nella misura del 10%.

Sulla base degli ultimi rilevamenti su scala nazionale la tariffa media calcolata (Tab.A5.3) con riferimento ad un consumo annuo di 200 m³ si aggira intorno ad €1,40/ m³ con una fascia di oscillazione che varia da circa 0,55 ad oltre 3 euro nelle diverse aree territoriali.

Tab. A.5.3 - Spesa media annua, Iva compresa, per consumi pari a 200 m³/anno, Bacini con Metodo Normalizzato. Anni 2007 e 2008, bacini comparabili

Voci	2007		2008	
	(€) mc	200 mc/anno (€)	(€) mc	200 mc/anno (€)
Media aritmetica	1,41	281,93	1,49	297,15
Media pesata con popolazione	1,40	279,40	1,43	286,85
Mediana	1,40	280,12	1,48	295,56
Massimo	3,06	612,53	3,14	628,99
Minimo	0,55	110,66	0,55	110,66
Deviazione standard	-	62,63	-	64,1

Fonte: Coviri, elaborazioni indagine 2008

Il costo unitario medio per il 2008, pari a 1,49 €/m³ è costituito all'incirca da 0,82 €/m³ per l'acquedotto, 0,16 €/m³ per la fognatura, 0,42 €/m³ per la fognatura e 0,08 €/m³ per la quota fissa.

Considerando l'evoluzione nel tempo, fra il 2004 e il 2008 la spesa media annua è passata da 240 € circa a 297 € all'anno. La corrispondente spesa unitaria è, quindi, passata da 1,20 € a m³ del 2004, a 1,49 € a m³ del 2008, con un incremento cumulato che in 4 anni è stato del 23,8%. L'incremento medio annuale si attesta intorno a poco meno del 6%. Gli incrementi tariffari sono prevalentemente dovuti al finanziamento degli investimenti previsti dai Piani di Ambito per superare le criticità che caratterizzano l'attuale assetto del servizio idrico.

L'analisi delle tariffe relative alle 14 città metropolitane in vigore nel 2007, 2008 e 2009 e della spesa annua rispetto ad un consumo previsto di 200 m³ relativo ad una famiglia di tre componenti, conferma la forte differenziazione rilevata nell'indagine nazionale del COVIRI. Tra Firenze, città capoluogo di regione in cui l'acqua è più cara (431 €), e Milano (103 €) il divario di spesa annua ammonta nel 2009 a ben 328 euro (Tab.A5.4).

Emerge una tendenza crescente prevalente anche se non tutte le Autorità d'ambito hanno proceduto a ritoccare le tariffe per il 2009. In alcuni casi manca la ratifica dei comuni.

Tab. A5.4 - Tariffe idriche nel 2009 nelle aree metropolitane e spesa annua prevista (consumo medio annuo di 200 mc, IVA esclusa)

Città	Tariffa media acqua potabile base	Tariffa fognatura	Tariffa depurazione	Quota fissa annua	Tariffa media acqua ciclo idrico	Spesa annua 2008 IVA inclusa
	€/mc	€/mc	€/mc	€/anno	€/mc	€
TORINO	0,47	0,16	0,43	16,00	1,14	250
MILANO	0,10	0,09	0,26	2,79	0,47	103
GENOVA	1,08	0,18	0,48	22,74	1,85	407
VENEZIA	0,40		0,50		0,90	198
TRIESTE	0,66	0,14	0,38	8,68	1,22	268
BOLOGNA	0,78	0,14	0,37	11,53	1,35	297
FIRENZE	0,99		0,85	23,37	1,96	431
ROMA	0,35	0,13	0,38	11,57	0,93	204
NAPOLI	0,59	0,09	0,27	2,09	0,96	212
BARI	0,86	0,12	0,34	12,55	1,38	303
MESSINA	0,51	0,12	0,33	27,00	1,10	242
CATANIA	0,50	0,24	0,30	2,09	1,05	231
PALERMO	0,57	0,09	0,26	31,09	1,07	236
CAGLIARI	0,60	0,13	0,32	15,00	1,12	246

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati delle Società di gestione del servizio idrico, Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, CittadinanzAttiva

La regolazione del prezzo dell'energia elettrica per i clienti domestici

La liberalizzazione dei mercati energetici e le logiche di mercato che ne conseguono presuppongono prezzi che riflettono i costi del servizio e della fornitura di elettricità, anche per le utenze domestiche. La precedente gestione monopolista e pubblica del servizio prevedeva invece per i clienti domestici due tipi di tariffe regolate in base a criteri politici e caratterizzate da sussidi incrociati, svincolate pertanto da qualsiasi riferimento ai costi del servizio: una tariffa bassa – erroneamente definita sociale e legata a bassi livelli di potenza e di consumo – e una tariffa più alta per le altre utenze, con il risultato di penalizzare le famiglie numerose senza una reale corrispondenza con le condizioni economiche dei consumatori. La tariffa sociale era applicata a circa l'80% delle utenze, con il risultato che la maggior parte dei consumatori domestici pagava l'energia a costi nettamente inferiori a quelli di produzione e distribuzione.

Nonostante questa categoria di consumatori sia stata l'ultima ad essere interessata dalla liberalizzazione della vendita (luglio 2007), a partire dal 2000 per il settore domestico è stata avviata una riforma tariffaria orientata a far coincidere prezzi e costi del servizio mediante la graduale convergenza di due tariffe transitorie (caratterizzate inizialmente in

modo analogo alle due tariffe del periodo monopolista) verso una tariffa unica nazionale. La convergenza, regolata dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, era finalizzata ad eliminare i sussidi e ad introdurre una tariffa sociale strutturata in modo da favorire i clienti in situazione di reale disagio economico e sociale.

Al momento attuale le due tariffe transitorie di riferimento dell'Autorità sono ancora in vigore e malgrado l'avvenuta liberalizzazione della vendita, la netta maggioranza dei clienti domestici non ha lasciato il servizio di maggior tutela che garantisce le condizioni economiche di riferimento regolate dall'Autorità. Le tariffe domestiche applicate all'utenza – D2 e D3 – sono differenziate per livello di potenza impegnata e per carattere residenziale dell'utenza: D2, per i contratti residenziali da 3 kW; D3 per potenza impegnata superiore e utenze non residenziali. Le due tariffe sono ancora caratterizzate in parte da sussidi incrociati, per cui i clienti cui si applica la D2, con bassi livelli di consumo, godono di un trattamento agevolato. La tariffa D2, che si applica alla maggioranza delle utenze domestiche (poco meno dell'80%), presenta una struttura progressiva del corrispettivo di energia, con prezzi unitari del kWh che aumentano all'aumentare dei livelli di consumo annuo, in controtendenza rispetto agli altri paesi europei, più orientati alle logiche di mercato che offrono prezzi più bassi all'aumentare delle quantità domandate.

Il ritardo nella risposta dei clienti domestici al mercato è dovuto sia alla complessità della struttura tariffaria e di prezzo dei servizi energetici, sia allo scarso impatto che di fatto la concorrenza ha sui prezzi offerti ai clienti di piccole dimensioni.

Dal punto di vista strutturale, il prezzo complessivamente pagato dal cliente per i servizi energetici è composto da una parte tariffaria regolata (per i servizi di rete gestiti in monopolio²⁵), dal prezzo vero e proprio dell'energia (calcolato sui consumi del cliente in base alla tariffa di riferimento dell'Autorità o all'offerta commerciale del venditore) e dalle imposte. Per quanto riguarda le imposte, oltre all'IVA al 10% esiste un'imposta erariale, cui si aggiungono le addizionali comunale e provinciale (su cui i rispettivi enti locali hanno discrezionalità). Molte delle componenti regolate e di riferimento vengono aggiornate trimestralmente dall'Autorità, con condizioni economiche che variano 4 volte all'anno, in base alle esigenze di copertura degli oneri di sistema (dovuti all'incentivazione delle fonti rinnovabili e della qualità del servizio, agli oneri nucleari, al finanziamento della ricerca, etc.), ai conguagli tariffari pregressi (determinati dallo scostamento fra previsioni trimestrali e costi effettivi di approvvigionamento noti a consuntivo) e alle previsioni sui costi di approvvigionamento. A complicare la situazione, alcune voci del prezzo variano per

²⁵ Come le tariffe di trasmissione e distribuzione, i servizi di misura e gli oneri generali di sistema.

scaglioni di consumo, con il risultato che è estremamente difficile per un cliente capire immediatamente quale sia più conveniente fra diverse offerte, non essendo facile neppure conoscere il proprio profilo di consumo giornaliero o stagionale.

La Tab.A5.5 riporta l'andamento del prezzo medio dell'energia elettrica sul mercato tutelato per i clienti domestici, determinato dalle condizioni economiche di fornitura stabilite dall'Autorità: il prezzo dell'energia elettrica è rimasto stabile o decrescente fino al terzo trimestre del 2007, per poi aumentare decisamente per tutto il 2008 in seguito all'incremento dei prezzi dei prodotti energetici, fino a raggiungere oltre 18 c€/kWh. Nel 2009 il prezzo è tornato a scendere riavvicinandosi ai livelli di inizio 2008.

La componente più dinamica negli ultimi anni risulta quella dell'energia e dell'approvvigionamento, il cui peso sul totale sale dal 45% del 2004 a valori superiori al 60% nel 2008-2009. Si dimezza in termini relativi la quota dei costi di rete che passa dal 30% a circa il 15% nel periodo 2004 – 2009. In lieve calo da inizio periodo il peso delle imposte sostanzialmente stabile negli ultimi anni intorno al 14% (Fig.A5.2).

Tab. A5.5 - Andamento del prezzo medio dell'energia elettrica per clienti domestici alimentati in BT al lordo delle imposte

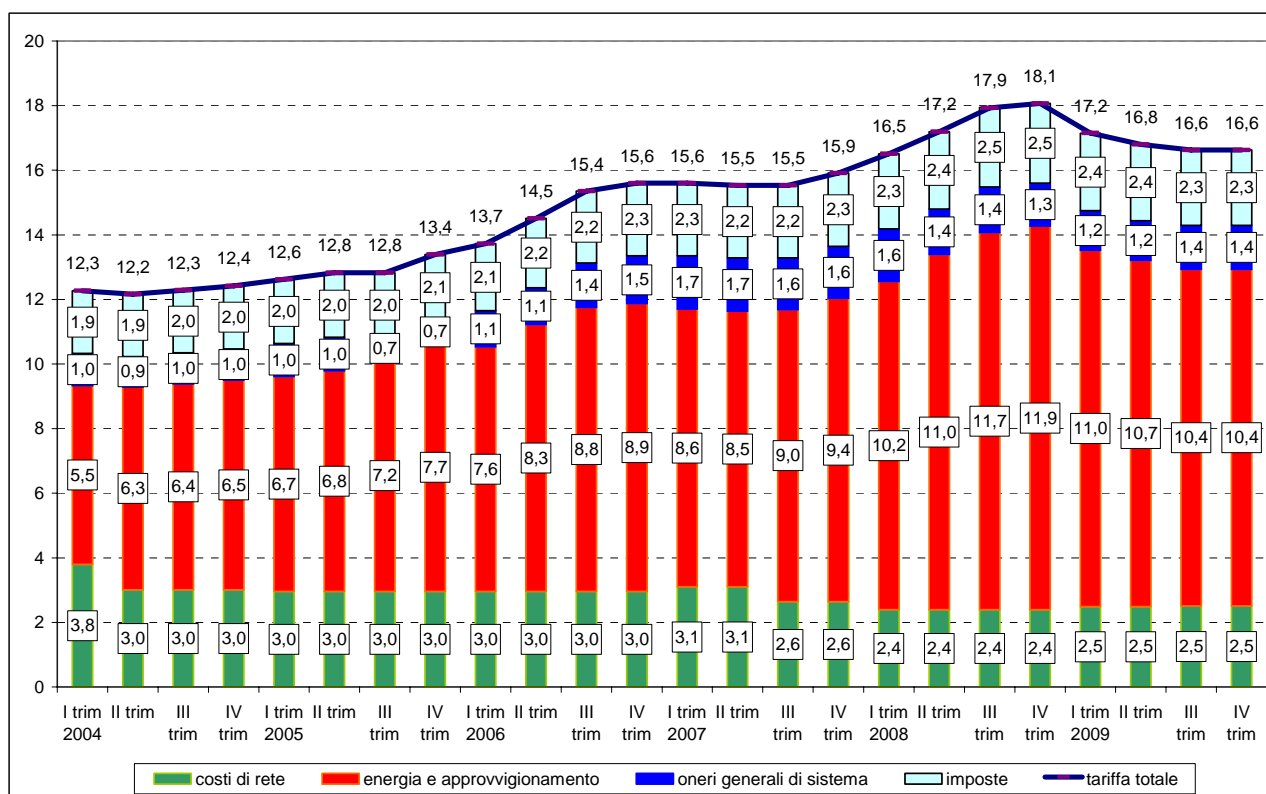
Voci	IV Trimestre 2007	I Trimestre 2008	II Trimestre 2008	III Trimestre 2008	IV Trimestre 2008	I Trimestre 2009	II Trimestre 2009	III Trimestre 2009	IV Trimestre 2009
Prezzo lordo imposte (c€/kWh)	15,91	16,51	17,19	17,93	18,07	17,16	16,8	16,63	16,63
Variazione (%) rispetto al trimestre precedente	2,4	3,8	4,1	4,3	0,8	-5,0	-2,1	-1,0	0,0
Variazione spesa annua della famiglia media (€/kWh) *	10,00	16,20	18,36	19,98	3,78	-24,57	-9,72	-4,59	0,0

(*) Calcolata per 3 kW di potenza impegnata e 2.700 kWh/anno di consumi.

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Nel 2009, le imposte hanno inciso sul prezzo complessivo di una famiglia tipo (contratto da 3kW e consumi medi pari a 2.700 kWh/anno) per il 14%, gli oneri generali di sistema sono passati da valori vicini al 10% nel 2007 – 2008 a valori di poco superiori al 7% nel 2009. E' proprio su questa componente del prezzo finale (costo dell'energia) che la concorrenza può operare sotto forma di offerte da parte dei soggetti fornitori, ma i margini di riduzione dei prezzi per i consumatori nel caso dell'energia sono piuttosto limitati rispetto ad altri settori già liberalizzati (come ad esempio le telecomunicazioni) e i vantaggi tendono ad essere significativi solo per particolari categorie di utenti (non domestici) caratterizzati da grandi consumi. Anche se la liberalizzazione della vendita finale di energia elettrica è troppo recente per trarre conclusioni significative dalle analisi comparative, una recente indagine condotta sulla piazza di Milano ha evidenziato l'esistenza di un fenomeno di discriminazione dimensionale dei clienti, con alti prezzi unitari per i piccoli consumatori e prezzi più contenuti per quelli grandi²⁶.

**Fig. A5.2 - Composizione della tariffa media nazionale al lordo delle imposte
2004 – 2009 (c€/kWh a valori correnti)**



Fonte: Autorità per l'energia elettrica e il gas

²⁶ Cfr. Autorità per l'energia elettrica e il gas, Relazione annuale 2007, volume I, pp. 69-71.

Alcune iniziative specifiche di tutela sono comunque state avviate per favorire la concorrenza e aiutare i piccoli clienti BT – e in particolare quelli domestici – ad orientarsi nel nuovo regime liberalizzato.

In primo luogo, per facilitare il confronto delle diverse offerte commerciali di energia elettrica, a partire da luglio 2007 tutti i venditori devono presentare i prezzi delle singole opzioni secondo un identico schema predefinito e allegare una scheda che evidenzia la spesa annua per cinque livelli di consumo standard, calcolata sia sulla base dell'offerta in questione che sulle tariffe di maggior tutela dell'Autorità, segnalando in tutti i casi le differenze assolute e percentuali. Inoltre, per consentire al cliente di valutare la convenienza delle tariffe rispetto al proprio profilo di consumo effettivo, l'Autorità ha imposto ai gestori l'obbligo di installare contatori elettronici – secondo un piano di sostituzione pluriennale – che permettano la fatturazione dei consumi effettivi in luogo di quelli presunti e l'adozione di offerte multiorarie. Viene favorita in tal modo anche una maggiore consapevolezza del cliente circa le proprie abitudini di consumo, anche orarie, accrescendone la capacità di cogliere le opportunità offerte dal mercato.

In base a queste evidenze, e tenendo conto del fatto che le offerte sul mercato libero non sono legate a condizionamenti territoriali, la spesa elettrica della famiglia tipo rappresentativa per il costo di cittadinanza è stata costruita sulla base della tariffa di riferimento D2 dell'Autorità, più diffusa fra le famiglie. Unicità della tariffa e delle imposte anche con riguardo alle addizionali provinciali e comunali hanno determinato un prezzo unico per tutte e 14 le aree metropolitane.

La spesa media annua per il 2007, 2008 e 2009 è ottenuta come media semplice della spesa dei quattro trimestri relativa a 2700 kwh consumi standard per una famiglia di tre persone.

A6 - Le addizionali IRPEF comunali e regionali

Le addizionali IRPEF comunali e regionali sono decise dalle rispettive amministrazioni, entro i limiti fissati dalla normativa nazionale.

Le stesse sono proporzionate al reddito e si può ipotizzare un legame indiretto tra tasse e molti dei servizi generali prestati ai cittadini, considerato che la base imponibile individuale costituisce anche un indicatore della quantità dei servizi di cui si usufruisce.

Per il calcolo del Costo di cittadinanza è stato considerato un imponibile standard pari a 36.000 euro.

Tab. A6.1 – Addizionali IRPEF comunali e regionali nelle città metropolitane (*)

Comuni	Addizionale comunale (%)		Addizionale regionale (%)		Addizionale comunale (imponibile 36.000€)		Addizionale regionale (imponibile 36.000€)	
	2007	2008-2009	2007	2008-2009	2007	2008-2009	2007	2008-2009
TORINO	0,50	0,50	1,40	1,40	180	180	504	504
MILANO (**)	0,00	0,00	1,40	1,40	0	0	458	411
GENOVA	0,47	0,70	0,90	1,40	169	252	324	504
VENEZIA	0,00	0,00	0,90	1,40	0	0	324	504
TRIESTE	0,80	0,80	0,90	0,90	288	288	324	324
BOLOGNA	0,70	0,70	1,20	1,40	252	252	432	504
FIRENZE	0,30	0,30	0,90	0,90	108	108	324	324
ROMA	0,50	0,50	1,40	1,40	180	180	504	504
NAPOLI	0,50	0,50	1,40	1,40	180	180	504	504
BARI	0,50	0,50	0,90	1,40	180	180	324	504
MESSINA	0,80	0,80	1,40	1,40	288	288	504	504
CATANIA	0,20	0,60	1,40	1,40	72	216	504	504
PALERMO	0,40	0,40	1,40	1,40	144	144	504	504
CAGLIARI	0,70	0,70	0,90	0,90	252	252	324	324

(*): Le quote relative all'anno di imposta 2009 non sono ancora disponibili; sono state considerate quelle stabilite per il 2008.

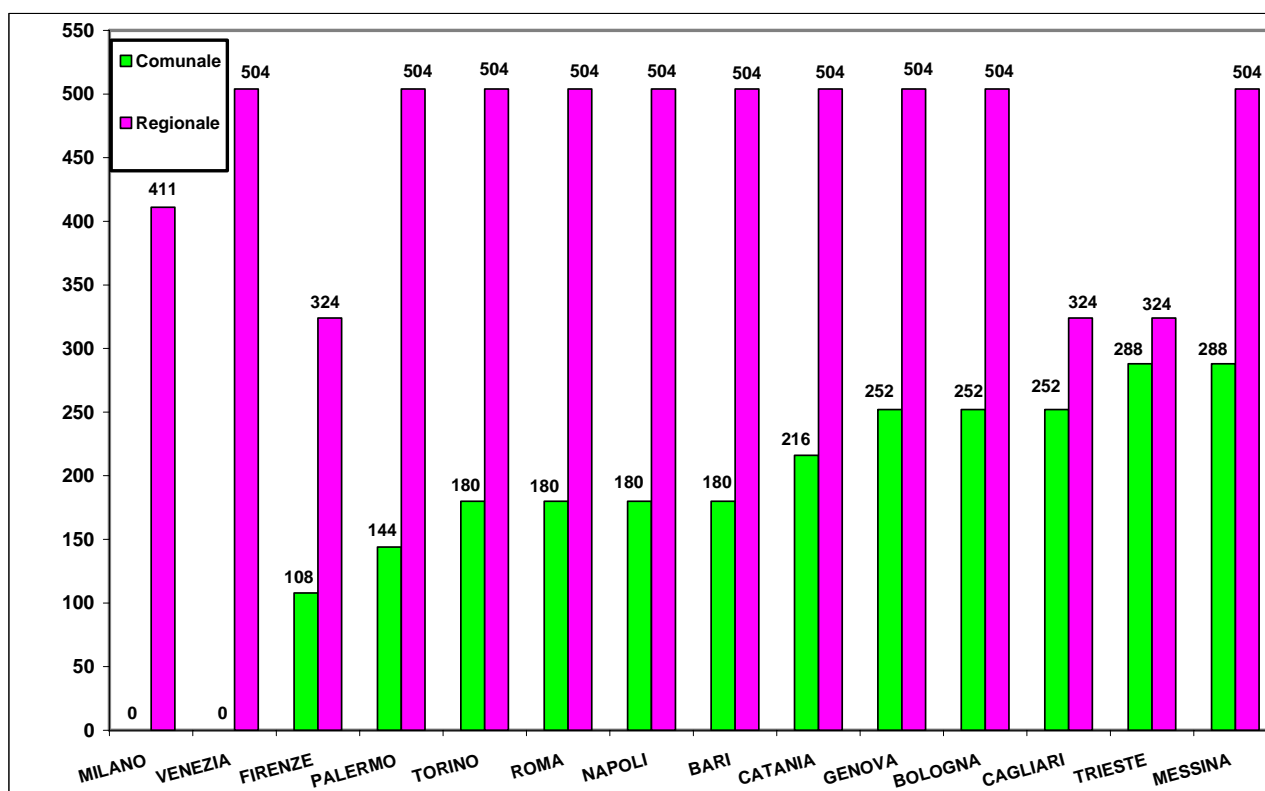
(**): Addizionale regionale Lombardia 2007: euro 387,34+1,4%(36000-30987,41);
2008: euro 340,86+1,4%(36000-30987,41).

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati Agenzia delle Entrate

Gli oneri fiscali locali a carico di una famiglia tipo registrano una consistente variabilità in relazione alla residenza (Tab.A6.1), anche se va considerato che nella realtà gli importi differiscono dall'esborso effettivo delle famiglie residenti. Sensibili differenze si riscontrano, comunque, soprattutto per le addizionali comunali che, nulle a Milano e Venezia, hanno raggiunto 288 euro a Trieste e Messina (Fig.A6.1).

Comparativamente inferiore risulta, invece, la variabilità dell'addizionale regionale (Fig.A6.1), con una quota massima di 504 euro (superiore del 10% rispetto alla media) nelle 10 città più care (Torino, Genova, Venezia, Bologna, Roma, Napoli, Bari e le tre siciliane) e di 324 euro in quelle meno "gravose" (Trieste, Firenze e Cagliari), nelle quali è in vigore un'aliquota dello 0,9% rispetto all'1,4% degli altri capoluoghi metropolitani (Tab.A6.1).

Fig. A6.1 – Addizionali IRPEF comunali e regionali nelle città metropolitane nel 2008 e nel 2009* (euro)



(*): Le quote relative all'anno di imposta 2009 non sono ancora disponibili; sono state considerate quelle stabilite per il 2008.

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati Agenzia delle Entrate