



*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*

RAPPORTO SUL COSTO DI CITTADINANZA

La spesa per le imposte ed i servizi locali nelle città metropolitane

Maggio 2009

SINTESI

Il costo di cittadinanza

Questo documento analizza e compara il costo di cittadinanza tra le 14 aree metropolitane del nostro paese. L'obiettivo preliminare della ricerca è stato quello di dare una definizione rigorosa, assente nella letteratura scientifica, dell'oggetto dell'analisi e quindi di colmare un vuoto anche teorico.

Nel definire il "Costo di Cittadinanza" ci si è basati sulla semplice constatazione che le famiglie sono costrette a servirsi quasi esclusivamente da fornitori locali 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 versano vari tributi, come l'ICI e le addizionali IRPEF 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.

Inoltre, il radicamento "territoriale" di molte voci di spesa non si limita solo ai servizi pubblici, ma tocca anche costi come quelli per l'assicurazione obbligatoria dei veicoli a motore, fino a sfiorare tutti quei prodotti e servizi che sarebbe comunque molto costoso acquistare troppo lontano dalla propria abitazione. Tali costi 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.

Da quanto detto, i due elementi che connotano le varie voci del costo di cittadinanza sono quindi la necessaria territorialità del consumo e la limitata possibilità di sostituzione del servizio o del fornitore per fattori che hanno a che fare con le caratteristiche tecniche dalla 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 per esempio nel caso dei trasporti, dove le tariffe comunali risentono anche di accordi con provincia e 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. Anche le polizze RC auto, i cui premi sono definiti dalle società di assicurazione, risentono in maniera assai significativa della componente territoriale.

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

La misurazione del costo di cittadinanza comporta la soluzione di numerosi e complessi problemi metodologici ed operativi, relativi, in primo luogo al campo di definizione delle voci di spesa da considerare e, in secondo luogo, alla scelta dei profili di consumo delle famiglie. La scelta dell'indicatore dipende dallo scopo della misurazione. L'indicatore più appropriato per confronti tra le diverse città è quello costruito in base a profili di spesa identici su tutto il territorio nazionale che, tuttavia, non corrispondono necessariamente alla spesa effettiva delle famiglie residenti in ciascuna città. Questo profilo di spesa standard vuole 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 servizi.

Nell'individuare e quantificare l'ammontare delle principali componenti del costo di cittadinanza riferito ad un profilo di consumo standard, si è considerata una famiglia di due adulti con un figlio (che ha meno di 4 anni nel 10% dei casi), che abita in un appartamento di proprietà in semiperiferia (di 80 mq., accatastato nella categoria A2-A3) e possiede un reddito di 36.000 euro annui (equivalente ad un indicatore ISEE di circa 18.000 euro). Questa famiglia consuma, in un anno, 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 ciascuna); possiede un'auto di 1.300 cc. e 90 cv, intestata ad un quarantenne ed assicurata per la RC obbligatoria in classe di massimo sconto.

L'ambito territoriale di riferimento per i confronti è definito dalle 14 Città Metropolitane presenti in Italia, mentre il periodo temporale di riferimento è l'anno 2007.

Come si vede, la scelta comporta la definizione di un paniere base di consumi ed il confronto del suo costo in ambiti territoriali diversi. In quanto tale non è rappresentativa di un costo ‘medio’ effettivamente sopportato dall’utenza nelle diverse città. A scopo di completezza quindi, oltre al calcolo del costo di cittadinanza basato sugli oneri sopportati da questa famiglia “standard”, sono state riportate nel Rapporto anche le stime circa la spesa media effettiva necessaria ad usufruire dei vari servizi nelle diverse città, tenendo conto dei profili di consumo locali.

Un utile complemento all’analisi del costo di cittadinanza sarebbe una misura del livello qualitativo e della stessa quantità dei servizi offerti. Anche se gli indicatori statistici sulla accessibilità e sulle caratteristiche dei servizi pubblici sono ancora scarsi, si è tentato (vedi Appendice 7 del Rapporto) di calcolare direttamente alcuni indicatori di qualità dei servizi basati sui dati esistenti. Tale tentativo ha confermato le difficoltà sia concettuali sia operazionali di calcolo, soprattutto per la scarsità di informazioni condivise e basate su metodologie attendibili e replicabili.

Un secondo tentativo è stato effettuato utilizzando alcuni indicatori di qualità dei servizi elaborati dal Sole24Ore; da tale analisi emerge una qualche correlazione positiva tra livello qualitativo dei servizi e spesa effettiva per servizi, energia ed imposte locali: in altri termini, in alcuni casi, ad una spesa maggiore corrisponde una qualità più elevata soprattutto separando il campione di città del sud-isole da quelle del centro-nord. Tale correlazione ha un valore limitato data la natura dell’indagine del Sole24ore che corrisponde solo in parte alla soddisfazione per i servizi in oggetto. Una conclusione importante del lavoro è quindi che sarebbe opportuno disporre di dati accurati e comparabili per sviluppare indicatori di qualità omogenei, da affiancare ai dati di costo.

Le principali evidenze empiriche

Nel 2007, una famiglia di due adulti e un figlio, con un profilo di consumi “standard” come sopra definito, ha sopportato, nella media delle 14 città metropolitane, un costo di cittadinanza di 2.816 euro.

La città dove la spesa standard risulta minore è Venezia (2.598 euro), quella dove è più elevata è Cagliari (3.237 euro). Se a questa somma si aggiungono le imposte locali, la spesa complessiva sale nella media a 3.778 euro, con un minimo di 3.178 euro a Venezia ed un massimo di 4.025 euro (sempre a Cagliari).

In termini relativi, il 10,5% del reddito della famiglia standard da noi definita è dunque assorbito da spese legate strettamente al luogo di residenza. Se si escludono le imposte locali, nel complesso delle 14 città considerate, il costo di cittadinanza assorbe, in media, quasi l’8% del reddito attribuito alla famiglia standard (che, si ricorda, è stato ipotizzato in 36.000 euro annui); a Cagliari la spesa standard per servizi ed energia arriva al 9% del reddito, mentre nella città più economica (Venezia) la stessa percentuale scende al 7,2%.

Non esiste una città in cui, in assoluto, tutti i servizi costano meno, né una uniformemente più cara. Le graduatorie variano sensibilmente a seconda delle voci di spesa considerate. Ad esempio, la città dove il costo di cittadinanza per servizi ed energia è più elevato (Cagliari), è anche quella dove la spesa per il complesso degli altri servizi è la più bassa. Al contrario, a Venezia, che è la città complessivamente meno cara in base allo stesso indicatore, alcune spese sanitarie, i biglietti dei trasporti urbani ed i taxi hanno costi tra i più elevati. In effetti, nella maggior parte delle città, un costo più elevato di determinati servizi corrisponde a prezzi e tariffe più basse per altre voci di spesa; ad esempio, le città con la raccolta rifiuti più costosa offrono asili nido ed acqua più a buon mercato.

La correlazione cui si è accennato sopra tra qualità dei servizi e spesa in cui le diverse città metropolitane si situano rispetto alla qualità come misurata dal Sole24Ore e al costo di cittadinanza stimato in questo rapporto è riportata nel Grafico 1.

Il costo di cittadinanza nelle città metropolitane

| Città | Costo di cittadinanza “in senso stretto” (spesa per servizi ed energia) | | Costo di cittadinanza “allargato” (incluse le imposte locali) | |
|--------------|---|--|---|--|
| | Spesa annua | Scostamento rispetto alla media delle 14 città | Spesa annua | Scostamento rispetto alla media delle 14 città |
| VENEZIA | 2.598 | -7,8% | 3.178 | -15,9% |
| BARI | 2.625 | -6,8% | 3.462 | -8,4% |
| TRIESTE | 2.627 | -6,7% | 3.595 | -4,8% |
| MILANO | 2.671 | -5,2% | 3.631 | -3,9% |
| BOLOGNA | 2.717 | -3,5% | 3.945 | 4,4% |
| ROMA | 2.738 | -2,8% | 4.013 | 6,2% |
| NAPOLI | 2.739 | -2,7% | 3.821 | 1,1% |
| TORINO | 2.820 | 0,1% | 3.798 | 0,5% |
| CATANIA | 2.839 | 0,8% | 3.732 | -1,2% |
| MESSINA | 2.880 | 2,3% | 3.884 | 2,8% |
| FIRENZE | 2.899 | 2,9% | 3.917 | 3,7% |
| GENOVA | 2.965 | 5,3% | 3.881 | 2,7% |
| PALERMO | 3.071 | 9,1% | 4.014 | 6,2% |
| CAGLIARI | 3.237 | 14,9% | 4.025 | 6,5% |
| MEDIA | 2.816 | | 3.778 | |

Le città a confronto

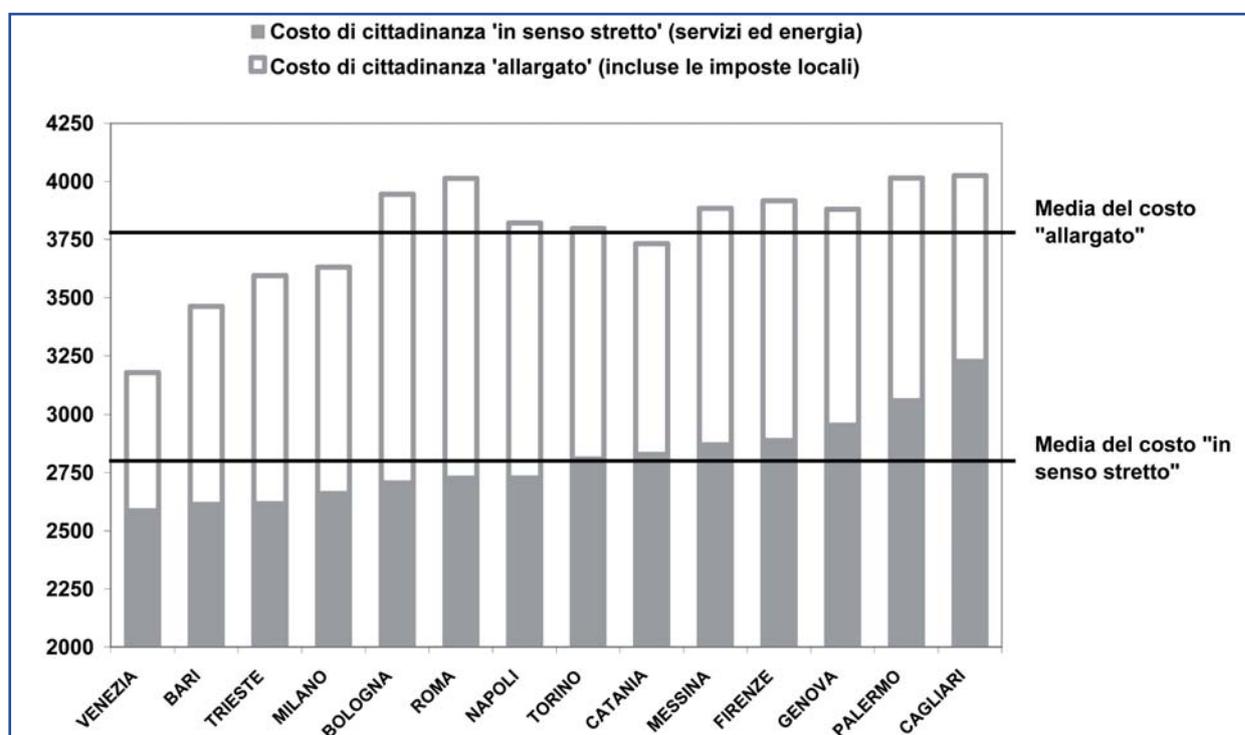
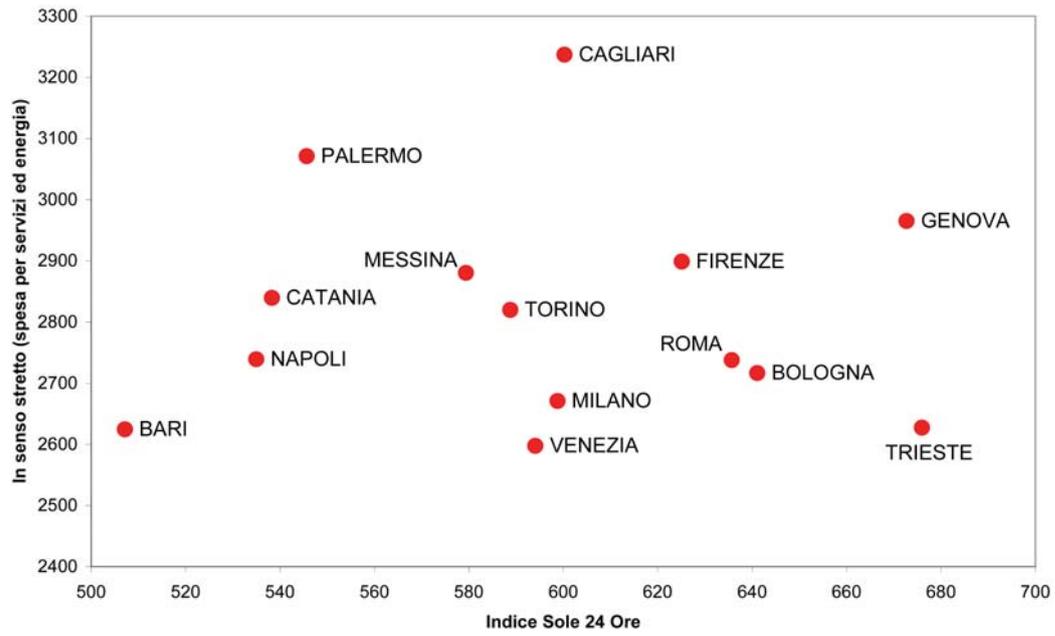


Grafico 1 - Qualità dei servizi e costo di cittadinanza in senso stretto



Indice

| | | |
|-----------|---|----|
| 1 | INTRODUZIONE | 1 |
| 2 | IL CONCETTO DI COSTO DI CITTADINANZA | 4 |
| 2.1 | Le spese legate al luogo di residenza..... | 4 |
| 2.2 | Il ruolo dei costi di ricerca e trasporto..... | 4 |
| 2.3 | Monopolio pubblico locale e mercato..... | 4 |
| 2.4 | Prezzi amministrati e di mercato..... | 5 |
| 2.5 | Prezzi, tariffe e imposte..... | 6 |
| 2.6 | Prezzi locali e nazionali..... | 7 |
| 2.7 | La spesa delle famiglie per i servizi pubblici..... | 8 |
| 2.8 | Uno schema concettuale per il calcolo del costo di cittadinanza..... | 10 |
| 2.9 | I diversi livelli di regolazione dei prezzi..... | 12 |
| 3 | ASPETTI METODOLOGICI | 14 |
| 3.1 | La non linearità di prezzi e tariffe..... | 14 |
| 3.2 | Il problema della rappresentatività locale e della comparabilità tra città..... | 15 |
| 3.3 | La valutazione della qualità e disponibilità dei servizi..... | 16 |
| 4 | IL COSTO DI CITTADINANZA NELLE AREE METROPOLITANE | 18 |
| 4.1 | La scelta delle voci di spesa e delle aree di riferimento..... | 18 |
| 4.2 | Il calcolo del costo standardizzato..... | 18 |
| 4.2.1 | Il costo di cittadinanza minimo..... | 21 |
| 4.3 | L'apparente complementarità tra i prezzi dei diversi servizi..... | 25 |
| 4.4 | Costo di cittadinanza e reddito..... | 29 |
| 4.5 | Le relazioni tra costo di cittadinanza e qualità dei servizi..... | 29 |
| 4.5.1 | Gli indicatori sulla qualità della vita del Sole 24 ore..... | 29 |
| 4.5.2 | Il confronto tra costo di cittadinanza e indice del Sole 24 Ore..... | 30 |
| 4.6 | Una stima da modello del costo di cittadinanza..... | 31 |
| | Appendice: I modelli stimati..... | 34 |
| 5 | CONCLUSIONI | 37 |
| | APPENDICI..... | 39 |
| A0 | UNA VALUTAZIONE DELLA SPESA EFFETTIVA DELLE FAMIGLIE | 39 |
| A0.1 | Aspetti generali..... | 39 |
| A0.2 | I principali risultati delle stime..... | 40 |
| A0.3 | La complementarità tra i prezzi dei diversi servizi..... | 47 |
| A0.4 | Spesa effettiva e reddito..... | 49 |
| A0.5 | Le relazioni tra spesa effettiva e qualità dei servizi..... | 50 |
| A0.6 | La comparazione della spesa effettiva tra città: una stima da modello..... | 51 |
| A0.7 | I modelli stimati..... | 53 |
| A0.7.1 | Il modello stimato sulle componenti della spesa effettiva in senso stretto..... | 54 |
| A0.7.2 | Il modello stimato sulle componenti della spesa effettiva comprensiva delle imposte locali..... | 55 |
| A1 | IL SERVIZIO PUBBLICO DI ASILI NIDO | 56 |
| A1.1 | Il quadro normativo e gli obiettivi..... | 56 |
| A1.2 | Le tariffe ed il costo di cittadinanza..... | 56 |
| A1.3 | Indicatori di quantità e qualità..... | 57 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| A2 | IL SERVIZIO DI RACCOLTA DEI RIFIUTI | 59 |
| A2.1 | La normativa vigente ed i criteri di tariffazione | 59 |
| A2.1.1 | Assetti istituzionali | 60 |
| A2.1.2 | Competenze dei vari livelli di governo nel settore rifiuti | 60 |
| A2.1.3 | Il regime tariffario | 61 |
| A2.1.4 | La struttura tariffaria binomia | 61 |
| A2.1.5 | La proporzionalità alla produzione di rifiuti | 62 |
| A2.1.6 | Le agevolazioni e le competenze | 62 |
| A2.1.7 | La spesa per il servizio di igiene urbana nelle 14 città metropolitane | 62 |
| A2.2 | Le caratteristiche del servizio | 63 |
| A2.2.1 | Modelli di gestione del ciclo integrato a livello di ATO | 63 |
| A2.3 | Indicatori di qualità del servizio | 64 |
| A2.3.1 | Indicatori dimensionali | 65 |
| A2.3.2 | Indicatori di qualità ed efficacia | 66 |
| A3 | I SERVIZI SANITARI | 69 |
| A3.1 | Il quadro normativo | 69 |
| A3.2 | Criteri di tariffazione e livelli di regolazione delle tariffe | 70 |
| A3.2.1 | Le esenzioni | 74 |
| A3.2.2 | Indicatori di qualità dei servizi | 75 |
| A4 | IL TRASPORTO LOCALE | 76 |
| A4.1 | Trasporti pubblici locali | 76 |
| A4.2 | Mobilità urbana | 77 |
| A4.3 | Le tariffe del trasporto pubblico locale | 78 |
| A4.4 | Il servizio taxi | 80 |
| A4.4.1 | Tariffe | 80 |
| A4.4.2 | Licenze | 82 |
| A5 | LE UTENZE DOMESTICHE | 84 |
| A5.1 | Gas naturale per uso domestico | 84 |
| A5.1.1 | Il prezzo di riferimento medio nazionale del gas naturale e le sue componenti | 88 |
| A5.1.2 | Le tariffe del gas nelle città metropolitane | 89 |
| A5.2 | Servizio idrico integrato | 90 |
| A5.3 | La regolazione del prezzo dell'energia elettrica per i clienti domestici | 93 |
| A6 | IL RUOLO DELL'ICI | 95 |
| A6.1 | Premessa | 95 |
| A6.2 | I criteri adottati | 96 |
| A6.3 | Elaborazioni per il costo di cittadinanza | 97 |
| A7 | GLI INDICATORI SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI | 102 |
| A7.1 | La valutazione della qualità dei servizi | 102 |
| A7.2 | Esperienze maturate a livello europeo e internazionale | 104 |
| A7.3 | Esperienze maturate a livello italiano | 105 |

1 Introduzione

Negli ultimi anni, i consumatori hanno potuto beneficiare dei vantaggi di una circolazione dei beni e dei servizi sempre più rapida ed efficiente in molti settori. In molti casi, infatti, i consumatori hanno potuto spuntare prezzi migliori rivolgendosi selettivamente ai prodotti più convenienti ed ai punti vendita più efficienti. Esistono, tuttavia, alcuni comparti in cui le famiglie sono costrette a servirsi quasi esclusivamente da fornitori locali, sia per motivi pratici, sia per l'attuale configurazione e regolazione dei mercati. Tra questi compaiono, in primo luogo, i servizi pubblici essenziali, come i trasporti locali, l'assistenza sanitaria di prossimità, il servizio di asili nido, la raccolta dei rifiuti e la fornitura di gas, acqua ed elettricità. Accanto a tali servizi, finanziati almeno in parte tramite tariffe o contributi individuali, esistono numerose prestazioni, altrettanto importanti, come la manutenzione, l'illuminazione, la sicurezza e la pulizia degli spazi pubblici, ugualmente erogate dalle amministrazioni locali, ma finanziate essenzialmente tramite la fiscalità generale (e principalmente attraverso l'Ici e le addizionali locali sull'Irpef). Per tali voci di spesa, il consumatore non ha evidentemente la possibilità di scegliere un fornitore alternativo, ma finisce per sostenere un onere che dipende sostanzialmente dal semplice fatto di risiedere in un luogo piuttosto che un altro. Da questo punto di vista, i cittadini/consumatori sono soggetti al pagamento di una sorta di "costo di cittadinanza".

Per altro, il radicamento "territoriale" di molte voci di spesa non si limita solo ai servizi pubblici, ma tocca anche costi come quelli per l'assicurazione obbligatoria dei veicoli a motore, fino a sfiorare tutti quei prodotti e servizi che sarebbe comunque troppo oneroso acquistare lontano dalla propria abitazione.

In questo lavoro, si è cercato di individuare e quantificare l'ammontare delle principali componenti del costo di cittadinanza (essenzialmente quelle legate ai servizi pubblici) nelle 14 città metropolitane.

Il principale risultato è stato che nel 2007 una famiglia "standard" di due adulti e un figlio ha dovuto sopportare una spesa legata al territorio dell'ordine di 2.816 euro l'anno, che va dai 2.598 euro di Venezia ai 3.237 di Cagliari. Se a questa somma si aggiungono le imposte locali (addizionali IRPEF, bollo auto, Ici sulla prima abitazione – ancora dovuta per il 2007), la spesa media complessiva sale a 3.778 euro, con un minimo di 3.178 euro (ancora a Venezia) ed un massimo di 4.025 (sempre a Cagliari). In termini relativi, il 10,5% del reddito della famiglia standard è dunque assorbito da spese che non possono essere comprese rivolgendosi a prodotti e fornitori più convenienti, come può avvenire invece nel caso della maggior parte degli altri beni e servizi.

La ricerca ha anche fornito una misura dell'onere sopportato da ciascuna famiglia a causa dell'impossibilità materiale di scegliere, di volta in volta, il fornitore di servizi più a buon mercato. Se infatti, in base ai dati raccolti, per ipotesi una famiglia standard potesse approvvigionarsi nelle città in cui le singole forniture sono offerte al prezzo più basso, spenderebbe 2.159 euro l'anno per servizi ed energia.

La differenza tra il costo di cittadinanza e tale valore di riferimento può essere considerato il prezzo della "territorialità" dei vari servizi.

La variabilità territoriale del costo di cittadinanza dipende da numerosi fattori. Essa riflette, in primo luogo, la diversa efficienza dei fornitori dei beni e servizi essenziali, che nella maggior parte dei casi sono amministrazioni pubbliche locali o società da queste controllate. Tuttavia, non si può trascurare il fatto che l'onere posto a carico degli utilizzatori diretti (sotto forma di prezzi, tariffe, ecc.) rappresenta, spesso, solo una parte (non necessariamente prevalente come nel caso del trasporto pubblico locale) del costo di produzione complessivo dei servizi pubblici. Gran parte di tali costi è infatti finanziata, più o meno indirettamente, attraverso la fiscalità generale. Il prezzo pagato direttamente dai cittadini, che concorre a formare il costo di cittadinanza, dipende dunque, in larga misura, anche dalle diverse politiche seguite dalle amministrazioni pubbliche. Alcune di queste, infatti, possono scegliere di caricare sugli utilizzatori diretti la maggior parte dei costi dei servizi, mentre altre possono privilegiare il finanziamento delle stesse prestazioni tramite le imposte, distribuendo gli oneri su tutti i cittadini. Nel primo caso il costo di cittadinanza calcolato secondo la metodologia proposta in questo lavoro risulta più elevato, mentre nel secondo è più contenuto. Non si può dimenticare, inoltre, che le tariffe della maggior parte dei servizi pubblici essenziali sono il risultato di diversi livelli decisionali (alcuni nazionali, altri locali), pertanto un costo di cittadinanza più o meno elevato non può essere interamente attribuito ai comportamenti e all'efficienza delle sole amministrazioni comunali.

Anche a parità di pressione fiscale, lo stesso costo di cittadinanza può inoltre corrispondere ad un'offerta di servizi molto diversa sia sotto il profilo strettamente quantitativo, sia sotto quello della qualità delle prestazioni. In molti casi, infatti, un costo di cittadinanza relativamente più elevato è associato a servizi migliori e più facilmente accessibili per i cittadini.

Per questo motivo, la metodologia adottata prevede il calcolo del costo di cittadinanza per livelli di servizi standard, identici per tutte le città, a prescindere dalla effettiva disponibilità.

Poiché il concetto di costo di cittadinanza è abbastanza innovativo, non esiste una metodologia consolidata per la sua quantificazione. È stato dunque necessario affrontare numerosi problemi riguardanti le definizioni, le classificazioni ed i criteri di misura delle diverse voci di costo. Il primo problema è stato quello della individuazione del campo di osservazione degli indicatori. In particolare, è stato necessario individuare i soggetti che, da un lato, sopportano il costo di cittadinanza e, dall'altro, usufruiscono dei servizi locali. Non vi è dubbio che le imprese utilizzino molti servizi locali e contribuiscano al loro finanziamento tramite il pagamento di prezzi, tariffe e imposte. Tuttavia, il lavoro si è concentrato su una valutazione dei costi posti a carico dei singoli cittadini, indipendentemente dall'attività economica svolta.

Visto che, in realtà, molte delle spese delle famiglie sono strettamente legate al territorio di residenza, è stato indispensabile selezionare un insieme di voci significative che rappresentassero solo i beni e servizi che, oltre ad essere essenziali, non potessero materialmente essere acquistati lontano dal luogo in cui si abita. Tra queste voci di spesa sono state poi scelte quelle corrispondenti a prestazioni individualizzabili, ottenute a fronte di un pagamento significativo da parte del diretto beneficiario. Questa scelta metodologica ha portato ad escludere dal campo di osservazione dell'indicatore molti servizi collettivi, che pure sono legati strettamente al territorio, ma di cui si avvantaggiano tutti i cittadini indifferentemente, senza alcuna relazione con l'eventuale contributo economico individuale. Nel costo di cittadinanza non rientrano dunque gli oneri sostenuti dalle amministrazioni locali per servizi fondamentali quali i servizi sociali, la manutenzione, il decoro e la sicurezza dei luoghi pubblici e l'amministrazione generale delle città. Sono invece rientrati nel campo di osservazione dell'indicatore il costo della raccolta dei rifiuti domestici, dei servizi di asilo nido, delle prestazioni sanitarie, della fornitura di energia elettrica, acqua e gas, dei trasporti urbani. Un'ulteriore delimitazione del campo di osservazione è derivata dalla esclusione di tutti quei beni e servizi che, pur essendo fondamentali per le famiglie, tuttavia non hanno prezzi e tariffe regolate a livello locale, come la telefonia ed alcuni trasporti extra-urbani.

Poiché gli indicatori costruiti in base a questa scelta preliminare non esauriscono certamente la gamma delle spese delle famiglie legate alla dimensione territoriale, accanto al costo di cittadinanza "in senso stretto" sono stati calcolati vari indicatori complementari. In particolare, per valutare, almeno approssimativamente, il costo dei servizi finanziati tramite imposte locali, sono stati raccolti anche dati sull'ICI sulla prima casa, sulle addizionali comunali e regionali all'IRPEF e sul bollo auto. Sono stati anche costruiti indicatori sui premi RC auto, che variano sensibilmente secondo il luogo di residenza. Sebbene queste voci non siano state incluse nel costo di cittadinanza in senso stretto, esse sono state utilizzate per valutare gli oneri "territoriali" complessivi a carico delle famiglie.

La semplice individuazione dei soggetti e delle voci che rientrano nel calcolo del costo di cittadinanza non esaurisce la necessità di ricorrere ad ulteriori scelte metodologiche preliminari. In particolare, è stato indispensabile identificare i profili di spesa sui quali calcolare il costo di cittadinanza. L'onere a carico di ciascuna famiglia per usufruire dei beni e servizi prescelti dipende infatti in modo essenziale dalle quantità utilizzate. Se si tiene conto dei livelli e della composizione della spesa rilevata in ciascuna città, si ottengono indicatori che rappresentano meglio gli oneri effettivi a carico delle famiglie residenti, da un lato, e gli incassi delle amministrazioni locali e delle aziende erogatrici, dall'altro. Nel corso di questo lavoro è stata sperimentata anche la stima di un indicatore di questo tipo (Appendice A0), pur nella consapevolezza che esso è difficilmente confrontabile tra diverse città, perché incorpora sia l'effetto dei diversi costi unitari dei beni e servizi, sia quello della reale disponibilità e qualità di servizi, nonché delle diverse abitudini e necessità delle famiglie. In particolare, un indicatore di costo "effettivo" molto elevato potrebbe corrispondere indifferentemente a livelli di consumi superiori alla media, oppure semplicemente a prezzi e tariffe unitarie più elevate. Per lo stesso motivo, un costo effettivo relativamente basso potrebbe sottintendere una scarsa disponibilità di servizi per le famiglie che, evidentemente, provoca un "razionamento" delle spese, indipendentemente dalle preferenze e dalla volontà dei cittadini.

Per disporre di un indicatore confrontabile tra le diverse città, si è scelto di calcolare il costo di cittadinanza per una famiglia "standard", con un profilo di spesa identico su tutto il territorio nazionale. In particolare, il calcolo ha tenuto conto dei comportamenti medi di una famiglia di due adulti con un figlio (che ha meno di 4 anni nel 10% dei casi), che abita in un appartamento di proprietà in semiperiferia, di 80 mq., accatastato nella categoria A2-A3, percepisce un reddito di 36.000 euro annui (equivalente ad un indicatore ISEE di circa 18.000 euro), consuma, in un anno, 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 ciascuna); possiede un'auto di 1.300 cc. e 90 cv, intestata ad un quarantenne ed assicurata per la RC

obbligatoria in classe di massimo sconto.

In termini generali, il costo di cittadinanza standard rappresenta l'esborso teorico di una famiglia che possa usufruire, in ogni città, della stessa quantità di servizi. Ovviamente, in ciascuna delle città considerate, le famiglie hanno profili di spesa presumibilmente molto diversi, dettati anche da condizioni climatiche e generali differenti. Pertanto, il costo di cittadinanza "standard" calcolato in base a tali criteri non corrisponde necessariamente all'esborso effettivo dei cittadini che risiedono in una determinata città né, tanto meno, agli incassi delle amministrazioni e delle aziende erogatrici dei servizi. Tuttavia, l'adozione di profili di spesa standardizzati ha il vantaggio di minimizzare l'effetto della diversa disponibilità effettiva dei servizi.

Il lavoro si articola in 4 sezioni, oltre all'introduzione, ed 8 appendici. Nel capitolo successivo viene data una definizione operativa del costo di cittadinanza e viene presentato il percorso logico che ha condotto alle diverse scelte metodologiche. Il capitolo approfondisce anche alcuni aspetti della particolare struttura del mercato dei beni e servizi che rientrano nel costo di cittadinanza e della formazione dei rispettivi prezzi. Tali peculiarità concorrono infatti a giustificare molte delle scelte metodologiche sottostanti la definizione ed il calcolo dei diversi indicatori.

Il capitolo 3 è dedicato all'analisi di alcuni problemi metodologici, quali la non linearità di prezzi e tariffe, la rappresentatività locale e la comparabilità degli indicatori, l'aggregazione delle voci di spesa secondo gli stili di consumo locali e nazionali, gli effetti della diversa qualità e disponibilità dei servizi. Tutti questi aspetti hanno infatti un impatto significativo sia sui risultati che sulla loro corretta interpretazione.

Il capitolo 4 presenta in dettaglio i risultati del calcolo delle diverse voci del costo di cittadinanza per il 2007. La discussione parte dai criteri operativi adottati per la selezione delle voci di spesa e delle aree di riferimento e prosegue con la descrizione dei singoli passi che hanno portato alla stima del costo di cittadinanza standardizzato. Il capitolo contiene anche alcune elaborazioni statistiche, che hanno il duplice scopo di corroborare le stime presentate attraverso il confronto con metodi alternativi e di evidenziare alcune proprietà degli indicatori, come la complementarità tra i prezzi di alcuni servizi, le relazioni tra costo di cittadinanza e la qualità dei servizi, l'incidenza del costo di cittadinanza sul reddito.

Nelle conclusioni, contenute nel capitolo 5, si propone una sintesi dei risultati ottenuti, si evidenziano alcuni punti critici, che richiedono ulteriori approfondimenti e si prospettano possibili sviluppi futuri della ricerca.

La prima appendice riporta i risultati di una stima della spesa effettiva delle famiglie per le voci incluse nel costo di cittadinanza standard. Sono anche riportate alcune elaborazioni sui dati, analoghe a quelle effettuate per il costo standardizzato, che evidenziano i differenziali territoriali e comprendono, in particolare, un confronto con un metodo di stima da modello e con un indice di qualità dei servizi. Nelle successive appendici sono discusse le problematiche generali e gli aspetti tecnici della stima di ciascuna voce: dagli asili nido pubblici alla raccolta dei rifiuti, dai servizi sanitari alle specificità del trasporto locale, dalle utenze domestiche al ruolo dell'ICI. L'ultima appendice analizza gli indicatori disponibili sulla qualità dei servizi pubblici.

2 Il concetto di costo di cittadinanza

2.1 Le spese legate al luogo di residenza

Nella maggior parte dei casi, i consumatori hanno la possibilità di scegliere tra un elevato numero di prodotti sostanzialmente simili e sostituibili tra loro, offerti in regime di concorrenza. Per molti beni e servizi, invece, tale possibilità è fortemente limitata dalla necessità di acquistarli ed utilizzarli all'interno di un ristretto ambito territoriale, che ha per centro la propria residenza. Appartengono a questa categoria la maggior parte dei servizi pubblici locali (compresa la fornitura di acqua, gas ed energia elettrica), eventualmente finanziati attraverso imposte locali e nazionali, ed altre spese legate all'abitazione, come gli affitti. Per tutti questi beni e servizi i consumatori si trovano nella condizione di clienti di monopoli o oligopoli locali e sostengono un onere che è legato, in larga misura, alla condizione di cittadino di una particolare località. Tale onere può essere dunque considerato come un vero e proprio "costo di cittadinanza".

A differenza degli altri beni e servizi, per i quali è possibile scegliere un diverso fornitore ("choice" o "exit"), per quelli che rientrano nel costo di cittadinanza, che non ammettono l'"uscita" dal servizio, i consumatori possono inviare "segnali" di gradimento ed esercitare quasi esclusivamente una pressione ("voice") sui soggetti erogatori.

2.2 Il ruolo dei costi di ricerca e trasporto

In realtà, tutta la spesa complessiva delle famiglie dipende, almeno in una certa misura, da una componente puramente territoriale, legata sia a fattori oggettivi, come i costi di trasporto e distribuzione, sia alle diverse politiche dei prezzi ed al diverso potere di mercato dei fornitori locali. Inoltre, ogni acquisto comporta inevitabilmente un costo in termini di ricerca e trasporto dei prodotti, tempo impiegato per l'acquisto, ecc, che si aggiunge al prezzo dei prodotti nella valutazione della spesa complessiva dei consumatori. Si può dunque immaginare che, tra i beni e servizi locali e quelli teoricamente acquistabili lontano dalla propria residenza esista una zona grigia caratterizzata da costi di acquisizione crescenti. Ciò rende difficile tracciare un confine netto tra le spese che rientrano nel costo di cittadinanza e tutte le altre.

2.3 Monopolio pubblico locale e mercato

Gran parte dei servizi pubblici locali presenta caratteristiche che rendono difficile la loro fornitura da parte di più soggetti in concorrenza tra loro. Vedremo, più avanti, come tale aspetto sarà rilevante per la definizione di costo di cittadinanza.

In particolare, la fornitura di acqua, gas, elettricità e trasporti comporta quasi inevitabilmente la condivisione, da parte di eventuali fornitori, di un'infrastruttura comune (rete) che raggiunga tutti gli utenti. L'ammortamento, la manutenzione ed il miglioramento di tali infrastrutture rappresentano le principali voci di costo per la fornitura dei servizi. In ogni caso l'eventuale disponibilità di reti parallele per uno stesso servizio porrebbe problemi di standardizzazione e limiterebbe la possibilità di un utente di passare da un fornitore all'altro, ponendo, di fatto, i presupposti per la creazione o il rafforzamento di monopoli locali. In molti casi, un utente allacciato ad una rete dovrebbe infatti sopportare costi, disagi e probabili discontinuità di servizio per passare da un fornitore all'altro. In mancanza di un'infrastruttura condivisa, la stessa tariffazione dei servizi comporterebbe numerosi problemi pratici e la moltiplicazione di strutture amministrative e strumenti di rilevazione dei consumi. Ad esempio, la molteplicità di gestori dei trasporti pubblici urbani richiederebbe l'impiego di biglietti e abbonamenti diversi secondo le tratte, a meno di ricorrere a forme di coordinamento che, in pratica, riproducono la condivisione di una struttura comune almeno per il trattamento dei titoli di viaggio, come avviene attualmente per i trasporti aerei o in vari bacini di utenza locali. La mancanza di una rete condivisa potrebbe pregiudicare anche l'universalità dei servizi, in quanto nessun gestore avrebbe interesse a mantenere infrastrutture costose che servono solo utenze marginali o poco remunerative. Si potrebbe così arrivare al caso di una sovrabbondanza di reti nelle aree più "attraenti", con un elevato grado di concorrenza tra i gestori, e una forte carenza di servizi altrove, con il rischio della costituzione di monopoli locali.

L'eventuale molteplicità delle reti scoraggia anche l'adozione di standard tecnologici comuni (dallo scartamento delle rotaie, fino alla tensione delle reti elettriche e le caratteristiche del gas) e, soprattutto, il loro aggiornamento nel tempo. Gli utenti sarebbero dunque danneggiati da una simile organizzazione dei servizi anche sotto quest'ultimo profilo.

Molti servizi pubblici locali sono caratterizzati anche da rilevanti economie di scala non legate direttamente alla disponi-

bilità di una rete comune. Oltre alla moltiplicazione delle strutture amministrative e di controllo, l'affidamento di tale tipologia di servizi a più concorrenti impedirebbe l'uso di tecniche produttive e modelli organizzativi più efficienti. Casi tipici di inefficienze di scala sono legati alla dimensione minima di alcuni impianti (come discariche, impianti di trattamento di acque e gas, ecc.), che devono comunque garantire il soddisfacimento di possibili picchi di richieste; alla gestione dei ricambi, che richiede un'adeguata varietà, indipendentemente dalla dimensione aziendale; alla politica degli approvvigionamenti, che generalmente comporta condizioni più onerose per l'acquisto di piccoli lotti. Solo alcune delle inefficienze legate tradizionalmente alla piccola dimensione aziendale possono essere ridotte attraverso una politica di esternalizzazione di fasi produttive (come manutenzione, fatturazione e riscossione) e funzioni (come alcuni segmenti della gestione amministrativa e finanziaria).

Nel complesso, l'affidamento dei servizi pubblici che richiedono grandi infrastrutture a più gestori, in concorrenza tra loro, è dunque poco efficiente, sia dal punto di vista strettamente tecnico, sia dal punto di vista dei costi finali per l'utente. Anche in assenza di fenomeni di collusione a danno degli utenti, i possibili benefici in termini di competizione sarebbero infatti annullati dalle inefficienze, dalla riduzione della fruibilità e della qualità dei servizi, dagli scarsi incentivi all'adozione di innovazioni di sistema. Per questo motivo, quasi in tutti i paesi, i servizi pubblici locali sono dati in concessione ad un unico soggetto, non necessariamente pubblico, che ha superato adeguate verifiche di affidabilità e che si è guadagnato l'accesso alla rete attraverso una competizione per l'acquisizione dell'intero mercato, piuttosto che all'interno del mercato. Esperimenti di apertura del mercato a diversi competitori non hanno invece dato risultati incoraggianti ed hanno spesso comportato un ritorno a modelli organizzativi più tradizionali (come nel classico caso della fornitura dell'energia elettrica negli USA).

L'opportunità di fornire molti servizi pubblici locali in regime di monopolio (seppure sottoposto ad adeguati vincoli e controlli) rende quasi impossibile all'utente finale poter scegliere tra diverse alternative. In queste condizioni, la scelta del luogo di residenza comporta inevitabilmente l'approvvigionamento di alcuni servizi essenziali presso un determinato fornitore.

2.4 Prezzi amministrati e di mercato

La prevalenza di monopoli locali per la fornitura di molti servizi essenziali, può esporre gli utenti a politiche di prezzo particolarmente sfavorevoli. Inoltre, simili servizi sono generalmente associati a rilevanti economie e diseconomie esterne ("esternalità"), che difficilmente possono essere incorporate nei prezzi da parte di un gestore privato.

Un tipico esempio del primo rischio è legato alla fornitura di un servizio essenziale a singoli utenti collocati lontano dai punti di distribuzione della rete esistente. In una simile situazione il costo richiesto per l'allaccio potrebbe essere elevatissimo sia in regime di monopolio (a causa del grande potere di mercato del fornitore), sia nel caso di concorrenza (per l'onere che qualsiasi fornitore deve comunque sostenere). Un monopolista, inoltre, sarebbe tentato di attuare politiche di discriminazione di prezzo tra gli utenti, per appropriarsi di tutta la "rendita" del consumatore, equivalente alla differenza tra il prezzo unico di mercato (che garantisce l'acquisto del servizio da parte dell'utente meno "motivato") e quello (più elevato) che sarebbe disposto a pagare ciascun cliente.

Tra le "esternalità" dei servizi pubblici locali compaiono, in particolare, quelle legate all'ambiente. Ad esempio, il costo sostenuto direttamente dal gestore di un servizio di trasporto pubblico non tiene conto dei vantaggi che la comunità locale ricava da una riduzione del traffico privato. In queste condizioni, il prezzo economicamente remunerativo del servizio, determinato in base all'equilibrio tra costi e ricavi, risulterebbe assai superiore a quello valutato dal punto di vista della collettività, che comprende, ad esempio, i risparmi in termini di tempo impiegato per gli spostamenti, minori cure per patologie legate all'inquinamento e alla congestione urbana, ecc.

Sia per evitare politiche di prezzo sfavorevoli per l'utente, sia per tener conto delle esternalità dei servizi, il prezzo di molti servizi pubblici locali non viene affidato alla semplice contrattazione tra fornitori e utenti, ma è generalmente fissato in via amministrativa.

Sulla determinazione del prezzo dei servizi locali incide anche il fatto che essi vengono generalmente forniti da imprese "multiutility" o appartenenti a "gruppi di imprese" (eventualmente a controllo municipale) e quindi rappresentano essenzialmente "prodotti congiunti" derivati da linee di produzione in gran parte comuni. In queste condizioni, la fissazione di ciascun prezzo dipende, in larga misura, da come vengono distribuiti i costi comuni e dalla elasticità della domanda dei singoli servizi (ad esempio, secondo il criterio di Ramsey)¹. In particolare, ciascuna amministrazione può decidere, in

qualche misura, di finanziare la produzione dei servizi pubblici in parte attraverso la fiscalità locale (addizionali IRPEF, ICI, ecc.) e in parte attraverso il pagamento da parte dei fruitori diretti dei servizi. Come vedremo, tutto ciò può indurre una complementarità tra gli schemi tariffari dei diversi servizi, indipendentemente dai costi di produzione specifici e dalla natura delle forniture.

Su questi aspetti più propriamente economici della fissazione dei prezzi si innestano fattori normativi e di politica economica generale. In particolare, i prezzi finali dei servizi possono essere stabiliti in base a norme legislative, regolamenti delle Autorità di settore ed altri provvedimenti. I criteri di tariffazione possono rispondere anche ad obiettivi generali, solo in parte collegati alla natura specifica dei servizi, come la tutela delle fasce di utenti più deboli, le politiche di redistribuzione dei redditi, l'incoraggiamento o la dissuasione di particolari consumi e comportamenti individuali (per i cosiddetti beni e servizi "di merito"). Ad esempio, un'amministrazione locale può limitare il costo dei titoli di viaggio per i trasporti pubblici per scoraggiare quelli privati e per migliorare la qualità dell'aria, oppure può prevedere speciali sconti per studenti per allievrare il bilancio delle famiglie più numerose.

2.5 Prezzi, tariffe e imposte

Il finanziamento dei servizi pubblici può avvenire attraverso canali diversi, che consentono di distribuire l'onere sostenuto per la loro erogazione tra diversi soggetti. Vedremo come tale distribuzione non sia irrilevante ai fini del calcolo del costo di cittadinanza.

Un primo metodo di finanziamento è la fissazione di un prezzo "economicamente significativo", ossia tale da coprire la maggior parte dei costi di produzione, posto interamente a carico dell'utente. Il concetto di "significatività economica" è stato introdotto dalle convenzioni utilizzate a livello internazionale per la stima dei conti nazionali.² Se i servizi sono forniti ad un prezzo "economicamente significativo", il fornitore è in grado di mantenere il proprio bilancio in equilibrio e, quindi, in linea di principio, può avere indifferentemente una natura pubblica o privata. Inoltre, si può pensare che l'utente scelga volontariamente e consapevolmente di usufruire dei servizi dopo aver confrontato i prezzi di mercato di eventuali concorrenti presenti sul mercato. In altri termini, un servizio pubblico erogato ad un prezzo economicamente significativo è assimilabile ad un qualsiasi altro bene o servizio venduto liberamente sul mercato.

Se il prezzo è effettivamente tale da influire sulle scelte dell'utente (secondo la definizione del SNA 1993 riportata in nota), è chiaro che quest'ultimo è posto, almeno teoricamente, di fronte a diverse possibilità alternative di soddisfare i propri bisogni. In tal caso, tuttavia, il pagamento del prezzo non può essere considerato come un obbligo, derivante dalla semplice appartenenza ad una particolare comunità locale. Ad esempio, i premi assicurativi RC auto dipendono indubbiamente anche dal luogo di residenza dell'assicurato, ma l'utente ha comunque a disposizione diversi fornitori alternativi tra cui scegliere e lo stesso ammontare del premio dipende dal costo di produzione del servizio (ad esempio riflette la sinistrosità specifica del luogo di residenza). Nel calcolo del costo di cittadinanza, dunque, non appare opportuno includere prezzi "economicamente significativi" di servizi forniti in regime di concorrenza (seppure limitata).

Le tariffe hanno una natura solo in parte simile a quella dei prezzi ordinari (eventualmente "economicamente significativi"). In primo luogo, le tariffe non si formano sul mercato, ma sono stabilite secondo procedure amministrative, che non tengono necessariamente conto dei costi di produzione e delle caratteristiche della domanda. A confermare la differenza tra i prezzi di mercato e le tariffe vi è il fatto che queste ultime fanno generalmente riferimento ad unità di misura del tutto convenzionali (scaglioni di consumo, forfait, condizioni socio-economiche dell'utente, ecc.), piuttosto che ad unità fisiche di consumo (come chili, litri, ecc.) che misurano direttamente la quantità di servizi di cui si avvalgono gli utenti. Talvolta i parametri di tariffazione sono solo misure approssimate o indicatori indiretti del consumo effettivo, come nel caso della

¹ È possibile dimostrare che l'utilità sociale viene massimizzata se un monopolista fissa i prezzi dei propri prodotti in modo che siano inversamente proporzionali all'elasticità della rispettiva domanda. In base a tale criterio, noto come "Ramsey pricing", saranno più elevati (e cresceranno relativamente di più) proprio i prezzi dei servizi più inelastici rispetto al prezzo e, quindi, potenzialmente meno sostituibili (ovvero più necessari) per l'utente finale.

² In particolare, il "System of National Accounts 1993", nel par. 6.45, definisce "economicamente significativo" qualsiasi prezzo in grado di influire in modo rilevante sulla quantità di prodotto che i fornitori trovano conveniente vendere a quel prezzo e sulla corrispondente domanda "volontaria" da parte degli utenti. Lo "European System of Accounts 1995", nei par. 3.27.- 3.40, introduce una interpretazione puramente operativa di tale concetto, indicando come "economicamente significativo" un prezzo che copra più della metà dei costi di produzione ed introducendo anche alcune convenzioni ad hoc sul trattamento dei prodotti venduti dalle imprese familiari (che sono considerati sempre venduti ad un prezzo "remunerativo"). La copertura integrale dei costi può essere conseguita attraverso contributi pubblici sui prodotti.

raccolta dei rifiuti (fatturata, per motivi pratici, in base all'ampiezza dell'appartamento e al numero di componenti del nucleo familiare, piuttosto che della effettiva quantità e qualità dei rifiuti prodotti) o del servizio idrico integrato (che include una componente stimata per il trattamento delle acque reflue).

In alcuni casi, le tariffe dei servizi pubblici possono essere assimilate a prezzi "non lineari", ossia non proporzionali alla quantità erogata, ma costituiti da una parte fissa (indipendente dal consumo) e da una o più parti variabili in base alla quantità erogata e alla qualità dei servizi. Quasi sempre una tariffa, a differenza dei prezzi di mercato, incorpora forme di sussidi e penalizzazioni per l'utente finale, specialmente sotto forma di esenzioni per le fasce deboli della popolazione e sovrattasse per i grandi utilizzatori (come nel caso dell'energia elettrica e del gas per le sole utenze domestiche).

Una tariffa è dunque essenzialmente un prezzo fissato secondo criteri amministrativi, piuttosto che strettamente economici, e, in quanto tale, non pone l'utente finale di fronte a troppe alternative (di mercato o non). Di conseguenza, il costo dei servizi soggetti a tariffe è determinato, in larga misura, proprio dalla appartenenza ad una specifica comunità locale.

Molti servizi locali, specialmente quelli generali, sono finanziati tramite imposte. Gli enti locali, infatti, ricevono parte del gettito fiscale generale attraverso contributi ordinari e straordinari e sono titolari anche di imposte specifiche, come l'ICI e le addizionali locali sull'IRPEF e numerosi "diritti" e tributi specifici. Per le imposte raccolte a livello nazionale sulla base di una normativa comune (come l'IRPEF, l'IVA, ecc.) non esiste evidentemente alcun legame diretto tra luogo di residenza e imposte pagate dagli utenti. Al massimo si può ipotizzare un legame indiretto tra il livello dei servizi locali e la base imponibile, che è comunque indicativa delle condizioni economiche generali del territorio, e quindi anche di parte degli introiti delle amministrazioni locali. Alcuni tributi, invece, sono determinati e riscossi su base strettamente territoriale, come le addizionali IRPEF, l'ICI, le accise regionali sui carburanti (sotto forma di riduzioni in Friuli e di maggiorazioni in Campania), l'IPAT (sull'acquisto degli autoveicoli).

La caratteristica principale delle imposte è quella di non avere alcun legame diretto con i servizi forniti a chi le paga. In alcuni casi, tuttavia, esiste un legame indiretto, perché la base imponibile individuale è anche un indicatore della quantità dei servizi di cui si usufruisce. Ciò vale soprattutto per l'ICI, che è calcolata sul valore catastale degli immobili posseduti e quindi risulta commisurata indirettamente anche alla fornitura dei servizi generali legati all'abitazione: ad esempio, la raccolta dei rifiuti, la fornitura di gas e acqua, lo spazzamento e la manutenzione delle strade, l'illuminazione pubblica ed i servizi di sorveglianza sono, in qualche misura, legati proprio all'ampiezza e alla collocazione dell'abitazione (che, almeno in teoria, determinano la rendita catastale). Anche le addizionali IRPEF, che sono proporzionate al reddito, presentano caratteristiche simili, in quanto si può ipotizzare che molti dei servizi generali siano legati al volume delle transazioni effettuate (a partire dalla regolazione del traffico e la sicurezza). Un legame altrettanto diretto tra tasse e servizi vale per il bollo auto che, essendo commisurato alla potenza del veicolo, è legato al "consumo" delle strade e all'occupazione degli spazi pubblici.

Nel valutare il costo di cittadinanza è, dunque, opportuno considerare anche queste particolari imposte, che finiscono per essere rappresentative del valore di molti servizi generali di cui ciascun cittadino usufruisce per il semplice fatto di appartenere ad una specifica collettività.

2.6 Prezzi locali e nazionali

Dalle considerazioni sopraesposte emerge che l'erogazione di servizi di pubblica utilità è un'attività che deve essere soggetta, sia pur con una pluralità di forme e modalità, a regolazione da parte delle istituzioni pubbliche ai diversi livelli territoriali. L'intervento pubblico in tali attività non si limita a regolare le modalità di gestione, erogazione e formazione dei prezzi e delle tariffe, ma si estende da un lato all'applicazione di accise, imposte ed addizionali, dall'altro a prevedere esenzioni ed agevolazioni a favore di categorie svantaggiate.

La scelta del livello territoriale di regolazione non è rigida e fissata una volta per tutte, ma generalmente tiene conto della popolazione di riferimento del servizio, degli oneri connessi all'erogazione, delle dimensioni e delle potenzialità economiche ed organizzative dell'ente territoriale.

In base a tali valutazioni, è bene distinguere tra servizi ad ambito prevalentemente nazionale e locale. Questa distinzione, peraltro, non esclude interventi di regolazione ed imposizione di altre entità territoriali. Ad esempio il trasporto ferroviario è gestito normalmente a livello nazionale ma esistono linee regionali e/o interregionali; la distribuzione e la vendita di energia elettrica e soprattutto di gas sono regolate in larga parte a livello nazionale, ma proprio per il fatto che devono

essere distribuite capillarmente prevedono enti di gestione ed erogazione a livello territoriale e quindi possibili differenziazioni nei prezzi e nelle tariffe pagate dal consumatore finale. Valutazioni in parte simili possono essere fatte per i medicinali ed i servizi sanitari. Per il sistema idrico integrato e la raccolta dei rifiuti il livello territoriale di partenza è di norma subregionale mentre quello finale è comunale.

La distinzione tra prezzi e tariffe a regolazione nazionale e prezzi e tariffe a regolazione locale deriva dalle precedenti considerazioni. Nella successiva tabella 2.1 si riportano le principali tariffe regolate a livello nazionale e locale, con la rispettiva dinamica negli ultimi anni.

**Tab. 2.1 – Prezzi e tariffe a regolazione nazionale e locale
(tassi di variazione annuali)**

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|
| Tariffe a controllo nazionale | -1,3 | -1,2 | -1,2 |
| Concorsi e pronostici | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Tariffe Postali | 1,4 | 3,1 | 1,7 |
| Medicinali ⁽¹⁾ | -5,1 | -3,7 | -5,2 |
| Pedaggio Autostrade | 2,6 | 2,4 | 2,8 |
| Istruzione ⁽²⁾ | 5,5 | 3,6 | 2,8 |
| Trasporti Ferroviari | 0,3 | 0,2 | 9,4 |
| Trasporti Marittimi | 3,2 | 8,3 | 7,1 |
| Canone TV | 0,0 | 0,0 | 4,4 |
| Tariffe telefoniche ⁽³⁾ | -0,6 | -1,2 | -0,5 |
| Altre tariffe nazionali ⁽⁴⁾ | 9,1 | 1,0 | 1,5 |
| Tariffe a controllo locale | 2,4 | 2,8 | 4,0 |
| Musei | 2,9 | 1,7 | 1,7 |
| Rifiuti Solidi urbani | 4,4 | 4,9 | 9,2 |
| Asili Nido | 3,7 | 2,1 | 1,6 |
| Acqua Potabile | 3,5 | 4,6 | 4,8 |
| Trasporti Urbani | 2,3 | 3,0 | 1,6 |
| Auto Pubbliche | 2,0 | 3,8 | 2,8 |
| Trasporti extra-urbani | 1,4 | 3,2 | 2,6 |
| Servizi sanitari locali ⁽⁵⁾ | 1,2 | 1,5 | 2,1 |
| Altre tariffe locali ⁽⁶⁾ | 1,1 | 1,7 | 7,0 |
| Tariffe non energetiche | 0,0 | 0,3 | 0,9 |
| Tariffe energetiche | 6,3 | 10,8 | 1,9 |
| Energia elettrica | 6,1 | 15,9 | 4,8 |
| Gas per cottura cibi | 7,2 | 8,9 | -0,7 |
| Gas per riscaldamento | 8,2 | 9,7 | -0,1 |
| Tariffe complessive | 1,2 | 2,4 | 1,0 |

Fonte: elaborazioni su dati Istat

(1) Includono anche i farmaci di fascia "C" a prezzo libero

(2) Istruzione secondaria e universitaria

(3) Telefonia fissa e pubblica, resta esclusa la telefonia mobile

(4) Cerini e fiammiferi, tariffe ordine avvocati, trasferimento proprietà auto e moto

(5) Attività intra-murarie, esami e analisi, servizi ospedalieri, ecc.

(6) Servizio funebre e certificati anagrafici

Dalla tabella 2.1, si nota immediatamente che la dinamica delle tariffe a regolazione nazionale è stata molto inferiore a quelle delle tariffe locali. Tale circostanza rende ancora più rilevante una disamina dell'andamento e del livello relativo delle tariffe locali.

2.7 La spesa delle famiglie per i servizi pubblici

Dal punto di vista economico e sociale, e con riferimento particolare ai beni e servizi di largo consumo, l'importanza dei prezzi e delle tariffe e l'opportunità di predisporre strumenti che consentano il monitoraggio del loro andamento sono connesse al peso che tali beni e servizi hanno nella spesa delle famiglie.

Da tale considerazione deriva che gli indici dei prezzi al consumo di uso prevalente fanno riferimento alla spesa per con-

sumi delle famiglie rispecchiandone in larga parte la struttura. Non essendo praticamente possibile monitorare l'evoluzione dei prezzi e delle tariffe di tutti i beni e servizi, gli indici dei prezzi fanno riferimento ad un paniere di beni rappresentativi della struttura della spesa delle famiglie.

Il peso o coefficiente di ponderazione di un prodotto, negli indici dei prezzi al consumo, rappresenta l'importanza relativa di ciascun gruppo di beni e servizi inclusi nel paniere, rispetto al totale della spesa per i consumi dell'universo di riferimento.

L'aggregato macroeconomico al quale fanno riferimento i principali indici dei prezzi al consumo realizzati dall'Istat (l'indice nazionale per l'intera collettività, NIC; quello per le famiglie di operai e impiegati, FOI; l'indice armonizzato europeo, IPCA) sono i consumi finali individuali delle famiglie, originati da transazioni monetarie effettuate sul territorio economico italiano. In accordo con le definizioni dell'ESA95 sono considerate residenti le famiglie propriamente dette, le persone che vivono nelle comunità (famiglie istituzionali) e, per convenzione, anche i turisti stranieri.

In particolare per il NIC e per il FOI i consumi finali individuali includono anche le spese sostenute dalla Pubblica Amministrazione (PA) o dalle istituzioni non aventi fini di lucro (ISP) per consumi finali riferibili alle famiglie (medicinali, servizi medici, prestazioni sociali).

Viceversa, restano escluse tutte le spese per le quali non viene pagato un corrispettivo monetario e per le quali nei Conti Nazionali viene stimato un valore figurativo. L'indice, inoltre, è riferito ai beni e servizi acquistabili sul mercato ed esclude quindi tasse, contributi e imposte.

Il dominio di riferimento del NIC è pertanto un sottoinsieme dei consumi finali individuali effettivi, essendo escluse le transazioni non monetarie (spese imputate).

La determinazione dei coefficienti di ponderazione degli indici dei prezzi al consumo viene effettuata attraverso l'utilizzo dei dati di Contabilità Nazionale e di quelli derivanti dall'indagine sui Consumi delle famiglie, che coinvolge annualmente circa 28.300 famiglie.

Gli indici dei prezzi al consumo utilizzano una struttura gerarchica di aggregazione, composta da cinque livelli. I primi tre livelli coincidono con la classificazione internazionale COICOP (Classification Of Individual Consumption by Purpose) adottata anche per l'indice armonizzato dei prezzi al consumo.

Il primo livello di disaggregazione dell'indice complessivo viene denominato Capitolo (12 voci), il secondo livello Categoria (38 voci), il terzo livello Gruppo (107 voci). Trasversalmente a tale classificazione, vengono individuate le voci di prodotto che costituiscono il livello standard di pubblicazione degli indici, in quanto derivano da una suddivisione esaustiva delle stime di Contabilità Nazionale. In altre parole è possibile stabilire una corrispondenza tra le 360 poste dei consumi finali (depurate da quelle che non rientrano nel dominio di riferimento dell'indice) e le 209 voci di prodotto.

Le spese per consumi associate alle singole voci di prodotto vengono successivamente ripartite tra le posizioni rappresentative presenti all'interno di ciascuna voce sulla base di numerose fonti informative interne (come, ad esempio, le indagini sul commercio con l'estero, sulla produzione industriale e sul movimento turistico) ed esterne all'Istat (ACNielsen, Banca d'Italia, ecc.).

La somma della spesa relativa alle singole posizioni rappresentative fornisce, quindi, una stima della spesa per i consumi delle famiglie per i diversi livelli di aggregazione della classificazione standard e per l'ammontare complessivo, con riferimento alla nuova base di calcolo degli indici. Ciò consente di calcolare l'incidenza dei prodotti (beni e servizi) compresi nei diversi aggregati come rapporto tra le spese per l'acquisto dei prodotti che rientrano in ciascuno di essi e l'ammontare complessivo della spesa per consumi delle famiglie.

Facendo riferimento alla ponderazione dell'indice NIC per l'anno 2008, che tiene conto delle spese registrate nel 2007, il totale dei servizi pesa sulla spesa per consumi delle famiglie per il 41,3%. Come si evince dalla tabella 2.2, i beni e servizi regolamentati pesano per il 13,6% sulla spesa complessiva. Più precisamente, quelli a regolazione nazionale incidono per il 6% e quelli a regolazione locale (nazionale, provinciale e comunale) per il 4,2%.

Ai servizi in senso stretto come definiti nell'indice dei prezzi dell'Istat vanno aggiunti, per avere un quadro completo dei servizi pubblici, anche alcuni prodotti di largo consumo che vengono inseriti tra i beni. Tra essi quelli di maggior rilievo nella spesa per consumi delle famiglie sono i medicinali (2,7%), il gas (2,0%), l'energia elettrica (1,4%) e l'acqua potabile (0,6%). In complesso l'area regolamentata pesa per il 13,6% nei consumi delle famiglie come definiti nell'ambito della

costruzione dell'indice dei prezzi.

Tab. 2.2 - Struttura della spesa delle famiglie per i servizi collettivi

| | Peso 2008 |
|--|-----------|
| Tariffe a controllo nazionale | 6,0% |
| Concorsi e pronostici | 0,9% |
| Tariffe Postali | 0,2% |
| Medicinali ⁽¹⁾ | 2,7% |
| Pedaggio Autostrade | 0,3% |
| Istruzione ⁽²⁾ | 0,3% |
| Trasporti Ferroviari | 0,3% |
| Trasporti Marittimi | 0,1% |
| Canone TV | 0,2% |
| Tariffe telefoniche ⁽³⁾ | 1,0% |
| Altre tariffe nazionali ⁽⁴⁾ | 0,1% |
| Tariffe a controllo locale | 4,2% |
| Musei | 0,0% |
| Rifiuti Solidi urbani | 0,6% |
| Asili Nido | 0,3% |
| Acqua Potabile | 0,6% |
| Trasporti Urbani | 0,5% |
| Auto Pubbliche | 0,2% |
| Trasporti extra-urbani | 0,1% |
| Servizi sanitari locali ⁽⁵⁾ | 1,5% |
| Altre tariffe locali ⁽⁶⁾ | 0,4% |
| Tariffe non energetiche | 10,3% |
| Tariffe energetiche | 3,4% |
| Energia elettrica | 1,4% |
| Gas per cottura cibi | 0,2% |
| Gas per riscaldamento | 1,8% |
| Tariffe complessive | 13,6% |

Fonte: Istat

2.8 Uno schema concettuale per il calcolo del costo di cittadinanza

Da un punto di vista operativo, il costo di cittadinanza può essere definito partendo da un “nocciolo duro” di spese che possono essere effettuate solo nel luogo di residenza (o il cui ammontare è determinato in base alla residenza) e procedendo poi attraverso successive estensioni.

Un primo nucleo dovrebbe comprendere, in particolare, i prezzi di servizi e prodotti locali di uso generale, indissolubilmente legati alla condizione di residente in una particolare località, come le seguenti voci:

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

A questo nucleo dovrebbe essere affiancata una “seconda fascia” che comprende le imposte locali sui redditi (addizionali IRPEF), ICI e bollo auto, che dipendono strettamente dal domicilio fiscale (che generalmente coincide con il luogo di residenza). Tra l'altro, i proventi di tali imposte sono 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. Esse inoltre concorrono a finanziare alcuni dei servizi compresi nella prima fascia.

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

- mobilità urbana privata (parcheggi, permessi, bollini, tariffe assicurative, IPT, sconti e sovrattasse locali sui carburanti, ecc.);
- prestazioni sanitarie non in convenzione (dentisti, ecc.);
- residenze pubbliche per anziani;
- affitti.

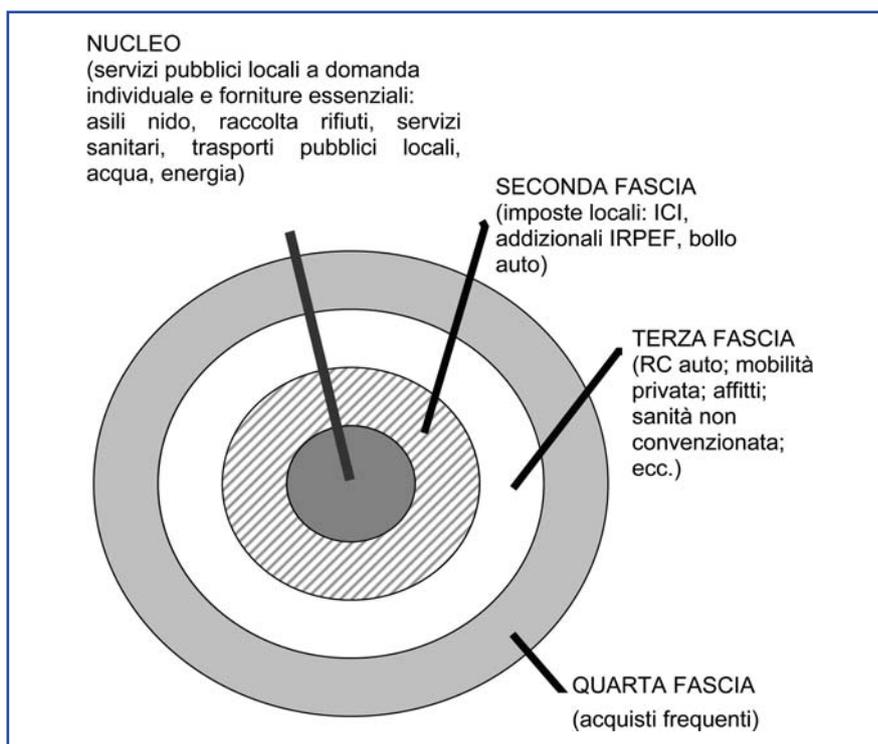
Esiste poi un certo numero di beni e servizi di uso frequente che sarebbe eccessivamente oneroso ricercare ed acquistare sistematicamente lontano dal luogo di residenza. Questi costi locali di “quarta fascia” comprendono essenzialmente quelli sostenuti per:

- alimentari freschi e bevande;
- bar e mense;
- riparazioni e manutenzioni (officine meccaniche, lavori edili, riparazioni varie, ecc.);
- servizi sportivi e ricreativi.

Per tutti gli altri prodotti (acquistati poco frequentemente, come i beni durevoli ed i servizi professionali; o frequentemente come quelli telefonici) esistono spesso significativi differenziali territoriali di prezzo, ma la loro inclusione in una qualsiasi accezione del costo di cittadinanza porterebbe a far coincidere quest'ultimo con i comuni indicatori di parità di potere d'acquisto.

In sintesi, l'approccio suggerito per la definizione del costo di cittadinanza prevede le quattro “fasce” rappresentate nello schema riportato nella Figura 2.1.

Fig. 2.1 - Schema concettuale per il calcolo del costo di cittadinanza



In questo lavoro si è scelto di considerare solo i beni e servizi che rientrano nelle prime due fasce e di rilevare anche il costo locale della RC auto, la cui obbligatorietà la pone, in effetti, a cavallo tra la seconda e la terza fascia.

2.9 I diversi livelli di regolazione dei prezzi

In quasi tutti i paesi, le tariffe ed i prezzi dei servizi pubblici non vengono fissati da un'unica autorità, ma sono il risultato di un processo decisionale piuttosto complesso ed articolato, che coinvolge spesso autorità nazionali, regionali, provinciali e comunali.

Come si vede dalla tabella 2.3, tra le voci considerate nel calcolo del costo di cittadinanza, solo le decisioni relative alle rette negli asili nido sono prese esclusivamente a livello comunale (come evidenziato nell'Appendice A1).

Per la tariffa della raccolta rifiuti le decisioni comunali sono vincolate da una normativa nazionale piuttosto stringente (analizzata in dettaglio nell'Appendice A2), che lega strettamente la tariffa alla copertura dei costi di raccolta e trattamento.

Tra i servizi sanitari, tipicamente di competenza regionale (vedi l'Appendice A3), solo il ticket sulla prescrizione dei farmaci dipende esclusivamente da decisioni delle amministrazioni locali, mentre per quelli su pronto soccorso ed impegnative per analisi e prestazioni specialistiche le regioni possono solo applicare delle maggiorazioni (ma non degli sconti) rispetto a cifre fissate a livello nazionale.

Per i trasporti pubblici urbani (Appendice A4) prevalgono, evidentemente, le decisioni prese a livello comunale (seppure con le cautele già indicate per gli asili nido), ma non mancano i casi di concertazione, più o meno formale, con le province e le regioni di appartenenza. Ciò dipende dal fatto che i trasporti urbani interagiscono strettamente con quelli extra-comunali, per cui non sarebbe efficiente, né per i singoli comuni, né per le amministrazioni sovracomunali, fissare le tariffe in modo del tutto indipendente.

Come evidenziato nell'Appendice A5, le tariffe idriche sono fissate dalle Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (ATO), che riuniscono più comuni serviti dalla stessa rete, e spesso coincidono con le province.

Per l'energia elettrica fornita ad utenti domestici in regime di "maggior tutela", l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas stabilisce trimestralmente le tariffe di riferimento (in base all'andamento del costo di approvvigionamento dell'energia e dei costi generali di distribuzione). Le singole società erogatrici (spesso controllate dai comuni) possono tuttavia proporre sconti rispetto a tali valori di riferimento. Inoltre comuni e province possono imporre delle addizionali sulle accise, entro limiti fissati per legge.

L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas stabilisce trimestralmente anche le tariffe di riferimento per il gas, diverso a seconda della località, che comprende una quota fissa (costante per 12 mesi e dipendente soprattutto dalle zone climatiche e di costi di distribuzione locali) ed una variabile (aggiornata trimestralmente in funzione del costo di approvvigionamento). Al prezzo di riferimento si aggiungono le imposte, che comprendono anche un'addizionale regionale.

Anche per l'ICI si registrano diversi livelli di responsabilità, come evidenziato nell'Appendice A6. In primo luogo, esiste una normativa nazionale sulle aliquote da applicare (che, ad esempio, di recente ha previsto prima una significativa riduzione e poi l'abolizione di questa imposta per la prima casa). I comuni possono poi applicare delle maggiorazioni sulle aliquote nazionali, entro limiti fissati dalla legge. L'imposta, viene applicata a valori catastali che sono stati fissati a livello nazionale ma che, nei prossimi anni, dovrebbero essere aggiornati con la collaborazione dei comuni.

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

La tassa di circolazione sulle autovetture è stabilita a livello nazionale, con la possibilità, per le regioni e le province autonome di introdurre maggiorazioni, comunque inferiori a delle soglie fissate dalla normativa nazionale.

Infine, le tariffe RC auto sono fissate dalle singole compagnie, con ampi differenziali tra le città (che tengono conto del diverso rischio di incidenti), previa comunicazione all'ISVAP. Gli agenti locali possono inoltre praticare sconti personalizzati, all'interno di limiti fissati dalla normativa generale.

Tab. 2.3 – La regolazione dei prezzi dei principali servizi

| VOCI | RESPONSABILI DELLA REGOLAZIONE |
|--|--|
| Asili nido | Comuni |
| Raccolta rifiuti | Comuni o consorzi di Comuni (in base a regolamentazione nazionale sul calcolo delle tariffe) |
| Prescrizione di farmaci | Regione |
| Pronto soccorso | Norma nazionale, la tariffa può essere integrata in aumento dalla regione |
| Impegnative per analisi | Norma nazionale, la tariffa può essere integrata in aumento dalla regione |
| Impegnative per prestazioni specialistiche | Norma nazionale, la tariffa può essere integrata in aumento dalla regione |
| Biglietti orari per trasporto pubblico | Concertazione tra comuni, province e regioni di appartenenza |
| Abbonamenti mensili per trasporto pubblico | Concertazione tra comuni, province e regioni di appartenenza |
| Taxi | Comuni (con eventuale concertazione provinciale e regionale) |
| Servizi idrici integrati | ATO (formati dai comuni, in parte coincidenti con le province) |
| Energia elettrica | Autorità nazionale di controllo, province, comuni (per una piccola addizionale) |
| Gas | Autorità nazionale di controllo (su base locale), regioni (per un'imposta addizionale), società distributrici (spesso municipalizzate) |
| ICI | Comuni (in base a limiti e rendite catastali fissati a livello nazionale) |
| Addizionale comunale IRPEF | Comuni (in base a limiti fissati a livello nazionale) |
| Addizionale regionale IRPEF | Regioni (in base a limiti fissati a livello nazionale) |
| Bollo auto | Regioni (in base a regolamentazione nazionale generale) |
| Assicurazione RC auto | Prezzi liberi |

3 Aspetti metodologici

3.1 La non linearità di prezzi e tariffe

Poiché i prezzi e le tariffe di molti dei beni e servizi considerati si formano in un mercato non concorrenziale, è molto comune la discriminazione in base alle particolari condizioni del cliente, anche se, per i servizi pubblici, tale discriminazione ha obiettivi di solidarietà sociale, piuttosto che di massimizzazione del profitto. Ad esempio, spesso il prezzo è costruito come una *multi-part tariff*, in cui il prezzo unitario varia in base alle quantità complessive acquistate. In altri casi il prezzo dipende da situazioni soggettive, relative al reddito o, nel caso delle assicurazioni, al profilo di rischio.

Per rendere comparabili i costi sostenuti in diverse parti del Paese è dunque indispensabile predefinire alcune categorie di utenti standard. Ad esempio, si devono prevedere alcuni profili di consumo standard per acqua, gas, elettricità e raccolta rifiuti; è necessario individuare fasce di reddito significative per il calcolo del costo degli asili nido e delle addizionali IRPEF; è necessario definire abitazioni con determinate caratteristiche per il calcolo dell'ICI. Questo compito è reso estremamente complesso dall'ampia autonomia delle amministrazioni locali nella determinazione delle tariffe e delle addizionali.

In queste condizioni, anche il confronto territoriale su singole voci di spesa richiede molta cautela. In particolare, per le tariffe legate all'ISEE, alla superficie dell'abitazione, alla composizione familiare e al livello di consumo (come l'acqua e il gas) le rilevazioni o le simulazioni effettuate per ciascuna città possono risentire delle diverse condizioni generali, più che del semplice livello dei prezzi.

In generale, è possibile adottare almeno due diversi criteri di misurazione delle tariffe:

1. il calcolo delle tariffe effettive praticate in ciascuna città (TE);
2. il calcolo delle tariffe teoriche riferite a condizioni soggettive e livelli di consumo standard, uguali per tutte le città (TS).

Il primo criterio fornisce dati difficilmente confrontabili a livello territoriale, ma significativi a livello di ciascuna città, in quanto rappresentano la spesa effettiva dei residenti. Il secondo consente di misurare le differenze teoriche di prezzo, a parità di qualità e quantità di servizi utilizzati. Ovviamente, una graduatoria basata su TE può essere differente da quella basata su TS.

Ad esempio, supponiamo che il costo di un servizio sia stabilito tramite una tariffa a due parti:

$$C = F + cQ$$

dove C è il costo complessivo, comprensivo di una quota fissa F e di un costo unitario c per ciascuna delle Q unità di consumo. L'indicatore TE è dato da:

$$TE_i = (F_i + c_i Q_i) / Q_i$$

dove F_i e c_i sono rispettivamente la quota fissa ed il costo variabile praticati nella i-esima città e Q_i è il consumo rilevato nella stessa città. L'indicatore TS è invece dato da:

$$TS_i = (F_i + c_i Q^*) / Q^*$$

dove Q^* è una quantità standard (ad esempio il consumo medio nazionale).

La differenza:

$$TE_i - TS_i = F_i(1/Q_i - 1/Q^*)$$

può essere considerata una misura dell'effetto dei diversi livelli di consumo locali, sintetizzati dal termine $(1/Q_i - 1/Q^*)$. Le graduatorie basate rispettivamente su TE e TS sono dunque tanto più differenti quanto è più elevato F_i e quanto più significative sono le differenze tra i Q_i .

Il problema si complica ulteriormente se si ammette che le quantità Q_i siano misurate, in realtà, secondo criteri disomogenei. Ad esempio, nel caso dell'ICI, la base di calcolo, ossia la rendita catastale, può differire sia per la diversa qualità

delle abitazioni da una città all'altra, sia del possibile diverso criterio di classificazione adottato. In altri termini, alla stessa abitazione verrebbe attribuito un valore catastale diverso nelle varie città. Pertanto la semplice comparazione delle aliquote e delle esenzioni, calcolate per un'abitazione con una rendita standard, darebbe risultati fuorvianti per il calcolo della spesa effettiva.

3.2 Il problema della rappresentatività locale e della comparabilità tra città

Il costo di cittadinanza (CDC) è il risultato di diverse voci di spesa, che possono pesare in modo molto differenziato sul bilancio di ciascuna famiglia. In particolare, molte voci, come le spese per asili nido, sono a carico solo di alcune famiglie (nel caso citato, quelle con bambini al di sotto dei 4 anni) ed altre dipendono dalle particolari situazioni dei cittadini (ad esempio la raccolta dei rifiuti dipende dalle caratteristiche dell'abitazione e dal numero di componenti del nucleo familiare).

Una volta scelto il criterio per la valutazione del costo di ogni singolo servizio, è necessario stabilire il metodo di aggregazione delle diverse voci di spesa. Anche in questo caso è possibile scegliere almeno tra due approcci:

1. una ponderazione basata sulla struttura della spesa media locale (SL)
2. una ponderazione basata sulla struttura della spesa media nazionale (SN)

Il primo criterio, paragonabile a quello TE, produce un set di indicatori sulla spesa teorica che un cittadino della città *i*-esima sosterebbe in ciascuna delle altre città, conservando le proprie abitudini di spesa. Il criterio SN, paragonabile a quello TS, produce un indicatore di CDC unico per ciascuna città, che misura il costo teorico di una spesa standard in ogni città.

Solo apparentemente il criterio TE ha una maggiore significatività a livello locale, perché in molti casi è materialmente impossibile mantenere le stesse abitudini di spesa cambiando città. Ad esempio, la quota di spesa per trasporti in una grande città è intrinsecamente superiore a quella che si sosterebbe in una città più piccola. Il costo del riscaldamento al Nord è necessariamente superiore che al Sud, ecc.

In ogni caso, le graduatorie costruite secondo il criterio SL possono essere incoerenti tra loro. Ad esempio, la città più economica in base alle abitudini di consumo dei cittadini di A può essere diversa da quella individuata in base ai consumi dei cittadini di B. La successiva tabella 3.1 fornisce un esempio di questo paradosso.

Tabella 3.1 – Un esempio di calcolo del costo di cittadinanza secondo diversi criteri

| Voci di spesa | Città A | | Città B | |
|---|------------------------------|-------|------------------------------|-------|
| | peso sulla spesa complessiva | costo | peso sulla spesa complessiva | costo |
| Asili nido | 20% | 300 | 80% | 400 |
| Rifiuti | 80% | 500 | 20% | 400 |
| Spesa effettiva | | 460 | | 400 |
| Spesa in base alla struttura della spesa di A | | 460 | | 400 |
| Spesa in base alla struttura della spesa di B | | 340 | | 400 |

Dall'esempio precedente si desume che, per i cittadini di A, sarebbe più economico utilizzare i servizi in B (spendendo 400€ contro 460€), mentre per i cittadini di B sarebbe più conveniente usufruire dei vari servizi in A (spendendo 340€ contro 400€).

Una terza possibilità, sfruttata nell'ambito del calcolo delle parità di potere d'acquisto, consiste nel calcolare delle medie degli indicatori SL (SM). Tuttavia questo tipo di indicatori sono più difficili da interpretare.

Ovviamente, le graduatorie costruite su indicatori di tipo SN e SM possono differire significativamente tra loro.

È interessante notare che è possibile costruire indicatori di tipo SL, SN e SM ricorrendo sia a componenti calcolate secondo

il metodo TE, sia TS. La tabella 3.2 illustra le principali caratteristiche delle possibili combinazioni.

Tabella 3.2 - Quadro riassuntivo dei criteri di valutazione del costo di cittadinanza

| Criterio di aggregazione delle voci di spesa | Criterio di calcolo delle singole componenti | |
|--|---|---|
| | Tariffe effettive praticate in ciascuna città (TE) | Tariffe a condizioni standard (TS) |
| Struttura della spesa media locale (SL) | I due criteri sono teoricamente coerenti tra loro (a prescindere da possibili differenza nel calcolo delle unità di misura a livello locale) Gli indicatori rappresentano meglio la spesa effettiva locale e si prestano poco a confronti territoriali. Non si ottiene un indicatore unico di CDC per ciascuna città, ma piuttosto una matrice di NxN CDC | In teoria, i due criteri non sono coerenti tra loro. Tuttavia la ponderazione SL tende ad attenuare l'appiattimento tra i CDC indotto dal criterio TS. Gli indicatori rappresentano la spesa locale teorica per servizi standard. Non si ottiene un indicatore unico di CDC per ciascuna città, ma piuttosto una matrice di NxN CDC |
| Struttura della spesa media nazionale (SN) | In teoria, i due criteri non sono coerenti tra loro. Tuttavia l'adozione del criterio SN attenua le differenze indotte da quello TE. Gli indicatori rappresentano la spesa nazionale teorica calcolata ai prezzi locali effettivi. Si ottiene un indicatore unico di CDC per ciascuna città | I due criteri sono teoricamente coerenti tra loro. Tuttavia la combinazione di medie SN e TS può risentire di effetti di composizione (*). Gli indicatori rappresentano la spesa teorica per un paniere di consumi uguale a quello nazionale. Si ottiene un indicatore unico di CDC per ciascuna città |
| Medie degli indicatori SL (SM). | In teoria, i criteri TE e SM sono coerenti tra loro. Gli indicatori sono difficili da interpretare e possono essere utilizzati soltanto per confronti territoriali, ma non per analisi sull'efficienza dei servizi locali. Si ottiene un indicatore unico di CDC per ciascuna città | In teoria, i criteri TN e SM non sono coerenti tra loro. L'impiego congiunto di TN e SM rischia di produrre indicatori poco differenziati tra le diverse città. Gli indicatori sono difficili da interpretare e possono essere utilizzati soltanto per confronti territoriali, ma non per analisi sull'efficienza dei servizi locali. Si ottiene un indicatore unico di CDC per ciascuna città |

(*) Se si suppone che l'indicatore corretto di prezzo medio sia $P = \sum w_j P_j$, dove w_j è il peso della componente j -esima e P_j è il relativo prezzo, è noto che $P = (\sum w_j)(1/N \sum P_j)$ solo se w_j è indipendente da P_j . Se, ad esempio, i prezzi più alti sono associati proprio alle quote di spesa più elevate, allora $P > (\sum w_j)(1/N \sum P_j)$.

3.3 La valutazione della qualità e disponibilità dei servizi

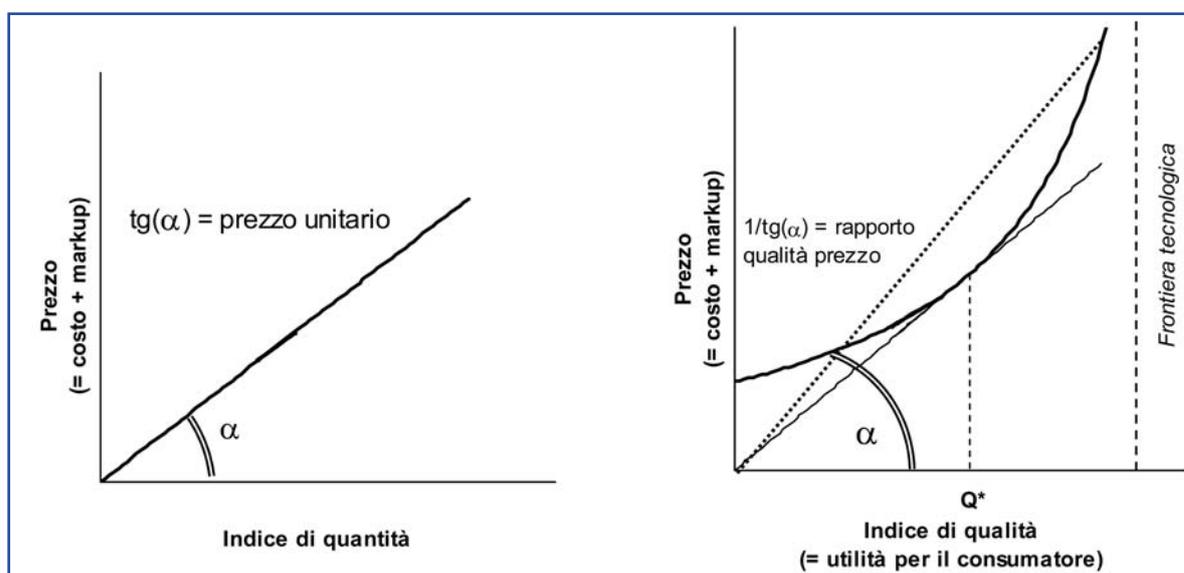
La pura indicazione del costo di determinate prestazioni, disgiunta da un *rating* dei servizi, potrebbe fornire indicazioni incomplete. In generale, si potrebbe pensare che un costo relativamente più elevato corrisponda a servizi migliori e viceversa. Tuttavia, si potrebbero ottenere indicatori del costo di cittadinanza più bassi nelle aree dove i servizi sono più scadenti o meno disponibili per i cittadini e quindi proprio dove questi devono sopportare spese aggiuntive (presumibilmente presso soggetti privati) per usufruire dei servizi desiderati.

Per interpretare correttamente gli indicatori sul costo di cittadinanza e di spesa effettiva sarebbe dunque indispensabile tenere conto della qualità dei servizi prestati ai cittadini come contropartita delle imposte e delle tariffe applicate. Tuttavia, è molto difficile misurare la qualità dei servizi in termini strettamente quantitativi, ad esempio tramite un indicatore sintetico che valuti l'effettivo aumento di benessere per il consumatore finale. Inoltre, come si documenta nella appendice dedicata a queste tematiche, le informazioni statistiche disponibili sulla qualità dei servizi sono ancora frammentarie e poco omogenee.

Anche se si disponesse di indicatori statistici adeguati, esiste un'ulteriore difficoltà concettuale che rende difficile costruire indicatori sul costo di cittadinanza calcolati a parità di qualità dei servizi. Esiste, infatti, una differenza fondamentale tra la misura del prezzo per unità fisica di prodotto e quello per unità di qualità. Il primo, infatti, può essere espresso in termini puramente quantitativi (ad esempio in euro per chilo), mentre la qualità può essere valutata solo in termini di benessere/utilità per il consumatore finale. Tuttavia, la teoria economica prevede esplicitamente che l'utilità aumenta meno che proporzionalmente rispetto alla qualità e quantità dei beni e servizi di consumo. Di conseguenza, se si cerca di misurare la qualità in termini di benessere, ci si deve attendere che se aumentano i "contenuti" di un bene o di un servizio del x% in termini di costi di produzione, la sua qualità aumenterà meno dell'x%. Ad esempio, se un'auto che raggiunge i 140 km/h costa almeno 8.000 euro, una che può viaggiare a 280 km/h non costa 16.000 euro, ma almeno 80.000 (in base ai listini del 2007). Ciò significa che, a differenza delle unità di misura fisiche, un'ipotetica unità di qualità corrisponde a prezzi unitari crescenti a seconda del livello di benessere complessivo raggiunto.

In particolare, data la tecnologia disponibile ed i gusti dei consumatori, oltre un certo livello di qualità, il rapporto qualità prezzo è necessariamente destinato a diminuire all'aumentare della qualità dei prodotti, come illustrato nella Fig. 3.1.

Fig. 3.1 - Rapporto tra qualità e prezzo



Per tener conto della relazione non lineare tra prezzo e qualità e della difficoltà di costruire indicatori sintetici di qualità/utilità, la qualità complessiva dei beni e servizi viene generalmente misurata utilizzando un insieme di indicatori quantitativi che misurano i diversi "contenuti" del prodotto. Ad esempio, nel caso di un computer, la qualità può essere valutata in base alle caratteristiche e alla velocità del processore, alla quantità di RAM, alla capacità e velocità del disco fisso, alla disponibilità di software in bundle, ecc.

Se si suppone che il prezzo sia rappresentativo dell'utilità marginale del bene per il consumatore (come dovrebbe avvenire in un ideale mercato perfetto), è allora possibile stimare il contributo alla qualità complessiva di ciascun parametro quantitativo che caratterizza il prodotto. L'approccio edonico propone di stimare tale contributo considerando un campione significativo di prodotti simili, ma ciascuno caratterizzato da un diverso insieme di caratteristiche $z = (z_{1,i}, z_{2,i}, \dots, z_{N,i})$, dove $z_{c,i}$ è la caratteristica c-esima del prodotto i-esimo. Dalla regressione del prezzo di ciascun prodotto p_i sul vettore di caratteristiche z si ottengono le stime dei parametri a_i che misurano il contributo marginale della caratteristica quantitativa z_i alla determinazione del prezzo p_i . In base alla stima di tali parametri è possibile ricavare anche il prezzo teorico $p_i^* = a_0 + a_1 z_{1,i} + \dots + a_N z_{N,i}$ che dovrebbe avere un prodotto con le caratteristiche z_i . Il divario tra il prezzo effettivo p_i e quello teorico p_i^* misura l'eventuale vantaggio o svantaggio per il consumatore di acquistare il prodotto i-esimo.

Questa procedura può essere applicata anche nella valutazione del costo di cittadinanza se si dispongono di opportuni indicatori sulla qualità dei servizi.

4 Il costo di cittadinanza nelle aree metropolitane

4.1 La scelta delle voci di spesa e delle aree di riferimento

Data la mole di informazioni necessarie per un calcolo delle tariffe e dei prezzi rilevanti, è opportuno concentrarsi, almeno inizialmente, sulle sole aree metropolitane (Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste, Venezia), per le quali è più agevole reperire i dati necessari ed acquisire le indispensabili informazioni qualitative di contorno (come quelle sulle modalità di erogazione dei servizi e sulle eventuali agevolazioni). Il vantaggio di concentrarsi sulle sole aree metropolitane è anche quello di operare in contesti in cui sono presumibilmente erogati tutti i servizi inclusi nel concetto di costo di cittadinanza adottato, mentre nelle città più piccole ciò non si verifica necessariamente. Questa caratteristica delle aree metropolitane consente una comparazione più rigorosa tra gli indicatori rilevati in ciascuna area.

La seconda scelta preliminare riguarda la lista dei beni e servizi da considerare. In particolare, almeno in una prima fase, si può dare prevalenza:

- alla natura “non eludibile” delle voci di spesa da comprendere nel costo di cittadinanza;
- alla loro natura di servizi forniti alla collettività locale;
- al pagamento diretto da parte dei fruitori.

Seguendo tali principi, i prodotti da includere nel costo di cittadinanza in senso stretto sarebbero quelli rientranti nella prima fascia (fornitura di acqua, compreso il servizio fognario, gas ed elettricità; raccolta dei rifiuti; trasporti pubblici urbani, inclusi i servizi di taxi; prestazioni sanitarie in convenzione; ecc.), mentre le imposte locali (ICI, addizionali IRPEF e bollo auto) ricadrebbero nella seconda e concorrerebbero a formare il costo di cittadinanza complessivo. Per arricchire le informazioni circa gli oneri “territoriali” sostenuti dalle famiglie, sono stati rilevati anche i premi RC auto.

4.2 Il calcolo del costo standardizzato

In questo lavoro sono stati calcolati: il costo dei principali servizi e l'ammontare delle imposte locali per una famiglia “standard” che presenta le caratteristiche più frequenti desunte dalle statistiche disponibili sulla composizione familiare, sui consumi e sui redditi. Il profilo è stato inoltre adattato per tener conto di tutte le voci di spesa rilevanti per il calcolo del costo di cittadinanza. L'aver attribuito al nucleo standard le caratteristiche più comuni per ogni singola voce di spesa non garantisce che queste siano coerenti tra loro: ad esempio il profilo medio di consumo dei servizi sanitari risente soprattutto della spesa degli anziani, mentre alla famiglia standard viene attribuita anche una quota di spesa per gli asili nido. In realtà, la famiglia standard deve essere considerata un semplice strumento statistico, utile per identificare ed aggregare i profili di spesa medi della collettività nazionale.

Come già ricordato, la famiglia standard utilizzata in questo lavoro comprende due adulti ed un figlio (inferiore a 4 anni nel 10% dei casi), possiede un'abitazione di 80 mq. in semiperiferia, accatastata come A2-A3; ha un reddito di 36.000 euro l'anno, corrispondente ad un valore ISEE di 18.000 euro; consuma, in un anno, 200 mc. di acqua, 1400 mc. di gas (riportato a potere calorico standard) e 2700 Kw/h di energia elettrica. La stessa famiglia paga ogni anno un ticket per un “codice bianco” al pronto soccorso, 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; effettua 5 corse in taxi di 5 km ciascuna; possiede un'auto Euro 4 di 1.300 cc. con 90 cv, intestata ad un quarantenne ed assicurata per la RC obbligatoria in classe di massimo sconto.

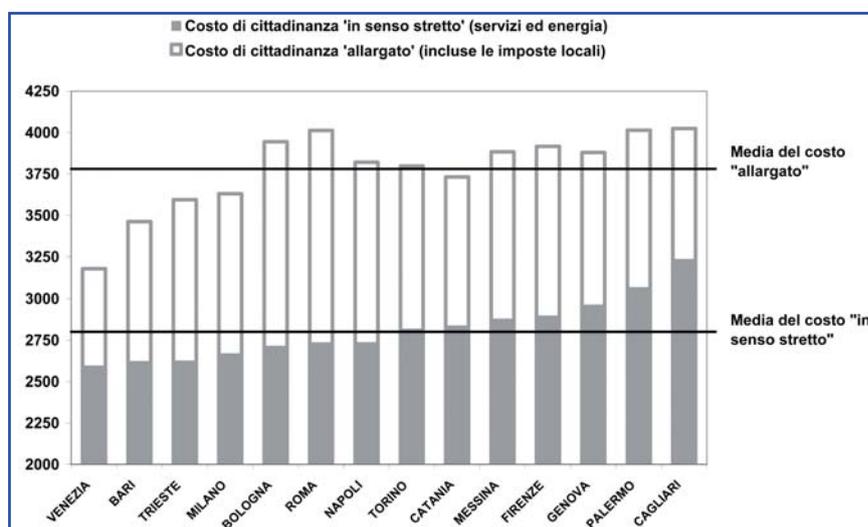
Nelle appendici A1-A6 vengono discussi nel dettaglio i profili di spesa per ciascun servizio e per le varie imposte locali.

In media, nel 2007, il costo di cittadinanza annuo “in senso stretto” (ossia la spesa per servizi essenziali ed energia) è stato di 2.816 euro a famiglia (pari a poco più di 230 euro al mese), come si evince dall'ultima riga della successiva tabella 4.1. Se a questa cifra si aggiungono le imposte locali (ICI sull'abitazione principale – ancora dovuta nel 2007, addizionali Irpef e bollo auto), si arriva ad un onere medio di 3.778 euro, che sale a 4.066 se si include anche il costo della assicurazione obbligatoria RC auto. Il dettaglio delle singole voci di costo è fornito nella tabella 4.2.

Tabella 4.1 – Il costo di cittadinanza nelle città metropolitane – anno 2007

| Città | Costo di cittadinanza “in senso stretto” (spesa per servizi ed energia) | | Costo di cittadinanza “allargato” (incluse le imposte locali) | |
|----------|---|--|---|---|
| | Spesa annua | Scostamento rispetto alla media delle 14 città | Spesa annua | Scostamento rispetto alla media delle 14 città |
| VENEZIA | 2.598 | -7,8% | 3.178 | -15,9% |
| BARI | 2.625 | -6,8% | 3.462 | -8,4% |
| TRIESTE | 2.627 | -6,7% | 3.595 | -4,8% |
| MILANO | 2.671 | -5,2% | 3.631 | -3,9% |
| BOLOGNA | 2.717 | -3,5% | 3.945 | 4,4% |
| ROMA | 2.738 | -2,8% | 4.013 | 6,2% |
| NAPOLI | 2.739 | -2,7% | 3.821 | 1,1% |
| TORINO | 2.820 | 0,1% | 3.798 | 0,5% |
| CATANIA | 2.839 | 0,8% | 3.732 | -1,2% |
| MESSINA | 2.880 | 2,3% | 3.884 | 2,8% |
| FIRENZE | 2.899 | 2,9% | 3.917 | 3,7% |
| GENOVA | 2.965 | 5,3% | 3.881 | 2,7% |
| PALERMO | 3.071 | 9,1% | 4.014 | 6,2% |
| CAGLIARI | 3.237 | 14,9% | 4.025 | 6,5% |
| MEDIA | 2.816 | | 3.778 | |

Fig. 4.1 – Un confronto tra le 14 città metropolitane



Una famiglia tipo, che, per ipotesi, potesse usufruire esattamente degli stessi servizi in ciascuna città, sopporterebbe un onere abbastanza differente nelle varie località. Il costo di cittadinanza in senso stretto presenta, infatti, una variabilità di un certo rilievo tra le diverse città: si va da un minimo di 2.598 euro a Venezia (pari al 7,8% in meno della media), fino ad un massimo di 3.237 a Cagliari (il 14,9% in più della media). Tale variabilità risulta inferiore se si escludono i valori estremi: per le 12 città intermedie, infatti, il campo di variazione dell'indicatore è di 447 euro (pari a circa il 23% del valore medio, contro i 639 del range complessivo). Le differenze si riducono solo lievemente se si tiene conto anche delle

imposte locali: in questo caso il campo di variazione complessivo dell'indicatore è pari al 22,4% del valore medio, che si riduce al 19,6% se si escludono i due valori estremi.

Come si vede dalla Figura 4.1, la graduatoria delle città stilata in base all'indicatore calcolato al netto delle imposte locali corrisponde solo in parte con una classifica che tenga conto anche della componente fiscale. Le eccezioni principali sono rappresentate da Bologna e Roma, che presentano un costo di cittadinanza "in senso stretto" inferiore alla media, ma ne hanno uno "allargato" tra i più elevati. L'aggiunta della componente fiscale, inoltre, sembra amplificare il vantaggio relativo di Venezia e Bari, mentre tende a comprimere il divario positivo di costo che si registra a Genova, Palermo e Cagliari.

Come si evince dalle tabelle 4.2 e 4.4, all'interno del costo di cittadinanza in senso stretto, la variabilità maggiore è associata al costo dell'energia (gas ed elettricità), che tocca un picco di 2.113 euro a Cagliari ed un minimo di 1.364 a Bari (vedi Appendice A4). Nel complesso, il campo di variazione di questa voce di spesa è pari a quasi il 50% della corrispondente media nazionale, anche se tale valore si riduce drasticamente (al 16% circa) se non si tiene conto dei due valori estremi. In effetti, il dato di Cagliari risente sia del fatto che la rete di distribuzione non è particolarmente estesa (e quindi le tariffe sono calibrate su consumi molto inferiori a quelli standard), sia dell'uso dell'aria propanata (il cui costo, seppure riportato ad uno stesso standard di potere calorico rispetto al metano, è comunque molto elevato).

Anche gli oneri fiscali a carico di una famiglia tipo variano in modo assai consistente in relazione alla residenza. Infatti, si registra una forte variabilità anche delle imposte locali (ICI, addizionali IRPEF e bollo auto), che vanno da appena 580 euro a Venezia (quasi il 40% in meno della media), fino ad un massimo di 1.275 euro a Roma (circa un terzo in più della media). Anche escludendo questi estremi, tuttavia, il campo di variazione di tale voce di spesa rimane dell'ordine del 50% (contro più del 70% per l'indicatore complessivo). Gran parte delle differenze è dovuta al forte divario tra le imposte comunali dovute sugli immobili, come si evidenzia nell'Appendice A6.

L'indicatore di costo "allargato" alle imposte locali presenta differenze tra una città e l'altra dello stesso ordine di quello del costo di cittadinanza in senso stretto, con un massimo di 4.025 euro a Cagliari (quasi il 7% in più della media) ed un minimo di 3.178 euro a Venezia (oltre il 15% in meno della media). Tali differenze, tuttavia, sono essenzialmente attribuibili all'influenza dei due casi estremi: al netto della città più cara e di quella più economica, il campo di variazione dell'indicatore comprensivo di servizi, energia ed imposte è, infatti, pari a meno del 15% della media (variando da un minimo di 3.462 euro a Bari ed un massimo di 4.014 euro a Palermo (seguita a 4.013 euro da Roma).

Se si tiene conto anche del costo dell'assicurazione obbligatoria RC auto, il costo complessivo sale, in media, a 4.269 euro a famiglia (pari a quasi 360 euro al mese), con un campo di variazione di poco meno di 1.000 euro che, tuttavia, è sempre pari al 22,4% della corrispondente media, come nel caso del costo "allargato". L'onere della RC auto fa passare Napoli in testa alla classifica delle città con un costo di cittadinanza più elevato. L'intervallo di variazione diminuisce sensibilmente (fino circa il 14% della media) se si escludono i casi estremi (Venezia e Napoli).

In termini relativi (ma non assoluti), il costo del servizio più variabile tra le diverse città è quello della prescrizione di farmaci (con un campo di variazione pari al 160% della media, dovuto essenzialmente alla presenza di alcune regioni che non prevedono ticket sui farmaci), seguito a breve distanza dal servizio idrico integrato (con una differenza tra minimo e massimo pari a quasi 1,2 volte la media) e dagli asili nido (con campo di variazione pari al 1,1 volte la media). In tutti e tre i casi, tale variabilità non si riduce molto, anche se si escludono i due casi estremi. Una significativa variabilità si riscontra anche per i biglietti dei trasporti urbani (con un campo di variazione quasi uguale alla media) e per il gas (con un range pari a circa il 70% della media, che scende al 23% escludendo i valori estremi di Cagliari e Bari).

All'opposto, il costo dell'energia elettrica è identico in tutte le città (grazie al meccanismo di regolazione delle tariffe domestiche tuttora in vigore, descritto nel par. 2.9, ed alla uniformità delle accise locali), mentre quello dei servizi sanitari (ad esclusione del ticket per la prescrizione di farmaci) è del tutto uniforme se si escludono le eccezioni di Trieste per il pronto soccorso e di Milano per le altre prestazioni.

All'interno della componente fiscale, l'ICI sulla prima casa risulta estremamente diversificata da una città all'altra, passando da un minimo di appena 41 euro a Cagliari e Messina, fino ad un picco di ben 420 euro a Roma. Il campo di variazione tra la città con l'ICI più bassa e quella con l'imposta più elevata è così pari a quasi due volte la media. Tale valore non scende significativamente, anche se si escludono le città con valori estremi. Nell'appendice A6 vengono analizzate in dettaglio le ragioni di queste differenze, che dipendono essenzialmente dalla diversa rendita catastale attribuita ad appartamenti della stessa categoria. È opportuno sottolineare, tuttavia, che la spesa standard per l'ICI non è rappresentativa dell'esborso effettivo delle famiglie residenti, ma è solo un indicatore di massima delle imposte teoricamente gravanti su immobili simili nelle diverse città.

Forti differenze si riscontrano anche per le addizionali comunali, che sono nulle a Milano e Venezia, mentre toccano i 288 euro a Trieste e Messina (per un reddito di 36.000 euro, corrispondente ad un indicatore ISEE di 18.000 euro per la famiglia tipo considerata). Comparativamente inferiore è la variabilità dell'addizionale regionale, che pure supera il 20% in più o in meno della media, rispettivamente nelle città più care (Torino, Roma, Napoli, e le città siciliane) e in quelle meno "esigenti" (Genova, Venezia e Cagliari). Anche in questo caso, tuttavia, gli importi differiscono dall'esborso effettivo delle famiglie residenti, perché in realtà la base imponibile presenta forti disparità da una città all'altra.

Infine, appare elevata la differenza tra le tariffe RC auto praticate nelle diverse città, che risultano del 20% inferiori alla media a Trieste e di oltre il 50% superiori a Napoli. Per altro, questa variabilità riflette essenzialmente il diverso rischio di incidenti nelle varie città.

Nel complesso, non sembra esistere una località che presenti i costi uniformemente più contenuti per i cittadini, come si desume immediatamente dalla tabella 4.3, che riporta le graduatorie tra le diverse città per ciascuna voce di costo. Ad esempio, la città dove il costo di cittadinanza in senso stretto è più elevato (Cagliari), è anche quella dove gli abbonamenti ai trasporti urbani, gli asili nido, le prescrizioni dei farmaci ed i taxi sono tra i più economici. Al contrario, a Venezia, che è la città complessivamente meno cara in base allo stesso indicatore, alcune spese sanitarie, i biglietti dei trasporti urbani ed i taxi hanno costi tra i più elevati.

4.2.1 Il costo di cittadinanza minimo

Come si desume dalla tabella 4.4, una famiglia che, per ipotesi, potesse usufruire di ciascun servizio nella città in cui questo costa meno, spenderebbe 2.159 euro: ossia il 23% in meno della media nazionale e soprattutto il 17% in meno di quanto spenderebbe nella città complessivamente più economica. In compenso, un consumatore che fosse costretto ad acquistare ciascun servizio al prezzo più elevato, finirebbe invece per spendere 4.012 euro l'anno (quasi un quarto in più rispetto alla città più cara).

Se il prezzo dei servizi pagato direttamente dai cittadini fosse strettamente proporzionale al costo di produzione, la soglia di 2.159 euro potrebbe essere considerata una specie di "frontiera efficiente" per la fornitura dei vari servizi, da utilizzare come benchmark per la valutazione complessiva delle diverse amministrazioni ed aziende locali. Tuttavia, la soglia di 2.159 euro non può essere assolutamente utilizzata per misurare l'efficienza delle singole amministrazioni locali, anche a causa della sovrapposizione di diversi livelli di responsabilità nella fissazione delle tariffe, evidenziata nel par. 2.9. In sostanza, il costo minimo può essere considerato solo come un'indicazione di massima, poiché la relazione tra costi e ricavi nel settore dei servizi pubblici è abbastanza variabile da città a città. Infatti, il contributo posto direttamente a carico degli utenti per ciascun servizio può essere mantenuto basso non solo utilizzando tecnologie e modelli organizzativi più efficienti, ma anche ricorrendo ad altre forme di finanziamento (come la spesa in disavanzo, la copertura tramite la fiscalità generale, le compensazioni con altre entrate di bilancio, ecc.). In ogni caso, la differenza tra il costo di cittadinanza e la soglia dei 2.159 euro può essere considerata una misura dell'onere sopportato da ciascuna famiglia a causa della impossibilità materiale di scegliere di volta in volta il fornitore di servizi più a buon mercato.

Tab. 4.2 – Le voci del costo di cittadinanza standard – anno 2007

| VOCI DI SPESA | TORINO | MILANO | GENOVA | VENEZIA | TRIESTE | BOLOGNA | FIRENZE | ROMA | NAPOLI | BARI | MESSINA | CATANIA | PALERMO | CAGLIARI | MEDIA |
|---|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|-------|--------|-------|---------|---------|---------|----------|-------|
| Asili nido | 346 | 232 | 234 | 197 | 300 | 243 | 343 | 156 | 100 | 175 | 212 | 184 | 212 | 118 | 218 |
| Raccolta rifiuti | 182 | 210 | 186 | 214 | 247 | 186 | 127 | 276 | 226 | 153 | 201 | 260 | 209 | 245 | 209 |
| Prescrizione di farmaci | 46 | 46 | 46 | 46 | 0 | 0 | 0 | 0 | 35 | 46 | 46 | 46 | 46 | 0 | 29 |
| Pronto soccorso | 25 | 25 | 25 | 25 | 8 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 24 |
| Impegnative per analisi | 72 | 92 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 76 | 76 | 76 | 72 | 75 |
| Impegnative per prestazioni specialistiche | 72 | 92 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 76 | 76 | 76 | 72 | 75 |
| Biglietti orari | 37 | 38 | 38 | 48 | 48 | 48 | 49 | 38 | 32 | 31 | 14 | 26 | 24 | 32 | 36 |
| Abbonamenti mensili ordinari | 320 | 300 | 360 | 260 | 258 | 320 | 340 | 300 | 350 | 310 | 517 | 360 | 480 | 250 | 337 |
| Taxi | 70 | 70 | 69 | 71 | 64 | 65 | 67 | 67 | 57 | 60 | 64 | 49 | 55 | 64 | 64 |
| Servizi idrici integrati | 216 | 103 | 385 | 169 | 151 | 298 | 375 | 191 | 213 | 316 | 227 | 231 | 236 | 246 | 240 |
| Energia elettrica | 422 | 422 | 422 | 422 | 422 | 422 | 422 | 422 | 422 | 422 | 422 | 422 | 422 | 422 | 422 |
| Gas | 1.011 | 1.041 | 1.055 | 1.001 | 985 | 965 | 1.006 | 1.118 | 1.135 | 942 | 1.000 | 1.084 | 1.210 | 1.691 | 1.089 |
| Spesa per servizi (asili, trasporti, sanità, acqua, rifiuti) | 1.387 | 1.208 | 1.488 | 1.175 | 1.220 | 1.330 | 1.471 | 1.198 | 1.182 | 1.261 | 1.458 | 1.333 | 1.439 | 1.124 | 1.305 |
| Spesa per energia | 1.433 | 1.463 | 1.477 | 1.423 | 1.407 | 1.387 | 1.428 | 1.540 | 1.557 | 1.364 | 1.422 | 1.506 | 1.632 | 2.113 | 1.511 |
| Costo di cittadinanza in senso stretto (spesa per servizi ed energia) | 2.820 | 2.671 | 2.965 | 2.598 | 2.627 | 2.717 | 2.899 | 2.738 | 2.739 | 2.625 | 2.880 | 2.839 | 3.071 | 3.237 | 2.816 |
| ICI | 123 | 332 | 234 | 68 | 185 | 373 | 398 | 420 | 210 | 163 | 41 | 145 | 124 | 41 | 204 |
| Addizionale comunale IRPEF | 180 | 0 | 169 | 0 | 288 | 252 | 108 | 180 | 180 | 180 | 288 | 72 | 144 | 252 | 164 |
| Addizionale regionale IRPEF | 504 | 458 | 324 | 324 | 324 | 432 | 324 | 504 | 504 | 324 | 504 | 504 | 504 | 324 | 418 |
| Bollo auto | 171 | 171 | 188 | 188 | 171 | 171 | 188 | 171 | 188 | 171 | 171 | 171 | 171 | 171 | 176 |
| Totale imposte locali | 978 | 960 | 916 | 580 | 968 | 1.228 | 1.018 | 1.275 | 1.082 | 838 | 1.004 | 892 | 943 | 788 | 962 |
| Costo di cittadinanza allargato (incluse le imposte locali) | 3.798 | 3.631 | 3.881 | 3.178 | 3.595 | 3.945 | 3.917 | 4.013 | 3.821 | 3.462 | 3.884 | 3.732 | 4.014 | 4.025 | 3.778 |
| Assicurazione RC auto | 434 | 417 | 496 | 428 | 392 | 560 | 550 | 533 | 740 | 466 | 462 | 462 | 462 | 473 | 491 |
| Costo totale (inclusa RC auto) | 4.231 | 4.048 | 4.377 | 3.606 | 3.987 | 4.505 | 4.466 | 4.545 | 4.561 | 3.928 | 4.347 | 4.194 | 4.477 | 4.498 | 4.269 |

Tab. 4.3 –La graduatoria delle città secondo le varie componenti del costo di cittadinanza standard – anno 2007

| VOCI DI SPESA | TORINO | MILANO | GENOVA | VENEZIA | TRIESTE | BOLOGNA | FIRENZE | ROMA | NAPOLI | BARI | MESSINA | CATANIA | PALERMO | CAGLIARI |
|---|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|------|--------|------|---------|---------|---------|----------|
| Asili nido | 1 | 6 | 5 | 9 | 3 | 4 | 2 | 12 | 14 | 11 | 7 | 10 | 7 | 13 |
| Raccolta rifiuti | 12 | 7 | 10 | 6 | 3 | 11 | 14 | 1 | 5 | 13 | 9 | 2 | 8 | 4 |
| Prescrizione di farmaci | 1 | 1 | 1 | 1 | 10 | 10 | 10 | 10 | 9 | 1 | 1 | 1 | 1 | 10 |
| Pronto soccorso | 1 | 1 | 1 | 1 | 14 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Impegnative per analisi | 5 | 1 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 2 | 2 | 2 | 5 |
| Impegnative per prestazioni specialistiche | 5 | 1 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 2 | 2 | 2 | 5 |
| Biglietti orari | 8 | 5 | 5 | 2 | 2 | 2 | 1 | 5 | 9 | 11 | 14 | 12 | 13 | 9 |
| Abbonamenti mensili ordinari | 7 | 10 | 3 | 12 | 13 | 7 | 6 | 10 | 5 | 9 | 1 | 3 | 2 | 14 |
| Taxi | 2 | 3 | 4 | 1 | 9 | 7 | 5 | 6 | 12 | 11 | 8 | 14 | 13 | 10 |
| Servizi idrici integrati | 9 | 14 | 1 | 12 | 13 | 4 | 2 | 11 | 10 | 3 | 8 | 7 | 6 | 5 |
| Energia elettrica | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Gas | 8 | 7 | 6 | 10 | 12 | 13 | 9 | 4 | 3 | 14 | 11 | 5 | 2 | 1 |
| Spesa per servizi (asili, trasporti, sanità, acqua, rifiuti) | 5 | 10 | 1 | 13 | 9 | 7 | 2 | 11 | 12 | 8 | 3 | 6 | 4 | 14 |
| Spesa per energia | 8 | 7 | 6 | 10 | 12 | 13 | 9 | 4 | 3 | 14 | 11 | 5 | 2 | 1 |
| Costo di cittadinanza in senso stretto (spesa per servizi ed energia) | 7 | 11 | 3 | 14 | 12 | 10 | 4 | 9 | 8 | 13 | 5 | 6 | 2 | 1 |
| ICI | 11 | 4 | 5 | 12 | 7 | 3 | 2 | 1 | 6 | 8 | 13 | 9 | 10 | 14 |
| Addizionale comunale IRPEF | 5 | 13 | 9 | 13 | 1 | 3 | 11 | 5 | 5 | 5 | 1 | 12 | 10 | 3 |
| Addizionale regionale IRPEF | 1 | 7 | 9 | 9 | 9 | 8 | 9 | 1 | 1 | 9 | 1 | 1 | 1 | 9 |
| Bollo auto | 5 | 5 | 1 | 1 | 5 | 5 | 1 | 5 | 1 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| Totale imposte locali | 6 | 8 | 10 | 14 | 7 | 2 | 4 | 1 | 3 | 12 | 5 | 11 | 9 | 13 |
| Costo di cittadinanza allargato (incluse le imposte locali) | 9 | 11 | 7 | 14 | 12 | 4 | 5 | 3 | 8 | 13 | 6 | 10 | 2 | 1 |
| Assicurazione RC auto | 11 | 13 | 5 | 12 | 14 | 2 | 3 | 4 | 1 | 7 | 8 | 8 | 8 | 6 |
| Costo totale (inclusa RC auto) | 9 | 11 | 7 | 14 | 12 | 3 | 6 | 2 | 1 | 13 | 8 | 10 | 5 | 4 |

Tab. 4.4 – La variabilità delle voci del costo di cittadinanza standard – anno 2007

| VOCI | Minimo | differenza rispetto alla media | Massimo | differenza rispetto alla media | Campo di variazione | campo di variazione rispetto alla media | 1° valore | differenza rispetto alla media | 2° valore | differenza rispetto alla media | Campo di variazione tra il 2° e il 13° valore | Campo di variazione tra il 2° e il 13° valore in % della media | coefficiente di variazione (deviazione standard su media) |
|---|--------|--------------------------------|---------|--------------------------------|---------------------|---|-----------|--------------------------------|-----------|--------------------------------|---|--|---|
| Asili nido | 100 | -54,1% | 346 | 58,7% | 246 | 112,8% | 343 | 57,3% | 118 | -45,9% | 225 | 103,2% | 32,7% |
| Raccolta rifiuti | 127 | -39,2% | 276 | 32,2% | 149 | 71,5% | 260 | 24,7% | 153 | -26,6% | 107 | 51,3% | 18,9% |
| Prescrizione di farmaci | 0 | -100,0% | 46 | 60,0% | 46 | 160,0% | 46 | 60,0% | 0 | -100,0% | 46 | 160,0% | 75,2% |
| Pronto soccorso | 8 | -67,4% | 25 | 5,2% | 17 | 72,6% | 25 | 5,2% | 25 | 5,2% | 0 | 0,0% | 18,7% |
| Impegnative per analisi | 72 | -3,0% | 92 | 23,4% | 20 | 26,4% | 76 | 2,3% | 72 | -3,0% | 4 | 5,4% | 6,8% |
| Impegnative per prestazioni specialistiche | 72 | -3,0% | 92 | 23,4% | 20 | 26,4% | 76 | 2,3% | 72 | -3,0% | 4 | 5,4% | 6,8% |
| Biglietti orari | 14 | -60,0% | 49 | 37,1% | 35 | 97,1% | 48 | 33,2% | 24 | -33,4% | 24 | 66,6% | 27,8% |
| Abbonamenti mensili ordinari | 250 | -25,9% | 517 | 53,1% | 267 | 79,0% | 480 | 42,3% | 258 | -23,7% | 223 | 65,9% | 22,1% |
| Taxi | 49 | -23,1% | 71 | 11,4% | 22 | 34,6% | 70 | 10,0% | 55 | -13,9% | 15 | 23,8% | 9,7% |
| Servizi idrici integrati | 103 | -57,0% | 385 | 60,6% | 282 | 117,6% | 375 | 56,4% | 151 | -37,0% | 224 | 93,4% | 32,3% |
| Energia elettrica | 422 | 0,0% | 422 | 0,0% | 0 | 0,0% | 422 | 0,0% | 422 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0,0% |
| Gas | 942 | -13,5% | 1.691 | 55,3% | 749 | 68,8% | 1.210 | 11,1% | 965 | -11,4% | 245 | 22,5% | 16,6% |
| Spesa per servizi (asili, trasporti, sanità, acqua, rifiuti) | 1.124 | -13,9% | 1.488 | 14,0% | 364 | 27,9% | 1.471 | 12,7% | 1.175 | -10,0% | 296 | 22,7% | 9,3% |
| Spesa per energia | 1.364 | -9,7% | 2.113 | 39,9% | 749 | 49,6% | 1.632 | 8,0% | 1.387 | -8,2% | 245 | 16,2% | 12,0% |
| Costo di cittadinanza in senso stretto (spesa per servizi ed energia) | 2.598 | -7,8% | 3.237 | 14,9% | 639 | 22,7% | 3.071 | 9,1% | 2.625 | -6,8% | 447 | 15,9% | 6,3% |
| ICI | 41 | -80,1% | 420 | 105,9% | 379 | 186,0% | 398 | 94,9% | 41 | -79,9% | 356 | 174,7% | 61,5% |
| Addizionale comunale IRPEF | 0 | -100,0% | 288 | 75,8% | 288 | 175,8% | 288 | 75,8% | 0 | -100,0% | 288 | 175,8% | 54,9% |
| Addizionale regionale IRPEF | 324 | -22,6% | 504 | 20,5% | 180 | 43,0% | 504 | 20,5% | 324 | -22,6% | 180 | 43,0% | 20,1% |
| Bollo auto | 171 | -2,8% | 188 | 6,9% | 17 | 9,7% | 188 | 6,9% | 171 | -2,8% | 17 | 9,7% | 4,4% |
| Totale imposte locali | 580 | -39,7% | 1.275 | 32,5% | 695 | 72,2% | 1.228 | 27,6% | 788 | -18,1% | 440 | 45,8% | 17,3% |
| Costo di cittadinanza allargato (incluse le imposte locali) | 3.178 | -15,9% | 4.025 | 6,5% | 847 | 22,4% | 4.014 | 6,2% | 3.462 | -8,4% | 552 | 14,6% | 6,2% |
| Assicurazione RC auto | 392 | -20,3% | 740 | 50,7% | 349 | 71,0% | 560 | 14,1% | 417 | -15,1% | 143 | 29,1% | 17,0% |
| Costo totale (inclusa RC auto) | 3.606 | -15,5% | 4.561 | 6,8% | 956 | 22,4% | 4.545 | 6,5% | 3.928 | -8,0% | 617 | 14,4% | 6,4% |

4.3 L'apparente complementarità tra i prezzi dei diversi servizi

L'esame delle diverse componenti del costo di cittadinanza mostra che molte di esse presentano una correlazione negativa tra loro (vedi tabella 4.5). Infatti, per numerose voci si osserva che nelle città in cui un determinato servizio è relativamente più costoso, altre spese tendono ad essere sistematicamente più basse, creando un'apparente compensazione parziale tra le diverse componenti. Ciò rafforza l'utilità della stima di un costo di cittadinanza complessivo, che tiene conto dell'intero "pacchetto" di servizi forniti al cittadino, piuttosto che delle singole voci, mentre rende meno significativa qualsiasi graduatoria tra la città determinata solo in base al costo dei singoli servizi o del peso delle varie imposte locali.

Come si vede dai grafici riprodotti nelle figure 4.2 e 4.3, questo effetto è particolarmente evidente per il servizio di raccolta dei rifiuti che, per legge, deve essere erogato secondo tariffe che coprano i costi e rappresenta dunque per gli enti erogatori una variabile "indipendente", difficile da modificare nel breve periodo. Nella tabella 4.5, infatti, si osserva che il costo di questo servizio è correlato negativamente sia con quello degli asili nido (con un coefficiente di correlazione pari a $-0,52$), sia con quello dei servizi idrici (con un coefficiente pari a $-0,63$). Relazioni più deboli, ma sempre negative, si rilevano ancora tra il costo della raccolta dei rifiuti e le tariffe dei trasporti urbani (con una correlazione dell'ordine di $-0,20$ sia per i biglietti di corsa singola che per gli abbonamenti mensili, con un coefficiente di $-0,30$). A sua volta, il costo degli asili nido presenta una significativa correlazione negativa ($-0,51$) con il costo standardizzato del gas. Le tariffe idriche, invece, sembrano variare in modo inversamente proporzionale ai ticket per visite e prestazioni sanitarie (con un coefficiente di correlazione pari a $-0,5$) e all'addizionale Irpef regionale (con un coefficiente dell'ordine di $-0,4$). Una relazione di forte complementarità contrassegna anche il costo dei biglietti di corsa semplice e quello degli abbonamenti mensili (che presentano una correlazione pari a $-0,72$, come si vede dalla figura 4.4).

Semberebbero dunque sussistere delle relazioni di complementarità tra i costi di alcuni dei servizi forniti tipicamente dalle amministrazioni comunali (compresi quelli finanziati tramite l'ICI) o da aziende municipalizzate. Questa regolarità statistica si presta a diverse interpretazioni. In particolare, visto che la maggior parte dei servizi pubblici locali sono erogati dagli enti territoriali e da agenzie controllate da questi ultimi, ci si può attendere che le singole tariffe non siano determinate in modo indipendente tra loro, ma tengano conto, almeno in parte, della necessità di assicurare l'equilibrio di bilancio complessivo del "gruppo", piuttosto che dei singoli enti erogatori. Le perdite (o i minori profitti) di un determinato settore produttivo, dovute a tariffe particolarmente basse, potrebbero essere dunque compensate da profitti (o maggiori perdite) in altri comparti, realizzati applicando tariffe relativamente più elevate. Vista l'eterogeneità delle situazioni locali, si crea così una relazione statistica negativa tra le tariffe dei vari servizi in diverse città.

Un'altra possibile spiegazione è che la correlazione negativa tra alcune tariffe non dipenda da consapevoli scelte di bilancio, ma piuttosto dal diverso scaglionamento nel tempo degli aumenti e dalla opportunità di non concentrare in uno stesso periodo i rincari di più servizi pubblici. Anche questo schema di comportamento determinerebbe una relazione di complementarità apparente tra i costi correnti di vari servizi delle diverse città.

Tra l'altro, quest'ultima congettura potrebbe spiegare, almeno in parte, la correlazione negativa rileva anche tra i prezzi di servizi determinati da amministrazioni di diverso livello (comunale e regionale). In particolare, i ticket sul pronto soccorso (di competenza regionale) risultano correlati negativamente con il costo di servizi determinati a livello comunale, come gli asili nido ed i servizi idrici. La stessa spiegazione potrebbe valere per l'apparente complementarità tra l'ICI ed i ticket sui farmaci (che mostrano una correlazione di $-0,48$), e tra le addizionali IRPEF comunali e le diverse prestazioni sanitarie regionali (come risulta evidente anche dalla Figura 4.5).

Tabella 4.5 - Correlazione tra le diverse componenti del costo di cittadinanza

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------|------------------|-------------------------|-----------------|-------------------------|--|-----------------|------------------------------|--------|--------------------------|--------|--------|----------------------------|-----------------------------|------------|-----------------------|---|
| VOCI DI SPESA | Asili nido | Raccolta rifiuti | Prescrizione di farmaci | Pronto soccorso | Impegnative per analisi | Impegnative per prestazioni specialistiche | Biglietti orari | Abbonamenti mensili ordinari | Taxi | Servizi idrici integrati | Gas | ICI | Addizionale comunale IRPEF | Addizionale regionale IRPEF | Bollo auto | Assicurazione RC auto | In senso stretto (spesa per servizi ed energia) |
| Raccolta rifiuti | -0.523 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Prescrizione di farmaci | -0.086 | -0.159 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pronto soccorso | -0.319 | -0.271 | 0.369 | | | | | | | | | | | | | | |
| Impegnative per analisi | 0.018 | 0.069 | 0.354 | 0.123 | | | | | | | | | | | | | |
| Impegnative per prestazioni specialistiche | 0.018 | 0.069 | 0.354 | 0.123 | 1.000 | | | | | | | | | | | | |
| Biglietti orari | 0.441 | -0.187 | -0.525 | -0.331 | -0.181 | -0.181 | | | | | | | | | | | |
| Abbonamenti mensili ordinari | 0.008 | -0.184 | 0.441 | 0.297 | 0.120 | 0.120 | -0.724 | | | | | | | | | | |
| Taxi | 0.433 | -0.303 | -0.170 | -0.016 | 0.064 | 0.064 | 0.566 | -0.375 | | | | | | | | | |
| Servizi idrici integrati | 0.163 | -0.631 | -0.109 | 0.318 | -0.505 | -0.505 | 0.052 | 0.205 | -0.043 | | | | | | | | |
| Gas | -0.511 | 0.408 | -0.279 | 0.159 | -0.064 | -0.064 | -0.252 | -0.150 | -0.180 | -0.045 | | | | | | | |
| ICI | 0.232 | -0.148 | -0.481 | 0.043 | 0.146 | 0.146 | 0.540 | -0.211 | 0.240 | 0.178 | -0.328 | | | | | | |
| Addizionale comunale IRPEF | -0.014 | 0.074 | -0.448 | -0.383 | -0.495 | -0.495 | -0.197 | 0.169 | -0.076 | 0.213 | 0.178 | -0.145 | | | | | |
| Addizionale regionale IRPEF | -0.156 | 0.342 | 0.294 | 0.311 | 0.299 | 0.299 | -0.545 | 0.541 | -0.371 | -0.377 | -0.072 | 0.043 | -0.013 | | | | |
| Bollo auto | 0.004 | -0.325 | 0.084 | 0.175 | -0.281 | -0.281 | 0.373 | -0.084 | 0.233 | 0.373 | -0.138 | 0.119 | -0.348 | -0.371 | | | |
| Assicurazione RC auto | -0.405 | -0.056 | -0.207 | 0.330 | -0.302 | -0.302 | 0.001 | 0.110 | -0.249 | 0.302 | 0.070 | 0.354 | 0.136 | 0.243 | 0.472 | | |
| In senso stretto (spesa per servizi ed energia) | -0.140 | 0.034 | -0.101 | 0.296 | -0.118 | -0.118 | -0.410 | 0.333 | -0.204 | 0.369 | 0.771 | -0.297 | 0.251 | 0.020 | -0.057 | 0.032 | |
| Totale (incluse imposte) | -0.043 | 0.087 | -0.400 | 0.218 | -0.103 | -0.103 | -0.282 | 0.397 | -0.182 | 0.335 | 0.448 | 0.276 | 0.482 | 0.382 | -0.215 | 0.371 | 0.703 |

Fig. 4.2 – Costo della raccolta rifiuti e tariffe degli asili nido

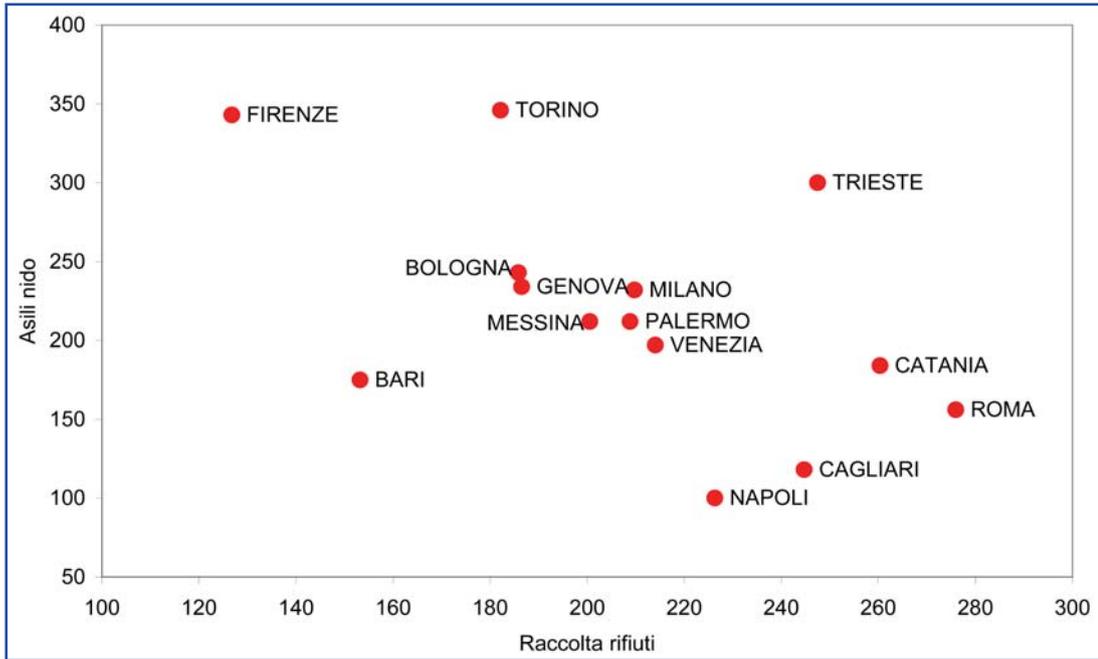


Fig. 4.3 - Costo della raccolta rifiuti e tariffe idriche

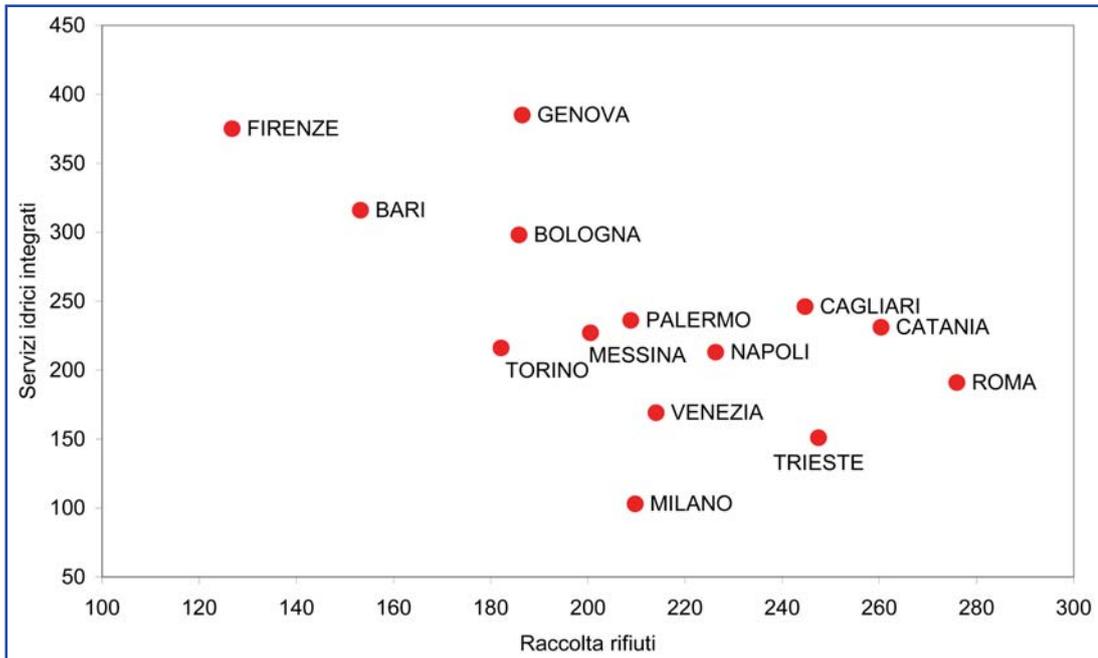


Fig. 4.4 – Biglietti orari e abbonamenti mensili

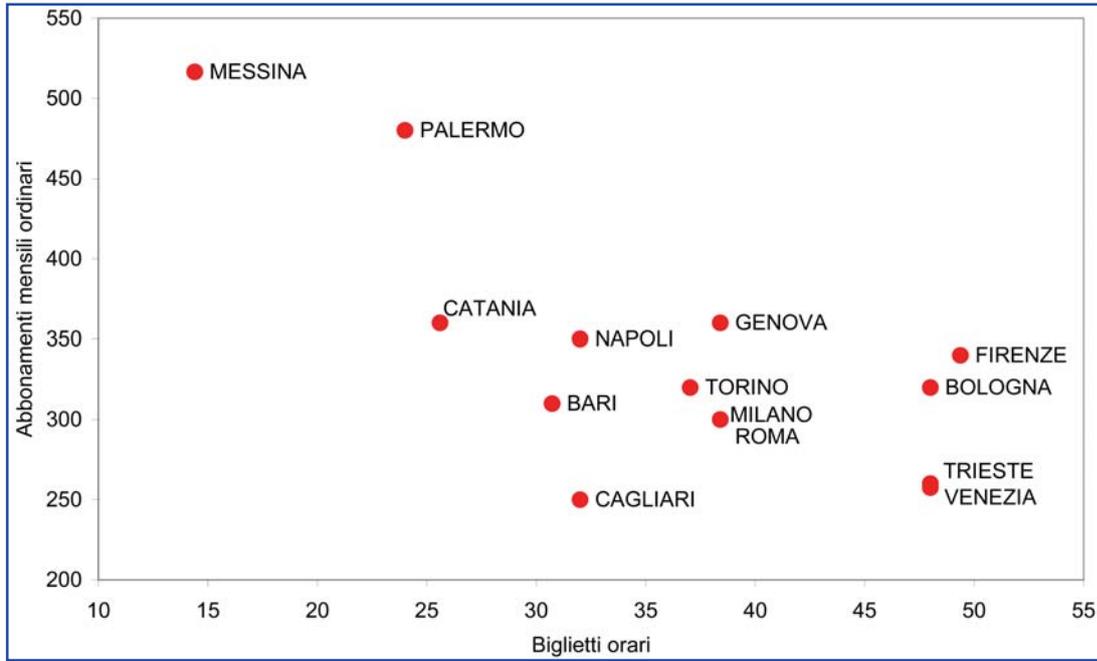
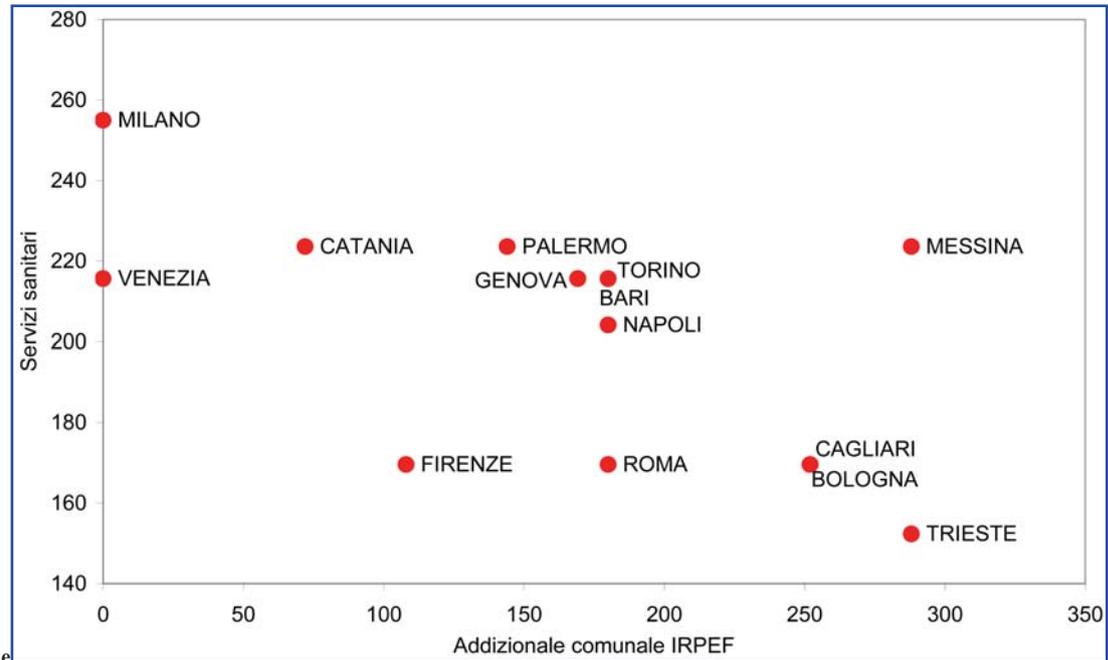


Fig. 4.5 – Costo dei servizi sanitari e addizionale IRPEF comunale



4.4 Costo di cittadinanza e reddito

Come evidenziato dalla tabella 4.6, per il complesso delle 14 città considerate, il costo di cittadinanza in senso stretto assorbe, in media, quasi l'8% del reddito attribuito alla famiglia standard (pari a 36.000 euro), mentre il costo comprensivo delle imposte locali erode il 10,5% del reddito. L'incidenza sul reddito del costo di cittadinanza varia tuttavia in modo abbastanza significativo a seconda del luogo di residenza. Ad esempio, a Cagliari, che presenta il costo più elevato al netto delle imposte, la spesa standard per servizi ed energia arriva al 9% del reddito, mentre nella città più economica (Venezia) la stessa percentuale scende al 7,2%. L'incidenza supera l'8% a Messina, Firenze, Genova, e Palermo, mentre rimane al di sotto del 7,5% a Bari, Trieste e Milano. Se si includono anche le imposte locali, il peso del costo di cittadinanza "allargato" arriva ad un massimo dell'11,2% a Cagliari e Palermo; resta pari o superiore all'11% a Bologna e Roma e non supera il 10% solo a Venezia, Bari e Trieste.

Tab. 4.6 – Incidenza del costo di cittadinanza sul reddito familiare (a)

| Città | Costo di cittadinanza "in senso stretto" (spesa per servizi ed energia) | Costo di cittadinanza "allargato" (incluse le imposte locali) |
|----------|--|--|
| VENEZIA | 7.2% | 8.8% |
| BARI | 7.3% | 9.6% |
| TRIESTE | 7.3% | 10.0% |
| MILANO | 7.4% | 10.1% |
| BOLOGNA | 7.5% | 11.0% |
| ROMA | 7.6% | 11.1% |
| NAPOLI | 7.6% | 10.6% |
| TORINO | 7.8% | 10.5% |
| CATANIA | 7.9% | 10.4% |
| MESSINA | 8.0% | 10.8% |
| FIRENZE | 8.1% | 10.9% |
| GENOVA | 8.2% | 10.8% |
| PALERMO | 8.5% | 11.2% |
| CAGLIARI | 9.0% | 11.2% |
| MEDIA | 7.8% | 10.5% |

(a) Rapportato al reddito standard di 36.000 euro.

4.5 Le relazioni tra costo di cittadinanza e qualità dei servizi

Si è già detto che il costo di cittadinanza può essere valutato in misura più completa facendo riferimento ai corrispondenti livelli qualitativi e quantitativi dei servizi. Purtroppo, al momento, i dati sulla qualità dei servizi pubblici sono carenti e piuttosto disomogenei (come si mostra nell'appendice A7, dedicata a questo tema), quindi è difficile presentare evidenze "robuste" su una possibile relazione tra costi e qualità dei servizi. La carenza dei dati si somma alla difficoltà oggettiva di stabilire una relazione quantitativa tra qualità e costo/prezzo dei servizi, evidenziata nel par. 3.3.

Nonostante tali difficoltà, in questo lavoro è stato sperimentato un confronto tra il costo di cittadinanza ed un indicatore sulla qualità dei servizi locali ricavato da quello del Sole 24 Ore. Il risultato generale è che non si sono registrate relazioni significative tra qualità e costo standard. Evidenze diverse, riportate nell'Appendice A0, si ottengono, invece, confrontando la spesa effettiva e lo stesso indicatore di qualità.

4.5.1 Gli indicatori sulla qualità della vita del Sole 24 ore

Da oltre 15 anni, il Sole-24 Ore raccoglie ed elabora una serie di 36 indicatori statistici quantitativi sulla vivibilità delle 103 province italiane. Gli indicatori sono poi sintetizzati in sei classifiche, riguardanti il tenore di vita; gli affari ed il lavoro; servizi, ambiente e salute; ordine pubblico; popolazione; e tempo libero. In particolare, la classifica su servizi, ambiente e salute si basa sui seguenti indicatori: l'indice sulla dotazione di infrastrutture elaborato dall'Istituto Tagliacarne;

l'indice Legambiente su Ecosistema urbano 2007; le sezioni di scuole dell'infanzia per 1000 bambini in età prescolare; l'emigrazione ospedaliera in % della popolazione (rilevata nel 2004); alcuni indicatori sul clima (la differenza di temperatura tra il mese più caldo e più freddo) e sull'efficienza della giustizia (le cause esaurite su nuove pendenti nel 2006). Il punteggio assegnato a ciascuna città in base ai primi quattro indicatori può essere considerato una proxy della qualità dei servizi forniti dagli enti locali.

4.5.2 Il confronto tra costo di cittadinanza e indice del Sole 24 Ore

Il costo di cittadinanza calcolato per uno stesso profilo di spesa standardizzato non sembra mostrare relazioni significative con l'indicatore di qualità dei servizi, sia nella versione ristretta che in quella che include le imposte locali (vedi Fig. 4.6 e 4.7). Al massimo, per la spesa per servizi ed energia, si possono distinguere due distinti gruppi di città, all'interno dei quali si riscontra effettivamente una correlazione positiva tra costo e qualità. Il primo gruppo, che comprende tutte le città del Sud, presenta un costo mediamente superiore (2.899 euro, il 3% in più della media) ed una qualità inferiore (mediamente 551 punti, il 7,5% in meno della media).

In base ad una regressione lineare tra le variabili, nel Mezzogiorno una spesa aggiuntiva di 100 euro sembra corrispondere ad un aumento medio di circa 12 punti dell'indice di qualità. All'interno delle città del Centro Nord, dove la qualità dei servizi è mediamente più elevata, una spesa aggiuntiva di 100 euro è associata ad una variazione dell'indice del Sole 24 Ore di poco più di 6 punti. Sembrano dunque sussistere ampi margini di miglioramento per la qualità dei servizi al Sud, mentre altrove ogni ulteriore incremento richiederebbe un notevole sforzo finanziario. Tali risultati sono del tutto conformi a quanto previsto dalla teoria economica richiamata nel par. 3.3, secondo la quale è relativamente meno costoso migliorare la qualità dei servizi solo dove questa è più bassa.

Nel caso del costo comprensivo delle imposte locali, è possibile riconoscere una debole relazione positiva tra costo e qualità solo se si esclude Venezia (caratterizzata da una qualità media ed un costo molto basso) e Trieste. Anche per le rimanenti città, tuttavia, un aumento del costo di 100 euro è comunque associato ad una variazione dell'indice di qualità del tutto marginale (circa 5 punti).

Figura 4.6 - Qualità dei servizi e costo di cittadinanza in senso comunale

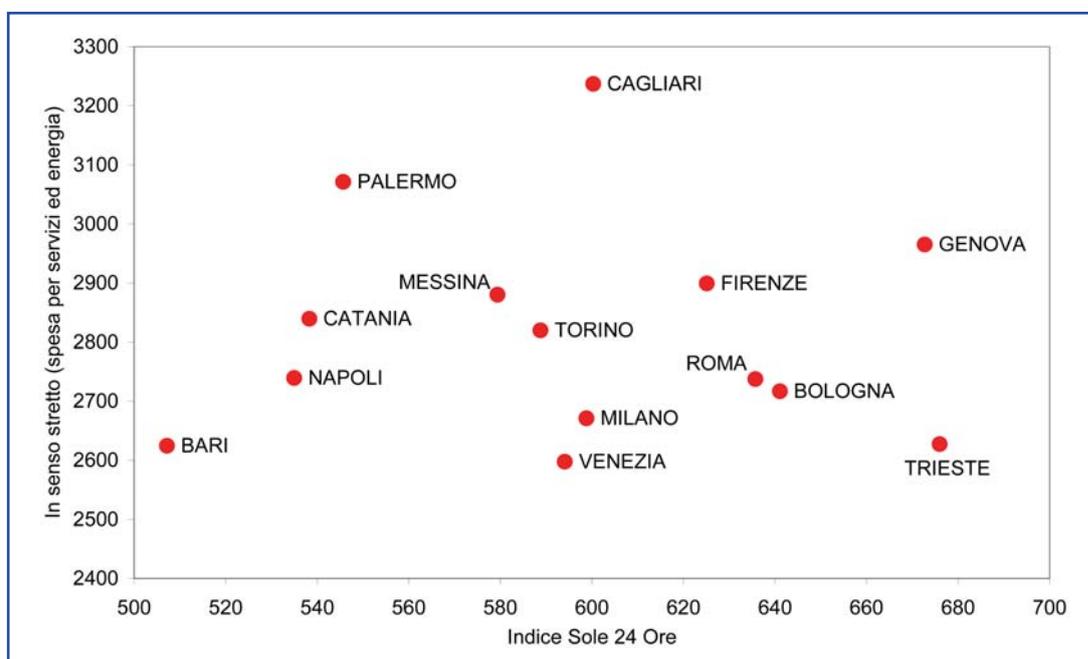
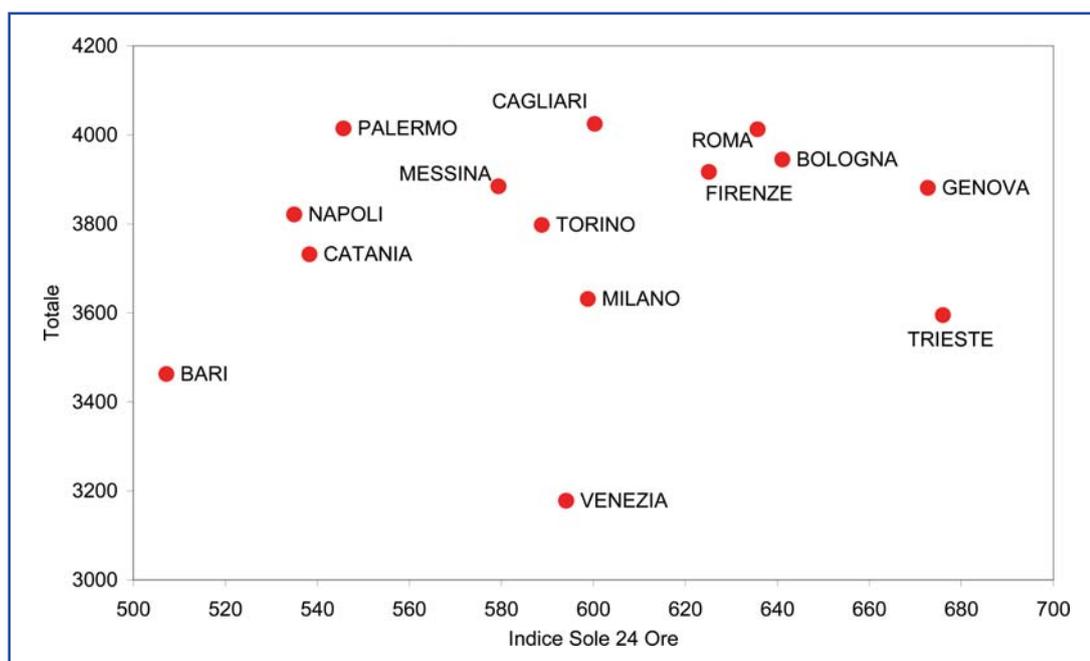


Figura 4.7 - Qualità dei servizi e costo di cittadinanza comprese le imposte locali



In ogni caso, tutti i risultati discussi in questa sezione devono ritenersi puramente indicativi e risentono, in particolare, di almeno due limiti. Il primo è l'impiego di un singolo indicatore sintetico di qualità, non necessariamente comparabile con i servizi inclusi nel costo di cittadinanza. L'impiego di un insieme di indicatori specifici per ciascuna componente potrebbe certamente dare risultati più accurati. In effetti, nelle appendici tematiche di questo rapporto sono presentati e discussi alcuni di questi indicatori settoriali, tuttavia essi non si prestano generalmente ad una valutazione "quantitativa" come quella sperimentata in questa sezione.

Il secondo limite dell'esperimento è l'aver ipotizzato implicitamente un legame lineare tra la qualità e l'indicatore, da un lato, e tra quest'ultimo e il prezzo dei servizi, dall'altro. Tale ipotesi, adottata solo per motivi pratici (essenzialmente per i pochi gradi di libertà disponibili per la stima statistica), è comunque compatibile con un andamento decrescente del rapporto qualità prezzo.

4.6 Una stima da modello del costo di cittadinanza

Oltre al metodo analitico, utilizzato nelle sezioni precedenti, è possibile stimare il differenziale tra i costi di cittadinanza nelle diverse città applicando un modello con "country-product dummies", analogo a quello utilizzato spesso nella stima delle parità di potere d'acquisto internazionale. Il modello ha il vantaggio di non richiedere una stima esplicita dei pesi delle diverse componenti e si basa sull'idea che ciascuna voce di spesa dipenda da un fattore "specifico" per ciascun servizio o imposta (ad esempio, si tiene conto che la spesa per i rifiuti è strutturalmente superiore a quella per taxi) e da un fattore "territoriale", tipico di ciascuna città ma indipendente dalla natura dei servizi. In termini formali, si suppone che ogni voce di spesa sia legato al costo di cittadinanza (o alla spesa effettiva) da una relazione del tipo

$$VOCE_{c,i} = RAPP_i (1 + DIFF_c/100) (1 + Ec_{c,i}) CDC$$

dove $VOCE_{c,i}$ è la spesa (o il prezzo unitario) per la voce i -esima, rilevata nella città c ; $RAPP_i$ è il rapporto (incognito) tra la spesa media per il servizio i -esimo e il costo di cittadinanza medio (o la spesa effettiva) CDC ; $DIFF_c$ è il differenziale (non noto) tra il costo di cittadinanza (o la spesa) nella città c e quello medio; $Ec_{c,i}$ è una componente casuale a media nulla.

Le stime di $DIFF_c$ consentono di calcolare il differenziale percentuale di costo rispetto ad una qualsiasi città di riferimento.

Il modello è stato stimato sia per il costo di cittadinanza in senso stretto, che per l'indicatore allargato, che include anche

le imposte locali. Le stime del termine DIFFc, riproporzionato in modo da misurare gli scarti dalla media complessiva, sono riportate nella tabella 4.7, mentre i risultati principali delle regressioni sono riprodotti in appendice al paragrafo. Rispetto al modello teorico, le regressioni includono anche una dummy puntuale per il gas a Cagliari, motivata dalla particolare natura di questa voce.

Tabella 4.7 - Differenze tra i diversi metodi di stima del costo di cittadinanza

| Città | Stime da modello | | Stime per aggregazione | |
|----------|---------------------------------|-----------------------|---------------------------------|-----------------------|
| | Costo standard in senso stretto | Costo standard totale | Costo standard in senso stretto | Costo standard totale |
| TORINO | 2,8% | 2,5% | 0,1% | 0,5% |
| MILANO | 4,7% | 4,2% | -5,2% | -3,9% |
| GENOVA | 6,4% | 6,4% | 5,3% | 2,7% |
| VENEZIA | -8,8% | -7,9% | -7,8% | -15,9% |
| TRIESTE | -4,2% | -4,1% | -6,7% | -4,8% |
| BOLOGNA | 11,8% | 10,9% | -3,5% | 4,4% |
| FIRENZE | 7,7% | 7,6% | 2,9% | 3,7% |
| ROMA | 7,7% | 7,1% | -2,8% | 6,2% |
| NAPOLI | -2,8% | -2,3% | -2,7% | 1,1% |
| BARI | -4,5% | -4,4% | -6,8% | -8,4% |
| MESSINA | -5,3% | -5,1% | 2,3% | 2,8% |
| CATANIA | -5,4% | -5,2% | 0,8% | -1,2% |
| PALERMO | 0,9% | 0,7% | 9,1% | 6,2% |
| CAGLIARI | -11,1% | -10,6% | 14,9% | 6,5% |

Tabella 4.8 – Le graduatorie tra le città

| Città | Stime da modello | | Stime per aggregazione | |
|----------|---------------------------------|-----------------------|---------------------------------|-----------------------|
| | Costo standard in senso stretto | Costo standard totale | Costo standard in senso stretto | Costo standard totale |
| TORINO | 6 | 6 | 7 | 9 |
| MILANO | 5 | 5 | 11 | 11 |
| GENOVA | 4 | 4 | 3 | 7 |
| VENEZIA | 13 | 13 | 14 | 14 |
| TRIESTE | 9 | 9 | 12 | 12 |
| BOLOGNA | 1 | 1 | 10 | 4 |
| FIRENZE | 3 | 2 | 4 | 5 |
| ROMA | 2 | 3 | 9 | 3 |
| NAPOLI | 8 | 8 | 8 | 8 |
| BARI | 10 | 10 | 13 | 13 |
| MESSINA | 11 | 11 | 5 | 6 |
| CATANIA | 12 | 12 | 6 | 10 |
| PALERMO | 7 | 7 | 2 | 2 |
| CAGLIARI | 14 | 14 | 1 | 1 |

Nota: La posizione n. 1 è attribuita alla città più costosa e quella n. 14 alla più economica

La prima evidenza empirica rilevata in base alle stime è che il modello “country-product dummies” è in grado di spiegare gran parte (attorno al 96%) delle differenze tra le voci di spesa e tra le città. Ciò conferma la validità delle ipotesi che sono alla base del modello.

Peraltro, le stime dei differenziali di costo tra le città (ossia i parametri delle dummy territoriali) sono poco significative dal punto di vista strettamente statistico, a conferma della forte eterogeneità tra le classifiche parziali delle città per voce di costo, già riscontrate utilizzando il metodo aggregativo ed evidenziate nel par. 4.2.1. In altri termini, il modello non riesce ad identificare chiaramente una specifica componente “territoriale” comune a tutte le voci considerate.

Nonostante la scarsa significatività statistica dei parametri stimati, la graduatoria delle città delineate dal modello è abbastanza simile a quella calcolata per aggregazione per il costo di cittadinanza comprensivo delle imposte locali. Al contrario,

la stima da modello è completamente diversa da quella ottenuta aggregando analiticamente le diverse componenti del costo di cittadinanza in senso stretto. In quest'ultimo caso, la correlazione tra le due stime è sostanzialmente nulla (-0,1, 0,3 escludendo Cagliari), mentre sale a 0,42 per il costo di cittadinanza con imposte (0,65 escludendo Cagliari).

Una possibile interpretazione di questi risultati è legata alle ipotesi sulla apparente complementarità tra le diverse componenti del costo di cittadinanza, richiamate nel par. 4.3. Infatti, se si tiene conto solo della spesa diretta a carico dei beneficiari dei servizi (ossia se si esclude la componente fiscale), le diverse voci non incorporano tutta l'informazione sui costi complessivi a carico delle famiglie per i servizi essenziali considerati. Di conseguenza, il "segnale" colto dal modello di regressione può differire da quello fornito dalla stima per aggregazione, discussa nei capitoli precedenti. Al contrario, l'inclusione delle componenti fiscali nel modello contribuisce a rafforzare i segnali sui differenziali di prezzo territoriali, rendendo le stime da modello più simili a quelle ottenute per aggregazione.

Figura 4.8 - Relazione tra il costo di cittadinanza in senso stretto e la corrispondente stima da modello

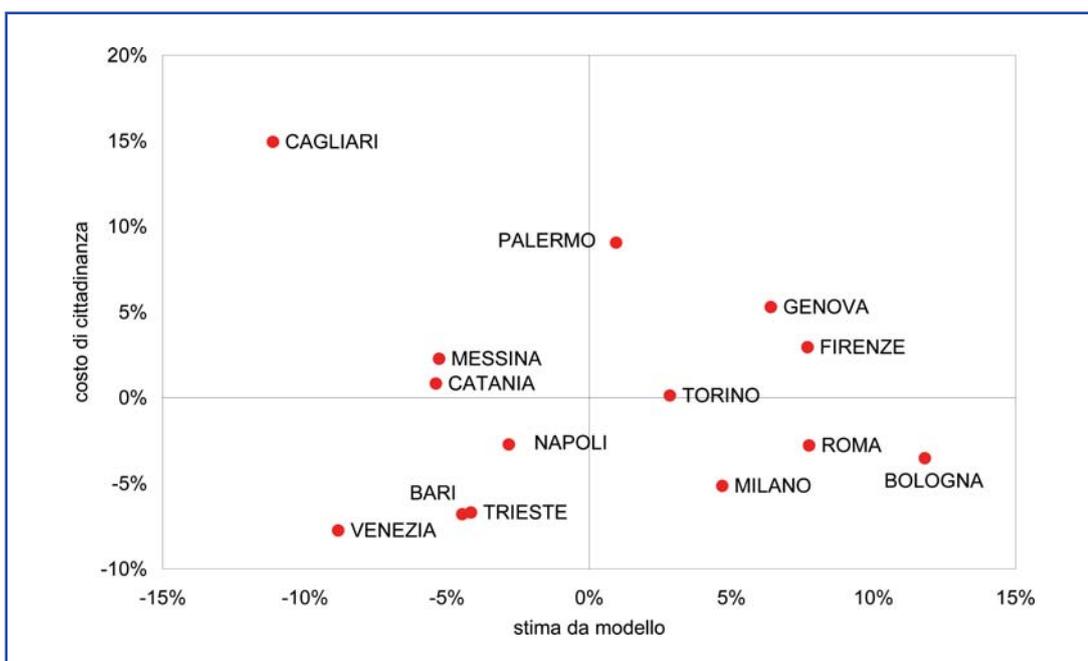
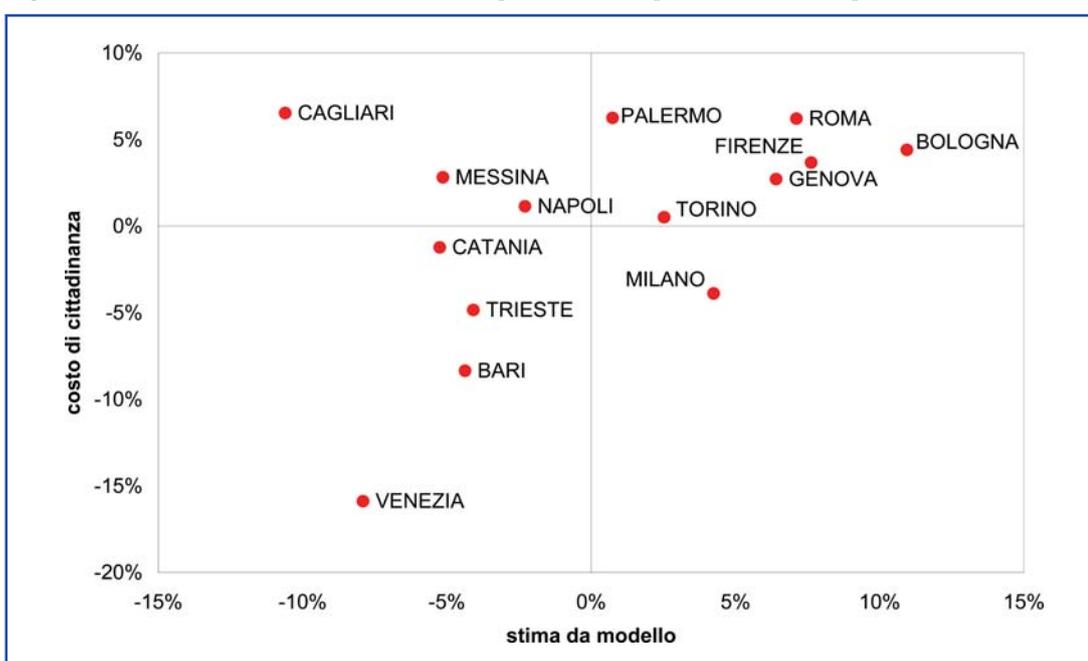


Figura 4.9 - Relazione tra il costo di cittadinanza comprensivo delle imposte locali e la corrispondente stima da modello



Appendice: I modelli stimati

Nei successivi modelli di regressione le seguenti variabili dummy valgono 1 se la città o la voce di costo corrispondono a quella indicata a fianco di ciascuna di esse e 0 in caso contrario.

| Variabile | Città | Variabile | Voce |
|-----------|----------|-----------|--|
| _Icity_2 | MILANO | s_abb | Abbonamenti mensili ordinari |
| _Icity_3 | GENOVA | s_acq | Servizi idrici integrati |
| _Icity_4 | VENEZIA | s_ana | Impegnative per analisi |
| _Icity_5 | TRIESTE | s_asi | Asili nido |
| _Icity_6 | BOLOGNA | s_big | Biglietti orari |
| _Icity_7 | FIRENZE | s_bol | Bollo auto |
| _Icity_8 | ROMA | s_com | Addizionale comunale IRPEF |
| _Icity_9 | NAPOLI | s_ene | Energia elettrica |
| _Icity_10 | BARI | s_far | Prescrizione di farmaci |
| _Icity_11 | MESSINA | s_gas | Gas |
| _Icity_12 | CATANIA | s_ici | ICI |
| _Icity_13 | PALERMO | s_pro | Pronto soccorso |
| _Icity_14 | CAGLIARI | s_reg | Addizionale regionale IRPEF |
| | | s_rif | Raccolta rifiuti |
| | | s_spe | Impegnative per prestazioni specialistiche |
| | | s_tax | Taxi |

La dummy CA assume valore 1 solo per il gas consumato a Cagliari (che è di tipo diverso da quello distribuito altrove).

Il modello stimato sulle componenti del costo di cittadinanza in senso stretto

| Source | SS | df | MS | Number of obs = 231 | | |
|-----------|------------|-----------|------------|---------------------|----------------------|-----------|
| Model | 453,183497 | 30 | 15,1061166 | F(30, 200) | = | 177,57 |
| Residual | 17,0143565 | 200 | ,085071782 | Prob > F | = | 0,0000 |
| ----- | | | | R-squared | = | 0,9638 |
| ----- | | | | Adj R-squared | = | 0,9584 |
| Total | 470,197854 | 230 | 2,04433849 | Root MSE | = | ,29167 |
| ----- | | | | | | |
| s_ | Coef. | Std. Err. | t | P> t | [95% Conf. Interval] | |
| ----- | | | | | | |
| _Icity_2 | ,018423 | ,1017219 | 0,18 | 0,856 | -,1821621 | ,219008 |
| _Icity_3 | ,0355153 | ,1000422 | 0,36 | 0,723 | -,1617576 | ,2327882 |
| _Icity_4 | -,1166511 | ,1017219 | -1,15 | 0,253 | -,3172362 | ,0839339 |
| _Icity_5 | -,0699733 | ,1017644 | -0,69 | 0,493 | -,2706421 | ,1306956 |
| _Icity_6 | ,0896644 | ,1017644 | 0,88 | 0,379 | -,1110044 | ,2903333 |
| _Icity_7 | ,0484444 | ,1017644 | 0,48 | 0,635 | -,1522245 | ,2491132 |
| _Icity_8 | ,0489998 | ,1017644 | 0,48 | 0,631 | -,1516691 | ,2496687 |
| _Icity_9 | -,0566163 | ,1000422 | -0,57 | 0,572 | -,2538892 | ,1406565 |
| _Icity_10 | -,0730068 | ,1000422 | -0,73 | 0,466 | -,2702796 | ,1242661 |
| _Icity_11 | -,0811454 | ,1000422 | -0,81 | 0,418 | -,2784183 | ,1161275 |
| _Icity_12 | -,0822975 | ,1000422 | -0,82 | 0,412 | -,2795704 | ,1149754 |
| _Icity_13 | -,0189025 | ,1000422 | -0,19 | 0,850 | -,2161754 | ,1783704 |
| _Icity_14 | -,1395966 | ,1036234 | -1,35 | 0,179 | -,3439311 | ,064738 |
| _Ivoce_2 | -,3752573 | ,1102412 | -3,40 | 0,001 | -,5926414 | -,1578732 |
| _Ivoce_3 | -1,489989 | ,1102412 | -13,52 | 0,000 | -1,707373 | -1,272605 |
| _Ivoce_4 | -,4720721 | ,1102412 | -4,28 | 0,000 | -,6894562 | -,2546879 |
| _Ivoce_5 | (dropped) | | | | | |
| _Ivoce_6 | -2,262914 | ,1102412 | -20,53 | 0,000 | -2,480298 | -2,04553 |
| _Ivoce_7 | (dropped) | | | | | |
| _Ivoce_8 | -,6183298 | ,1150201 | -5,38 | 0,000 | -,8451374 | -,3915221 |
| _Ivoce_9 | ,2454417 | ,1102412 | 2,23 | 0,027 | ,0280576 | ,4628259 |
| _Ivoce_10 | -1,989623 | ,1254721 | -15,86 | 0,000 | -2,237041 | -1,742205 |
| _Ivoce_11 | 1,138913 | ,1124799 | 10,13 | 0,000 | ,9171143 | 1,360712 |
| _Ivoce_12 | -,7196978 | ,1102412 | -6,53 | 0,000 | -,9370819 | -,5023137 |
| _Ivoce_13 | 2,141643 | ,1102412 | 19,43 | 0,000 | 1,924259 | 2,359027 |
| _Ivoce_14 | -2,664436 | ,1102412 | -24,17 | 0,000 | -2,88182 | -2,447052 |
| _Ivoce_15 | ,2157333 | ,1102412 | 1,96 | 0,052 | -,0016508 | ,4331174 |
| _Ivoce_16 | -,4778933 | ,1102412 | -4,33 | 0,000 | -,6952774 | -,2605092 |
| _Ivoce_17 | -1,489989 | ,1102412 | -13,52 | 0,000 | -1,707373 | -1,272605 |
| _Ivoce_18 | -1,651257 | ,1102412 | -14,98 | 0,000 | -1,868641 | -1,433873 |
| _Ivoce_19 | 2,435439 | ,1102412 | 22,09 | 0,000 | 2,218055 | 2,652823 |
| _ca | ,6058281 | ,3126164 | 1,94 | 0,054 | -,010619 | 1,222275 |
| _cons | 5,827931 | ,1036394 | 56,23 | 0,000 | 5,623565 | 6,032297 |
| ----- | | | | | | |

Il modello stimato sulle componenti del costo di cittadinanza comprensivo delle imposte locali

| Source | SS | df | MS | Number of obs = | 245 |
|----------|------------|-----|------------|-----------------|--------|
| Model | 453,628796 | 31 | 14,633187 | F(31, 213) = | 182,34 |
| Residual | 17,0940965 | 213 | ,080253974 | Prob > F = | 0,0000 |
| | | | | R-squared = | 0,9637 |
| | | | | Adj R-squared = | 0,9584 |
| Total | 470,722893 | 244 | 1,92919218 | Root MSE = | ,28329 |

| s_ | Coef. | Std. Err. | t | P> t | [95% Conf. Interval] | |
|-----------|-----------|-----------|--------|-------|----------------------|-----------|
| _Icity_2 | ,0171824 | ,0959233 | 0,18 | 0,858 | -,1718982 | ,206263 |
| _Icity_3 | ,0388372 | ,0944304 | 0,41 | 0,681 | -,1473006 | ,2249751 |
| _Icity_4 | -,1043397 | ,0959233 | -1,09 | 0,278 | -,2934203 | ,084741 |
| _Icity_5 | -,0660991 | ,0959612 | -0,69 | 0,492 | -,2552543 | ,123056 |
| _Icity_6 | ,0841481 | ,0959612 | 0,88 | 0,382 | -,1050071 | ,2733033 |
| _Icity_7 | ,0509592 | ,0959612 | 0,53 | 0,596 | -,1381959 | ,2401144 |
| _Icity_8 | ,0458755 | ,0959612 | 0,48 | 0,633 | -,1432797 | ,2350307 |
| _Icity_9 | -,048176 | ,0944304 | -0,51 | 0,610 | -,2343138 | ,1379619 |
| _Icity_10 | -,0689508 | ,0944304 | -0,73 | 0,466 | -,2550887 | ,1171871 |
| _Icity_11 | -,0766373 | ,0944304 | -0,81 | 0,418 | -,2627752 | ,1095006 |
| _Icity_12 | -,0777254 | ,0944304 | -0,82 | 0,411 | -,2638633 | ,1084125 |
| _Icity_13 | -,0178524 | ,0944304 | -0,19 | 0,850 | -,2039902 | ,1682855 |
| _Icity_14 | -,131296 | ,097603 | -1,35 | 0,180 | -,3236876 | ,0610955 |
| _Ivoce_2 | -,3752573 | ,1070741 | -3,50 | 0,001 | -,5863178 | -,1641968 |
| _Ivoce_3 | -1,489989 | ,1070741 | -13,92 | 0,000 | -1,701049 | -1,278928 |
| _Ivoce_4 | -,4720721 | ,1070741 | -4,41 | 0,000 | -,6831326 | -,2610115 |
| _Ivoce_5 | (dropped) | | | | | |
| _Ivoce_6 | -2,262914 | ,1070741 | -21,13 | 0,000 | -2,473974 | -2,051853 |
| _Ivoce_7 | -,6306685 | ,1070741 | -5,89 | 0,000 | -,841729 | -,419608 |
| _Ivoce_8 | -,6179199 | ,1116997 | -5,53 | 0,000 | -,8380984 | -,3977414 |
| _Ivoce_9 | ,2454417 | ,1070741 | 2,29 | 0,023 | ,0343812 | ,4565023 |
| _Ivoce_10 | -1,99066 | ,1218179 | -16,34 | 0,000 | -2,230783 | -1,750537 |
| _Ivoce_11 | 1,139315 | ,1092401 | 10,43 | 0,000 | ,9239848 | 1,354645 |
| _Ivoce_12 | -,7196978 | ,1070741 | -6,72 | 0,000 | -,9307583 | -,5086373 |
| _Ivoce_13 | 2,141643 | ,1070741 | 20,00 | 0,000 | 1,930583 | 2,352704 |
| _Ivoce_14 | -2,664436 | ,1070741 | -24,88 | 0,000 | -2,875496 | -2,453375 |
| _Ivoce_15 | ,2157333 | ,1070741 | 2,01 | 0,045 | ,0046728 | ,4267938 |
| _Ivoce_16 | -,4778933 | ,1070741 | -4,46 | 0,000 | -,6889538 | -,2668328 |
| _Ivoce_17 | -1,489989 | ,1070741 | -13,92 | 0,000 | -1,701049 | -1,278928 |
| _Ivoce_18 | -1,651257 | ,1070741 | -15,42 | 0,000 | -1,862317 | -1,440196 |
| _Ivoce_19 | 2,435439 | ,1070741 | 22,75 | 0,000 | 2,224379 | 2,6465 |
| _ca | ,600202 | ,3030407 | 1,98 | 0,049 | ,0028592 | 1,197545 |
| _cons | 5,824855 | ,0994356 | 58,58 | 0,000 | 5,628851 | 6,020858 |

5 Conclusioni

L'analisi svolta nei capitoli precedenti ha evidenziato l'importanza delle spese per beni e servizi essenziali che possono essere acquistati quasi esclusivamente nel luogo di residenza. Al di là della loro incidenza sul bilancio dei consumatori, che giunge a quasi l'11% tenendo conto delle principali imposte locali che gravano sulle famiglie, tali spese rappresentano un elemento di rigidità per il budget familiare, in quanto non si prestano ad essere comprese significativamente attraverso la scelta dei fornitori più efficienti. La particolare natura di servizi locali come le utenze domestiche, i trasporti urbani, gli asili nido, la raccolta rifiuti e i servizi sanitari di prossimità, non consente infatti di ridurre il costo semplicemente migliorando l'assetto competitivo del mercato. Tali servizi, infatti, richiedono infrastrutture ragguardevoli o comportano economie di scala che scoraggiano e rendono poco efficiente la compresenza di più soggetti erogatori in concorrenza tra loro.

Qualsiasi misurazione del costo di cittadinanza richiede l'adozione di numerose scelte metodologiche, che riguardano sia il campo di osservazione dell'aggregato, sia la quantificazione delle singole voci di spesa. L'approccio utilizzato in questo lavoro ha privilegiato il calcolo del costo di cittadinanza per una famiglia con un profilo di consumo e caratteristiche socio-economiche standard, tuttavia non si è rinunciato ad una misurazione della spesa effettiva di una famiglia tipo nelle diverse città. A causa della rilevante mole di dati necessaria alla quantificazione delle singole voci di spesa, l'analisi è stata limitata alle 14 città metropolitane, che presentano il vantaggio di offrire ai consumatori un ventaglio di servizi più completo.

Inoltre, le tariffe ed i prezzi dei servizi pubblici non vengono fissate da un'unica autorità, ma sono il risultato di un processo decisionale piuttosto complesso ed articolato, che coinvolge spesso autorità nazionali, regionali, provinciali e comunali. Pertanto sarebbe inappropriato utilizzare i dati sul costo di cittadinanza per stilare delle "classifiche" sull'efficienza delle diverse amministrazioni locali.

La non linearità dei prezzi di molti beni e servizi ha richiesto la specificazione di profili di spesa abbastanza dettagliati. È stato così necessario caratterizzare la famiglia di riferimento sia sotto l'aspetto demo-sociale, sia sotto quello del livello di reddito e delle abitudini di consumo, fino a scendere in dettagli quali il ricorso ad alcuni servizi sanitari e la potenza ed i dispositivi ecologici dell'auto posseduta. Sul prezzo di molti servizi e sulle imposte locali incidono, oltre che fattori tecnici ed economici, anche dei sistemi di esenzioni ed agevolazioni particolarmente complessi e diversi a seconda della voce di spesa. In queste condizioni, è oggettivamente difficile costruire una griglia di classificazione esaustiva applicabile a tutte le città.

Ovviamente, è possibile estendere l'analisi a molteplici profili di spesa ed a diverse categorie di consumatori, ma è necessario avere la consapevolezza che non sarebbe comunque facile trarre conclusioni univoche da una batteria di indicatori così estesa.

L'analisi ha mostrato che, al di là delle graduatorie generali, non esiste una città in assoluto più economica di tutte le altre per tutte le voci di spesa. Di conseguenza, le diverse famiglie finiscono per sopportare oneri anche molto diversi a seconda delle proprie caratteristiche. Facendo riferimento alla spesa minima per ciascun servizio, è stato possibile anche definire un benchmark in base al quale valutare l'onere sopportato da una famiglia tipo per il semplice fatto di non potersi rifornire liberamente dai soggetti più efficienti, come può avvenire invece per la maggior parte degli altri beni e servizi. Tale onere è tutt'altro che trascurabile, perché ammonta a circa un quarto del costo medio di cittadinanza.

L'esame dei dati raccolti ha consentito di evidenziare delle forme di complementarità tra diverse voci di spesa. In generale, infatti, le città che presentano costi più elevati per un determinato servizio tendono anche ad offrire altri servizi a condizioni relativamente migliori. La complementarità si è rivelata particolarmente significativa tra il costo della raccolta dei rifiuti, da un lato, e le tariffe degli asili nido e dei servizi idrici, dall'altro. Tali relazioni dipendono probabilmente dal diverso scaglionamento degli aumenti decisi dalle varie amministrazioni locali, che si traduce, di volta in volta, in un vantaggio relativo (e momentaneo) per le famiglie residenti nelle città che non hanno ancora adeguato i prezzi e le tariffe di particolari servizi.

Il costo di cittadinanza e le voci che lo compongono non possono essere utilizzati direttamente per valutare l'efficienza dei diversi soggetti erogatori per almeno due motivi. Il primo è che il prezzo pagato direttamente dagli utilizzatori per molti dei servizi utilizzati copre solo una parte, non necessariamente prevalente, dei costi di produzione complessivi. Di conseguenza un costo di cittadinanza più basso può derivare più dalle scelte circa la distribuzione dei costi tra utilizzatori diretti, da un lato, e collettività locale, dall'altro, piuttosto che da parametri di efficienza. Il secondo motivo è che il costo dei servizi dovrebbe essere valutato in relazione alla loro disponibilità e qualità. In particolare, un costo di cittadinanza

particolarmente elevato potrebbe dipendere sia da una minore efficienza degli erogatori dei servizi, sia dall'elevata qualità di questi ultimi. In effetti, i criteri di costruzione dell'indicatore di costo di cittadinanza, che privilegiano profili di consumo standard, tendono a minimizzare l'effetto della diversa disponibilità dei servizi, come mostra anche una valutazione sperimentale del rapporto tra prezzo e qualità dei servizi nelle diverse città. Il problema di una valutazione dei costi a parità di accessibilità e qualità complessiva dei servizi merita tuttavia di essere approfondito ulteriormente, anche attraverso un miglioramento della base informativa su questi aspetti, tuttora carente e disomogenea.

Il lavoro mostra essenzialmente una immagine statica del panorama dei prezzi e delle tariffe dei vari servizi nel 2007. Sarebbe opportuno studiare anche la dinamica del costo di cittadinanza, della spesa effettiva e delle singole voci di spesa nel corso degli anni. Ad esempio, l'adeguamento delle tariffe dei prodotti energetici ai rincari del petrolio negli ultimi anni ha probabilmente contribuito ad attenuare le differenze tra i costi sopportati da una famiglia standard nelle diverse città. Un effetto analogo ha avuto la forte riduzione dell'ICI sull'abitazione principale nel 2006-2007 e la sua successiva abolizione dal 2008, che mostrava differenze territoriali estremamente ampie. A sua volta, il progressivo passaggio del costo per la raccolta dei rifiuti da tassa a tariffa, con la conseguente applicazione dell'IVA, ha contribuito a far variare nel tempo i differenziali tra le città.

Infine, la rilevazione e l'analisi dei costi nelle città metropolitane offre necessariamente un quadro parziale degli oneri sopportati dalle famiglie nelle diverse aree del paese, pertanto la raccolta dei dati dovrebbe essere estesa almeno ai capoluoghi di provincia.

APPENDICI

A0 Una valutazione della spesa effettiva delle famiglie

Sintesi

- La spesa effettiva delle famiglie risulta abbastanza diversa dal costo di cittadinanza standardizzato, poiché dipende dalla differente disponibilità e dal diverso stile di consumo dei servizi essenziali nelle varie città;
- Tenendo conto del profilo di spesa effettivo delle famiglie (e quindi dei corrispondenti incassi per le aziende erogatrici), ogni anno una famiglia di due adulti e un figlio spenderebbe, in media, 2.593 euro per servizi pubblici ed energia;
- La spesa effettiva varia molto da città a città, con un minimo di 2.028 euro a Catania (oltre il 20% in meno della media delle aree osservate) ed un massimo di 3.435 euro a Genova (il 33% in più della media);
- Se si considera la spesa comprensiva delle imposte locali effettivamente pagate, le differenze tra le città non accennano a diminuire;
- Come ci si poteva attendere, gli scarti tra spesa effettiva e costo standard sono particolarmente significativi per il gas, l'acqua e le imposte;
- Il servizio che presenta il costo più variabile è la distribuzione del gas: a Genova assorbe ben 1.460 euro l'anno, mentre a Catania è di appena 163 euro;
- Anche nel caso della spesa effettiva la posizione in graduatoria delle città cambia a seconda della voce considerata;
- Anche le diverse componenti della spesa effettiva presentano una correlazione negativa tra loro;
- La spesa per servizi ed energia pesa di più sul reddito dei messinesi (9,4%);
- La città in cui le stesse voci di spesa incidono meno è invece Milano (4,7%);
- Al contrario del costo standardizzato, la spesa effettiva delle famiglie appare fortemente correlata con l'indicatore di qualità dei servizi del Sole 24 Ore;
- A differenza del costo standardizzato, la graduatoria delle città delineata dal modello "country product dummies" è molto simile a quella calcolata per aggregazione (con una correlazione tra le due stime pari a 0,86 per la spesa effettiva per servizi ed energia e di 0,97 per la spesa effettiva che include le imposte).

A0.1 Aspetti generali

Dal calcolo della spesa effettiva delle famiglie emerge un quadro abbastanza diverso da quello delineato dall'indicatore del costo di cittadinanza standardizzato. Nel calcolare l'indicatore di spesa effettivo si è cercato di tener conto dei comportamenti di consumo e delle spese effettivamente sostenute.

Le correzioni riguardano solo il servizio idrico, gas, energia elettrica, per i quali si fa riferimento al costo corrispondente al consumo medio per abitante (acqua ed energia); i taxi, per i quali è stato calcolato un percorso dipendente dalla lunghezza complessiva delle strade urbane nelle diverse città; le imposte locali (eccetto il bollo auto) che, per l'ICI, fanno riferimento agli importi medi effettivamente versati e, per le addizionali IRPEF, al reddito medio familiare nelle varie città. Non è stato invece considerato il costo effettivo per i rifiuti perché né la tassa né la tariffa fanno riferimento ai consumi effettivi, desunti invece dalla dimensione delle abitazioni e del nucleo familiare, per cui la spesa non varia in base ai rifiuti prodotti. Inoltre, per asili nido, sanità e trasporto pubblico locale, sebbene fosse possibile rilevare la spesa effettiva in ciascuna città (in base a rilevazioni e calcoli molto complessi), si è preferito fare riferimento ai dati standard, attribuendo implicitamente le discrepanze rispetto alla spesa standard alle differenze nella qualità e disponibilità dei servizi. Se per queste voci fosse

³In mancanza di rilevazioni sui percorsi medi in ciascuna città, si è ricorsi ad una ipotesi "geometrica". Se in tutte le città le strade formassero una rete di poligoni regolari (ad esempio quadrati o triangoli), la superficie "servita" dalle strade sarebbe proporzionale al quadrato della lunghezza totale delle strade divisa per il numero di lati dei poligoni. Pertanto, se due punti collocati in due diversi

poligoni distano x km in una città con y km di strade, essi disterebbero $x\sqrt{\frac{y}{Y}}$ km in una città con Y km di strade, indipendentemente dalla forma dei poligoni. Di conseguenza, un percorso standard di 5 km, come quello preso in considerazione per il calcolo del costo di cit-

tadinanza standard, equivale ad un percorso effettivo di $5\sqrt{\frac{y}{Y}}$ km in ciascuna città, dove $\sqrt{\frac{y}{Y}}$ è la lunghezza media della rete stradale per il complesso delle località considerate. L'effettivo percorso medio dipende tuttavia da fattori quali la struttura urbanistica delle città, l'esistenza di percorsi obbligati e sensi vietati, l'effettiva collocazione dei punti di attrazione del traffico.

stata, infatti, considerata la spesa effettiva pro capite, questa sarebbe risultata molto bassa dove la quantità dei servizi erogata è minore, e quindi i cittadini non sono posti nelle condizioni di usufruirne. All'opposto, la spesa sarebbe risultata elevata dove l'accesso ai servizi è più ampio.

Nel caso dei servizi sanitari, inoltre, avrebbe pesato eccessivamente la particolare concentrazione delle strutture sanitarie, la struttura per età e la diversa morbilità della popolazione, ecc. La spesa calcolata per tali voci rappresenta dunque l'onere che i cittadini devono comunque sostenere per usufruire di uno stesso standard di servizi, eventualmente compensando le carenze dei fornitori pubblici con il ricorso ad analoghi servizi privati.

Tab. A0.0 – Differenze territoriali della spesa effettiva delle famiglie

| Città | Costo di cittadinanza “in senso stretto” (spesa per servizi ed energia) | | Costo di cittadinanza “allargato” (incluse le imposte locali) | |
|--------------|---|--|---|--|
| | Spesa annua | Scostamento rispetto alla media delle 14 città | Spesa annua | Scostamento rispetto alla media delle 14 città |
| CATANIA | 2.028 | -21,8% | 2.702 | -24,6% |
| BARI | 2.087 | -19,5% | 2.920 | -18,5% |
| NAPOLI | 2.099 | -19,1% | 2.979 | -16,8% |
| PALERMO | 2.122 | -18,2% | 2.811 | -21,5% |
| MESSINA | 2.202 | -15,1% | 2.962 | -17,3% |
| CAGLIARI | 2.206 | -14,9% | 3.062 | -14,5% |
| MILANO | 2.596 | 0,1% | 3.649 | 1,9% |
| ROMA | 2.620 | 1,0% | 4.180 | 16,7% |
| VENEZIA | 2.699 | 4,1% | 3.384 | -5,5% |
| TRIESTE | 2.940 | 13,4% | 4.081 | 13,9% |
| FIRENZE | 2.980 | 14,9% | 4.025 | 12,4% |
| TORINO | 3.141 | 21,1% | 4.391 | 22,6% |
| BOLOGNA | 3.153 | 21,6% | 4.583 | 27,9% |
| GENOVA | 3.435 | 32,5% | 4.422 | 23,4% |
| MEDIA | 2.593 | | 3.582 | |

(a) Riportati ad una corsa media di 5 km per il complesso delle 14 città.

(b) Riportato ad una media di 36.000 euro per il complesso delle 14 città.

A0.2 I principali risultati delle stime

Tenendo conto del profilo di spesa effettivo delle famiglie (e quindi dei corrispondenti incassi per le aziende erogatrici), ogni anno una famiglia di due adulti e un figlio spenderebbe, in media, 2.593 euro per servizi pubblici ed energia, tuttavia questa cifra varia notevolmente da città a città, con un minimo di 2.028 euro a Catania (il 22% in meno della media delle aree osservate) ed un massimo di 3.435 euro a Genova (il 33% in più della media). La variabilità della spesa per servizi ed energia è attenuata solo marginalmente dall'esclusione dei casi estremi: anche trascurando Catania e Genova, infatti, il campo di variazione dell'indicatore è pari a più del 40% della media.

Se si considera la spesa comprensiva delle imposte locali effettivamente pagate, le differenze tra le città non accennano a diminuire. Al netto della assicurazione, tra la spesa nella città più cara (Bologna) e quella nella località più a buon mercato (sempre Catania) ci sono ben 1.881 euro di differenza (pari al 53% della media). L'inclusione del costo delle assicurazioni lascia invariate le città con i costi rispettivamente più alti e più bassi, ma aumenta ulteriormente il divario (quasi 2.000 euro, pari a circa la metà della media). Anche in questi casi, la forte variabilità sembra dipendere da un'eterogeneità di fondo delle spese, piuttosto che dalla presenza di un paio di città con valori di spesa “estremi”: al netto della città più cara (Bologna) e di quella più economica (Catania), il campo di variazione della spesa supera, infatti, il 40% della media.

Il servizio che presenta il costo più variabile è la distribuzione del gas. Nella città più cara (Genova), questa voce assorbe ben 1.460 euro l'anno (oltre l'80% in più della media, mentre a Catania la spesa effettiva è di appena 163 euro (ossia un decimo del valore massimo e l'80% in meno di quello medio). La variabilità resta molto elevata anche escludendo Genova e Catania (con un campo di variazione pari a quasi una volta e mezza la media). Su questo risultato pesano evidentemente le differenti situazioni climatiche (assai più favorevoli al Sud), ma anche la diversa estensione della rete di distribuzione, che ancora esclude vaste zone di molte città meridionali.

Anche i servizi idrici evidenziano fortissime differenze tariffarie tra una città e l'altra: costano, infatti, appena 107 euro a Milano (ossia quasi il 60% in meno della media) e ben 437 euro a Genova (cioè il 73% in più della media). Anche escludendo queste due città, il campo di variazione della spesa conserva un ordine di grandezza superiore al valore medio.

Al contrario, restano abbastanza contenuti i divari relativi alla spesa per l'energia elettrica, nonostante i diversi profili di

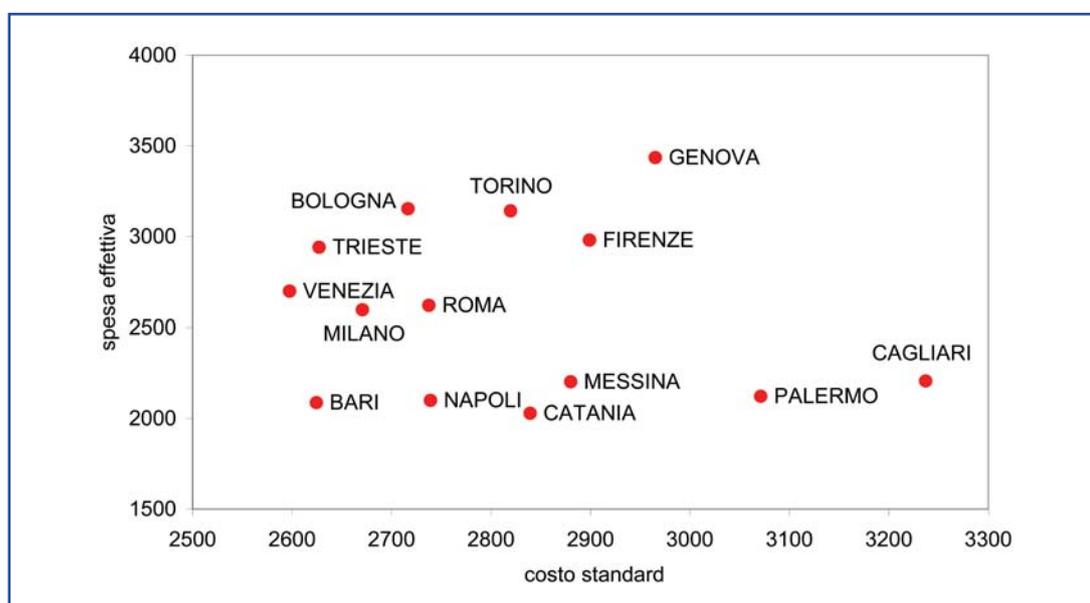
consumo caratteristici di ogni città. Tra la città con la spesa maggiore (Cagliari) e quella con la spesa minore (Napoli) ci sono solo 180 euro di differenza, pari a circa il 40% della media. La differenza scende a meno di un terzo della media se si escludono le due città con la spesa massima e minima rispettivamente.

Si registrano ampi divari anche nella fiscalità locale effettiva. L'ICI pagata effettivamente a Messina è, infatti, solo di 75 euro (quasi il 70% in meno della media), mentre quella versata a Roma sfiora i 500 euro (oltre il doppio della media). Come evidenziato nell'appendice dedicata a tale imposta, le differenze rispecchiano soprattutto il diverso valore catastale attribuito alle abitazioni nelle diverse città, pur a parità di superficie e di tipologia.

Le addizionali comunali e regionali all'IRPEF risentono, evidentemente, del diverso livello di reddito dei residenti, oltre che delle aliquote; si passa così da un contributo comunale nullo a Milano e Venezia, ad una sovrimposta di ben 342 euro a Bologna, con un campo di variazione pari a quasi 2,2 volte la media. Per le addizionali regionali, si va dal minimo di 229 euro a Bari, fino al massimo di 728 a Milano, con una distanza tra minimo e massimo dell'ordine di 1,2 volte la media delle città metropolitane.

Come nel caso del costo di cittadinanza calcolato per una famiglia standard, anche nel caso della spesa effettiva la graduatoria tra le città cambia a seconda della voce considerata. In particolare, nella città in assoluto meno costosa per l'acquisto dei servizi e dell'energia (Catania), sono particolarmente onerosi la raccolta dei rifiuti, i servizi sanitari, gli abbonamenti alla rete urbana dei trasporti ed i servizi idrici. Al contrario, a Genova, che è la località con la spesa effettiva più elevata, le famiglie spendono relativamente poco per l'energia elettrica ed i rifiuti.

Fig. A0.1 – Costo di cittadinanza standard e spesa effettiva (servizi ed energia)



In generale, il costo di cittadinanza (in senso stretto) non appare affatto correlato con la spesa effettiva per le voci di spesa corrispondenti. Ad esempio, le città del Sud, che presentano una spesa effettiva abbastanza simile, si distribuiscono quasi uniformemente lungo la scala del costo standard. Per le altre città, probabilmente si può distinguere il “triangolo” Torino – Genova – Firenze, che presenta spesa effettiva e costo standard elevati, e, all'opposto, un gruppo di città comprendente Bologna, Trieste, Venezia, Milano e Roma, caratterizzato da una spesa effettiva abbastanza elevata e da un costo standard dell'ordine di quello di Bari.

Come ci si poteva attendere, le differenze tra spesa effettiva e costo standard sono particolarmente significative per il gas, l'acqua e le imposte. Sono invece meno rilevanti le differenze che riguardano i taxi (a parte l'eccezione di Roma, su cui pesa la maggiore lunghezza del percorso medio) e l'energia elettrica (se si esclude il caso di Cagliari). In particolare, per il gas, a Catania si registra una differenza dell'85% in meno rispetto al costo standard, dovuto essenzialmente a condizioni climatiche più favorevoli, che richiedono un uso assai minore di combustibili per il riscaldamento, ed alla diffusione di impianti centralizzati a gasolio. Per lo stesso motivo, si verificano “sconti” sulla spesa per gas tra il 50 e il 70% in tutte le città del Sud. Per l'acqua si rileva un aggravio (rispetto al valore standard) dell'85% a Torino ed una minore spesa di circa il 30% a Bologna.

All'interno della componente fiscale, spicca la minore spesa per l'ICI (a parità di categoria catastale) a Milano (-54%) ed aggravii molto consistenti, almeno in termini relativi, a Cagliari (+470%) e Torino (+154%). Tuttavia tali valori estremi sono dovuti essenzialmente a valori catastali standardizzati molto diversi da quelli effettivi (i quali riflettono, almeno in parte, la diversa qualità degli immobili). A loro volta, le addizionali IRPEF dipendono essenzialmente dal diverso reddito effettivo delle famiglie. Si rilevano pertanto "sconti" in tutto il Sud dell'ordine del 20-40% e maggiori spese in tutto il Centro-Nord, con il picco dell'addizionale regionale effettiva di Milano, che è pari a quasi il 60% in più di quella dovuta su un reddito standard.

Tab. A0.2 –Le voci della spesa effettiva – anno 2007

| VOCI | TORINO | MILANO | GENOVA | VENEZIA | TRIESTE | BOLOGNA | FIRENZE | ROMA | NAPOLI | BARI | MESSINA | CATANIA | PALERMO | CAGLIARI | MEDIA |
|---|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|-------|--------|-------|---------|---------|---------|----------|-------|
| Asili nido | 346 | 232 | 234 | 197 | 300 | 243 | 343 | 156 | 100 | 175 | 212 | 184 | 212 | 118 | 218 |
| Raccolta rifiuti | 182 | 210 | 186 | 214 | 247 | 186 | 127 | 276 | 226 | 153 | 201 | 260 | 209 | 245 | 209 |
| Prescrizione di farmaci | 46 | 46 | 46 | 46 | 0 | 0 | 0 | 0 | 35 | 46 | 46 | 46 | 46 | 0 | 29 |
| Pronto soccorso | 25 | 25 | 25 | 25 | 8 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 24 |
| Impegnative per analisi | 72 | 92 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 76 | 76 | 76 | 72 | 75 |
| Impegnative per prestazioni specialistiche | 72 | 92 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 | 76 | 76 | 76 | 72 | 75 |
| Biglietti orari | 37 | 38 | 38 | 48 | 48 | 48 | 49 | 38 | 32 | 31 | 14 | 26 | 24 | 32 | 36 |
| Abbonamenti mensili ordinari | 320 | 300 | 360 | 260 | 258 | 320 | 340 | 300 | 350 | 310 | 517 | 360 | 480 | 250 | 337 |
| Taxi | 75 | 75 | 66 | 79 | 53 | 61 | 64 | 92 | 56 | 54 | 52 | 51 | 57 | 55 | 64 |
| Servizi idrici integrati | 399 | 107 | 437 | 163 | 122 | 216 | 286 | 250 | 310 | 246 | 229 | 287 | 217 | 258 | 252 |
| Energia elettrica | 454 | 478 | 437 | 457 | 473 | 495 | 479 | 534 | 383 | 396 | 473 | 473 | 473 | 561 | 469 |
| Gas | 1.112 | 900 | 1.460 | 1.066 | 1.285 | 1.414 | 1.122 | 803 | 438 | 506 | 281 | 163 | 226 | 518 | 807 |
| Spesa per servizi (asili, trasporti, sanità, acqua, rifiuti) | 1.575 | 1.217 | 1.538 | 1.176 | 1.181 | 1.244 | 1.379 | 1.282 | 1.278 | 1.184 | 1.448 | 1.392 | 1.423 | 1.127 | 1.318 |
| Spesa per energia | 1.566 | 1.378 | 1.897 | 1.522 | 1.759 | 1.909 | 1.601 | 1.338 | 821 | 902 | 754 | 636 | 699 | 1.079 | 1.276 |
| Costo di cittadinanza in senso stretto (spesa per servizi ed energia) | 3.141 | 2.596 | 3.435 | 2.699 | 2.940 | 3.153 | 2.980 | 2.620 | 2.099 | 2.087 | 2.202 | 2.028 | 2.122 | 2.206 | 2.593 |
| ICI | 312 | 154 | 283 | 123 | 256 | 330 | 323 | 488 | 255 | 307 | 75 | 136 | 99 | 232 | 241 |
| Addizionale comunale IRPEF | 202 | 0 | 177 | 0 | 336 | 342 | 134 | 237 | 115 | 127 | 187 | 46 | 93 | 198 | 157 |
| Addizionale regionale IRPEF | 565 | 728 | 339 | 374 | 378 | 587 | 401 | 664 | 321 | 229 | 327 | 320 | 326 | 255 | 415 |
| Bollo auto | 171 | 171 | 188 | 188 | 171 | 171 | 188 | 171 | 188 | 171 | 171 | 171 | 171 | 171 | 176 |
| Totale imposte locali | 1.250 | 1.053 | 987 | 685 | 1.142 | 1.430 | 1.045 | 1.560 | 880 | 834 | 760 | 673 | 689 | 855 | 989 |
| Costo di cittadinanza allargato (incluse le imposte locali) | 4.391 | 3.649 | 4.422 | 3.384 | 4.081 | 4.583 | 4.025 | 4.180 | 2.979 | 2.920 | 2.962 | 2.702 | 2.811 | 3.062 | 3.582 |
| Assicurazione RC auto | 434 | 417 | 496 | 428 | 392 | 560 | 550 | 533 | 740 | 466 | 462 | 462 | 462 | 473 | 491 |
| Costo totale (inclusa RC auto) | 4.825 | 4.066 | 4.918 | 3.812 | 4.473 | 5.143 | 4.575 | 4.713 | 3.719 | 3.387 | 3.425 | 3.164 | 3.273 | 3.535 | 4.073 |

Tab. A0.3 – La graduatoria delle città secondo le varie componenti della spesa effettiva – anno 2007

| VOCI | TORINO | MILANO | GENOVA | VENEZIA | TRIESTE | BOLOGNA | FIRENZE | ROMA | NAPOLI | BARI | MESSINA | CATANIA | PALERMO | CAGLIARI |
|---|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|------|--------|------|---------|---------|---------|----------|
| Asili nido | 1 | 6 | 5 | 9 | 3 | 4 | 2 | 12 | 14 | 11 | 7 | 10 | 7 | 13 |
| Raccolta rifiuti | 12 | 7 | 10 | 6 | 3 | 11 | 14 | 1 | 5 | 13 | 9 | 2 | 8 | 4 |
| Prescrizione di farmaci | 1 | 1 | 1 | 1 | 10 | 10 | 10 | 10 | 9 | 1 | 1 | 1 | 1 | 10 |
| Pronto soccorso | 1 | 1 | 1 | 1 | 14 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Impegnative per analisi specialistiche | 5 | 1 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 2 | 2 | 2 | 5 |
| Impegnative per prestazioni specialistiche | 5 | 1 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 2 | 2 | 2 | 5 |
| Biglietti orari | 8 | 5 | 5 | 2 | 2 | 2 | 1 | 5 | 9 | 11 | 14 | 12 | 13 | 9 |
| Abbonamenti mensili ordinari | 7 | 10 | 3 | 12 | 13 | 7 | 6 | 10 | 5 | 9 | 1 | 3 | 2 | 14 |
| Taxi | 3 | 4 | 5 | 2 | 12 | 7 | 6 | 1 | 9 | 11 | 13 | 14 | 8 | 10 |
| Servizi idrici integrati | 2 | 14 | 1 | 12 | 13 | 11 | 5 | 7 | 3 | 8 | 9 | 4 | 10 | 6 |
| Energia elettrica | 11 | 5 | 12 | 10 | 6 | 3 | 4 | 2 | 14 | 13 | 6 | 6 | 6 | 1 |
| Gas | 5 | 7 | 1 | 6 | 3 | 2 | 4 | 8 | 11 | 10 | 12 | 14 | 13 | 9 |
| Spesa per servizi (asili, trasporti, sanità, acqua, rifiuti) | 1 | 10 | 2 | 13 | 12 | 9 | 6 | 7 | 8 | 11 | 3 | 5 | 4 | 14 |
| Spesa per energia | 5 | 7 | 2 | 6 | 3 | 1 | 4 | 8 | 11 | 10 | 12 | 14 | 13 | 9 |
| Costo di cittadinanza in senso stretto (spesa per servizi ed energia) | 3 | 8 | 1 | 6 | 5 | 2 | 4 | 7 | 12 | 13 | 10 | 14 | 11 | 9 |
| ICI | 4 | 10 | 6 | 12 | 7 | 2 | 3 | 1 | 8 | 5 | 14 | 11 | 13 | 9 |
| Addizionale comunale IRPEF | 4 | 13 | 7 | 13 | 2 | 1 | 8 | 3 | 10 | 9 | 6 | 12 | 11 | 5 |
| Addizionale regionale IRPEF | 4 | 1 | 8 | 7 | 6 | 3 | 5 | 2 | 11 | 14 | 9 | 12 | 10 | 13 |
| Bollo auto | 5 | 5 | 1 | 1 | 5 | 5 | 1 | 5 | 1 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| Totale imposte locali | 3 | 5 | 7 | 13 | 4 | 2 | 6 | 1 | 8 | 10 | 11 | 14 | 12 | 9 |
| Costo di cittadinanza allargato (incluse le imposte locali) | 3 | 7 | 2 | 8 | 5 | 1 | 6 | 4 | 10 | 12 | 11 | 14 | 13 | 9 |
| Assicurazione RC auto | 11 | 13 | 5 | 12 | 14 | 2 | 3 | 4 | 1 | 7 | 8 | 8 | 8 | 6 |
| Costo totale (inclusa RC auto) | 3 | 7 | 2 | 8 | 6 | 1 | 5 | 4 | 9 | 12 | 11 | 14 | 13 | 10 |

Nota: Per ciascuna voce, la posizione n. 1 è attribuita alla città più costosa e quella n. 14 alla più economica

Tab. A0.4 – La variabilità delle voci della spesa effettiva – anno 2007

| VOCI | Minimo | Massimo | Campo di variazione | differenza rispetto alla media | campo di variazione rispetto alla media | 1° valore | differenza rispetto alla media | 2° valore | differenza rispetto alla media | Campo di variazione tra il 2° e il 13° valore | Campo di variazione in % della media | coefficiente di variazione (deviazione standard su media) |
|---|--------|---------|---------------------|--------------------------------|---|-----------|--------------------------------|-----------|--------------------------------|---|--------------------------------------|---|
| Asili nido | 100 | 346 | 58,7% | -54,1% | 246 | 343 | 57,3% | 118 | -45,9% | 225 | 103,2% | 32,7% |
| Raccolta rifiuti | 127 | 276 | 32,2% | -39,2% | 149 | 260 | 24,7% | 153 | -26,6% | 107 | 51,3% | 18,9% |
| Prescrizione di farmaci | 0 | 46 | 60,0% | -100,0% | 46 | 46 | 60,0% | 0 | -100,0% | 46 | 160,0% | 75,2% |
| Pronto soccorso | 8 | 25 | 5,2% | -67,4% | 17 | 25 | 5,2% | 25 | 5,2% | 0 | 0,0% | 18,7% |
| Impegnative per analisi | 72 | 92 | 23,4% | -3,0% | 20 | 76 | 2,3% | 72 | -3,0% | 4 | 5,4% | 6,8% |
| Impegnative per prestazioni specialistiche | 72 | 92 | 23,4% | -3,0% | 20 | 76 | 2,3% | 72 | -3,0% | 4 | 5,4% | 6,8% |
| Biglietti orari | 14 | 49 | 37,1% | -60,0% | 35 | 48 | 33,2% | 24 | -33,4% | 24 | 66,6% | 27,8% |
| Abbonamenti mensili ordinari | 250 | 517 | 53,1% | -25,9% | 267 | 480 | 42,3% | 258 | -23,7% | 223 | 65,9% | 22,1% |
| Taxi | 51 | 92 | 44,7% | -19,6% | 41 | 79 | 24,3% | 52 | -18,4% | 27 | 42,7% | 18,7% |
| Servizi idrici integrati | 107 | 437 | 73,4% | -57,4% | 330 | 399 | 58,5% | 122 | -51,5% | 277 | 109,9% | 35,2% |
| Energia elettrica | 383 | 561 | 19,6% | -18,4% | 179 | 534 | 13,9% | 396 | -15,6% | 138 | 29,5% | 9,5% |
| Gas | 163 | 1.460 | 80,9% | -79,8% | 1.297 | 1.414 | 75,3% | 226 | -72,0% | 1.189 | 147,3% | 53,7% |
| Spesa per servizi (asili, trasporti, sanità, acqua, rifiuti) | 1.127 | 1.575 | 19,5% | -14,4% | 448 | 1.538 | 16,7% | 1.176 | -10,7% | 362 | 27,4% | 10,4% |
| Spesa per energia | 636 | 1.909 | 49,6% | -50,1% | 1.273 | 1.897 | 48,7% | 699 | -45,2% | 1.198 | 93,9% | 34,3% |
| Costo di cittadinanza in senso stretto (spesa per servizi ed energia) | 2.028 | 3.435 | 32,5% | -21,8% | 1.407 | 3.153 | 21,6% | 2.087 | -19,5% | 1.066 | 41,1% | 17,7% |
| ICI | 75 | 488 | 102,6% | -69,0% | 413 | 330 | 36,9% | 99 | -59,0% | 231 | 96,0% | 45,4% |
| Addizionale comunale IRPEF | 0 | 342 | 118,3% | -100,0% | 342 | 336 | 114,6% | 0 | -100,0% | 336 | 214,6% | 65,4% |
| Addizionale regionale IRPEF | 229 | 728 | 75,4% | -45,0% | 500 | 664 | 59,9% | 255 | -38,7% | 409 | 98,6% | 36,1% |
| Bollo auto | 171 | 188 | 6,9% | -2,8% | 17 | 188 | 6,9% | 171 | -2,8% | 17 | 9,7% | 4,4% |
| Totale imposte locali | 673 | 1.560 | 57,8% | -31,9% | 887 | 1.430 | 44,6% | 685 | -30,7% | 745 | 75,3% | 27,1% |
| Costo di cittadinanza allargato (incluse le imposte locali) | 2.702 | 4.583 | 27,9% | -24,6% | 1.881 | 4.422 | 23,4% | 2.811 | -21,5% | 1.611 | 45,0% | 18,3% |
| Assicurazione RC auto | 392 | 740 | 50,7% | -20,3% | 349 | 560 | 14,1% | 417 | -15,1% | 143 | 29,1% | 17,0% |
| Costo totale (inclusa RC auto) | 3.164 | 5.143 | 26,3% | -22,3% | 1.979 | 4.918 | 20,7% | 3.273 | -19,6% | 1.645 | 40,4% | 16,2% |

Tab. A0.5 – Confronto tra costo di cittadinanza standard e spesa effettiva (% spesa effettiva su costo standard)

| | TORINO | MILANO | GENOVA | VENEZIA | TRIESTE | BOLOGNA | FIRENZE | ROMA | NAPOLI | BARI | MESSINA | CATANIA | PALEERMO | CAGLIARI | MEDIA |
|---|--------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|----------|----------|--------|
| VOCI | | | | | | | | | | | | | | | |
| Taxi | 7,0% | 7,2% | -3,3% | 11,5% | -16,6% | -6,4% | -4,7% | 38,2% | -1,3% | -9,7% | -19,2% | 4,6% | 4,1% | -14,1% | 0,0% |
| Servizi idrici integrati | 84,9% | 4,3% | 13,5% | -3,7% | -19,0% | -27,4% | -23,8% | 31,1% | 45,3% | -22,2% | 0,8% | 24,5% | -7,9% | 5,0% | 5,1% |
| Energia elettrica | 7,5% | 13,2% | 3,6% | 8,2% | 12,2% | 17,2% | 13,6% | 26,7% | -9,3% | -6,1% | 12,2% | 12,2% | 12,2% | 33,0% | 11,2% |
| Gas | 10,0% | -13,5% | 38,4% | 6,5% | 30,5% | 46,6% | 11,5% | -28,2% | -61,4% | -46,3% | -71,9% | -85,0% | -81,3% | -69,4% | -25,9% |
| Spesa per servizi (asili, trasporti, sanità, acqua, rifiuti) | 13,6% | 0,8% | 3,3% | 0,2% | -3,2% | -6,5% | -6,3% | 7,1% | 8,1% | -6,0% | -0,7% | 4,4% | -1,1% | 0,3% | 0,9% |
| Spesa per energia | 9,3% | -5,8% | 28,4% | 7,0% | 25,0% | 37,6% | 12,1% | -13,1% | -47,3% | -33,9% | -47,0% | -57,8% | -57,2% | -48,9% | -15,6% |
| Costo di cittadinanza in senso stretto (spesa per servizi ed energia) | 11,4% | -2,8% | 15,8% | 3,9% | 11,9% | 16,1% | 2,8% | -4,3% | -23,4% | -20,5% | -23,6% | -28,6% | -30,9% | -31,8% | -7,9% |
| ICI | 154,4% | -53,7% | 20,8% | 80,9% | 38,5% | -11,5% | -18,9% | 16,2% | 21,6% | 88,7% | 82,0% | -6,1% | -20,5% | 469,8% | 18,1% |
| Addizionale comunale IRPEF | 12,1% | -100,0% | 4,6% | -100,0% | 16,8% | 35,8% | 23,8% | 31,7% | -36,2% | -29,5% | -35,0% | -36,4% | -35,3% | -21,4% | -4,3% |
| Addizionale regionale IRPEF | 12,1% | 59,2% | 4,6% | 15,3% | 16,8% | 35,8% | 23,8% | 31,7% | -36,2% | -29,5% | -35,0% | -36,4% | -35,3% | -21,4% | -0,7% |
| Totale imposte locali | 27,9% | 9,7% | 7,8% | 18,1% | 18,0% | 16,4% | 2,7% | 22,4% | -18,7% | -0,5% | -24,3% | -24,5% | -26,9% | 8,6% | 2,8% |
| Costo di cittadinanza allargato (incluse le imposte locali) | 15,6% | 0,5% | 13,9% | 6,5% | 13,5% | 16,2% | 2,8% | 4,2% | -22,0% | -15,7% | -23,7% | -27,6% | -30,0% | -23,9% | -5,2% |
| Costo totale (inclusa RC auto) | 14,0% | 0,4% | 12,4% | 5,7% | 12,2% | 14,2% | 2,4% | 3,7% | -18,5% | -13,8% | -21,2% | -24,6% | -26,9% | -21,4% | -4,6% |

A0.3 La complementarità tra i prezzi dei diversi servizi

Come già rilevato per il costo di cittadinanza, l'esame delle diverse componenti della spesa effettiva mostra che molte di esse presentano una correlazione negativa tra loro. La struttura di relazioni è inoltre molto più "ricca" nel caso degli indicatori effettivi, rispetto a quanto si osserva per le componenti standardizzate.

In particolare, dalla Tab A0.6 si evince che il costo di cittadinanza effettivo (nelle diverse versioni) appare correlato positivamente con il costo degli asili nido, del biglietto per il trasporto urbano, del gas e dei taxi, oltre che con l'importo effettivo dell'Ici. Sussiste invece una debole relazione negativa tra gli indicatori di sintesi (al netto e al lordo delle imposte), da un lato, ed il costo della raccolta dei rifiuti, del ticket sul pronto soccorso e del costo del trasporto pubblico, dall'altro.

Alcune delle apparenti complementarità tra i costi dei vari servizi risultano ancora più forti, mentre altre sembrano attenuarsi o addirittura si trasformano in associazioni positive. In particolare, permane significativa la relazione negativa tra servizi idrici e ticket su analisi e visite specialistiche. Si manifesta un'apparente complementarità tra spesa per il gas e costo della raccolta rifiuti, che non era invece presente tra i rispettivi indicatori di costo standardizzati. Rispetto al caso della spesa standardizzata, si rafforza la correlazione tra costo del gas e prezzo degli abbonamenti ai trasporti urbani.

Tab. A0.6 – Correlazione tra le diverse componenti del costo di cittadinanza

| | Asili nido | Raccolta rifiuti | Prescrizione di farmaci | Pronto soccorso | Impegnative per analisi | Impegnative per prestazioni specialistiche | Biglietti orari | Abbonamenti mensili ordinari | Taxi | Servizi idrici integrati | Energia elettrica | Gas | ICI | Addizionale comunale IRPEF | Addizionale regionale IRPEF | Bollo auto | Assicurazione RC auto | In senso stretto (spesa per servizi ed energia) |
|---|------------|------------------|-------------------------|-----------------|-------------------------|--|-----------------|------------------------------|--------|--------------------------|-------------------|--------|-------|----------------------------|-----------------------------|------------|-----------------------|---|
| SPESA EFFETTIVA | -0,523 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Raccolta rifiuti | -0,159 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Prescrizione di farmaci | -0,086 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pronto soccorso | -0,319 | | 0,369 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Impegnative per analisi | 0,018 | | 0,354 | 0,123 | | | | | | | | | | | | | | |
| Impegnative per prestazioni specialistiche | 0,018 | | 0,354 | 0,123 | 1,000 | | | | | | | | | | | | | |
| Biglietti orari | 0,441 | -0,187 | -0,525 | -0,331 | -0,181 | -0,181 | | | | | | | | | | | | |
| Abbonamenti mensili ordinari | 0,008 | -0,184 | 0,441 | 0,297 | 0,120 | 0,120 | -0,724 | | | | | | | | | | | |
| Taxi | 0,121 | 0,120 | -0,068 | 0,240 | 0,113 | 0,113 | 0,436 | -0,348 | | | | | | | | | | |
| Servizi idrici integrati | 0,073 | -0,247 | 0,193 | 0,405 | -0,463 | -0,463 | -0,164 | 0,185 | 0,014 | | | | | | | | | |
| Energia elettrica | 0,001 | 0,414 | -0,600 | -0,027 | 0,070 | 0,070 | 0,096 | -0,186 | 0,241 | -0,245 | | | | | | | | |
| Gas | 0,586 | -0,299 | -0,356 | -0,306 | -0,167 | -0,167 | 0,849 | -0,497 | 0,417 | 0,082 | 0,045 | | | | | | | |
| ICI | 0,102 | -0,048 | -0,593 | -0,038 | -0,431 | -0,431 | 0,488 | -0,463 | 0,458 | 0,324 | 0,129 | 0,469 | | | | | | |
| Addizionale comunale IRPEF | 0,242 | 0,067 | -0,673 | -0,486 | -0,501 | -0,501 | 0,245 | -0,116 | -0,116 | 0,093 | 0,294 | 0,431 | 0,548 | | | | | |
| Addizionale regionale IRPEF | 0,312 | 0,110 | -0,187 | 0,068 | 0,474 | 0,474 | 0,389 | -0,222 | 0,721 | -0,211 | 0,315 | 0,370 | 0,370 | 0,114 | | | | |
| Bollo auto | 0,004 | -0,325 | 0,084 | 0,175 | -0,281 | -0,281 | 0,373 | -0,084 | 0,148 | 0,333 | -0,427 | 0,313 | 0,030 | -0,311 | -0,239 | | | |
| Assicurazione RC auto | -0,405 | -0,056 | -0,207 | 0,330 | -0,302 | -0,302 | 0,001 | 0,110 | -0,072 | 0,347 | -0,310 | -0,105 | 0,341 | 0,080 | -0,071 | 0,472 | | |
| In senso stretto (spesa per servizi ed energia) | 0,685 | -0,325 | -0,268 | -0,209 | -0,173 | -0,173 | 0,716 | -0,302 | 0,430 | 0,267 | 0,079 | 0,956 | 0,440 | 0,433 | 0,448 | 0,289 | -0,127 | |
| Totale | 0,605 | -0,203 | -0,433 | -0,211 | -0,166 | -0,166 | 0,714 | -0,358 | 0,525 | 0,211 | 0,190 | 0,915 | 0,644 | 0,572 | 0,618 | 0,116 | -0,030 | 0,945 |

A0.4 Spesa effettiva e reddito

Come il costo di cittadinanza, anche la spesa effettiva incide sul reddito in modo abbastanza differenziato a seconda del luogo di residenza. Tuttavia tale incidenza è molto diversa da quella stimata per l'indicatore standardizzato.

Tab. A0.7 – Incidenza sul reddito familiare (a)

| Città | Per servizi ed energia | Posto in graduatoria | Incluse le imposte locali | Posto in graduatoria |
|----------|------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|
| CATANIA | 8,9% | 5 | 11,8% | 4 |
| BARI | 8,2% | 6 | 11,5% | 6 |
| NAPOLI | 9,1% | 2 | 13,0% | 1 |
| PALERMO | 9,1% | 4 | 12,1% | 3 |
| MESSINA | 9,4% | 1 | 12,7% | 2 |
| CAGLIARI | 7,8% | 7 | 10,8% | 8 |
| MILANO | 4,7% | 14 | 6,6% | 14 |
| ROMA | 5,5% | 13 | 8,8% | 12 |
| VENEZIA | 6,5% | 11 | 8,2% | 13 |
| TRIESTE | 7,0% | 9 | 9,7% | 9 |
| FIRENZE | 6,7% | 10 | 9,0% | 11 |
| TORINO | 7,8% | 8 | 10,9% | 7 |
| BOLOGNA | 6,5% | 12 | 9,4% | 10 |
| GENOVA | 9,1% | 3 | 11,7% | 5 |
| MEDIA | 7,2% | | 10,0% | |

La posizione n. 1 è attribuita alla città più costosa e quella n. 14 alla più economica.

(a) Rapportata ad un reddito locale stimato in base ai redditi comunali pubblicati dell'Istituto Tagliacarne e riportato ad una media di 36.000 euro per il complesso delle 14 città.

Come si evince dalla Tab. A0.7, la spesa per servizi ed energia pesa di più sul reddito dei messinesi (9,4%), nonostante questa città si trovi solo al 10° posto nella graduatoria della spesa per servizi ed energia ed all'11° in quella della spesa complessiva. Seguono, sostanzialmente a pari merito, Napoli (che è al 12° posto della graduatoria al netto delle imposte), Genova (1a) e Palermo (11a). A parte Genova, le città con una maggiore pressione per i servizi essenziali si trovano dunque tutte al Sud e sono caratterizzate da redditi mediamente inferiori. Le città in cui le stesse voci di spesa incidono meno sono invece Milano (4,7%), Roma (5,5%), Bologna e Venezia (entrambe con una pressione del 6,5%), che compaiono ai primi posti della graduatoria delle città più ricche. E, che (a parte Bologna) sono a metà della classifica delle città con la spesa per servizi maggiore in assoluto.

In tutti i casi, l'incidenza effettiva della spesa ha un campo di variazione più ampio di quello dell'analogo indicatore calcolato sul costo standardizzato. Infatti, mentre il peso del costo standard varia tra le città al massimo di un paio di punti percentuali a seconda dell'indicatore scelto, l'incidenza della spesa ha un campo di variazione dell'ordine di 5-6 punti. Sorprendentemente, le imposte locali non sembrano svolgere un ruolo perequativo tra le città, ma tendono anzi ad accentuare le differenze in termini di incidenza sul reddito delle varie voci di spesa, tanto è vero che il campo di variazione della pressione della spesa sul reddito è inferiore a 5 punti per il costo per servizi ed energia e di oltre 6 per l'indicatore complessivo delle imposte.

A0.5 Le relazioni tra spesa effettiva e qualità dei servizi

Nonostante le difficoltà già discusse nei par. 3.3 e 4.5, è stato sperimentato un confronto tra la spesa effettiva e l'indicatore sulla qualità dei servizi locali ricavato da quello del Sole 24 Ore e descritto nel par. 4.5.1.

Al contrario del costo standardizzato, la spesa effettiva delle famiglie sembra fortemente correlata con l'indicatore del Sole 24 Ore (vedi Fig. A0.2 e A0.3). Sia per l'indicatore calcolato escludendo le imposte locali che per quello che le include, una spesa maggiore sembra corrispondere ad una migliore qualità dei servizi e il coefficiente di correlazione tra spesa e qualità supera il valore di 0,8. In particolare, per la spesa al netto delle imposte, un aumento di 100 euro è associato ad un miglioramento dell'indice di 8,9 punti; per la spesa complessiva, la variazione è invece di 6,2 punti.

Fig. A0.2 – Qualità dei servizi e spesa effettiva per servizi ed energia

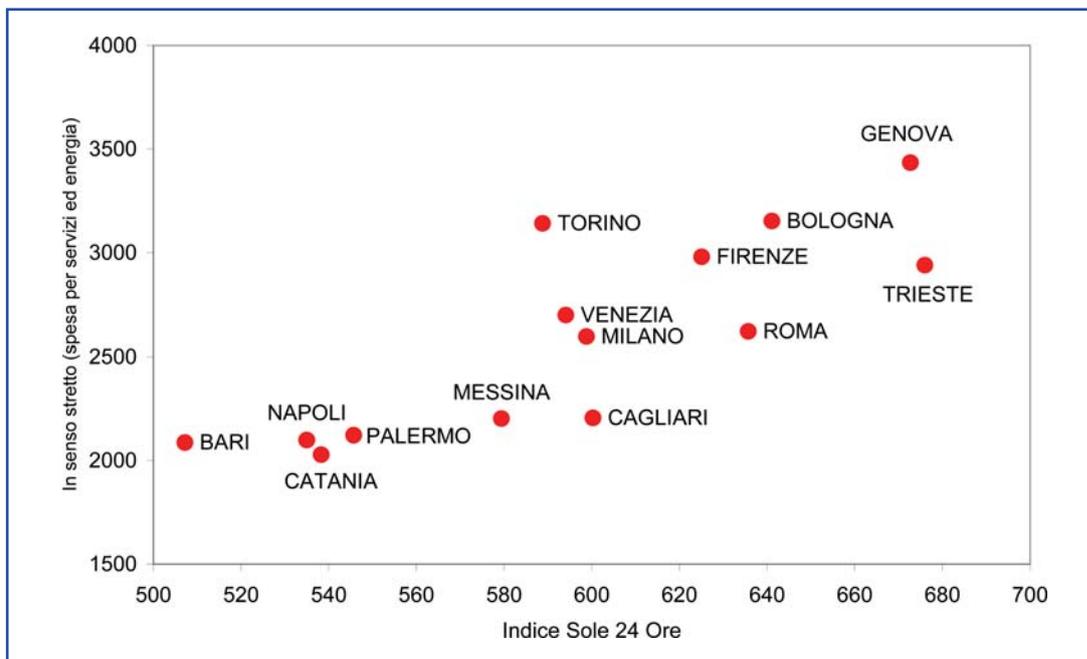
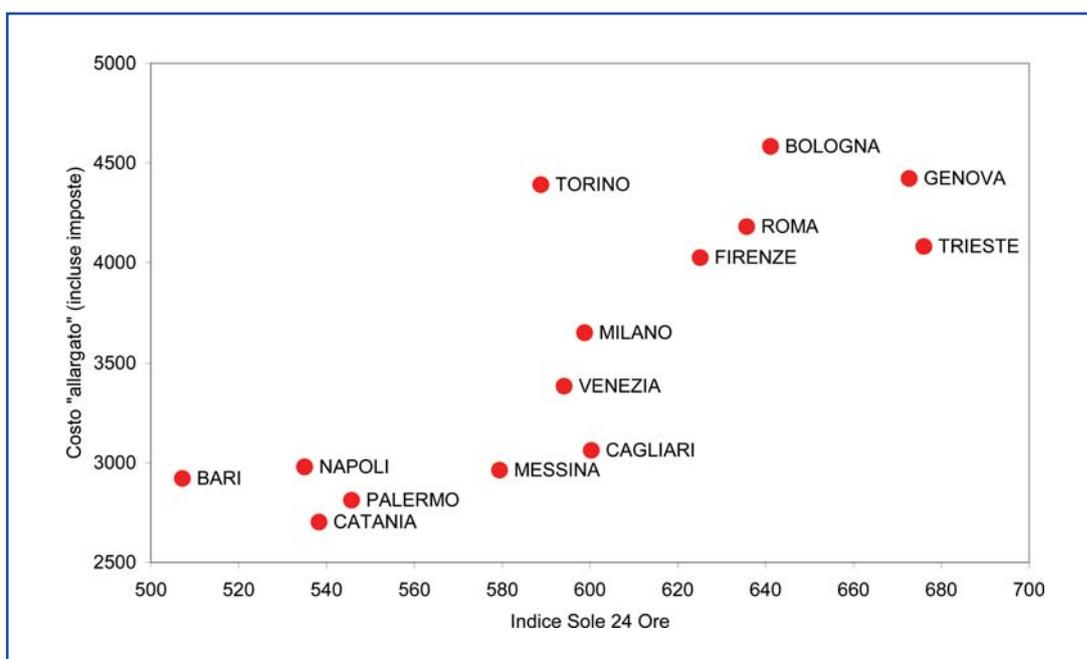


Fig. A0.3 – Qualità dei servizi e spesa effettiva complessiva (incluse le imposte locali)



Il contrasto tra i risultati ottenuti rispettivamente per il costo di cittadinanza standardizzato e per la spesa effettiva può essere spiegato, in primo luogo, tenendo conto che la qualità dei servizi dipende essenzialmente dagli introiti degli enti

erogatori, che sono approssimati proprio dall'indicatore di spesa, mentre l'uso di un profilo di spesa standard serve proprio a depurare i dati dalle differenze qualitative e quantitative. Da questo punto di vista, la scarsa correlazione tra il costo standardizzato e l'indice del Sole 24 Ore è un risultato atteso, che conferma la validità delle scelte metodologiche effettuate.

A0.6 La comparazione della spesa effettiva tra città: una stima da modello

Il modello "country-product dummies", descritto nel par. 4.6, è stato applicato anche alla stima del differenziale tra la spesa effettiva delle famiglie nelle diverse città, considerando sia l'indicatore di spesa in senso stretto, sia quello allargato alla componente fiscale. Le stime del differenziale sono sintetizzate nelle tabelle A0.8 e A0.9 ed i risultati principali delle regressioni sono riportati in coda a questa appendice.

Tab. A0.8 – Differenze percentuali tra stima da modello e aggregazione

| Città | Stime da modello | | Stime per aggregazione | |
|----------|----------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------|
| | Spesa effettiva in senso stretto | Spesa effettiva complessiva | Spesa effettiva in senso stretto | Spesa effettiva complessiva |
| TORINO | 17,4% | 16,3% | 21,1% | 22,6% |
| MILANO | 4,7% | 4,3% | 0,1% | 1,9% |
| GENOVA | 14,6% | 14,2% | 32,5% | 23,4% |
| VENEZIA | -2,5% | -1,9% | 4,1% | -5,5% |
| TRIESTE | 6,3% | 5,7% | 13,4% | 13,9% |
| BOLOGNA | 19,6% | 18,3% | 21,6% | 27,9% |
| FIRENZE | 13,2% | 12,8% | 14,9% | 12,4% |
| ROMA | 16,9% | 15,8% | 1,0% | 16,7% |
| NAPOLI | -11,5% | -10,4% | -19,1% | -16,8% |
| BARI | -11,6% | -11,1% | -19,5% | -18,5% |
| MESSINA | -16,0% | -15,2% | -15,1% | -17,3% |
| CATANIA | -26,5% | -25,2% | -21,8% | -24,6% |
| PALERMO | -17,5% | -16,6% | -18,2% | -21,5% |
| CAGLIARI | -7,2% | -6,9% | -14,9% | -14,5% |

Tab. A0.9 – Le graduatorie tra le città

| Città | Stime da modello | | Stime per aggregazione | |
|----------|----------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------|
| | Spesa effettiva in senso stretto | Spesa effettiva complessiva | Spesa effettiva in senso stretto | Spesa effettiva complessiva |
| TORINO | 2 | 2 | 3 | 3 |
| MILANO | 7 | 7 | 8 | 7 |
| GENOVA | 4 | 4 | 1 | 2 |
| VENEZIA | 8 | 8 | 6 | 8 |
| TRIESTE | 6 | 6 | 5 | 5 |
| BOLOGNA | 1 | 1 | 2 | 1 |
| FIRENZE | 5 | 5 | 4 | 6 |
| ROMA | 3 | 3 | 7 | 4 |
| NAPOLI | 10 | 10 | 12 | 10 |
| BARI | 11 | 11 | 13 | 12 |
| MESSINA | 12 | 12 | 10 | 11 |
| CATANIA | 14 | 14 | 14 | 14 |
| PALERMO | 13 | 13 | 11 | 13 |
| CAGLIARI | 9 | 9 | 9 | 9 |

La prima evidenza empirica rilevata in base alle stime è che, anche per le componenti della spesa effettiva, il modello "country-product dummies" è in grado di spiegare la massima parte (oltre il 95%) delle differenze tra le voci di spesa tra le città. A differenza del caso del costo standard, tuttavia, le stime dei differenziali di costo tra le città sono generalmente significative dal punto di vista strettamente statistico, a conferma della "robustezza" e sostanziale univocità dei differenziali territoriali di spesa. Il modello riesce, pertanto, ad identificare chiaramente una specifica componente "territoriale" comune a tutte le voci considerate.

La graduatoria delle città delineata dal modello è molto simile a quella calcolata per aggregazione, come mostrano le tabelle A0.8 e soprattutto la classifica tra le città riportata nella tabella A0.9. La correlazione tra le due stime è pari a 0,89 per la spesa effettiva per servizi ed energia ed addirittura a 0,97 per la spesa effettiva che include le imposte. La forte correlazione tra i risultati confermata anche dai grafici riprodotti nelle Figure A0.4 e A0.5. A differenza del costo standard, la stima da modello produce graduatorie identiche sia per l'indicatore al netto delle imposte che per la spesa totale. È possibile, tuttavia, che tale correlazione sia indotta essenzialmente dal diverso livello generale dei consumi nelle varie aree del paese.

Fig. A0.4 – Relazione tra la spesa effettiva in senso stretto e la corrispondente stima da modello

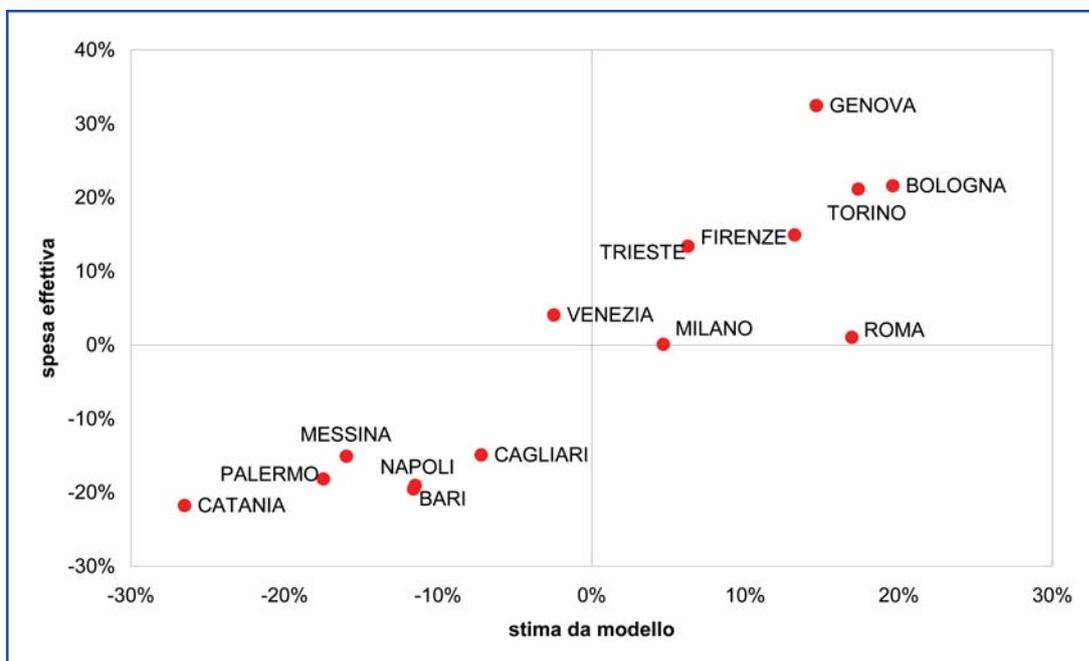
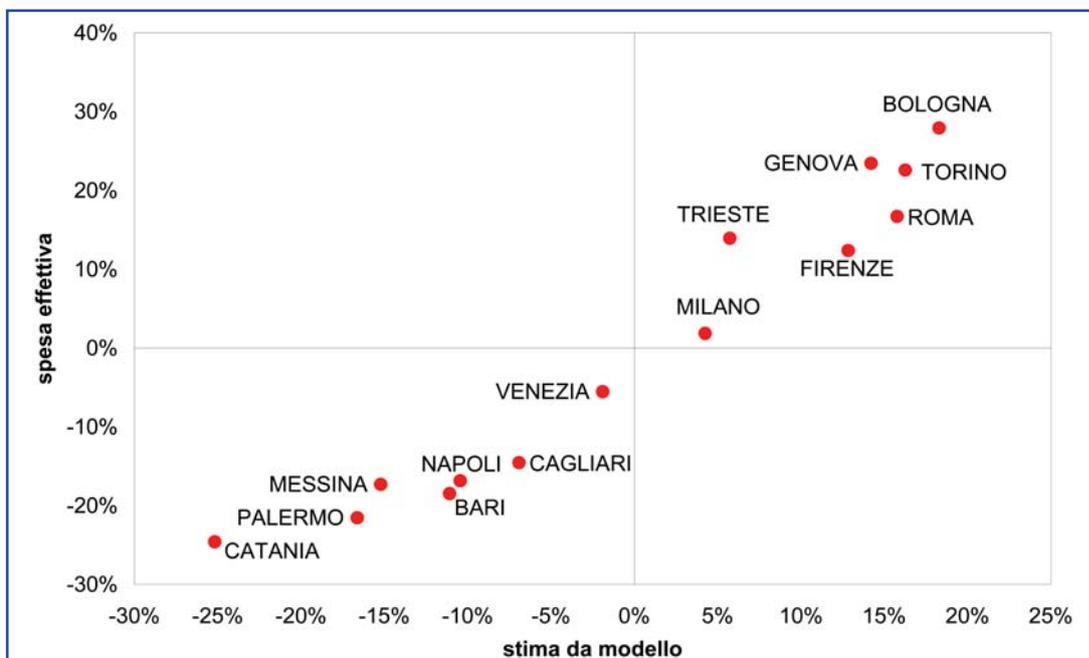


Fig. A0.5 – Relazione tra la spesa effettiva comprensiva delle imposte locali e la corrispondente stima da modello



A0.7I modelli stimati

Nei successivi modelli di regressione le seguenti variabili dummy valgono 1 se la città o la voce di costo corrispondono a quella indicata a fianco di ciascuna di esse e 0 in caso contrario.

| Variabile | Città | Variabile | Voce |
|-----------|----------|-----------|--|
| _Icity_2 | MILANO | s_abb | Abbonamenti mensili ordinari |
| _Icity_3 | GENOVA | s_acq | Servizi idrici integrati |
| _Icity_4 | VENEZIA | s_ana | Impegnative per analisi |
| _Icity_5 | TRIESTE | s_asi | Asili nido |
| _Icity_6 | BOLOGNA | s_big | Biglietti orari |
| _Icity_7 | FIRENZE | s_bol | Bollo auto |
| _Icity_8 | ROMA | s_com | Addizionale comunale IRPEF |
| _Icity_9 | NAPOLI | s_ene | Energia elettrica |
| _Icity_10 | BARI | s_far | Prescrizione di farmaci |
| _Icity_11 | MESSINA | s_gas | Gas |
| _Icity_12 | CATANIA | s_ici | ICI |
| _Icity_13 | PALERMO | s_pro | Pronto soccorso |
| _Icity_14 | CAGLIARI | s_reg | Addizionale regionale IRPEF |
| | | s_rif | Raccolta rifiuti |
| | | s_spe | Impegnative per prestazioni specialistiche |
| | | s_tax | Taxi |

La dummy CA assume valore 1 solo per il gas consumato a Cagliari (che è di tipo diverso da quello distribuito altrove).

A0.7.1II modello stimato sulle componenti della spesa effettiva in senso stretto

| Source | SS | df | MS | Number of obs = 231 | | |
|----------|------------|-----|------------|------------------------|--|--|
| Model | 425,159313 | 30 | 14,1719771 | F(30, 200) = 137,05 | | |
| Residual | 20,6820028 | 200 | ,103410014 | Prob > F = 0,0000 | | |
| | | | | R-squared = 0,9536 | | |
| | | | | Adj R-squared = 0,9467 | | |
| | | | | Root MSE = ,32157 | | |

| e_ | Coef. | Std. Err. | T | P> t | [95% Conf. Interval] | |
|-----------|-----------|-----------|--------|-------|----------------------|-----------|
| _Icity_2 | -,1269444 | ,112151 | -1,13 | 0,259 | -,3480945 | ,0942057 |
| _Icity_3 | -,027332 | ,1102991 | -0,25 | 0,805 | -,2448303 | ,1901663 |
| _Icity_4 | -,1982716 | ,112151 | -1,77 | 0,079 | -,4194217 | ,0228785 |
| _Icity_5 | -,1110276 | ,1121978 | -0,99 | 0,324 | -,3322701 | ,1102149 |
| _Icity_6 | ,0223656 | ,1121978 | 0,20 | 0,842 | -,1988768 | ,2436081 |
| _Icity_7 | -,0414893 | ,1121978 | -0,37 | 0,712 | -,2627318 | ,1797531 |
| _Icity_8 | -,0042911 | ,1121978 | -0,04 | 0,970 | -,2255336 | ,2169513 |
| _Icity_9 | -,2884669 | ,1102991 | -2,62 | 0,010 | -,5059652 | -,0709685 |
| _Icity_10 | -,2895764 | ,1102991 | -2,63 | 0,009 | -,5070747 | -,0720781 |
| _Icity_11 | -,33334 | ,1102991 | -3,02 | 0,003 | -,5508383 | -,1158417 |
| _Icity_12 | -,4387304 | ,1102991 | -3,98 | 0,000 | -,6562287 | -,2212321 |
| _Icity_13 | -,3482899 | ,1102991 | -3,16 | 0,002 | -,5657882 | -,1307916 |
| _Icity_14 | -,245589 | ,1142474 | -2,15 | 0,033 | -,470873 | -,020305 |
| _Ivoce_2 | -,2768054 | ,1215437 | -2,28 | 0,024 | -,5164769 | -,037134 |
| _Ivoce_3 | -1,489989 | ,1215437 | -12,26 | 0,000 | -1,72966 | -1,250317 |
| _Ivoce_4 | -,5053613 | ,1215437 | -4,16 | 0,000 | -,7450328 | -,2656898 |
| _Ivoce_5 | (dropped) | | | | | |
| _Ivoce_6 | -2,262914 | ,1215437 | -18,62 | 0,000 | -2,502585 | -2,023242 |
| _Ivoce_7 | (dropped) | | | | | |
| _Ivoce_8 | -,7172069 | ,1268125 | -5,66 | 0,000 | -,9672681 | -,4671457 |
| _Ivoce_9 | ,3114369 | ,1215437 | 2,56 | 0,011 | ,0717655 | ,5511084 |
| _Ivoce_10 | -1,948645 | ,1383361 | -14,09 | 0,000 | -2,221429 | -1,675861 |
| _Ivoce_11 | ,690647 | ,1240119 | 5,57 | 0,000 | ,4461084 | ,9351857 |
| _Ivoce_12 | -,4362357 | ,1215437 | -3,59 | 0,000 | -,6759071 | -,1965642 |
| _Ivoce_13 | 2,039429 | ,1215437 | 16,78 | 0,000 | 1,799757 | 2,2791 |
| _Ivoce_14 | -2,664436 | ,1215437 | -21,92 | 0,000 | -2,904107 | -2,424764 |
| _Ivoce_15 | ,1698386 | ,1215437 | 1,40 | 0,164 | -,0698328 | ,4095101 |
| _Ivoce_16 | -,4778933 | ,1215437 | -3,93 | 0,000 | -,7175648 | -,2382219 |
| _Ivoce_17 | -1,489989 | ,1215437 | -12,26 | 0,000 | -1,72966 | -1,250317 |
| _Ivoce_18 | -1,662217 | ,1215437 | -13,68 | 0,000 | -1,901888 | -1,422545 |
| _Ivoce_19 | 2,36287 | ,1215437 | 19,44 | 0,000 | 2,123198 | 2,602541 |
| _ca | -,2381185 | ,3446675 | -0,69 | 0,490 | -,9177671 | ,44153 |
| _cons | 5,973205 | ,114265 | 52,27 | 0,000 | 5,747886 | 6,198524 |

A0.7.2 Il modello stimato sulle componenti della spesa effettiva comprensiva delle imposte locali

| Source | SS | df | MS | Number of obs = 245 | | |
|----------|------------|-----|------------|---------------------|---|--------|
| Model | 425,280442 | 31 | 13,7187239 | F(31, 213) | = | 139,38 |
| Residual | 20,9651892 | 213 | ,098428118 | Prob > F | = | 0,0000 |
| | | | | R-squared | = | 0,9530 |
| | | | | Adj R-squared | = | 0,9462 |
| | | | | Root MSE | = | ,31373 |

| e_ | Coef. | Std. Err. | T | P> t | [95% Conf. Interval] | |
|-----------|-----------|-----------|--------|-------|----------------------|-----------|
| _Icity_2 | -,1201161 | ,1062308 | -1,13 | 0,259 | -,3295145 | ,0892823 |
| _Icity_3 | -,0205185 | ,1045775 | -0,20 | 0,845 | -,226658 | ,1856209 |
| _Icity_4 | -,1816411 | ,1062308 | -1,71 | 0,089 | -,3910395 | ,0277573 |
| _Icity_5 | -,1053458 | ,1062727 | -0,99 | 0,323 | -,3148267 | ,1041352 |
| _Icity_6 | -,0202008 | ,1062727 | 0,19 | 0,849 | -,1892801 | ,2296818 |
| _Icity_7 | -,0342915 | ,1062727 | -0,32 | 0,747 | -,2437724 | ,1751895 |
| _Icity_8 | -,0048879 | ,1062727 | -0,05 | 0,963 | -,2143688 | ,204593 |
| _Icity_9 | -,2671459 | ,1045775 | -2,55 | 0,011 | -,4732853 | -,0610065 |
| _Icity_10 | -,2734888 | ,1045775 | -2,62 | 0,010 | -,4796283 | -,0673494 |
| _Icity_11 | -,3148211 | ,1045775 | -3,01 | 0,003 | -,5209605 | -,1086817 |
| _Icity_12 | -,4143565 | ,1045775 | -3,96 | 0,000 | -,6204959 | -,2082171 |
| _Icity_13 | -,3289405 | ,1045775 | -3,15 | 0,002 | -,5350799 | -,1228011 |
| _Icity_14 | -,2318152 | ,108091 | -2,14 | 0,033 | -,4448802 | -,0187501 |
| _Ivoce_2 | -,2768054 | ,1185798 | -2,33 | 0,021 | -,5105456 | -,0430653 |
| _Ivoce_3 | -1,489989 | ,1185798 | -12,57 | 0,000 | -1,723729 | -1,256248 |
| _Ivoce_4 | -,5053613 | ,1185798 | -4,26 | 0,000 | -,7391014 | -,2716211 |
| _Ivoce_5 | (dropped) | | | | | |
| _Ivoce_6 | -2,262914 | ,1185798 | -19,08 | 0,000 | -2,496654 | -2,029174 |
| _Ivoce_7 | -,6306685 | ,1185798 | -5,32 | 0,000 | -,8644087 | -,3969284 |
| _Ivoce_8 | -,7170831 | ,1237025 | -5,80 | 0,000 | -,960921 | -,4732452 |
| _Ivoce_9 | ,3114369 | ,1185798 | 2,63 | 0,009 | ,0776968 | ,5451771 |
| _Ivoce_10 | -1,952094 | ,1349079 | -14,47 | 0,000 | -2,21802 | -1,686169 |
| _Ivoce_11 | ,6908614 | ,1209785 | 5,71 | 0,000 | ,4523929 | ,9293299 |
| _Ivoce_12 | -,4362357 | ,1185798 | -3,68 | 0,000 | -,6699758 | -,2024955 |
| _Ivoce_13 | 2,039429 | ,1185798 | 17,20 | 0,000 | 1,805688 | 2,273169 |
| _Ivoce_14 | -2,664436 | ,1185798 | -22,47 | 0,000 | -2,898176 | -2,430696 |
| _Ivoce_15 | ,1698386 | ,1185798 | 1,43 | 0,154 | -,0639015 | ,4035788 |
| _Ivoce_16 | -,4778933 | ,1185798 | -4,03 | 0,000 | -,7116335 | -,2441532 |
| _Ivoce_17 | -1,489989 | ,1185798 | -12,57 | 0,000 | -1,723729 | -1,256248 |
| _Ivoce_18 | -1,662217 | ,1185798 | -14,02 | 0,000 | -1,895957 | -1,428477 |
| _Ivoce_19 | 2,36287 | ,1185798 | 19,93 | 0,000 | 2,129129 | 2,59661 |
| _ca | -,2411199 | ,3356041 | -0,72 | 0,473 | -,9026506 | ,4204107 |
| _cons | 5,962218 | ,1101205 | 54,14 | 0,000 | 5,745153 | 6,179284 |

A1 Il servizio pubblico di asili nido

Sintesi

- Il servizio di asili nido è di competenza dei comuni, che stabiliscono rette mensili di frequenza proporzionali al reddito ISEE del nucleo familiare dei bambini (fino a tre anni);
- Il calcolo della quota di spesa annua per asili nido che concorre al costo di cittadinanza è stato effettuato rispetto ad una famiglia, composta da due lavoratori dipendenti con un figlio frequentante il nido cinque giorni alla settimana, con un reddito imponibile annuo standard pari a 36.000 euro (ISEE associato 18.000 euro);
- Nell'ambito delle 14 città oggetto di analisi, le rette mensili più care si pagano a Torino (euro 346), Firenze (343) e Trieste (300);
- le città con le quote più basse sono, invece, Napoli (100), Cagliari (118) e Roma (156);
- La copertura dei posti disponibili rispetto alla domanda varia dal 26% di Bologna e 21% di Firenze all'uno per cento di Messina; cinque grandi città del Sud (esclusa Cagliari al 9,8%) presentano una copertura inferiore alla media Italia, peraltro non eccellente (6%);
- Le liste di attesa (media nazionale 24%), mentre pongono in risalto la posizione di completa soddisfazione di Genova (nella quale le domande sono inferiori ai posti messi a disposizione), seguita da Milano (8% di posti in meno), Bologna e Firenze (13/14%), denunciano altresì le forti carenze di Palermo e Napoli (circa il 50% di posti insufficienti), unite a quelle di Cagliari, Catania, Roma e Trieste (un terzo in meno rispetto alla domanda);
- L'incidenza della spesa annua sul reddito conferma l'evidenza di una spiccata variabilità territoriale, che va dalle quote più basse di Napoli (3,3%), Cagliari (3,9%), Roma (5,2%), Bari (5,8%), a quelli maggiori di Torino (11,5%), Firenze (11,4%) e Trieste (10%).

A1.1 Il quadro normativo e gli obiettivi

In Italia il servizio nido, rivolto ai bambini fino ai tre anni, è stato istituito ufficialmente con la legge innovativa 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.

A1.2 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.

La retta mensile risulta, in generale, differenziata anche rispetto alla frequenza dei bambini a tempo lungo (più di sei ore al giorno) o a tempo corto, e, talvolta, al numero di figli iscritti presso l'asilo stesso; gli scaglioni tariffari sono proporzionali al reddito Isee del nucleo familiare e sono caratterizzati da una forte eterogeneità comunale, in funzione dei diversi scaglioni di reddito e fasce di esenzione stabilite.

Per il calcolo del costo di cittadinanza i dati delle tariffe degli asili nido sono stati forniti dagli uffici comunali delle città metropolitane osservate.

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 ad una omogenea classe di reddito Isee (18.000 euro), 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 di età aventi diritto.

Nell'ambito delle 14 città oggetto di analisi, le rette mensili più care si pagano a Torino (euro 346), Firenze (343) e Trieste (300); le città con le quote più vantaggiose risultano, invece, Napoli (100), Cagliari (118), Roma (156).

Tab. A1.1 – Spesa mensile per asilo nido nelle città metropolitane (2007 – ISEE 18.000 euro)

| Città | Euro | N.I. media=100 |
|----------|------|----------------|
| Torino | 346 | 158,7 |
| Milano | 232 | 106,4 |
| Genova | 234 | 107,3 |
| Venezia | 197 | 90,4 |
| Trieste | 300 | 137,6 |
| Bologna | 243 | 111,5 |
| Firenze | 343 | 157,3 |
| Roma | 156 | 71,6 |
| Napoli | 100 | 45,9 |
| Bari | 175 | 80,3 |
| Messina | 212 | 97,2 |
| Catania | 184 | 84,4 |
| Palermo | 212 | 97,2 |
| Cagliari | 118 | 54,1 |
| Media | 218 | 100,0 |

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

A1.3 Indicatori di quantità e qualità

Un indicatore quantitativo di adeguatezza dell'offerta espresso dalla quota di posti disponibili negli asili rispetto alla popolazione compresa tra 0 e 3 anni, misurato nel contesto di una recente indagine⁴, consente il raffronto tra i 14 comuni capoluogo e fa emergere una chiara differenza tra le aree monitorate: i comuni del centro nord, eccettuata Genova (7,8%), nella quale tuttavia le domande risultano tutte soddisfatte, si situano, infatti, al di sopra del 10% (con le quote di vertice di Bologna, pari al 26%, e di Firenze, al 21%), mentre cinque grandi città del Sud (esclusa Cagliari al 9,8%) presentano una copertura inferiore alla media Italia, peraltro non eccellente (6%).

Le liste di attesa (media nazionale 24%), mentre pongono in risalto la posizione di completa soddisfazione di Genova (nella quale le domande sono inferiori ai posti messi a disposizione) seguita da Milano (8% di posti in meno), Bologna e Firenze (13/14%), denunciano altresì le forti carenze di Palermo e Napoli (circa il 50% di posti insufficienti), unite a quelle di Cagliari, Catania, Roma e Trieste (un terzo in meno rispetto alla domanda).

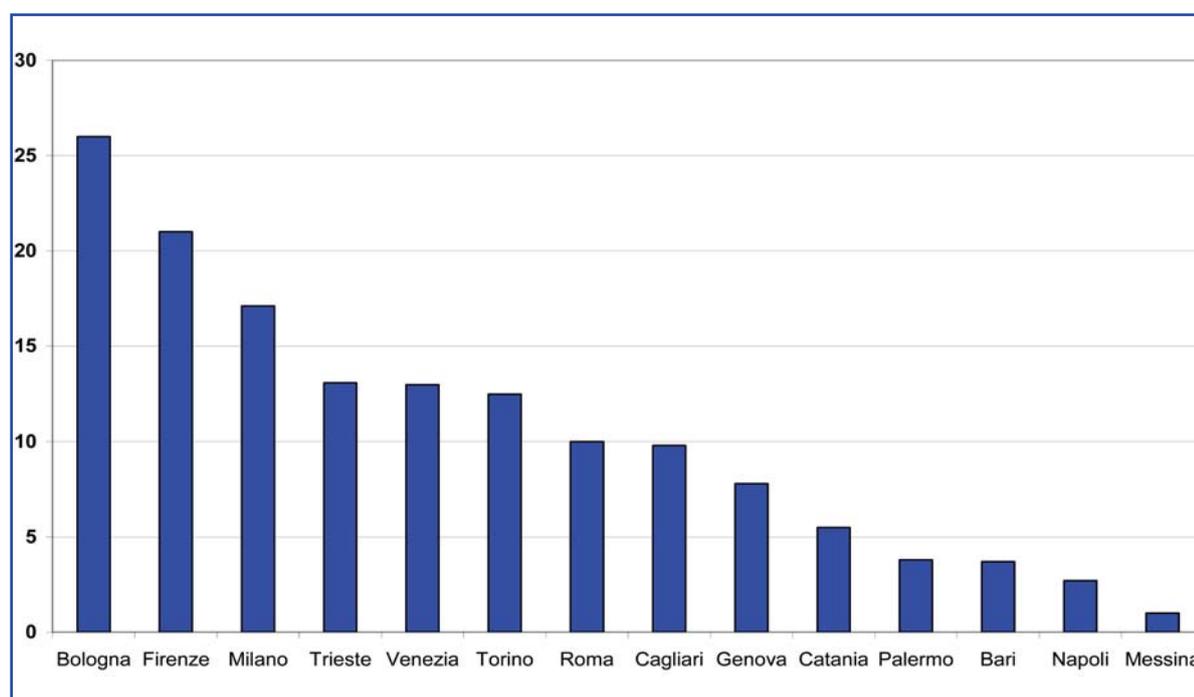
⁴ Cittadinanzattiva, *Gli asili nido comunali, tra caro retta e liste di attesa*, Roma, luglio 2008.

Tab. A1.2 – Strutture e utenza nelle città metropolitane (2006)

| Città | Nidi comunali | Posti disponibili | Domande presentate | % posti mancanti su domande | % copertura su utenza (zero-tre anni) |
|--------------|---------------|-------------------|--------------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| Torino | 53 | 3.815 | 5.408 | 29,5 | 12,5 |
| Milano | 170 | 8.128 | 8.847 | 8,1 | 17,1 |
| Genova | 33 | 1.431 | 1.303 | 0 | 7,8 |
| Venezia | 24 | 1.074 | 1.461 | 26,5 | 13,0 |
| Trieste | 24 | 797 | 1.181 | 32,5 | 13,1 |
| Bologna | 65 | 2.936 | 3.361 | 12,6 | 26,0 |
| Firenze | 74 | 2.433 | 2.834 | 14,1 | 21,0 |
| Roma | 168 | 10.536 | 16.322 | 35,4 | 10,0 |
| Napoli | 25 | 1.092 | 2.010 | 45,7 | 2,7 |
| Bari | 4 | 426 | 563 | 24,3 | 3,7 |
| Messina | 2 | 73 | 95 | 23,2 | 1,0 |
| Catania | 15 | 681 | 1.052 | 35,3 | 5,5 |
| Palermo | 25 | 1.079 | 2.086 | 48,3 | 3,8 |
| Cagliari | 17 | 399 | 625 | 36,2 | 9,8 |
| Totale città | 699 | 34.900 | 47.148 | 26,0 | 10,2 |
| Resto Italia | 2.411 | 95.344 | 124.254 | 23,2 | 5,2 |
| Italia | 3.110 | 130.244 | 171.402 | 24,0 | 6,0 |

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

Fig. A1.1 – Posti disponibili negli asili nido rispetto alla popolazione 0-3 anni (%)



Fonte: Elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati Cittadinanzattiva

In termini di incidenza di spesa per asili nido (12 mesi) sul reddito annuo (36.000 euro), la quota conferma l'evidenza di una spiccata variabilità territoriale, che va dai livelli inferiori di Napoli (3,3%), Cagliari (3,9%), Roma (5,2%), Bari (5,8%), a quelli maggiori di Torino (11,5%), Firenze (11,4%) e Trieste (10%).

Tab. A1.3 – Spesa per asili nido nelle città metropolitane (Isee 18.000 euro)

| Città | Retta mensile (euro) | Spesa annua (euro) | % spesa/reddito (36.000 €) |
|----------|----------------------|--------------------|----------------------------|
| Torino | 346 | 4.152 | 11,5 |
| Milano | 232 | 2.784 | 7,7 |
| Genova | 234 | 2.808 | 7,8 |
| Venezia | 197 | 2.364 | 6,6 |
| Trieste | 300 | 3.600 | 10,0 |
| Bologna | 243 | 2.916 | 8,1 |
| Firenze | 343 | 4.116 | 11,4 |
| Roma | 156 | 1.872 | 5,2 |
| Napoli | 100 | 1.200 | 3,3 |
| Bari | 175 | 2.100 | 5,8 |
| Messina | 212 | 2.544 | 7,1 |
| Catania | 184 | 2.208 | 6,1 |
| Palermo | 212 | 2.544 | 7,1 |
| Cagliari | 118 | 1.416 | 3,9 |

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. È 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 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 un'addizionale provinciale fino al 5%; le uniche città che non applicano la massima quota prevista sono Firenze e Bari, ma, rispettivamente, il 3% e il 4%;
- Le città in cui la spesa è più bassa (al lordo delle imposte) per le tipologie familiari osservate sono Firenze (127 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 Roma (276 euro) e Catania (260 euro).

A2.1 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. Uno dei punti fermi del quadro settoriale rimane l'obiettivo di autosufficienza a livello di ATO (che corrisponde all'incirca al territorio provinciale) o almeno a livello regionale.

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 attuativi⁵.

A2.1.1 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 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.

A2.1.2 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

⁵ *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).*

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 e 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.

A2.1.3 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.

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 Ronchi⁶

A2.1.4 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

⁶ 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.

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.

A2.1.5 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 dalle varie categorie di utenti: con ciò si supera quindi la precedente impostazione che indicava nella tariffa puntuale uno dei principali strumenti 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 precedente⁷.

A2.1.6 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 l'approvazione dei Piani Finanziari, mentre la riscossione della tariffa viene attribuita in via esclusiva ed automatica ai soggetti affidatari del servizio⁸.

A2.1.7 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 Tarsu⁹.

⁷ 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.

⁸ Secondo il Decreto Ronchi, era invece facoltà del comune decidere se gestire direttamente la riscossione o delegarla al soggetto affidatario del servizio.

⁹ Nelle città in cui ancora vige la Tarsu, il prelievo tributario non copre necessariamente la totalità dei costi del servizio.

La Tab.A2.1 mostra la spesa 2007 per il servizio di igiene urbana con riferimento alla tipologia familiare considerata (3 persone/80 mq/ISEE 18.000 euro); per la città di Torino, che, con un livello ISEE pari a 18.000 euro, prevede una riduzione del 20%, è evidenziato anche il valore ridotto della tariffa.

Il regime fiscale prevede l'IVA, stabilita nella misura del 10%, e un'addizionale provinciale non superiore al 5%; solo Firenze e Bari non applicano la quota massima prevista, ma, rispettivamente, il 3% e il 4%, e sono anche quelle con un costo contenuto per tutte le tipologie familiari osservate; da segnalare, inoltre, che Firenze – con il minor prelievo in assoluto – ha già introdotto la tariffa e finanzia quindi il 100% dei costi del servizio.

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

| Città | Valori assoluti (euro) | N.I. Media=100 |
|------------|------------------------|----------------|
| Torino (*) | 145,72 | 69,80 |
| Torino | 182,15 | 87,25 |
| Milano | 209,76 | 100,48 |
| Genova | 186,48 | 89,33 |
| Venezia | 214,06 | 102,54 |
| Trieste | 247,48 | 118,55 |
| Bologna | 185,84 | 89,02 |
| Firenze | 126,82 | 60,75 |
| Roma | 275,99 | 132,20 |
| Napoli | 226,32 | 108,41 |
| Bari | 153,22 | 73,40 |
| Messina | 200,56 | 96,07 |
| Catania | 260,36 | 124,72 |
| Palermo | 208,84 | 100,04 |
| Cagliari | 244,72 | 117,23 |
| Media | 208,76 | 100,00 |

(*) Con riduzione del 20% per ISEE entro 18.000 Euro.

A2.2 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 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.

A2.2.1 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 ermo valorizzate;
- 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, le 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 produttori¹⁰.

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

A2.3 Indicatori di qualità del servizio

L'indicatore di qualità del servizio di gestione dei rifiuti regolamentato a livello nazionale è costituito dalla percentuale di raccolta differenziata.

La principale novità rispetto alla normativa precedente è la possibilità – in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi riferiti agli imballaggi a livello locale – di adottare con DPCM misure economiche differenziate per materiale e proporzionali allo scarto rilevato, il cui introito viene messo a disposizione del MATT per promuovere prevenzione, RD, azioni di riciclo e di recupero (art. 220, comma 5).

Per il 2006 è stato riproposto l'obiettivo del 35% che il decreto Ronchi aveva già fissato per il 2003 (senza tuttavia prevedere sanzioni), rispettato solo da un numero relativamente limitato di comuni tutti localizzati nel nord del paese.

¹⁰ 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.

Tab. A2.2 – Obiettivi di raccolta differenziata (A) e di recupero e riciclo imballaggi (B)

| (A) – Raccolta differenziata | | (B) – Imballaggi – Obiettivo 2008 | |
|------------------------------|-----|-----------------------------------|---------|
| | | Recupero | Riciclo |
| 2006 | 35% | 60% | 55-80% |
| 2007 | 40% | Vetro | 60% |
| 2008 | 45% | Carta | 60% |
| 2009 | 50% | Metalli | 50% |
| 2011 | 60% | Legno | 35% |
| 2012 | 65% | Plastica | 26% |

Fonte: D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Decreto ambientale), art. 205 e Allegato E, e L. 296/06.

La Legge Finanziaria 2007 (legge 27 novembre 2006, n. 296) ha previsto inoltre alcuni obiettivi di RD intermedi rispetto a quelli stabiliti con il DA, incaricando le Regioni di commissariare gli ATO che non li rispettano: 40% nel 2007, 50% nel 2009 e 60% nel 2011. I risultati riferiti alle città metropolitane in termini di percentuali di raccolta differenziata evidenziano le variazioni intercorse tra il 2003 e il 2006, nonché lo scarto rispetto all'obiettivo di legge 2006 del 35%.

Tab. A2.3 – Raccolta differenziata al 2003 e 2006 (%)

| Città | 2003 | 2006 | 2006/2003 | Scarto% su obiettivo 35% |
|----------|------|------|-----------|--------------------------|
| Torino | 26,7 | 36,7 | +10,0 | 1,7 |
| Milano | 29,2 | 31,4 | +2,2 | -3,6 |
| Genova | 12,2 | 12,1 | -0,1 | -22,9 |
| Venezia | 16,6 | 23,5 | +6,9 | -11,5 |
| Trieste | 13,7 | 17,0 | +3,3 | -18,0 |
| Bologna | 19,3 | 20,5 | +1,2 | -14,5 |
| Firenze | 26,7 | 30,4 | +3,7 | -4,6 |
| Roma | 10,6 | 16,0 | +5,4 | -19,0 |
| Napoli | 7,1 | 8,9 | +1,8 | -26,1 |
| Bari | 12,5 | 18,3 | +5,8 | -16,7 |
| Messina | 1,6 | 1,9 | +0,3 | -33,1 |
| Catania | 3,3 | 6,3 | +3,0 | -28,7 |
| Palermo | 6,3 | 11,7 | +5,4 | -23,3 |
| Cagliari | 1,5 | 9,8 | +8,3 | 25,2 |

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati APAT, Rapporto Rifiuti 2007.

L'obiettivo è stato rispettato solo da Torino (con un incremento del 10% in quattro anni); Milano e Firenze si sono avvicinate, mentre tutte le altre hanno raggiunto risultati nettamente inferiori, particolarmente insoddisfacenti per quelle meridionali. Unica città settentrionale nella parte bassa della classifica è Genova, che per di più registra anche una lieve diminuzione della percentuale nel quadriennio osservato, mentre Bari è la città meridionale più efficace, con una RD superiore al 18% e un incremento nel periodo quasi del 6%. Roma si trova nella parte medio bassa della classifica, con una RD del 16% e un incremento del 5,4%.

A2.3.1 Indicatori dimensionali

Il servizio nelle città metropolitane può essere confrontato tramite diversi indicatori dimensionali, di qualità ed efficacia.

Dal punto di vista dimensionale, l'organizzazione del servizio di igiene urbana dipende soprattutto dalla quantità di RSU prodotti, in gran parte proporzionale alla popolazione, tenuto presente che la produzione di rifiuti pro capite nelle principali città metropolitane varia notevolmente, dai 486 kg/abitante/anno di Trieste agli 815 di Catania. I differenziali pro capite possono dipendere sia dall'incidenza del settore terziario e/o turistico nelle varie città, sia dall'effettiva adozione delle politiche che le pubbliche amministrazioni locali possono attuare in favore della prevenzione.

Per quanto riguarda la dimensione della raccolta differenziata, totale e pro capite, è invece determinante l'organizzazione del servizio: l'esperienza ha mostrato che per massimizzare i quantitativi è indispensabile adottare il metodo porta a porta; per raggiungere e/o superare gli obiettivi di legge è inoltre necessario estendere la differenziazione a tutte le frazioni potenzialmente riutilizzabili o riciclabili. Anche in questo caso i livelli variano notevolmente dai 11 kg/abitante di Messina ai 226 di Torino.

Osservando i RSU totali che entrano nel ciclo dei rifiuti, si nota che Roma presenta una quantità da gestire più che doppia rispetto a Milano, seconda città in Italia per produzione di RSU, ma che la raccolta differenziata è solo di poco superiore; lo squilibrio fra quantità differenziate e indifferenziate è ancora più marcato rispetto a città come Torino. In generale, si osserva che mentre la raccolta differenziata è influenzata dal fattore geografico (le città meridionali presentano tutte bassi livelli di RD), il quantitativo totale di rifiuti prodotti non è significativamente correlato a questo aspetto.

Tab. A2.4 – Indicatori di produzione e raccolta dei rifiuti nelle città metropolitane (2006)

| Città | Popolazione | RSU (t) | RSU per abitante (kg/ab/anno) | RD (t) | RD per abitante (kg/ab/anno) |
|----------|-------------|-----------|-------------------------------|---------|------------------------------|
| Torino | 900.569 | 553.856 | 615 | 203.224 | 226 |
| Milano | 1.303.437 | 736.017 | 565 | 231.156 | 177 |
| Genova | 615.686 | 307.783 | 500 | 37.318 | 61 |
| Venezia | 268.934 | 204.271 | 760 | 48.054 | 179 |
| Trieste | 205.363 | 99.737 | 486 | 16.969 | 83 |
| Bologna | 373.026 | 218.932 | 587 | 36.032 | 111 |
| Firenze | 365.966 | 264.210 | 722 | 44.944 | 120 |
| Roma | 2.705.603 | 1.763.749 | 652 | 281.596 | 104 |
| Napoli | 975.139 | 588.822 | 604 | 52.394 | 54 |
| Bari | 325.052 | 196.987 | 606 | 15.546 | 52 |
| Messina | 245.159 | 134.110 | 547 | 2.611 | 11 |
| Catania | 301.564 | 245.666 | 815 | 80.442 | 220 |
| Palermo | 666.552 | 450.902 | 676 | 52.667 | 79 |
| Cagliari | 159.312 | 101.157 | 635 | 9.895 | 62 |

RSU: rifiuti solidi urbani; RD: raccolta differenziata.

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati APAT, Rapporto Rifiuti 2007.

A2.3.2 Indicatori di qualità ed efficacia

L'efficacia del servizio di igiene urbana può essere valutata con altri indicatori, ricollegabili alla normativa di settore, che raccomanda di promuovere la prevenzione e prescrive di chiudere il ciclo dei rifiuti a livello provinciale minimizzando il ricorso alla discarica, con il divieto assoluto di smaltire per questa via rifiuti non pretrattati.

La prevenzione può essere promossa dalle amministrazioni locali attraverso campagne di sensibilizzazione, ma soprattutto attraverso la promozione della vendita di prodotti sfusi e di contenitori riutilizzabili, nonché di accordi con il Consorzio Nazionale Imballaggi (Co.Na.I) per la riduzione dell'incidenza in volume e in peso degli imballaggi rispetto al prodotto.

Una buona misura dell'efficacia delle politiche di prevenzione è l'osservazione dell'andamento nel tempo della produzione totale di RSU pro capite: fra il 2003 e il 2006 solo quattro città sono riuscite a ridurre la quantità di rifiuti complessivamente prodotti per abitante: il primato spetta a Genova, che alla riduzione più significativa associa il più basso livello di produzione pro capite; segue Milano con livelli di riduzione del 3%; quindi Catania (-2%) e Bari che ha potuto mantenere la crescita zero. Una performance molto positiva è anche quella di Trieste, che associa una bassa crescita alla minima produzione pro capite del campione. Tutte le altre città registrano, invece, aumenti nella produzione per abitante: più contenuti per Firenze (0,7%), molto elevati per Napoli (12%), Venezia (10%) e Messina (9%). Roma si posiziona nella parte non brillante della classifica, con un incremento del 4% nel periodo.

Tab. A2.5 – Produzione di RSU per abitante al 2003 e 2006 (kg/abitante/anno)

| Città | 2003 | 2006 | Var. % 2003/2006 |
|----------|------|------|------------------|
| Torino | 573 | 615 | +7,3 |
| Milano | 582 | 565 | -2,9 |
| Genova | 522 | 500 | -4,2 |
| Venezia | 693 | 760 | +9,7 |
| Trieste | 478 | 486 | +1,7 |
| Bologna | 569 | 587 | +3,2 |
| Firenze | 717 | 722 | +0,7 |
| Roma | 627 | 652 | +4,0 |
| Napoli | 541 | 604 | +11,6 |
| Bari | 606 | 606 | 0 |
| Messina | 502 | 547 | +9,0 |
| Catania | 829 | 815 | -1,7 |
| Palermo | 627 | 676 | +7,8 |
| Cagliari | 593 | 635 | +7,1 |

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati APAT, Rapporto Rifiuti 2007.

Per quanto riguarda il ciclo dei rifiuti, un indicatore che fornisce informazioni almeno parziali sulla sostenibilità a livello provinciale (ATO) è costituito dal fabbisogno teorico di discarica (FTD)¹¹, che fornisce una misura della capacità annuale di discarica necessaria al sistema provinciale di gestione dei rifiuti. È calcolato sommando alle quantità avviate direttamente a discarica (discarica effettiva) i residui delle varie forme di trattamento (quantità di rifiuto differenziate, sottoposte a trattamento meccanico biologico, incenerite) stimati secondo coefficienti tecnici medi. Questa metodologia – basata su dati in parte rilevati, in parte presunti – pur rappresentando il cavallo di battaglia di tale indicatore (sintetico e facilmente calcolabile) nella descrizione della maggior parte delle situazioni “normali”, costituisce tuttavia il suo punto debole nel caso di alcune situazioni “anomale” dal punto di vista tecnico/impiantistico. È il caso, ad esempio, della Provincia di Napoli cui, in virtù degli impianti di produzione di ecoballe (che assorbono il 92% del rifiuto prodotto), viene attribuito un FTD più contenuto di quanto non sia in realtà, non riuscendo a cogliere bene la situazione di emergenza che è indubbiamente una delle peggiori del paese¹².

Tab. A2.6 – Percentuali di raccolta, trattamento, smaltimento e FTD sul totale RSU (2005)

| Province | RD | Biostabilizzazione | Incenerimento | Discarica effettiva | FTD |
|----------|----|--------------------|---------------|---------------------|-----|
| Torino | 36 | 3 | 0 | 66 | 65 |
| Milano | 43 | 8 | 37 | 0 | 28 |
| Genova | 20 | 0 | 0 | 73 | 81 |
| Venezia | 32 | 43 | 9 | 39 | 54 |
| Trieste | 14 | 0 | 118 | 0 | 0 |
| Bologna | 22 | 31 | 29 | 65 | 50 |
| Firenze | 33 | 31 | 1 | 29 | 62 |
| Roma | 12 | 9 | 0 | 84 | 87 |
| Napoli | 8 | 92 | 0 | 7 | 74 |
| Bari | 10 | 0 | 0 | 95 | 90 |
| Messina | 2 | 0 | 8 | 103 | 92 |
| Catania | 6 | 0 | 0 | 93 | 95 |
| Palermo | 6 | 0 | 0 | 93 | 95 |
| Cagliari | 10 | 6 | 27 | 69 | 68 |

¹¹ Fonte: ONR. Si tratta della somma dei RSU smaltiti in discarica e dei residui stimati dei vari trattamenti. La formula del FTD è = Totale RSU – (95%RD + 80% RSU a incenerimento + 60% RSU a biostabilizzazione). Può essere calcolato anche in percentuale sui RSU: $FTD\% = FTD / \text{Totale RSU}$. Più il valore FTD è vicino al 100%, più il sistema locale dipende dalla discarica; viceversa, bassi valori FTD indicano un sistema impiantistico di trattamento più sviluppato.

¹² Il malinteso nasce dall’equivoco, che l’indicatore non può cogliere, sulla qualità del prodotto degli impianti di biostabilizzazione napoletani, che, anziché produrre CDR a norma realizzano un prodotto non idoneo ad essere utilizzato come combustibile, che quindi viene accumulato (creando antiestetiche e ingestibili discariche a cielo aperto) o esportato con costi notevoli.

RD: Raccolta Differenziata; FTD: Fabbisogno Teorico di Discarica.

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati ONR, Rapporto Annuale sulla Gestione dei Rifiuti, 2006.

Tendenzialmente, alti livelli di RD implicano bassa dipendenza dalla discarica; tuttavia, il territorio delle città metropolitane con FTD più basso (Trieste, Milano) è caratterizzato dalla presenza di un termovalorizzatore, che chiude il ciclo in modo totalmente indipendente dalla discarica. La realizzazione, invece, di impianti di biostabilizzazione per un'elevata potenzialità di trattamento dell'indifferenziato e produzione di CDR, priva della programmata presenza di impianti di termovalorizzazione, può condurre a situazioni instabili, come il citato caso napoletano. All'estremo opposto si trovano situazioni come quella di Palermo, della Sicilia in generale o di Roma, con un modello di gestione che al 2005 è ancora assolutamente orientato alla discarica. La Provincia di Roma, infatti, con una RD ferma al 12% e una discarica effettiva dell'84% è ancora lontana da una chiusura sostenibile del ciclo dei rifiuti. La Tab. A2.7 fornisce una misura dell'efficacia degli interventi per la riduzione dei conferimenti in discarica a livello provinciale (ATO), evidenziando il quantitativo annuo pro capite smaltito e la variazione fra il 2004 e il 2005. La situazione è molto variabile fra le province osservate, con Milano e Trieste che dichiarano una discarica effettiva zero (lo smaltimento dei RSU non differenziati avviene per incenerimento) e città come Catania, Roma e Palermo che presentano uno smaltimento in discarica pro capite di oltre 500 kg/abitante e percentuali di variazione non significative. Fra le province con bassi livelli di discarica per abitante e trend significativamente decrescenti si trovano invece Napoli e Firenze: mentre per Napoli si tratta tuttavia del trattamento dell'indifferenziato in ecoballe non a norma (-44% di discarica pro capite), Firenze è riuscita a diminuire lo smaltimento rispettivamente del 4% e del 20% mediante interventi adeguati dal punto di vista della chiusura del ciclo. In controtendenza, Cagliari (+16%), Bologna (+13%), Torino (+5%) e Venezia (+4%) registrano un aumento di discarica effettiva per abitante, mentre le altre città mostrano un trend decrescente (soprattutto Genova, -4,3%), ma quantitativi ancora rilevanti (425 kg/abitante).

Tab. A2.7 – Discarica effettiva per abitante (2004/2005; dati in kg/abitante/anno)

| Province | 2004 | 2005 | Var. % 2004/2005 |
|----------|------|------|------------------|
| Torino | 330 | 346 | 4,9 |
| Milano | 0 | 0 | 0 |
| Genova | 445 | 425 | -4,3 |
| Venezia | 238 | 247 | 3,79 |
| Trieste | 0 | 0 | 0 |
| Bologna | 336 | 379 | 12,5 |
| Firenze | 203 | 195 | -4,1 |
| Roma | 562 | 554 | -1,4 |
| Napoli | 68 | 38 | -44,0 |
| Bari | 466 | 465 | -0,1 |
| Messina | 432 | 420 | -2,8 |
| Catania | 587 | 596 | 1,6 |
| Palermo | 540 | 538 | -0,4 |
| Cagliari | 323 | 373 | 15,5 |

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati ONR, Rapporto sulla Gestione dei Rifiuti, anni 2005 e 2006.

Milano e Trieste rappresentano pertanto le città più efficaci nel rispetto degli aspetti delle normative ambientali sul ciclo dei rifiuti, con posizioni di eccellenza anche in confronto alle principali città europee; Firenze nel complesso si sta avvicinando alle buone pratiche, quasi azzerando la crescita dei RSU, raggiungendo livelli soddisfacenti di RD e riducendo drasticamente i conferimenti in discarica; Genova invece ha avuto buoni risultati dalle campagne di prevenzione ma mostra scarsi effetti nella raccolta differenziata e, nonostante alcuni segnali positivi, non è ancora dotata di un valido sistema impiantistico per la chiusura del ciclo dei rifiuti. Fra le città meridionali, Bari si distingue per i buoni risultati nella fase a monte, mentre è ancora indietro per quelle a valle; le altre città del Sud presentano invece situazioni critiche per tutti gli aspetti osservati.

Roma si trova in posizione medio bassa per tutti gli indicatori, evidenziando una situazione non ancora idonea ad uscire dall'emergenza per condurre l'ATO ad una gestione sostenibile del ciclo.

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, Lazio e Sardegna non applicano ticket; la Campania applica un ticket intermedio (1,5 Euro per ricetta); tutte le altre regioni applicano lo stesso ticket (2 euro per ricetta);
- 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 pro capite varia dal minimo di Trieste (117 euro) alla quota più alta di Milano (174 euro).

A3.1 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, ha 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 l'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 Nazionale¹³;
- 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 e

¹³ Risorse proporzionali alla quantità e qualità di prestazioni erogate, in sostituzione dei rimborsi a piè di lista.

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.

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 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.

A3.2 Criteri 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.

Per le prestazioni di assistenza farmaceutica, a seguito della soppressione dei previgenti ticket nazionali sui farmaci di fascia A e B¹⁴, non è al momento prevista – a livello statale – alcuna misura di compartecipazione alla spesa. Il che, tuttavia, non esclude che specifici ticket possano essere introdotti a livello regionale, in conseguenza della riconosciuta facoltà per

¹⁴ Art. 85, comma 2, L. 23 dicembre 2000, n. 388.

le Regioni di introdurre misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, al fine di provvedere alla copertura di eventuali disavanzi di gestione accertati o stimati.

Nel settore farmaceutico, la soppressione dei ticket nazionali e la conseguente esplosione della spesa farmaceutica consentono pertanto alle Regioni un ampio margine di manovra nell'introduzione di nuovi ticket, che rappresenta una delle misure strumentali atte a garantire, a livello regionale, il contenimento della spesa farmaceutica convenzionata entro il tetto programmato fissato a livello nazionale¹⁵.

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 Sanità¹⁶. 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 effettivi¹⁷. Le tariffe ministeriali sono state recentemente aggiornate con DM 12 settembre 2006 (Aggiornamento delle tariffe per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale).

Tenendo presenti i ticket delle varie regioni, è stata calcolata la spesa pro capite 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 10 farmaci, un codice bianco di pronto soccorso, 2 impegnative per analisi e due visite specialistiche (una visita cardiologia e una ginecologica). Nel complesso delle prestazioni considerate la spesa sanitaria pro capite varia dal minimo di Trieste (117,24 euro) alla quota più alta di Milano (174,20 euro).

¹⁵ *A decorrere dall'anno 2002, infatti, l'onere a carico del Servizio sanitario nazionale per l'assistenza farmaceutica territoriale non può superare, a livello nazionale ed in ogni singola regione, il 13% della spesa sanitaria complessiva. Alcune Regioni hanno tuttavia rinunciato ad applicare il ticket sui farmaci; a livello delle città metropolitane oggetto del calcolo del costo di cittadinanza, a Trieste, Bologna, Firenze, Roma e Cagliari non si paga alcun ticket sui farmaci.*

¹⁶ *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.*

¹⁷ *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.*

Tab. A3.1 – Simulazione di spesa sanitaria per abitante nelle città metropolitane (euro – 2007)

| Città | 10 prescrizioni farmaci | 1 codice bianco PS | 2 impegnative analisi | 2 visite specialistiche | Totale |
|----------|-------------------------|--------------------|-----------------------|-------------------------|--------|
| Torino | 20,00 | 25,00 | 72,30 | 37,20 | 154,50 |
| Milano | 20,00 | 25,00 | 92,00 | 37,20 | 174,20 |
| Genova | 20,00 | 25,00 | 72,30 | 37,20 | 154,50 |
| Venezia | 20,00 | 25,00 | 72,30 | 37,20 | 154,50 |
| Trieste | 0 | 7,74 | 72,30 | 37,20 | 117,24 |
| Bologna | 0 | 23,00 | 72,30 | 37,20 | 132,50 |
| Firenze | 0 | 25,00 | 72,30 | 37,20 | 134,50 |
| Roma | 0 | 25,00 | 72,30 | 37,20 | 134,50 |
| Napoli | 15,00 | 25,00 | 72,30 | 37,20 | 149,50 |
| Bari | 20,00 | 25,00 | 72,30 | 37,20 | 154,50 |
| Messina | 20,00 | 25,00 | 76,30 | 37,20 | 158,50 |
| Catania | 20,00 | 25,00 | 76,30 | 37,20 | 158,50 |
| Palermo | 20,00 | 25,00 | 76,30 | 37,20 | 158,50 |
| Cagliari | 0 | 25,00 | 72,30 | 57,20 | 154,50 |

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE

La spesa farmaceutica al 2006 nelle Regioni cui appartengono le città metropolitane mette in evidenza la compartecipazione dei cittadini per ricetta che si aggira intorno ai 20 centesimi nelle Regioni in cui il ticket è nullo, mentre è più elevata nelle altre Regioni, fino a superare i 2 euro in Lombardia. La spesa regionale pro capite per l'assistenza farmaceutica più alta risulta invece nel Lazio (285 euro per abitante) e più bassa nel Veneto (170 euro), contro una media italiana di 211 euro.

La stima invece della spesa farmaceutica netta al 2007, calcolata sulla base della variazione riferita al periodo gennaio-novembre 2007 rispetto al 2006, fa registrare un incremento della compartecipazione dei cittadini e una corrispondente diminuzione della spesa netta regionale: a livello nazionale, la partecipazione media per ricetta passa, infatti, da 80 centesimi a poco più di un euro, mentre la spesa netta per ricetta da 24,51 euro scende a 21,83 euro.

Tab. A3.2 – Spesa farmaceutica nelle Regioni delle città metropolitane (2006)

| Regioni | Spesa Farmaceutica convenzionata netta | | | Compartecipazione dei cittadini | | | | Ricette | |
|---------------|--|---------------------|--------------------------------|---------------------------------|---------------------|------------------------------------|---|--------------------|----------------------|
| | Totale (milioni euro) | Per abitante (euro) | Spesa media per ricetta (euro) | Totale (milioni euro) | Per abitante (euro) | % spesa farmaceutica convenzionata | Partecipazione media per ricetta (euro) | Totali (000 unità) | Per abitante (unità) |
| Piemonte | 800,82 | 184,90 | 24,45 | 62,64 | 14,46 | 7,82 | 1,91 | 32.747,1 | 7,6 |
| Lombardia | 1.681,77 | 179,00 | 26,43 | 137,71 | 14,66 | 8,19 | 2,16 | 63.633,0 | 6,8 |
| Liguria | 378,18 | 237,50 | 25,29 | 8,64 | 5,42 | 2,28 | 0,58 | 14.954,2 | 9,4 |
| Veneto | 799,23 | 170,10 | 24,47 | 58,68 | 12,49 | 7,34 | 1,80 | 32.659,4 | 7,0 |
| Friuli V.G. | 237,85 | 197,40 | 25,31 | 1,89 | 1,57 | 0,79 | 0,20 | 9.399,1 | 7,8 |
| Emilia R. | 793,38 | 191,10 | 22,34 | 7,39 | 1,78 | 0,93 | 0,21 | 35.509,0 | 8,6 |
| Toscana | 674,58 | 187,50 | 20,89 | 6,65 | 1,85 | 0,99 | 0,21 | 32.287,6 | 9,0 |
| Lazio | 1.503,09 | 285,20 | 28,87 | 11,37 | 2,16 | 0,76 | 0,22 | 52.066,0 | 9,9 |
| Campania | 1.219,77 | 210,70 | 22,38 | 13,91 | 2,40 | 1,14 | 0,26 | 54.491,3 | 9,4 |
| Puglia | 932,18 | 229,10 | 24,32 | 28,03 | 6,89 | 3,01 | 0,73 | 38.329,1 | 9,4 |
| Sicilia | 1.305,90 | 260,50 | 25,84 | 53,01 | 10,57 | 4,06 | 1,05 | 50.545,0 | 10,1 |
| Sardegna | 372,56 | 225,80 | 25,02 | 2,92 | 1,77 | 0,78 | 0,20 | 14.890,7 | 9,0 |
| Altre regioni | 1.634,32 | 212,52 | 22,77 | 21,79 | 2,83 | 1,33 | 0,30 | 71.778,7 | 9,3 |
| ITALIA | 12.333,64 | 211,00 | 24,51 | 414,62 | 7,09 | 3,36 | 0,82 | 503.290,1 | 8,6 |

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati Agenzia per i servizi sanitari regionali

Tab. A3.3 – Stima della spesa farmaceutica nelle Regioni delle città metropolitane (2007)

| Regioni | Spesa Farmaceutica convenzionata netta | | | Compartecipazione dei cittadini | | | | Ricette | |
|---------------|--|---------------------|--------------------------------|---------------------------------|---------------------|------------------------------------|---|--------------------|----------------------|
| | Totale (milioni euro) | Per abitante (euro) | Spesa media per ricetta (euro) | Totale (milioni euro) | Per abitante (euro) | % spesa farmaceutica convenzionata | Partecipazione media per ricetta (euro) | Totali (000 unità) | Per abitante (unità) |
| Piemonte | 823,25 | 190,08 | 23,76 | 61,80 | 14,27 | 7,51 | 1,78 | 34.646,4 | 8,0 |
| Lombardia | 1.624,59 | 172,91 | 24,48 | 142,52 | 15,17 | 8,77 | 2,15 | 66.369,2 | 7,1 |
| Liguria | 339,99 | 213,51 | 22,07 | 13,67 | 8,58 | 4,02 | 0,89 | 15.402,8 | 9,7 |
| Veneto | 780,85 | 166,19 | 22,18 | 63,40 | 13,49 | 8,12 | 1,80 | 35.206,8 | 7,5 |
| Friuli V.G. | 233,81 | 194,04 | 23,62 | 2,54 | 2,11 | 1,09 | 0,26 | 9.897,3 | 8,2 |
| Emilia R. | 768,00 | 184,98 | 20,62 | 10,43 | 2,51 | 1,36 | 0,28 | 37.248,9 | 9,0 |
| Toscana | 650,97 | 180,94 | 19,22 | 9,42 | 2,62 | 1,45 | 0,28 | 33.869,7 | 9,4 |
| Lazio | 1.307,69 | 248,12 | 23,78 | 21,37 | 4,05 | 1,63 | 0,39 | 54.981,7 | 10,4 |
| Campania | 1.113,65 | 192,37 | 20,34 | 47,97 | 8,29 | 4,31 | 0,88 | 54.763,7 | 9,5 |
| Puglia | 831,50 | 204,36 | 20,70 | 33,00 | 8,11 | 3,97 | 0,82 | 40.168,9 | 9,9 |
| Sicilia | 1.137,44 | 226,90 | 22,00 | 95,25 | 19,00 | 8,37 | 1,84 | 51.707,5 | 10,3 |
| Sardegna | 337,54 | 204,57 | 21,57 | 6,56 | 3,98 | 1,94 | 0,42 | 15.650,2 | 9,5 |
| Altre regioni | 1.521,02 | 197,79 | 20,14 | 33,35 | 4,34 | 2,19 | 0,44 | 75.521,7 | 9,8 |
| ITALIA | 11.470,28 | 196,23 | 21,83 | 541,28 | 9,26 | 4,72 | 1,03 | 525.434,9 | 9,0 |

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe su dati Agenzia per i servizi sanitari regionali

Tab. A3.4 – Variazioni % 2006-2007 della spesa farmaceutica (stima)

| Regioni | Spesa Farmaceutica Convenzionata Netta | Compartecipazione del cittadino | | | Ricette | |
|-------------|--|---------------------------------|------------------|------------------|-------------|--------------------------------|
| | | Totale (Euro) | % su spesa netta | Euro per ricetta | Totali (n.) | Spesa netta per ricetta (Euro) |
| Piemonte | 2,8% | -1,3% | -4,0% | -6,7% | 5,8% | -2,8% |
| Lombardia | -3,4% | 3,5% | 7,1% | -0,8% | 4,3% | -7,4% |
| Liguria | -10,1% | 58,3% | 76,0% | 53,7% | 3,0% | -12,7% |
| Veneto | -2,3% | 8,0% | 10,6% | 0,2% | 7,8% | -9,4% |
| Friuli V.G. | -1,7% | 34,7% | 37,0% | 27,9% | 5,3% | -6,6% |
| Emilia R. | -3,2% | 41,2% | 45,9% | 34,6% | 4,9% | -7,7% |
| Toscana | -3,5% | 41,7% | 46,8% | 35,1% | 4,9% | -8,0% |
| Lazio | -13,0% | 87,9% | 116,0% | 78,0% | 5,6% | -17,6% |
| Campania | -8,7% | 244,9% | 277,7% | 243,1% | 0,5% | -9,2% |
| Puglia | -10,8% | 17,8% | 32,0% | 12,4% | 4,8% | -14,9% |
| Sicilia | -12,9% | 79,7% | 106,3% | 75,6% | 2,3% | -14,9% |
| Sardegna | -94,0% | 124,9% | 3648,7% | 114,0% | 5,1% | -94,3% |
| ITALIA | -7,0% | 30,6% | 40,4% | 25,0% | 4,4% | -10,9% |

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati Agenzia per i servizi sanitari regionali

Dal quadro della spesa complessiva (al 2005) per il Servizio Sanitario Nazionale emerge che le regioni Lazio e Liguria presentano il maggior costo per abitante, con oltre 1.800 euro, rispetto al livello più basso della Puglia pari a 1.432 euro/abitante ed a quello medio nazionale (1.621 euro).

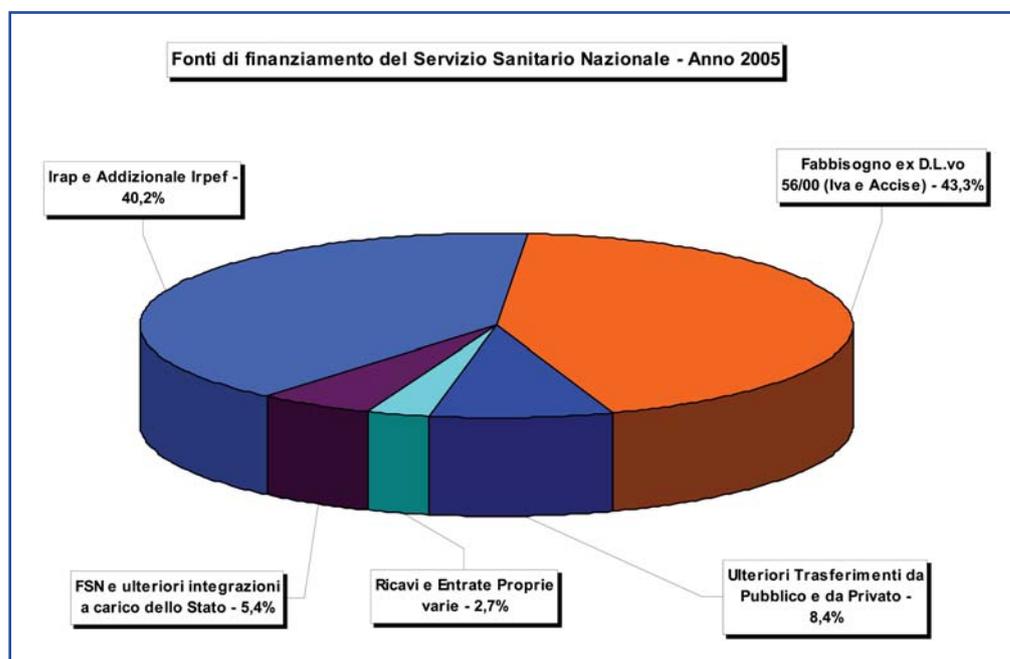
Tab. A3.5 - Distribuzione della spesa del SSN nelle Regioni delle città metropolitane (2005)

| REGIONI | Spesa del SSN (Milioni euro) | Per abitante (euro) |
|---------------|------------------------------|---------------------|
| Piemonte | 7.166,12 | 1.655 |
| Lombardia | 14.795,63 | 1.575 |
| Liguria | 2.918,39 | 1.833 |
| Veneto | 7.596,16 | 1.616 |
| Friuli V. G. | 1.997,23 | 1.658 |
| Emilia R. | 7.000,38 | 1.686 |
| Toscana | 5.891,25 | 1.637 |
| Lazio | 9.570,58 | 1.816 |
| Campania | 9.279,09 | 1.603 |
| Puglia | 5.826,96 | 1.432 |
| Sicilia | 7.799,85 | 1.556 |
| Sardegna | 2.628,37 | 1.593 |
| Altre regioni | 12.313,13 | 1.601 |
| ITALIA | 94.783,15 | 1.621 |

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe-MSE su dati Ministero della Salute – Sistema Informativo Sanitario e Istat – popolazione residente

Dal punto di vista del finanziamento, le entrate proprie coprono solo il 2,7% della spesa, mentre le fonti principali sono IVA e accise (43%) e le entrate regionali (Irap e addizionale Irpef, 40%); trasferimenti integrazioni a carico del SSN e trasferimenti pubblici e privati coprono il residuo (rispettivamente 5% e 8%).

Fig. A3.1 - Fonti di finanziamento del SSN (%) (2005)



A3.2.1 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 limiti¹⁸ – 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, Lazio e Sardegna non prevedono il ticket, stabilito invece in maniera diversificata dalle rimanenti.

A3.2.2 Indicatori di qualità dei servizi

I livelli essenziali di assistenza devono essere definiti dal Piano sanitario nazionale nel rispetto di cinque fondamentali principi: dignità della persona umana; bisogno di salute; equità nell'accesso all'assistenza sanitaria; qualità ed appropriatezza delle cure, con riguardo alle specifiche esigenze; economicità nell'impiego delle risorse.

Tab. A3.6 – Indici dimensionali del SSN nelle regioni delle città metropolitane (2005)

| Regioni | Adulti per medico generico | Bambini per pediatra | Visite Guardia Medica per 100.000 abitanti | Ambulatori e laboratori per 100.000 abitanti |
|--------------|----------------------------|----------------------|--|--|
| Piemonte | 1.095 | 1.203 | 12.586 | 10,4 |
| Lombardia | 1.207 | 1.109 | 9.562 | 3,4 |
| Liguria | 1.021 | 928 | 8.503 | 18,9 |
| Veneto | 1.149 | 1.094 | 10.795 | 4,5 |
| Friuli V. G. | 1.048 | 1.142 | 10.649 | 8,3 |
| Emilia R. | 1.111 | 885 | 15.305 | 6,6 |
| Toscana | 1.033 | 941 | 17.294 | 18,5 |
| Lazio | 966 | 920 | 2.450 | 6,5 |
| Campania | 1.081 | 1.127 | 18.851 | 5,5 |
| Puglia | 1.046 | 1.028 | 21.786 | 7,2 |
| Sicilia | 1.017 | 915 | 41.032 | 6,0 |
| Sardegna | 1.042 | 864 | 27.244 | 11,6 |
| ITALIA | 1.080 | 1.029 | 17.073 | 7,8 |

¹⁸ 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).

Compete al Ministro della salute – sentita la Conferenza Stato-Regioni, con regolamento adottato di concerto con il Ministro dell'economia – fissarne standard qualitativi, strutturali, tecnologici, quantitativi, di processo e possibilmente di esito. Con la medesima procedura, spetta inoltre al Ministro della salute individuare le tipologie di assistenza e i servizi, relativi alle aree di offerta individuate dal Piano sanitario nazionale. Tali attribuzioni ministeriali sono preordinate all'introduzione di comuni parametri di misurazione e verifica dell'effettiva accessibilità e qualità dei livelli essenziali di assistenza erogati sull'intero territorio nazionale.

Alcuni indici dimensionali regionali relativi alla disponibilità di medici e strutture al 2005 nelle Regioni delle città metropolitane evidenziano vistose differenziazioni territoriali.

A4 Il trasporto locale

Sintesi

- Gli spostamenti nelle grandi aree metropolitane costituiscono un fattore determinante per la qualità della vita dei cittadini;
- Nel 2007 la mobilità locale urbana in Italia, definita come numero di percorsi fino a 10km, ha rappresentato il 73% del totale degli spostamenti;
- nelle grandi città l'utilizzo dell'auto è sceso al 60%, i mezzi pubblici si attestano al 28%, mentre il 12% degli spostamenti viene effettuato con moto e scooters;
- La tariffazione dei trasporti pubblici relativa sia al prezzo del biglietto che dell'abbonamento mensile non registra nelle varie città monitorate aumenti sostanziali tra il 2006 e il 2007;
- Il campo di variazione del prezzo del biglietto va dai minimi di Bari e Catania (euro 0,80) ai più alti di Firenze e Genova (euro 1,20) e, pur risultando sempre normalizzato su base oraria, presenta condizioni diversificate di utilizzo sia per i limiti di validità che per le possibilità di integrazione con altri vettori;
- Il costo dell'abbonamento mensile, esclusi i livelli di Messina (51,65 euro) e Palermo (48 euro), risulta prevalentemente concentrato tra i valori di Cagliari (25 euro) e Catania (36 euro);
- Il costo del servizio taxi costituisce parte integrante della spesa dei cittadini per il trasporto pubblico locale; il profilo delle 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 ferialo, senza chiamata e con 15 minuti di sosta;
- Gli scarti rilevabili 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 Catania si delinea come la città in cui prendere il taxi costa meno con il prezzo medio della corsa pari a 9,79 euro, seguita da Palermo (10,97 euro) e Napoli (11,35). Venezia appare, invece, la città più cara (14,19 euro in misura di oltre il 44% rispetto a Catania), seguita da Torino e Milano (circa il 43% in più); a Roma il costo si attesta a 13,33 euro, ad un livello non di molto inferiore a Firenze e Genova e di poco superiore a Bologna.

A4.1 Trasporti pubblici locali

La mobilità urbana è un tema di primario rilievo nelle aree metropolitane italiane, ove, secondo una recente indagine, risulta concentrato il 55% della popolazione ed il 70% delle attività economiche¹⁹.

Il trasporto pubblico è un tipico esempio di servizio a domanda individuale, finalizzato a soddisfare le esigenze degli utenti (i 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 con-

¹⁹ Hermes-Asstra-Isfort, *Dove vanno a finire i passeggeri? 3° Rapporto sulla mobilità urbana in Italia, 2006.*

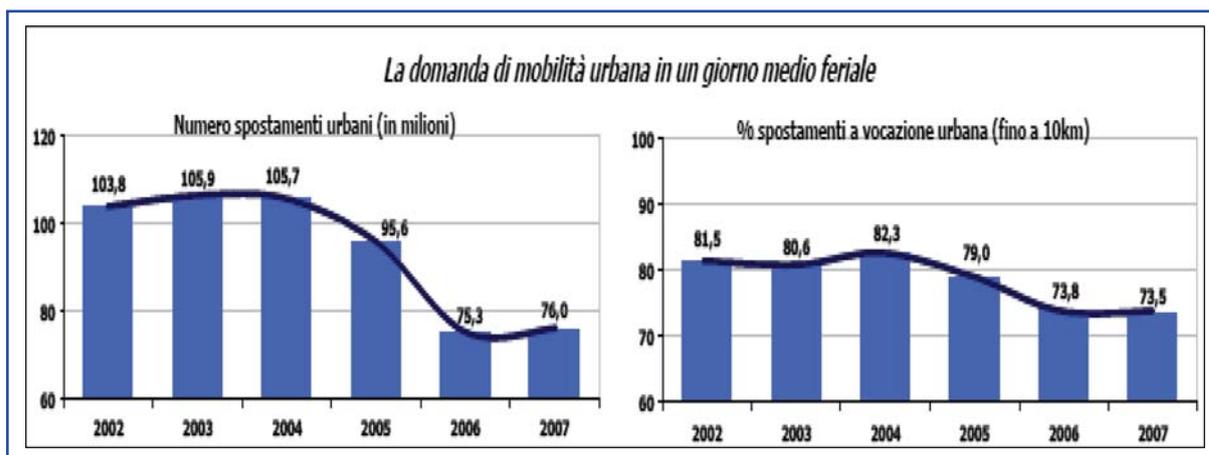
siderazione che la riduzione del traffico e dell'inquinamento, conseguita grazie ai trasporti collettivi, aumenta il benessere dell'intera collettività.

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.

A4.2 Mobilità urbana

Nel 2007 in Italia la mobilità locale urbana, definita come numero di percorsi fino a 10km, ha rappresentato il 73% del totale degli spostamenti.

Fig. A4.1 – Domanda di mobilità urbana in Italia (2007)



Fonte: Isfort, Osservatorio "Audimob" sulla mobilità degli italiani

L'aspetto fondamentale resta la predominanza del trasporto privato rispetto al servizio pubblico, che "cattura" poco più del 10% degli spostamenti urbani, mentre i mezzi privati sono usati 8 volte su dieci. I dati sulla ripartizione modale mostrano, tuttavia, un lieve recupero della quota del trasporto pubblico rispetto mezzo privato (+1,5%).

La tendenza generale risulta attenuata nelle grandi città, dove l'utilizzo dell'auto scende al 60, i mezzi pubblici si attestano al 28%, mentre il 12% degli spostamenti viene effettuato con moto e scooters.

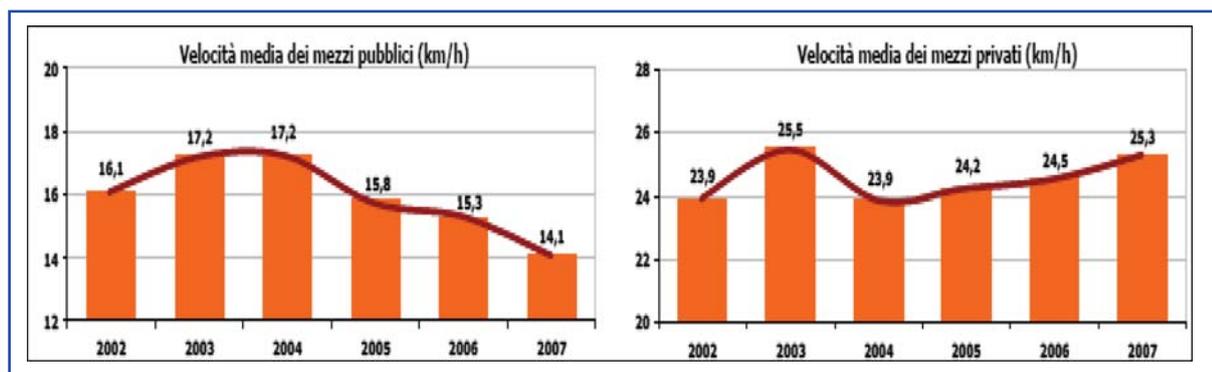
Fig. A4.2 – Spostamenti con mezzo pubblico in Italia (2007)



Fonte: Isfort, Osservatorio "Audimob" sulla mobilità degli italiani

Nonostante quindi che l'automobile sembri monopolizzare il mercato della mobilità, le statistiche più aggiornate rivelano che la tendenza al rilancio dell'auto e al declino del mezzo pubblico si produce essenzialmente nei centri minori, mentre nelle medie e grandi città il trasporto pubblico mantiene sostanzialmente le proprie quote, talvolta aumentandole.

Fig. A4.3 – Velocità media dei mezzi pubblici in Italia (2007)



Fonte: Isfort, Osservatorio "Audimob" sulla mobilità degli italiani

Si rileva pertanto una sostanziale dicotomia nei modelli di mobilità urbana tra piccole e grandi città, rispetto all'utilizzazione del trasporto collettivo, a conferma della densità abitativa come fattore determinante. Nei centri caratterizzati da bassa densità demografica, i trasporti pubblici conquistano, infatti, una piccola quota degli spostamenti, poiché non riescono ad avere la capillarità necessaria; nelle grandi città, oggetto della presente analisi, i trasporti pubblici possono invece costituire una valida alternativa al mezzo privato per i trasferimenti quotidiani.

A4.3 Le tariffe del trasporto pubblico locale

La tariffazione dei trasporti pubblici stabilisce che il prezzo del biglietto risponda a due 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.

Le tariffe del trasporto pubblico locale relative rispettivamente al costo del biglietto e dell'abbonamento sono rilevate semestralmente da Asstra, e risultano di seguito indicate per le aree in analisi.

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

| CITTA' | AZIENDA | Biglietto | | | | Abbonamento mensile ordinario | |
|----------------|---------|------------|-------------------|------------|-------------------|-------------------------------|------------|
| | | 01/06/2006 | Validità (minuti) | 01/06/2007 | Validità (minuti) | 01/06/2006 | 01/06/2007 |
| Torino | GTT | 0,90 | 70 | 0,90 | 70 | 32,00 | 32,00 |
| Milano | ATM | 1,00 | 75 | 1,00 | 75 | 30,00 | 30,00 |
| Genova | AMT | 1,00 | 90 | 1,20 | 90 | 32,00 | 36,00 |
| Venezia-Mestre | ACTV | 1,00 | 60 | 1,00 | 60 | 26,00 | 26,00 |
| Trieste | TTc | 0,95 | 60 | 1,00 | 60 | 24,50 | 25,75 |
| Bologna | ATC | 1,00 | 60 | 1,00 | 60 | 30,00 | 32,00 |
| Firenze | ATAF | 1,00 | 70 | 1,20 | 70 | 31,00 | 34,00 |
| Roma | ATAC | 1,00 | 75 | 1,00 | 75 | 30,00 | 30,00 |
| Napoli | ANM | 1,00 | 90 | 1,00 | 90 | 35,00 | 35,00 |
| Bari | AMTAB | 0,77 | 75 | 0,80 | 75 | 30,99 | 31,00 |
| Messina | ATM | 0,90 | 180 | 0,90 | 180 | 51,65 | 51,65 |
| Catania | AMT | 0,80 | 90 | 0,80 | 90 | 36,00 | 36,00 |
| Palermo | AMAT | 1,00 | 120 | 1,00 | 120 | 48,00 | 48,00 |
| Cagliari | CTM | 1,00 | 90 | 1,00 | 90 | 25,00 | 25,00 |

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

Il costo sia del biglietto che dell'abbonamento mensile non registra nelle varie città aumenti sostanziali tra il 2006 e il 2007.

Il prezzo dei biglietti varia dai minimi di Bari e Catania (euro 0,80) ai più alti di Firenze e Genova (euro 1,20) e, pur risultando sempre normalizzato su base oraria, presenta condizioni diversificate di utilizzo sia per i limiti di validità che per le possibilità di integrazione con altri vettori.

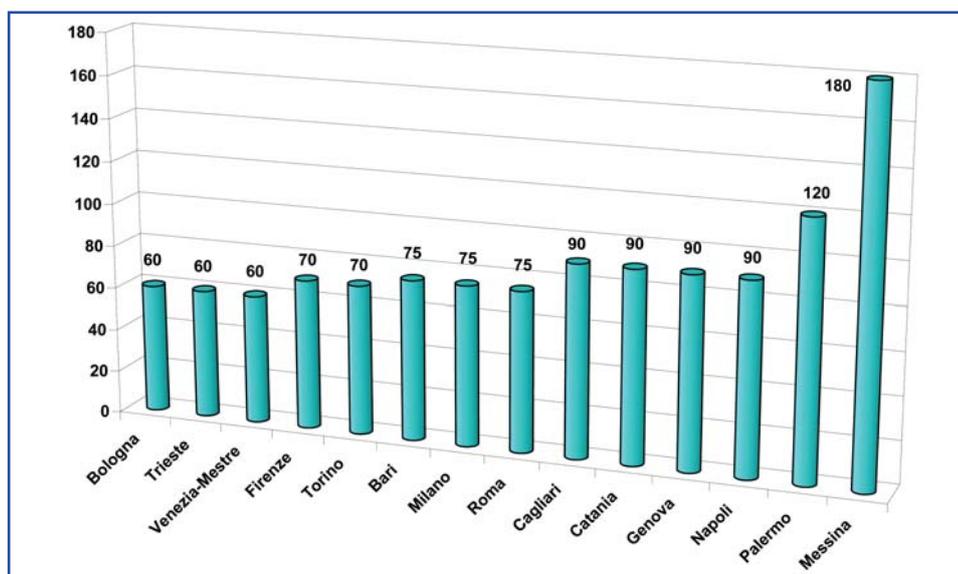
Quanto ai minuti di uso il differenziale tra i comuni appare di diversa intensità e particolarmente elevato nella misura più alta stabilita a Messina (tre ore) e Palermo (due ore) rispetto a quelle più basse (un'ora) in vigore a Bologna, Trieste e Venezia-Mestre.

Per quanto riguarda l'integrazione con altri mezzi pubblici, si osserva che in Campania è utilizzato 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 Roma è stato, invece, realizzato 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.

A Bologna, inoltre, la validità è elevata a 70 minuti tra le ore 20.30 e le 6,30 ed a 90 minuti nel periodo estivo in corrispondenza dell'orario ridotto del mese di agosto.

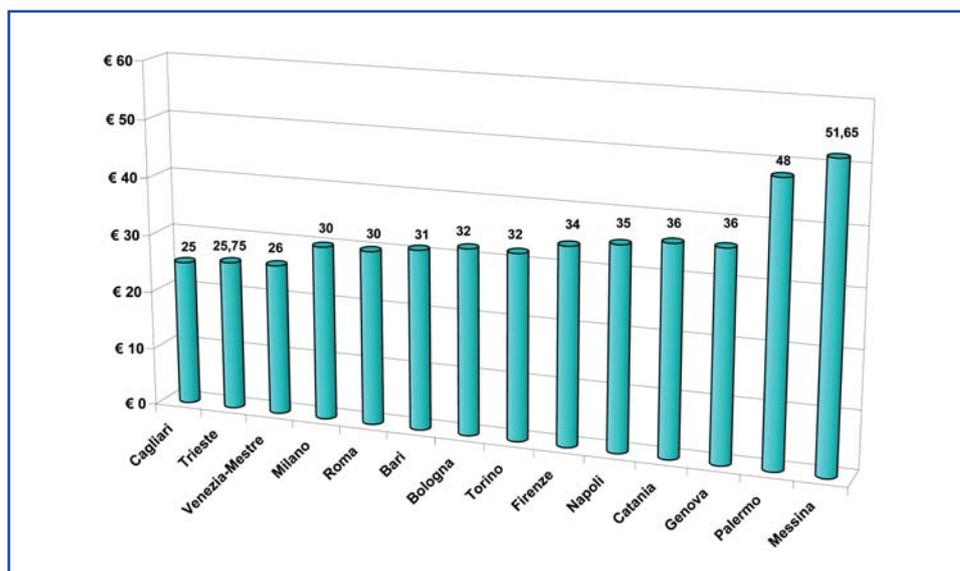
Fig. A4.4 – Biglietto orario di trasporto pubblico nelle città metropolitane (minuti di validità)



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

Il costo dell'abbonamento mensile, esclusi i livelli di Messina (51,65 euro) e Palermo (48 euro), risulta prevalentemente concentrato tra i valori di Cagliari (25 euro) e Catania (36 euro), con talune peculiarità.

Fig. A4.5 – Abbonamento mensile ordinario di trasporto pubblico nelle città metropolitane (euro) – giugno 2007



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

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 è impersonale.

A4.4 Il servizio taxi

A4.4.1 Tariffe

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 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 ferialo, senza chiamata e con 15 minuti di sosta.

Le informazioni quantitative sono state fornite dai rispettivi 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 dimensione maggiore.

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) di cui non si dispone:

- 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 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 Catania si delinea come la città in cui prendere il taxi costa meno con il prezzo medio della corsa in ipotesi pari a 9,79 euro, seguita da Palermo (10,97 euro) e Napoli (11,35).

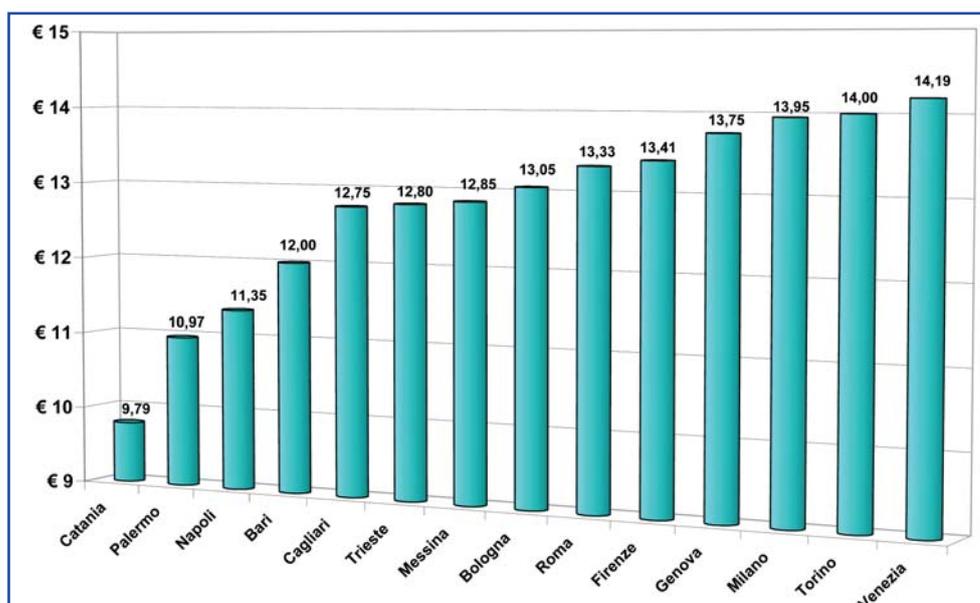
Venezia appare, invece, la città più cara (14,19 euro in misura di oltre il 44% rispetto a Catania), seguita da Torino e Milano (circa il 43% in più); a Roma il costo si attesta a 13,33 euro, ad un livello non di molto inferiore a Firenze e Genova e di poco superiore a Bologna.

Tab. A4.2 – Le tariffe taxi nelle città metropolitane (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 | 0,95 | 0,41 | 13,95 |
| 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 | 3,15 | 0,93 | 0,35 | 13,05 |
| Firenze | 3,20 | 0,88 | 0,39 | 13,46 |
| 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 | 2,58 | 0,77 | 0,22 | 9,79 |
| 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

Fig. A4.6 - Corsa taxi (euro) - Percorso di 5 km e sosta 15 minuti



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

A4.4.2 Licenze

La disponibilità di taxi rappresenta un elemento di sostanziale incidenza anche sul costo del servizio, la cui normativa si articola in una legge quadro nazionale (15 gennaio 1992 n.21), in leggi regionali e regolamenti comunali. La legge 4.08.2006 n.248, art.6 (legge Bersani) che, al fine anche di rispondere alle recriminazioni degli utenti rispetto ad un'offerta ritenuta insufficiente, ha affidato strumenti aggiuntivi ai Comuni per aumentare la possibilità di utilizzo dei taxi, ha trovato solo in parte applicazione per una maggiore apertura del mercato e per migliorare la copertura territoriale, con intese e contrattazioni per:

- superare le situazioni più critiche potenziando il servizio dei taxi per adeguarlo alla domanda, con riflessi positivi sull'occupazione nel settore e maggiore offerta e trasparenza per i consumatori;
- permettere ai tassisti titolari di più licenze di avvalersi di lavoratori subordinati;
- consentire ai Comuni di accordare nuove licenze anche a chi ne è già titolare, superando il limite previsto dalla normale programmazione numerica; di rilasciare licenze temporanee; di prevedere turni giornalieri aggiuntivi; di introdurre servizi sperimentali, rivolti ad esempio ai pensionati, alle scuole o agli alberghi; di formare comitati per monitorare il servizio e adeguarlo alla domanda; di fissare tariffe predeterminate per percorsi prestabiliti, ad esempio da aeroporti o stazioni ferroviarie.

Nell'ambito delle città metropolitane monitorate si rileva in generale che i mezzi a disposizione rispetto alla popolazione non si possono considerare adeguati e che tra il 2006 e il 2007 la domanda dei cittadini risulta soddisfatta da un numero superiore di taxi solo nelle città di Roma (+1.083), Firenze (+30 vetture) e Palermo (+7).

Giova porre in risalto che la risposta alla domanda non dipenda solo dal numero di licenze ma anche dall'organizzazione dei turni, potenzialmente in grado di vanificare gli sforzi compiuti attraverso l'ampliamento realizzato in termini di vetture per abitante. Tre caratteristiche possono infatti limitare in maniera significativa la disponibilità effettiva del servizio nelle città a parità di licenze: la durata dell'orario di lavoro; il carattere obbligatorio o facoltativo dei turni; la mancata corrispondenza del picco di offerta con il picco di domanda.

È inoltre importante considerare che il quadro dell'adeguatezza dell'offerta di vetture risulterebbe ulteriormente ridimensionato dalla analisi di altri indicatori della domanda potenziale, quali il numero di turisti, di visitatori della città per ragioni di studio e/o affari, l'estensione e la densità urbana, la presenza di un aeroporto e di strutture fieristiche e/o congressuali.

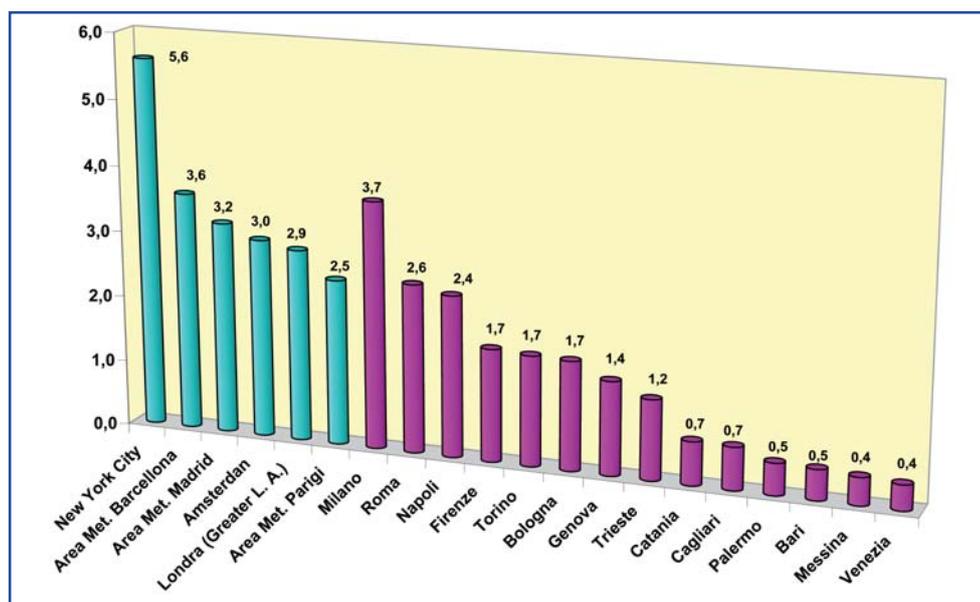
L'offerta di taxi per mille abitanti evidenzia marcate differenziazioni tra le città esaminate e, posta a confronto con altre realtà metropolitane estere, denuncia insufficienza anche nei comuni ove sono registrati i parametri migliori (Roma, Firenze).

Tab. A4.3 – Licenze taxi nelle città metropolitane (2007)

| Città | Popolazione e residente | Licenze taxi | Licenze NCC | Totale licenze taxi e NCC | Taxi per 1000 abitanti | Taxi e NCC per 1000 abitanti | Taxi per 1000 autovetture | Strade comunali 2005 (km) | Autovetture |
|---------------|-------------------------|---------------|--------------|---------------------------|------------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------|
| Torino | 908.263 | 1.520 | 179 | 1.699 | 1,67 | 1,87 | 2,70 | 1.650 | 563.729 |
| Milano | 1.299.633 | 4.855 | 215 | 5.070 | 3,74 | 3,90 | 6,68 | 1.692 | 726.897 |
| Genova | 610.887 | 869 | 190 | 1.059 | 1,42 | 1,73 | 3,03 | 931 | 286.581 |
| Venezia | 268.993 | 104 | 108 | 212 | 0,39 | 0,79 | 0,91 | 1.787 | 114.366 |
| Trieste | 205.356 | 250 | 40 | 290 | 1,22 | 1,41 | 2,30 | 381 | 108.485 |
| Bologna | 372.256 | 617 | 227 | 844 | 1,66 | 2,27 | 3,10 | 774 | 199.254 |
| Firenze | 364.710 | 624 | 329 | 953 | 1,71 | 2,61 | 3,15 | 850 | 197.971 |
| Roma | 2.718.768 | 6.935 | 1.013 | 7.948 | 2,55 | 2,92 | 3,65 | 5.120 | 1.897.732 |
| Napoli | 973.132 | 2.376 | 766 | 3.142 | 2,44 | 3,23 | 4,29 | 1.064 | 553.402 |
| Bari | 322.511 | 150 | 40 | 190 | 0,47 | 0,59 | 0,83 | 580 | 181.581 |
| Messina | 243.997 | 103 | 23 | 126 | 0,42 | 0,52 | 0,73 | 400 | 140.673 |
| Catania | 298.957 | 198 | 17 | 215 | 0,66 | 0,72 | 0,97 | 1.440 | 205.018 |
| Palermo | 663.173 | 322 | 127 | 449 | 0,49 | 0,68 | 0,81 | 1.414 | 395.196 |
| Cagliari | 158.041 | 103 | 44 | 147 | 0,65 | 0,93 | 0,99 | 417 | 104.040 |
| Totale | 9.408.677 | 19.026 | 3.318 | 22.344 | 2,02 | 2,37 | 3,35 | 18.500 | 5.674.925 |

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

Fig. A4.7 – Licenze taxi per 1000 abitanti (2007)



Fonte: elaborazioni Osservatorio Prezzi e Tariffe – MSE su dati singoli comuni. I dati relativi a New York, Barcellona, Madrid, Amsterdam, Londra e Parigi sono tratti dalla “Relazione annuale della Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del comune di Roma” e si riferiscono all’anno 2006.

La limitata possibilità di utilizzo di taxi in relazione alla popolazione appare, inoltre, solo parzialmente compensata dal servizio di autovetture NCC (noleggio con conducente), che nelle 14 città risultano in numero di 3.318 (pari a 0,17 vettori per ogni licenza taxi) e che migliorano il rapporto medio totale da 2,02 a 2,37 per mille abitanti, con incrementi significativi nelle città di Bologna, Firenze, Napoli.

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, che sono 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) e l'IVA (differenziata in 10% e 20%);
- Il calcolo della tariffa media per m³ è stato effettuato rispetto a due ipotesi di consumo: la prima, 1.400 m³ l'anno, riferito al consumo medio di una famiglia tipo in Italia; la seconda, 2000 m³ (circa 83,7 GJ), fa riferimento alla quantità utilizzata in Europa per il confronto tra i prezzi del gas nei diversi paesi. Con riferimento a Cagliari, considerando che in Sardegna non vi è distribuzione di gas metano ma di aria propanata che ha un potere calorico più elevato si è proceduto calcolando un potere calorico equivalente;
- escludendo Cagliari, non direttamente comparabile, le spese annue più basse risultano a Bari (942 euro), Bologna (965 euro) e Trieste (985 euro); quelle di picco a Palermo (1.210 euro), Napoli (1.135 euro) e Roma (1.118 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: tra Genova, città capoluogo di regione in cui l'acqua è più cara (385 €, IVA compresa), e Milano (103 €, IVA compresa) il divario di spesa annua ammonta nel 2007 a 282 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;
- A tutto il 2008 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 in seguito all'incremento dei prezzi dei prodotti energetici, che ha portato alla fine del 2008 il prezzo lordo dell'elettricità a oltre 18 c€/kWh;
- Nel 2007, le imposte hanno inciso sul prezzo complessivo di una famiglia tipo (contratto da 3Kw e consumi medi pari a 2.700 kWh/anno) tra il 14,3% e il 14,4%, mentre gli oneri generali di sistema sono passati dal 9,1% del I trimestre al 10,1% del IV trimestre; la quota più rilevante riguarda comunque i corrispettivi di rete e di approvvigionamento che hanno pesato per circa il 76% sul prezzo finale;
- L'andamento di quest'ultima componente nel 2008 evidenzia un'ulteriore crescita relativa, arrivando ad incidere fino al 79% nell'ultimo trimestre, essendo trainata soprattutto dal costo di approvvigionamento dell'energia, passato dal 61,6% del primo trimestre al 65,8% dell'ultimo.

A5.1 Gas naturale per uso domestico

A seguito della liberalizzazione della domanda²⁰, 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,

²⁰ 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.

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.

Le condizioni economiche di fornitura del gas o prezzo del gas sono determinate dalla somma delle seguenti componenti:

- a) Componente tariffaria della distribuzione;
- b) Componenti tariffarie del trasporto e dello stoccaggio;
- c) Corrispettivo variabile di commercializzazione all'ingrosso, comprendente anche il prezzo della materia prima;
- d) Corrispettivo variabile di vendita al dettaglio.

Il prezzo del gas è composto da una quota fissa e da una variabile. La prima viene attribuita mensilmente, la seconda si applica al volume di gas consumato suddiviso per scaglioni. Gli scaglioni sono generalmente sette, espressi in metri cubi e riferiti al gas consumato in un anno termico (dal 1° ottobre al 30 settembre dell'anno successivo)²¹.

Ad ogni scaglione è associato un prezzo, che diminuisce passando a scaglioni di maggior consumo; può variare ogni tre mesi in relazione all'andamento delle quotazioni dei prodotti petroliferi; è influenzato dall'altitudine, dal luogo geografico e dal potere calorifico, e per questa ragione può essere diverso da un comune all'altro.

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 destinazione d'uso del gas: in particolare, per i consumi domestici (acqua calda e cottura cibi) è pari al 10% mentre per i consumi relativi al riscaldamento è pari al 20%.

Nella Tab.A5.1 è ancora riportata la distinzione tariffaria per tipologia d'uso del gas perché l'art. 2 del decreto legge 28 dicembre 2001 n. 452, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2002 n. 16, ne ha prorogato la validità, seppure ai soli fini fiscali, fino alla revisione organica del regime tributario del settore (2007): dal 1 gennaio 2008 entra 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

²¹ L'attività di monitoraggio condotta corrisponde in linea di massima con l'avvio del secondo periodo di regolazione (1 ottobre 2004 – 30 settembre 2008). Per tale intervallo, considerato che nel primo periodo uno dei problemi emersi era costituito da un'eccessiva variabilità delle tariffe di distribuzione, l'AEEG, con delibera 29 settembre 2004 n. 170, provvedeva ad innovare la struttura delle tariffe di distribuzione del gas naturale introducendo un'articolazione tariffaria di base omogenea per tutto il territorio nazionale, composta da una quota fissa unica di 30 euro/cliente/anno e da una variabile, da applicare su sette scaglioni di consumo. La tariffa di distribuzione di ogni singolo ambito si ottiene applicando alle quote variabili della tariffa nazionale di riferimento un coefficiente di ambito, definito in funzione del vincolo sui ricavi e dei ricavi convenzionali, a loro volta determinati applicando la tariffa nazionale al numero dei clienti e ai volumi di gas venduto nell'ambito.

e non più in base agli usi finali.

Nella tariffa sono incluse le componenti Alfa1 (quota addizionale unitaria alla tariffa di distribuzione) e Beta1 (quota compensativa unitaria della tariffa di distribuzione che assume valore uguale a zero negli ambiti a basso costo) e l'eventuale quota aggiuntiva determinata dalle Amministrazioni Comunali e destinate a finalità sociali²². La normativa prevede che le aliquote siano definite in termini energetici (cioè in €/GJ dove GJ=gigajoule) e vengono successivamente trasformate in termini di volumi (€/m³, m³=metro cubo) attraverso i coefficienti PCS (Potere Calorifico Superiore convenzionale) ed M (coefficiente di adeguamento per la quota altimetrica e la fascia climatica).

La tariffa di vendita è articolata nelle componenti "costo materia prima" e "corrispettivo per il servizio di vendita". La componente a copertura dei costi della materia prima, si compone delle voci "stoccaggio" e "trasporto", che variano annualmente, e "commercializzazione all'ingrosso", 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. Il corrispettivo per il servizio di vendita è differenziato per consumi registrati nell'anno termico precedente superiori o inferiori a 20 GJ annui (pari a circa 500 mc annui).

La variazione trimestrale viene 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 0.2, 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;
- 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;
- BTZ₀ 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;
- BRENT₀ 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 vengono applicate nel caso si verificano variazioni dell'indice It, in aumento o diminuzione, maggiori del 2,5% rispetto al valore preso precedentemente a riferimento (It-1).

²² Alfa 1 (determinata in 0,027111 €/GJ con delibera AEEG 138/03) è stata rimossa con delibera 206/06 a partire dal 1 ottobre 2006. Con la stessa delibera il corrispettivo -i- è determinato con delibera 138/03 in -0,609393 €/GJ, viene ridotto al 70% del valore a partire dal 1 ottobre 2006, al 30% del valore dal 1 ottobre 2007 e rimosso con decorrenza 1 ottobre 2008.

A5.1 – Le imposte sul gas (€ €/m3) e aliquote percentuali in vigore nel 2007²³

| Voci | COTTURA E ACQUA CALDA (Tariffa 1) | RISCALDAMENTO INDIVIDUALE (Tariffa 2) | | RISC. CENTR. USI ARTIG E COMM (Tariffa 3) | USI INDUSTRIALI (Tariffa 4) |
|---------------------------------------|--|--|---------------------------|---|--------------------------------|
| | | 250 m ³ /anno | >250 m ³ /anno | | |
| Imposta di consumo | | | | | |
| Normale | 3,865 | 4,630 | 17,320 | 17,320 | 1,250 |
| Provincia di Bolzano | 3,865 | 4,069 | 13,515 | 13,515 | 1,250 |
| Provincia di Trento | 3,865 | 4,069 | 13,515 | 13,515 | 1,250 |
| Località ex Cassa del Mezzogiorno (a) | 3,865 | 3,865 | 12,422 | 12,422 | 1,250 |
| Addizionale regionale (b) | | | | | |
| PIEMONTE | 1,933 | 2,315 | 2,580 | 2,580 | 0,625 |
| LOMBARDIA (c) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| LIGURIA (d) | 2,070 | 2,070 | 2,580 | 2,580 | 0,625 |
| VENETO | 0,517 | 1,988 | 2,582 | 2,582 | 0,625 |
| EMILIA ROMAGNA | 2,242 | 3,099 | 3,099 | 3,099 | 0,625 |
| TOSCANA | 2,000 | 2,000 | 2,600 | 2,600 | 0,600 |
| UMBRIA | 0,517 | 0,517 | 0,517 | 0,517 | 0,517 |
| MARCHE | 1,810 | 1,810 | 1,810 | 1,810 | 1,810 |
| LAZIO | 1,933 | 2,315 (e) | 3,099 | 3,099 | 0,625 |
| ABRUZZO | 1,932 | 1,932 | 2,582 (f) | 2,582 (f) | 0,624 |
| MOLISE (g) | 3,099 | 3,099 | 3,099 | 3,099 | 0,620 |
| CAMPANIA | 1,933 | 1,933 | 3,100 | 3,100 | 0,625 |
| PUGLIA | 1,933 | 2,315 | 2,582 | 2,582 | 0,625 |
| BASILICATA | 1,930 | 1,930 | 2,582 | 2,582 | 0,620 |
| CALABRIA | 1,933 | 1,933 | 2,582 | 2,582 | 0,625 |
| ALIQUOTA IVA (i) | 10 | 20 | 20 | 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".

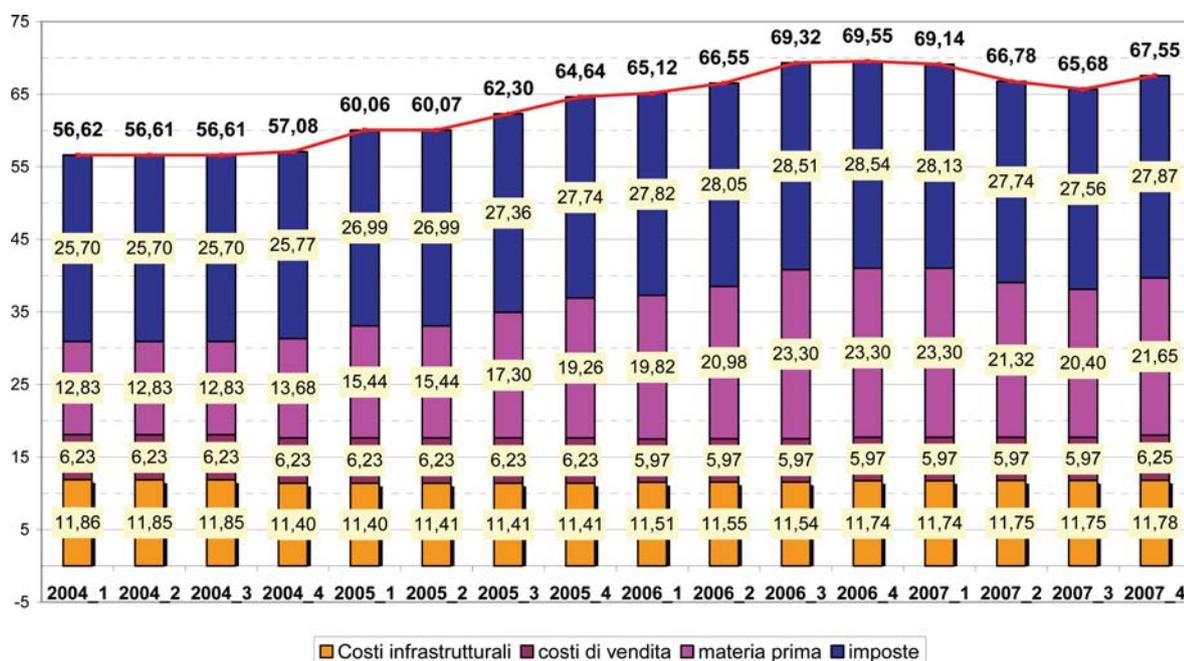
²³ Il ministero dell'economia e delle finanze con decreto ministeriale del 23 febbraio 2007 ha modificato le aliquote di accisa sul gas metano per combustione per usi civili per i consumi nei territori diversi da quelli di cui all'art. 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 a decorrere dal 1° gennaio 2007 e fino al 31 dicembre 2007. Rispetto al 2006, le nuove aliquote dell'imposta di consumo sul gas metano stabilite per l'anno 2007, risultano in riduzione per la categoria T1, cioè per l'uso del gas per cottura cibi e produzione di acqua calda, passata da 4,140 a 3,865 €/m3, ma in aumento per la categoria T2, cioè per l'uso di riscaldamento individuale con consumi che non superano i 250 m3 annui. L'aliquota per la T2 è infatti aumentata dell'11,8%, passando da 4,140 a 4,630 €/m3. Le imposte per gli altri usi civili e quelle per gli usi industriali sono rimaste invariate, così come le aliquote per tutti gli usi nelle zone dell'ex Cassa del Mezzogiorno (e cioè nei territori diversi da quelli di cui all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218). Sulla base delle stime governative, la T2 interessa circa il 63% delle utenze di metano per usi civili nel Centro Nord.

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”.

A5.1.1 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 o trimestrale del gas in Italia dal 2004 al 2007 (terzo trimestre dell’anno termico 2006/07).

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



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

A partire dal 1° ottobre 2007, il valore medio nazionale (incluse le imposte) definito per il gas dall’Autorità è di 67,55 centesimi euro al metro cubo, con un aumento di 1,87 centesimi (+2,3%) rispetto al trimestre precedente, con la conseguenza per una famiglia con consumi medi (1.400 metri cubi all’anno) di una maggiore spesa annuale di 21 euro.

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 2007 a 67,55 centesimi euro/m³ ed è composto dalle seguenti voci di costo:

- distribuzione sulle reti locali e cittadine 7,43 centesimi di euro/m³ (pari al 11,0% del totale);
- trasporto nazionale 3,37 centesimi di euro/m³ (pari al 5,0% del totale);
- stoccaggio 0,98 centesimi di euro/m³ (pari all’1,5% del totale);
- commercializzazione all’ingrosso 3,58 centesimi di euro/m³ (pari al 5,3% del totale);
- commercializzazione al dettaglio 2,67 centesimi di euro/m³ (pari al 4,0% del totale);
- materia prima 21,65 centesimi di euro/m³ (pari al 32,1% del totale);
- imposte 27,87 centesimi di euro/m³ (pari al 41,3% del totale).

Al 1 ottobre 2007 il prezzo medio nazionale di riferimento risultava composto per il 59% circa da componenti a copertura dei costi e per il restante 41% dalle imposte che gravano sul settore del gas naturale (imposta di consumo, addizionale regionale e 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. La persistente risalita del prezzo medio di riferimento è in buona misura da ricondurre al perdurare della corsa delle quotazioni petrolifere internazionali e all'effetto moltiplicativo che le imposte aggiungono all'aumentare della componente QE relativa al costo di acquisto della materia prima gas.

A5.1.2 Le tariffe del gas nelle città metropolitane

Il calcolo della tariffa media per m³ è stato effettuato rispetto a due ipotesi di consumo: la prima, 1.400 m³ l'anno, si riferisce al consumo medio di una famiglia tipo in Italia; la seconda, 2000 m³ (circa 83,7 GJ), fa riferimento alla quantità utilizzata in Europa per il confronto tra i prezzi del gas nei diversi paesi. La tariffa viene, in origine, calcolata secondo l'unità energetica tradizionale per giga-joule (GJ)²⁴ e poi trasformata in m³. Con riferimento a Cagliari, considerando che in Sardegna non vi è 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, mentre 200 m³ di gas metano sono equivalenti come potere calorico a 1500 m³ di aria propanata.

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.

In entrambi i casi (escludendo Cagliari non direttamente comparabile) le spese annue più basse risultano a Bari, Bologna e Trieste e quelle di picco a Palermo, Napoli e Roma.

Tab. A5.2 – Tariffe del gas nelle città metropolitane €/m³ e €/GJ

| Città | 1400 m ³ | | | 2000 m ³ | | |
|--------------|--|--|----------------------|--|--|----------------------|
| | Totale netto imposte (€/m ³) | Totale lordo imposte (€/m ³) | Spesa Annua (€/anno) | Totale netto imposte (€/m ³) | Totale lordo imposte (€/m ³) | Spesa Annua (€/anno) |
| Torino | 0,425804 | 0,722026 | 1.011 | 0,416112 | 0,718726 | 1.437 |
| Milano | 0,469097 | 0,743564 | 1.041 | 0,45793 | 0,738321 | 1.477 |
| Genova | 0,452228 | 0,753713 | 1.055 | 0,441827 | 0,74956 | 1.499 |
| Venezia | 0,420418 | 0,714864 | 1.001 | 0,410425 | 0,711412 | 1.423 |
| Trieste | 0,435727 | 0,703519 | 985 | 0,425718 | 0,699666 | 1.399 |
| Bologna | 0,394388 | 0,689418 | 965 | 0,385424 | 0,687324 | 1.375 |
| Firenze | 0,423176 | 0,718373 | 1.006 | 0,41375 | 0,715605 | 1.431 |
| Roma | 0,485139 | 0,798322 | 1.118 | 0,473911 | 0,79351 | 1.587 |
| Napoli | 0,537569 | 0,810508 | 1.135 | 0,524911 | 0,801569 | 1.603 |
| Bari | 0,426949 | 0,672660 | 942 | 0,417715 | 0,667498 | 1.335 |
| Messina | 0,486562 | 0,714600 | 1.000 | 0,474214 | 0,705284 | 1.411 |
| Catania | 0,536203 | 0,774169 | 1.084 | 0,522674 | 0,763436 | 1.527 |
| Palermo | 0,611094 | 0,864039 | 1.210 | 0,595558 | 0,850896 | 1.702 |
| Cagliari (*) | 1,474397 | 1,610206 | 1.691 | 1,461679 | 1,594945 | 2.392 |

(*) Aria propanata (non direttamente comparabile) con IVA calcolata al 20%.

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

²⁴ Un Gigajoule corrisponde a circa 26 m³ e varia leggermente, secondo il potere calorico del gas distribuito e dell'altitudine del comune.

A5.2 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;
- l'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 servizio;
- 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 gestione;
- 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 servizio;
- la definizione di un sistema tariffario unico per ciascun ATO, comprensivo dei servizi di distribuzione di acqua potabile, fognatura e depurazione.

Tutte le regioni, escluso il Trentino Alto Adige, hanno recepito la legge 36/94 e 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 61 ATO, pari al 72,8%, ma in 5 ambiti il gestore non è ancora operativo. 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).

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.

Analizzando i dati per ripartizione geografica si può notare che, mentre nel 1999 era l'Italia nord orientale a registrare la percentuale più alta di popolazione con servizio di distribuzione garantito da forme di gestione non comunale (70,3 per cento), nel 2007 la quota più elevata (95,3 per cento) passa all'Italia centrale.

Per il servizio di fognatura sono invece le Isole a far registrare un notevole cambiamento nella tipologia di gestione: si passa dall'86,7% di popolazione gestita direttamente dai comuni del 1999 al 54,7 per cento 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.

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.

Sulla base degli ultimi rilevamenti su scala nazionale la tariffa reale media si aggira intorno ad €1/ m3 con una fascia di oscillazione che varia da circa 0,60 ad 1,40 nelle diverse aree territoriali.

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%.

L'analisi delle tariffe relative alle 14 città metropolitane in vigore nel 2007 e della spesa annua rispetto ad un consumo previsto di 200 m3 annui relativo ad una famiglia di tre componenti, pone in risalto la forte differenziazione tra le diverse città considerate: tra Genova, città capoluogo di regione in cui l'acqua è più cara (385 €), e Milano (103 €) il divario di spesa annua ammonta nel 2007 a ben 282 euro.

**Tab. A5.3 - Tariffe idriche nel 2007 nelle aree metropolitane e spesa annua prevista
(consumo medio annuo di 200 mc)**

| CITTA' - Aree Metropolitane | tariffa media acqua potabile base | tariffa fognatura | tariffa depurazione | Quota fissa annua | tariffa media acqua ciclo idrico | Spesa annua 2007- IVA inclusa |
|-----------------------------|-----------------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| | €/mc | €/mc | €/mc | €/anno | €/mc | € |
| Torino | 0,41 | 0,14 | 0,37 | 12,00 | 0,98 | 216 |
| Milano | 0,10 | 0,09 | 0,26 | 2,79 | 0,47 | 103 |
| Genova | 1,02 | 0,17 | 0,45 | 21,53 | 1,75 | 385 |
| Venezia | 0,32 | 0 | 0,45 | 0,00 | 0,77 | 169 |
| Trieste | 0,65 | | | 8,37 | 0,69 | 151 |
| Bologna | 0,85 | 0,13 | 0,34 | 7,67 | 1,36 | 298 |
| Firenze | 0,95 | 0,33 | 0,33 | 21,90 | 1,71 | 375 |
| Roma | 0,34 | 0,12 | 0,35 | 10,60 | 0,87 | 191 |
| Napoli | 0,59 | 0,09 | 0,27 | 2,09 | 0,97 | 213 |
| Bari | 0,86 | 0,12 | 0,34 | 25,10 | 1,44 | 316 |
| Messina | 0,48 | 0,24 | 0,30 | 2,09 | 1,03 | 227 |
| 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, Cittadinanza Attiva.

Fig. A5.2 – Tariffe del Sistema Idrico Integrato 2007 (€/m3) nelle aree metropolitane (consumo medio annuo di 200 mc, IVA esclusa)

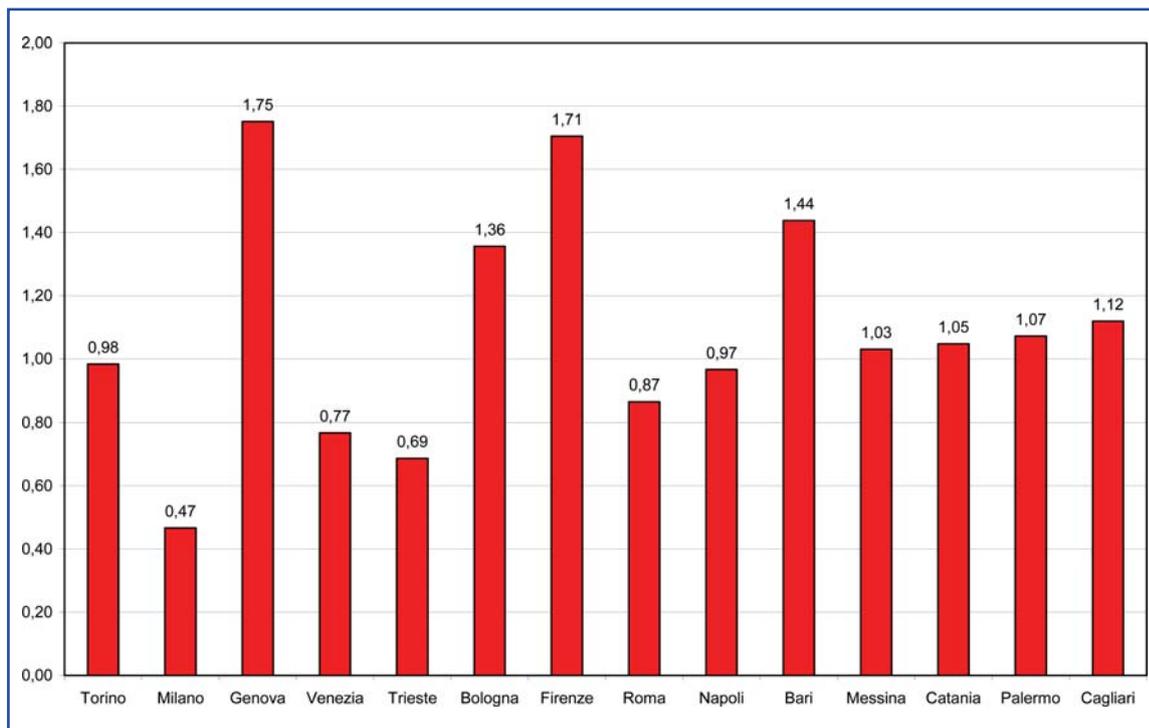
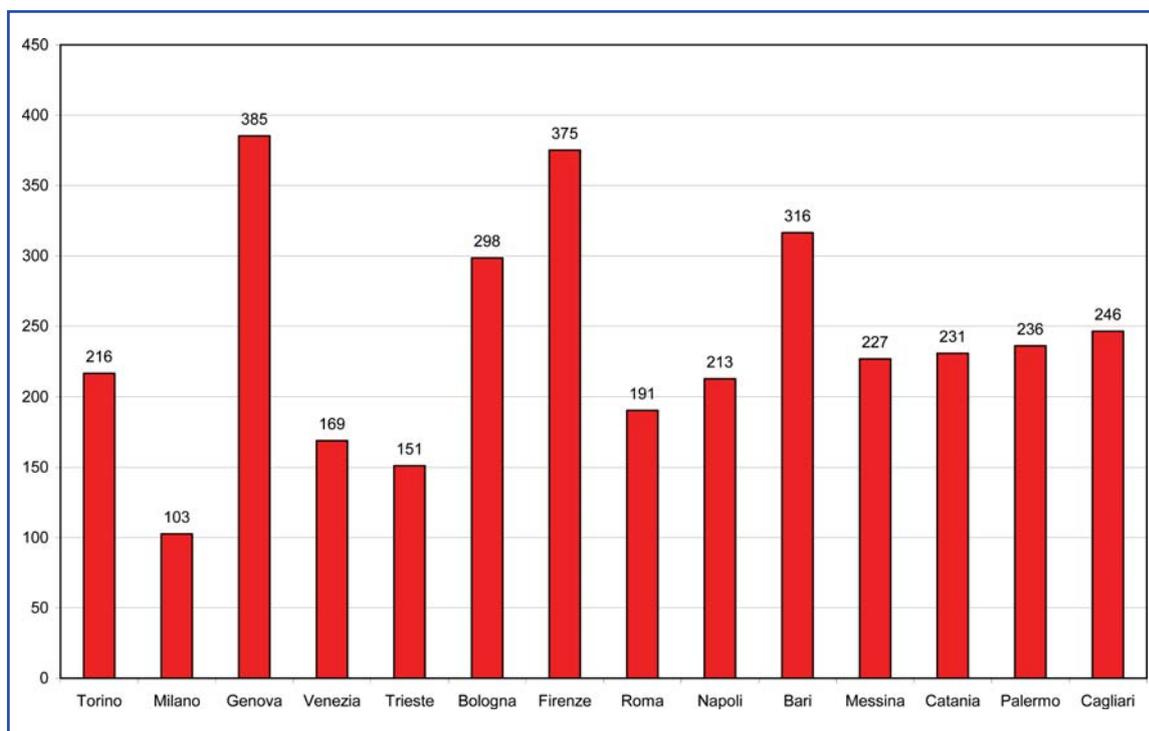


Fig. A5.3 – Spesa media Ciclo Idrico (€/anno) 2007 nelle aree metropolitane (consumo medio annuo di 200 mc, IVA inclusa)



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

A5.3 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.

A tutto il 2008 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 monopolio⁵), 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, ecc.), 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 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.

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

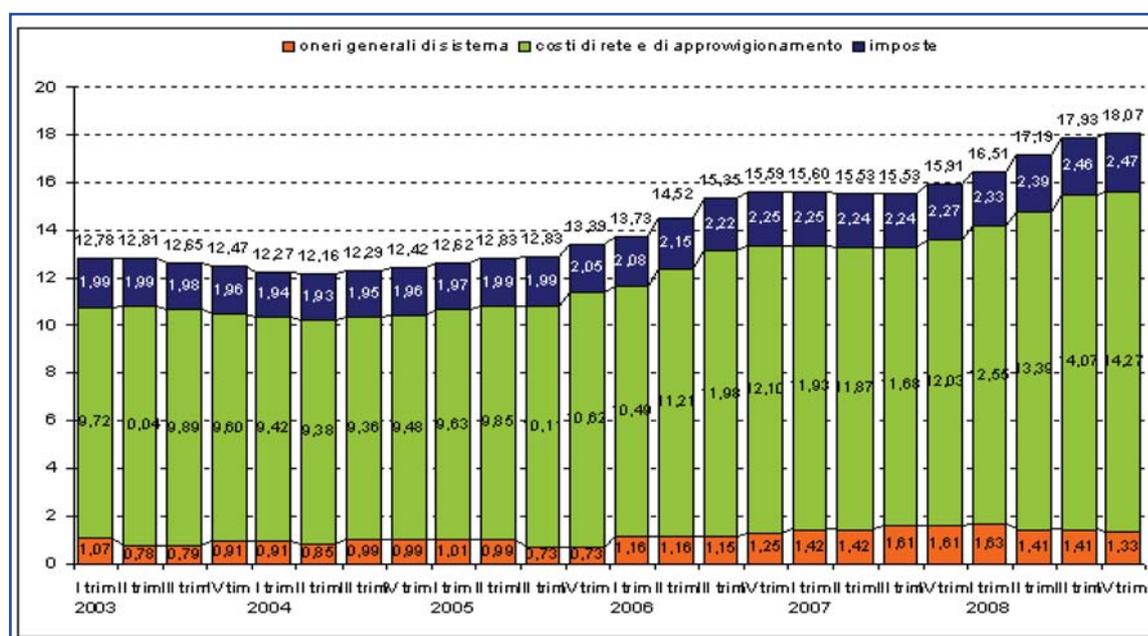
Tab. A5.4 Andamento del prezzo medio dell'energia elettrica per clienti domestici alimentati in BT al lordo delle imposte

| Voci | I Trimestre 2007 | II Trimestre 2007 | III Trimestre 2007 | IV Trimestre 2007 | I Trimestre 2008 | II Trimestre 2008 |
|---|------------------|-------------------|--------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| Prezzo lordo imposte (c€/kWh) | 15,60 | 15,53 | 15,53 | 15,91 | 16,51 | 17,19 |
| Variazione rispetto al trimestre precedente (%) | 0,0% | -0,4% | 0,0% | +2,4% | +3,8% | +4,1% |
| Variazione spesa annua della famiglia media (€/kWh) * | 0,00 | -2,00 | 0,00 | +10,00 | +16,00 | +18,00 |

(*) 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, www.autorita.energia.it.

Fig. A5.4 Composizione della tariffa media nazionale al netto delle imposte 2003-2008
c€/kWh a valori correnti



Fonte: Autorità per l'energia elettrica e il gas, http://www.autorita.energia.it/com_stampa/index.htm

La Tab. A5.4 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 alla fine dell'anno in seguito all'incremento dei prezzi dei prodotti energetici, portando alla fine del 2008 il prezzo lordo dell'elettricità a oltre 18 c€/kWh.

Nel 2007, le imposte hanno inciso sul prezzo complessivo di una famiglia tipo (contratto da 3Kw e consumi medi pari a 2.700 kWh/anno) tra il 14,3% e il 14,4%, mentre gli oneri generali di sistema sono passati dal 9,1% del I trimestre al 10,1% del IV trimestre; la quota più rilevante riguarda comunque i corrispettivi di rete e di approvvigionamento che hanno pesato per circa il 76% sul prezzo finale. L'andamento di quest'ultima componente nel 2008 evidenzia un'ulteriore crescita relativa, arrivando ad incidere fino al 79% nell'ultimo trimestre, essendo trainata soprattutto dal costo di approvvigionamento dell'energia, passato dal 61,6% del primo trimestre al 65,8% dell'ultimo.

È 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.

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, tenendo conto delle differenze nell'imposizione locale, ma ottenendo una scarsa variabilità.

Alcune iniziative specifiche di tutela sono comunque state avviate per favorire la concorrenza e aiutare i piccoli clienti BT – e in particolare quelli domestici – a 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 responsabilità.

A6 Il ruolo dell'ICI

Sintesi

- I confronti tra le città vanno accolti con cautela per la natura stessa dell'imposta, il suo rapporto con le diverse rendite catastali attribuite ad abitazioni della stessa categoria, l'ampia variabilità delle unità immobiliari – per dimensione, qualità, modo d'uso e “allineamento” del catasto – le diverse combinazioni tra aliquote applicate, riduzioni mirate e ulteriori detrazioni;
- l'ICI sulla prima casa risulta pertanto estremamente diversificata da una città all'altra e il campo di variazione passa dal minimo di Cagliari e Messina (41 euro) al picco di Roma (420 euro);
- il costo (standard) è stato calcolato sulla base del valore medio della rendita catastale per un alloggio di 80 mq, nelle categorie A2 e A3, determinato all'interno di ciascuna delle città metropolitane per le rispettive quote di imposta deliberate per l'abitazione principale;
- la presenza di abitazioni nelle categorie A2 e A3 è maggioritaria nella gran parte dei 14 comuni metropolitani (in 11 casi sui 14 considerati è superiore al 70% delle abitazioni del gruppo A);
- in generale tra il 2006 al 2007 tutte le aliquote relative alla prima casa risultano ridotte in seguito alla politica di progressiva riduzione del carico ICI per le famiglie residenti in abitazione principale;
- rispetto all'introito complessivo che ciascun comune ricava dall'imposta sugli immobili, la quota relativa alle abitazioni principali è minoritaria; varia infatti dal minimo del 21% di Messina al massimo del 40% di Trieste, attestandosi in media sul 33%.

A6.1 Premessa

La politica sulla casa è fortemente condizionata dalle diverse scelte operate a livello locale, pur in presenza di un tentativo unificante di determinazione dell'ICI, con la conseguenza che a fronte di minori costi sopportati individualmente si sono manifestate maggiori e crescenti spese generali insediative, accompagnate da livello e prestazione dei servizi insufficienti. Si valuta opportuno quindi che l'analisi comparata sull'applicazione dell'ICI nei comuni metropolitani debba essere considerata distinta rispetto agli altri parametri utilizzati per il calcolo del costo di cittadinanza, considerato inoltre che il

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

gettito prodotto dall'ICI costituisce una quota prevalente delle entrate comunali e gran parte delle amministrazioni tende a modulare il rapporto tra aliquote e detrazioni in relazione al peso che assumono gli immobili non utilizzati come abitazione principale.

Altro determinante fattore da tenere presente ai fini di paralleli confronti territoriali è costituito dai diversi e disallineati apparati catastali di riferimento, che causa importi differenziati in città diverse, indipendentemente dalle aliquote determinate. Nell'ambito inoltre di una stessa città, numerose risultano sia le classi di una medesima categoria catastale che le partizioni territoriali in cui i territori dei comuni metropolitani sono suddivisi.

A6.2 I criteri adottati

La prima fase del lavoro ha riguardato la definizione degli elementi di riferimento utili per procedere ad un confronto tra i diversi comuni metropolitani indicati e rispetto alla dinamica dal 2003 al 2007 dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili.

Il lavoro di raccolta ed elaborazione dei dati si è rivelato problematico con particolare riguardo alla possibilità di ottenere informazioni confrontabili nell'ambito dei diversi comuni metropolitani per i seguenti fattori, che concorrono alla disomogenea composizione del suo gettito nelle diverse città: la natura stessa dell'imposta, il suo rapporto con la determinazione dei valori delle rendite catastali, l'ampia variabilità delle unità immobiliari – per dimensione, qualità, modo d'uso e “allineamento” del catasto – le diverse combinazioni tra aliquote applicate, riduzioni mirate e ulteriori detrazioni.

Per questi motivi i criteri seguiti nello sviluppo del lavoro hanno cercato di fornire:

- da un lato, un quadro di riferimento sufficientemente fondato su fonti ufficiali;
- dall'altro, una serie di elaborazioni metodologicamente omogenee.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, è stata utilizzata la fonte ANCI/Min. delle Finanze, che ha raccolto tutta la documentazione relativa alle normative (Regolamenti e deliberazioni) comunali e alla riscossione dell'imposta.

Al riguardo giova ricordare che il quadro delle deliberazioni (che determinano annualmente le aliquote, deduzioni e ulteriori detrazioni adottate) risulta aggiornato, mentre in ritardo appare l'aggiornamento delle riscossioni.

Il lavoro di confronto si è potuto condurre prevalentemente per l'anno 2005, con alcuni limitati casi per l'anno 2004.

Con riferimento alla seconda esigenza, rinunciando pregiudizialmente a fornire un quadro completo degli effetti complessivi dell'ICI sul patrimonio nei diversi comuni, sono state invece effettuate elaborazioni finalizzate a determinare:

- a) il confronto dell'incidenza dell'applicazione dell'ICI con le diverse aliquote – ordinaria e per abitazione principale – per diversi scaglioni di rendita catastale, senza considerare quindi le categorie catastali;
- b) il valore medio della rendita catastale per un alloggio di 80 mq, nelle categorie A2 e A3, determinato all'interno di ciascuna delle città metropolitane²⁷.

Sono stati inoltre predisposti:

- un quadro sinottico delle diverse aliquote e detrazioni adottate negli anni dal 2003 al 2007 nei diversi comuni;
- la descrizione delle categorie catastali;
- la documentazione della distribuzione dello stock abitativo fra le diverse categorie catastali così come censito nel 1993.

²⁷ A seguito di una ricognizione diretta, effettuata presso il Ministero delle Finanze, è risultato, come più idonea e approfondita fonte da utilizzare, lo studio condotto dall'Ufficio studi-politiche del territorio della UIL, effettuato presso il M. delle Finanze e pubblicato nel 2007.

A6.3 Elaborazioni per il costo di cittadinanza

La presenza di abitazioni nelle categorie A2 e A3 è di gran lunga maggioritaria nella gran parte dei 14 comuni metropolitani (in 11 casi sui 14 considerati è superiore al 70% delle abitazioni del gruppo A) e il peso combinato della appartenenza alle diverse classi, oltre che la differente dimensione degli alloggi rappresentati, portano a oscillazioni fortemente elevate dei versamenti medi unitari per ciascuna categoria²⁸.

Rispetto all'introito complessivo che ciascun comune ricava dall'imposta sugli immobili, la quota relativa alle abitazioni principali è minoritaria; varia infatti dal minimo del 21% di Messina al massimo del 40% di Trieste, attestandosi in media sul 33%.

La riscossione non è correlata ai soli valori delle aliquote adottate, ma appare determinata dai caratteri del patrimonio edilizio presente nelle diverse città.

Per questo motivo sono state utilizzate 4 diverse classi di rendita catastale, cui applicare l'aliquota per abitazione principale con la relativa detrazione. I risultati rendono ancor più evidente la forte incidenza delle varie aliquote e detrazioni applicate, pur senza tenere conto di altre agevolazioni stabilite (fasce di reddito, abitazioni godute ad uso gratuito ecc.).

Le diversità principali riguardano le detrazioni, riferite alle soglie di reddito o alle diverse composizioni del nucleo familiare.

Dalle delibere comunali degli ultimi anni emerge che le variazioni dei livelli di imposta spesso riguardano una mutata articolazione delle voci cui riferire le aliquote, al fine di mantenere un analogo introito globale.

Le elaborazioni mostrano l'ammontare dell'imposta ICI negli anni dal 2003 al 2007 per appartamenti tipo di 80 mq, rispettivamente in Categoria Catastale A2 e A3, situati in zona di periferia intermedia nei 14 comuni metropolitani e si riferiscono sia all'applicazione dell'aliquota per abitazione principale che all'applicazione dell'aliquota ordinaria.

I valori base del rendimento catastale sono stati desunti da un approfondito lavoro svolto dalla UIL ed effettuato presso il Ministero delle Finanze.

Considerato che la rendita media desunta a seguito dell'indagine rimane la stessa, sono state applicate le aliquote relative e la detrazione per abitazione principale negli anni dal 2003 al 2007 secondo le deliberazioni assunte nei 14 Comuni metropolitani considerati.

Si può in generale osservare che tra il 2006 al 2007 tutte le aliquote relative alla abitazione principale sono state ridotte in seguito alla politica di progressiva riduzione del carico ICI per le famiglie residenti in abitazione principale.

CATEGORIE CATASTALI - GRUPPO A

A/1 Abitazioni di tipo signorile

A/2 Abitazioni di tipo civile

A/3 Abitazioni di tipo economico

A/4 Abitazioni di tipo popolare

A/5 Abitazioni di tipo ultrapopolare

A/6 Abitazioni di tipo rurale

A/7 Abitazioni in villini

²⁸ Significativo appare il confronto tra il caso di Roma e il caso di Cagliari. Nel comune di Cagliari le abitazioni di cat. A2 e A3 rappresentano l'82% del totale (a Roma l'80%); le abitazioni principali sono il 78% (a Roma il 71%); l'aliquota 2007 per abitazione principale è il 6,0 per mille (a Roma 4,6 per mille); identica detrazione (€ 103,90). Il versamento medio per la cat A2 a Cagliari è di € 55,00, mentre a Roma è di € 482,90. Il versamento medio per la cat. A3 a Cagliari è di € 16,00, a Roma è di € 333,00. Risulta quindi evidente che sono le rendite di base immobiliari a determinare le differenze. Considerando invece un'identica abitazione di 80 mq. di superficie nelle due categorie, il versamento di una famiglia di Cagliari, con le aliquote in vigore, sarebbe superiore del 30% rispetto ad una residente a Roma.

A/8 Abitazioni in ville

A/9 Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici

A/10 Uffici e studi privati

A/11 Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi

NOTE ESPLICATIVE

A/1 - Abitazioni di tipo signorile:

- Unità immobiliari appartenenti a fabbricati ubicati in zone di pregio con caratteristiche costruttive, tecnologiche e di rifiniture di livello superiore a quello dei fabbricati di tipo residenziale.

A/2 - Abitazioni di tipo civile:

- Unità immobiliari appartenenti a fabbricati con caratteristiche costruttive, tecnologiche e di rifiniture di livello rispondente alle locali richieste di mercato per fabbricati di tipo residenziale.

A/3 - Abitazioni di tipo economico:

- Unità immobiliari appartenenti a fabbricati con caratteristiche di economia sia per i materiali impiegati che per la rifinitura, e con impianti tecnologici limitati ai soli indispensabili.

A/4 - Abitazioni di tipo popolare:

- Unità immobiliari appartenenti a fabbricati con caratteristiche costruttive e di rifiniture di modesto livello. Dotazione limitata di impianti quantunque indispensabili.

A/5 - Abitazioni di tipo ultrapopolare:

- Unità immobiliari appartenenti a fabbricati con caratteristiche costruttive e di rifiniture di bassissimo livello. Di norma non dotate di servizi igienico-sanitari esclusivi.

A/6 - Abitazioni di tipo rurale:

- Fabbricati utilizzati quali abitazioni per esigenze connesse all'attività agricola svolta su terreni censiti con attribuzione di reddito agrario. Non rappresentano più tipologie abitative ordinarie perché al di fuori degli standard minimi. Gli immobili censiti in questa categoria sono infatti caratterizzati dall'assenza o carenza degli indispensabili servizi igienici e, spesso, anche di altre dotazioni.

A/7 - Abitazioni in villini:

- Per villino deve intendersi un fabbricato, anche se suddiviso in unità immobiliari, avente caratteristiche costruttive, tecnologiche e di rifiniture proprie di un fabbricato di tipo civile o economico ed essere dotato, per tutte o parte delle unità immobiliari, di aree esterne ad uso esclusivo.

A/8 - Abitazioni in ville:

- Per ville devono intendersi quegli immobili caratterizzati essenzialmente dalla presenza di parco e/o giardino, edificate in zone urbanistiche destinate a tali costruzioni o in zone di pregio con caratteristiche costruttive e di rifiniture, di livello superiore all'ordinario.

A/9 - Castelli, palazzi eminenti:

- Castelli e palazzi eminenti che per la loro struttura, la ripartizione degli spazi interni e dei volumi edificati non sono comparabili con le Unità tipo delle altre categorie; costituiscono ordinariamente una sola unità immobiliare. È compatibile con l'attribuzione della categoria A/9 la presenza di altre unità, funzionalmente indipendenti, censibili nelle altre categorie.

A/10 - Uffici e studi privati:

- Unità immobiliari che per tipologia, dotazione di impianti e finiture sono destinate all'attività professionale.

A/11 - Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi:

- Rifugi di montagna, baite, trulli, sassi, ecc.

Tab. A6.1 - ICI nei comuni metropolitani (2005)

| Città | Totale immobili | | | Immobili Gruppo "A" | | | ICI Abitazione principale | | | |
|-------------|-----------------|------------------------|-----------------------------|---------------------|------------------------|-----------------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|
| | Numero | ICI versata (000 euro) | Versamento medio ICI (euro) | Totale | ICI versata (000 euro) | Versamento medio ICI (euro) | Numero (stima) | ICI versata (000 euro) | % su versamento o ICI totale immobili | Versamento medio ICI (euro) |
| Torino | 594.833 | 249.547 | 419,53 | 430.081 | 246.253 | 572,57 | 292.453 | 91.359 | 36,6 | 312,39 |
| Milano (a) | 818.879 | 387.902 | 473,70 | 589.604 | 380.129 | 644,72 | 383.248 | 111.606 | 28,8 | 291,21 |
| Genova | 393.930 | 161.291 | 409,44 | 289.087 | 159.872 | 553,02 | 218.520 | 61.885 | 38,4 | 283,20 |
| Venezia | 197.378 | 63.201 | 320,21 | 119.044 | 60.241 | 506,04 | 89.280 | 11.006 | 17,4 | 123,28 |
| Trieste (b) | 141.911 | 46.404 | 326,99 | 99.537 | 45.681 | 458,93 | 72.940 | 18.661 | 40,2 | 255,84 |
| Bologna | 276.372 | 130.476 | 472,10 | 178.643 | 127.044 | 711,16 | 127.409 | 42.028 | 32,2 | 329,87 |
| Firenze | 209.861 | 103.234 | 491,92 | 147.921 | 102.159 | 690,63 | 112.360 | 36.244 | 35,1 | 322,57 |
| Roma (b) | 1.411.987 | 945.604 | 669,70 | 952.966 | 921.825 | 967,32 | 683.990 | 333.450 | 35,3 | 488,22 |
| Napoli | 386.006 | 153.486 | 397,63 | 301.759 | 140.896 | 466,92 | 168.712 | 43.091 | 28,1 | 255,41 |
| Bari (a) | 146.132 | 73.890 | 505,64 | 107.452 | 71.793 | 668,14 | 76.860 | 23.621 | 32,0 | 307,33 |
| Messina | 117.421 | 22.621 | 192,65 | 80.557 | 21.824 | 270,92 | 62.736 | 4.691 | 20,7 | 74,77 |
| Catania (a) | 140.441 | 38.661 | 275,28 | 100.177 | 37.848 | 377,81 | 69.460 | 9.465 | 24,5 | 136,27 |
| Palermo | 297.294 | 64.646 | 217,45 | 233.883 | 63.778 | 272,69 | 157.223 | 15.513 | 24,0 | 98,67 |
| Cagliari | 88.036 | 30.556 | 347,08 | 61.897 | 29.156 | 471,05 | 48.397 | 11.209 | 36,7 | 231,61 |

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe – MSE su dati ANCI-SIFL

Tab. A6.2 - ICI nei comuni metropolitani per classi di rendita catastale – 2005 - (euro per abitazione)

| Città | Rendita catastale euro 52.500 | | Rendita catastale euro 105.025 | | Rendita catastale euro 131.250 | | Rendita catastale euro 157.500 | | Rendita catastale euro 210.000 | |
|----------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | Aliquota ordinaria | Aliquota abitazione principale | Aliquota ordinaria | Aliquota abitazione principale | Aliquota ordinaria | Aliquota abitazione principale | Aliquota ordinaria | Aliquota abitazione principale | Aliquota ordinaria | Aliquota abitazione principale |
| Torino | 275,63 | 155,63 | 551,38 | 431,38 | 689,06 | 569,06 | 826,88 | 706,88 | 1.102,50 | 982,50 |
| Milano | 262,50 | 158,50 | 525,13 | 421,13 | 656,25 | 552,25 | 787,50 | 683,50 | 1.050,00 | 946,00 |
| Genova | 304,50 | 149,50 | 609,15 | 454,15 | 761,25 | 606,25 | 913,50 | 758,50 | 1.218,00 | 1.063,00 |
| Venezia | 210,00 | 88,63 | 420,10 | 298,73 | 525,00 | 403,63 | 630,00 | 508,63 | 840,00 | 718,63 |
| Trieste | 262,50 | 159,21 | 525,13 | 421,84 | 656,25 | 552,96 | 787,50 | 684,21 | 1.050,00 | 946,71 |
| Bologna | 299,25 | 180,46 | 598,64 | 479,85 | 748,13 | 629,34 | 897,75 | 778,96 | 1.197,00 | 1.078,21 |
| Firenze | 315,00 | 211,71 | 630,15 | 526,86 | 787,50 | 684,21 | 945,00 | 841,71 | 1.260,00 | 1.156,71 |
| Roma | 257,25 | 153,96 | 514,62 | 411,33 | 643,13 | 539,84 | 771,75 | 668,46 | 1.029,00 | 925,71 |
| Napoli | 288,75 | 133,81 | 577,64 | 422,70 | 721,88 | 566,94 | 866,25 | 711,31 | 1.155,00 | 1.000,06 |
| Bari | 236,25 | 132,96 | 472,61 | 369,32 | 590,63 | 487,34 | 708,75 | 605,46 | 945,00 | 841,71 |
| Messina | 278,25 | 174,96 | 556,63 | 453,34 | 695,63 | 592,34 | 834,75 | 731,46 | 1.113,00 | 1.009,71 |
| Catania | 231,00 | 127,71 | 462,11 | 358,82 | 577,50 | 474,21 | 693,00 | 589,71 | 924,00 | 820,71 |
| Palermo | 262,50 | 159,21 | 525,13 | 421,84 | 656,25 | 552,96 | 787,50 | 684,21 | 1.050,00 | 946,71 |
| Cagliari | 225,75 | 122,46 | 451,61 | 348,32 | 564,38 | 461,09 | 677,25 | 573,96 | 903,00 | 799,71 |

Fonte: elaborazione (stima) Osservatorio Prezzi e Tariffe – MSE su dati ANCI-SIFL

Tab. A6.3 - Aliquote ICI nei comuni metropolitani (2005-2007)

| Città | 2007 | | | 2006 | | | 2005 | | |
|----------|--------------------------------|--|---|--------------------------------|--|---|--------------------------------|--|---|
| | Aliquota ordinaria (per mille) | Aliquota abitazione principale (per mille) | Detrazione abitazione principale (euro) | Aliquota ordinaria (per mille) | Aliquota abitazione principale (per mille) | Detrazione abitazione principale (euro) | Aliquota ordinaria (per mille) | Aliquota abitazione principale (per mille) | Detrazione abitazione principale (euro) |
| Torino | 6,00 | 5,25 | 132,00 | 6,00 | 5,25 | 120,00 | 6,00 | 5,25 | 120,00 |
| Milano | 5,00 | 4,70 | 104,00 | 5,00 | 5,00 | 104,00 | 5,00 | 5,00 | 104,00 |
| Genova | 7,00 | 6,00 | 104,00 | 7,00 | 6,00 | 104,00 | 6,20 | 5,80 | 155,00 |
| Venezia | 7,00 | 4,00 | 121,37 | 7,00 | 4,00 | 121,37 | 7,00 | 4,00 | 121,37 |
| Trieste | 7,00 | 4,50 | 103,29 | 7,00 | 5,00 | 103,29 | 7,00 | 5,00 | 103,29 |
| Bologna | 6,70 | 5,70 | 118,79 | 6,70 | 5,70 | 118,79 | 6,40 | 5,70 | 118,79 |
| Firenze | 7,00 | 6,00 | 110,00 | 7,00 | 6,00 | 103,29 | 7,00 | 6,00 | 103,29 |
| Roma | 7,00 | 4,60 | 103,29 | 6,90 | 4,90 | 103,29 | 6,90 | 4,90 | 103,29 |
| Napoli | 7,00 | 5,40 | 154,94 | 7,00 | 5,50 | 154,94 | 7,00 | 5,50 | 154,94 |
| Bari | 7,00 | 4,25 | 103,29 | 6,50 | 4,50 | 103,29 | 6,50 | 4,50 | 103,29 |
| Messina | 7,00 | 5,10 | 103,29 | 6,80 | 5,30 | 103,29 | 6,80 | 5,30 | 103,29 |
| Catania | 6,90 | 5,50 | 103,29 | 6,90 | 5,50 | 103,29 | 6,20 | 4,40 | 103,29 |
| Palermo | 7,00 | 4,80 | 103,29 | 7,00 | 4,80 | 103,29 | 6,60 | 5,00 | 103,29 |
| Cagliari | 6,50 | 6,00 | 103,29 | 5,00 | 4,30 | 103,29 | 5,00 | 4,30 | 103,29 |

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe – MSE su dati ANCI-SIFL (deliberazioni)

Tab. A6.4 - ICI nei comuni metropolitani 2005-2007 (euro per abitazione 80 mq categorie A2 e A3)

| Città | 2007 | | | | 2006 | | | | 2005 | | | |
|----------|-----------------------|--|-----------------------|--|-----------------------|--|-----------------------|--|-----------------------|--|-----------------------|--|
| | Categoria A2 | | Categoria A3 | | Categoria A2 | | Categoria A3 | | Categoria A2 | | Categoria A3 | |
| | Abitazione principale | Abitazione e non occupata o in affitto | Abitazione principale | Abitazione e non occupata o in affitto | Abitazione principale | Abitazione e non occupata o in affitto | Abitazione principale | Abitazione e non occupata o in affitto | Abitazione principale | Abitazione e non occupata o in affitto | Abitazione principale | Abitazione e non occupata o in affitto |
| Torino | 302,00 | 496,00 | 81,50 | 244,00 | 314,00 | 496,00 | 93,50 | 244,00 | 314,00 | 496,00 | 93,50 | 244,00 |
| Milano | 495,00 | 637,23 | 291,00 | 420,21 | 533,23 | 637,23 | 316,21 | 420,21 | 533,23 | 637,23 | 316,21 | 420,21 |
| Genova | 375,90 | 559,88 | 188,80 | 341,60 | 375,90 | 559,88 | 188,80 | 341,60 | 308,90 | 495,90 | 128,04 | 302,56 |
| Venezia | 143,40 | 463,35 | 47,80 | 296,05 | 143,40 | 463,35 | 47,80 | 296,05 | 143,40 | 463,35 | 47,80 | 296,05 |
| Trieste | 268,90 | 578,96 | 146,85 | 389,11 | 310,25 | 578,96 | 174,64 | 389,11 | 310,25 | 578,96 | 174,64 | 389,11 |
| Bologna | 592,10 | 835,61 | 344,85 | 544,98 | 592,10 | 835,61 | 344,85 | 544,98 | 592,10 | 798,19 | 344,85 | 520,58 |
| Firenze | 427,60 | 627,20 | 362,50 | 551,25 | 434,31 | 627,20 | 369,21 | 551,25 | 427,60 | 627,20 | 362,50 | 551,25 |
| Roma | 482,90 | 892,03 | 333,00 | 663,92 | 521,13 | 879,29 | 361,45 | 654,44 | 521,13 | 879,29 | 361,45 | 654,44 |
| Napoli | 233,00 | 502,89 | 204,00 | 465,29 | 240,18 | 502,89 | 210,65 | 465,29 | 240,18 | 502,89 | 210,65 | 465,29 |
| Bari | 213,60 | 521,94 | 133,00 | 389,18 | 232,24 | 484,66 | 146,90 | 361,38 | 232,24 | 484,66 | 146,90 | 361,38 |
| Messina | 50,00 | 210,40 | 13,00 | 159,61 | 56,01 | 204,39 | 17,56 | 155,05 | 56,01 | 204,39 | 17,56 | 155,05 |
| Catania | 202,40 | 383,50 | 83,10 | 233,83 | 202,40 | 383,50 | 83,10 | 233,83 | 141,26 | 344,60 | 45,82 | 210,11 |
| Palermo | 157,30 | 380,03 | 86,00 | 276,05 | 157,30 | 380,03 | 86,00 | 276,05 | 168,16 | 358,31 | 93,79 | 260,27 |
| Cagliari | 55,00 | 171,48 | 16,00 | 129,23 | 10,15 | 131,91 | 0 | 99,41 | 10,15 | 131,91 | 0 | 99,41 |

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe – MSE su dati ANCI-SIFL (deliberazioni)

Tab. A6.5 – Abitazioni “categoria A” per tipologia catastale nei comuni metropolitani (1993)

| Città | A1 - Signorile | A2 - Civile | A3 - Economico | A4 - Popolare | A5 - Ultrapopolare | A6 - Rurale | A7 - Villini | A8 - Ville | A9 - Castelli, Palazzi | A11 - Tipiche dei luoghi | Totale |
|----------|----------------|-------------|----------------|---------------|--------------------|-------------|--------------|------------|------------------------|--------------------------|---------|
| Torino | 2.229 | 64.623 | 280.379 | 60.051 | 15.567 | 445 | 2.140 | 610 | 18 | 3 | 426.065 |
| Milano | 1.153 | 84.803 | 340.365 | 98.858 | 46.944 | 453 | 2.208 | 100 | 30 | 2 | 574.916 |
| Genova | 4.449 | 50.581 | 157.070 | 55.093 | 14.747 | 135 | 1.798 | 350 | 64 | 3 | 284.290 |
| Venezia | 164 | 14.970 | 55.404 | 36.781 | 6.726 | 220 | 1.941 | 74 | 15 | 1 | 116.296 |
| Trieste | 1.183 | 22.231 | 49.453 | 15.967 | 6.085 | 339 | 2.972 | 237 | 13 | - | 98.480 |
| Bologna | 149 | 14.899 | 116.461 | 36.911 | 3.461 | 228 | 1.174 | 129 | 277 | 1 | 173.690 |
| Firenze | 2.635 | 55.451 | 47.539 | 25.319 | 10.284 | 176 | 1.675 | 513 | 41 | 4 | 143.637 |
| Roma | 2.115 | 415.061 | 299.566 | 162.328 | 14.243 | 4.303 | 4.300 | 4.116 | 134 | 10 | 906.176 |
| Napoli | 770 | 14.070 | 53.804 | 59.166 | 41.508 | 2.877 | 1.437 | 72 | 49 | 1 | 173.754 |
| Bari | 104 | 28.783 | 48.880 | 15.322 | 7.530 | 702 | 3.961 | 125 | 6 | 3 | 105.416 |
| Messina | 157 | 33.588 | 10.652 | 28.311 | 1.088 | 4.600 | 1.600 | 26 | 3 | 113 | 80.138 |
| Catania | 124 | 37.599 | 34.765 | 17.757 | 7.821 | 64 | 1.364 | 25 | 4 | - | 99.523 |
| Palermo | 273 | 84.985 | 74.044 | 39.902 | 11.097 | 644 | 8.271 | 159 | 25 | 1 | 219.401 |
| Cagliari | 62 | 31.051 | 18.092 | 6.726 | 2.196 | 469 | 1.121 | 9 | 5 | 1 | 59.732 |

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe – MSE su dati ANCI-SIFL

Tab. A6.6 - Abitazioni “categoria A” e rendita media delle tipologie catastali nei comuni metropolitani

| Città | Rendita media - euro (abitazione 80 mq) | | | Consistenza delle abitazioni A2 e A3 | | | Totale A2 e A3 non occupate in affitto | | Totale abitazioni categoria A (escluse A10) | % A2 e A3 su Totale abitazioni categoria A | | |
|----------|---|----------------|----------------|--------------------------------------|----------------|----------------|--|--------------------------------|---|--|------|----------------|
| | A2 - Civile | A3 - Economico | Totale A2 e A3 | A2 - Civile | A3 - Economico | Totale A2 e A3 | Numero | % su Totale abitazioni A2 e A3 | | A2 | A3 | Totale A2 e A3 |
| Torino | 82.667 | 40.667 | 123.333 | 64.623 | 280.379 | 345.002 | 234.601 | 68,0 | 426.065 | 15,2 | 65,8 | 81,0 |
| Milano | 127.447 | 84.043 | 211.489 | 84.803 | 340.365 | 425.168 | 276.912 | 65,1 | 574.916 | 14,8 | 59,2 | 74,0 |
| Genova | 79.983 | 48.800 | 128.783 | 50.581 | 157.070 | 207.651 | 156.963 | 75,6 | 284.290 | 17,8 | 55,2 | 73,0 |
| Venezia | 66.193 | 42.293 | 108.485 | 14.970 | 55.404 | 70.374 | 52.781 | 75,0 | 116.296 | 12,9 | 47,6 | 60,5 |
| Trieste | 82.709 | 55.587 | 138.296 | 22.231 | 49.453 | 71.684 | 52.530 | 73,3 | 98.480 | 22,6 | 50,2 | 72,8 |
| Bologna | 124.718 | 81.340 | 206.058 | 14.899 | 116.461 | 131.360 | 93.686 | 71,3 | 173.690 | 8,6 | 67,1 | 75,6 |
| Firenze | 89.600 | 78.750 | 168.350 | 55.451 | 47.539 | 102.990 | 78.231 | 76,0 | 143.637 | 38,6 | 33,1 | 71,7 |
| Roma | 127.433 | 94.846 | 222.278 | 415.061 | 299.566 | 714.627 | 512.173 | 71,7 | 906.176 | 45,8 | 33,1 | 78,9 |
| Napoli | 71.841 | 66.470 | 138.311 | 14.070 | 53.804 | 67.874 | 37.948 | 55,9 | 173.754 | 8,1 | 31,0 | 39,1 |
| Bari | 74.562 | 55.598 | 130.160 | 28.783 | 48.880 | 77.663 | 55.552 | 71,5 | 105.416 | 27,3 | 46,4 | 73,7 |
| Messina | 30.057 | 22.802 | 52.859 | 33.588 | 10.652 | 44.240 | 34.454 | 77,9 | 80.138 | 41,9 | 13,3 | 55,2 |
| Catania | 55.580 | 33.889 | 89.469 | 37.599 | 34.765 | 72.364 | 50.177 | 69,3 | 99.523 | 37,8 | 34,9 | 72,7 |
| Palermo | 54.290 | 39.435 | 93.725 | 84.985 | 74.044 | 159.029 | 106.899 | 67,2 | 219.401 | 38,7 | 33,7 | 72,5 |
| Cagliari | 26.382 | 19.882 | 46.263 | 31.051 | 18.092 | 49.143 | 38.425 | 78,2 | 59.732 | 52,0 | 30,3 | 82,3 |

Fonte: elaborazione Osservatorio Prezzi e Tariffe – MSE su dati ANCI-SIFL, Studio UIL 2007 e Istat

A7 Gli indicatori sulla qualità dei servizi

Sintesi

- Gli indicatori sulla qualità dei servizi sono numerosi ma inadeguati e disomogenei;
- Le principali fonti statistiche disponibili sono le seguenti:

| | |
|--|---|
| Indicatori comuni europei | EU – Direzione Generale Ambiente |
| Urban Audit | EU – Direz. Generale Politiche regionali e coesione |
| Indicatori di sviluppo sostenibile | Eurostat |
| Indagine qualità della vita | Mercer (Multinazionale america) |
| Informazione statistica territoriale politiche strutturali 2001-2008 | Istat |
| Sistema Indagini multiscopo | Istat |
| La qualità della vita in Italia | Il Sole 24 Ore |
| Osservatorio Sviluppo sostenibile | Crasl, FLA (Università Cattolica Brescia) |
| Rapporto qualità della vita | Italia Oggi |
| Ecosistema Urbano | Legambiente- Ambiente Italia (in collaborazione editoriale del Sole 24 Ore) |
| Rapporto Ambiente Italia | Legambiente- Ambiente Italia |
| Un futuro sostenibile | Istituto Sviluppo Sostenibile – ISSI (Roma) |
| Indice qualità Regionale Sviluppo (QUARS) | Sbilanciamoci (Roma) |
| Meglio Milano – Indicatori qualità urbana | Associazione Meglio Milano |
| Rapporto qualità della vita | Provincia Bologna |
| Indice del benessere | IRPET (Toscana) |

A7.1 La valutazione della qualità dei servizi

Una migliore interpretazione degli indicatori del costo di cittadinanza può derivare dalla valutazione della qualità dei servizi prestati ai cittadini, come corrispettivo delle imposte e tariffe applicate, con il ricorso ad indagini mirate tra gli utenti, posto che il solo livello di spesa di determinate prestazioni, disgiunto da un rating delle disponibilità offerte, potrebbe fornire indicazioni di un onere inferiore specificamente nelle aree dove i servizi sono insufficienti o meno disponibili, mentre è auspicabile che ad un costo relativamente più elevato corrisponda una migliore qualità.

Non risulta, tuttavia, agevole misurare la qualità dei servizi in termini strettamente quantitativi, tramite (ad esempio) un indicatore sintetico che valuti l'effettivo aumento di benessere per il consumatore finale, tenuto presente che è abbastanza problematico determinare in modo rigoroso un costo di cittadinanza "virtuale" calcolato a parità di qualità delle prestazioni.

Si rileva, infatti, una differenza fondamentale nella valutazione del prezzo per unità fisica di prodotto, che può essere espresso in termini puramente quantitativi (ad esempio euro per chilo), rispetto a quello calcolato per unità di qualità, che può derivare da una stima in termini di benessere/utilità per il consumatore finale. Al riguardo è opportuno rilevare che la teoria economica prevede esplicitamente che l'utilità aumenta meno che proporzionalmente rispetto alla qualità e quantità dei beni e servizi di consumo.

Per tener conto della relazione non lineare tra prezzo e qualità e della difficoltà di costruire parametri sintetici di qualità/utilità, viene generalmente utilizzato un insieme di indicatori quantitativi che misurano i diversi "contenuti" del prodotto; tale procedura può essere applicata nella valutazione del costo di cittadinanza disponendo di opportune rilevazioni sulla qualità dei servizi.

Negli ultimi dieci anni la produzione di indicatori di sviluppo e di qualità da parte di istituti di ricerca e organizzazioni internazionali è stata considerevole e riguarda in prevalenza le aree tematiche ambientale, economica e sociale, con un elevato numero di variabili monitorate: da oltre trenta a più di 100, con difficoltosi problemi di aggregazione.

È utile, inoltre, osservare che i sistemi che elaborano classifiche riescono a comparare efficacemente le prestazioni delle diverse realtà analizzate, mentre il monitoraggio nel tempo e l'evoluzione di ciascuna area risultano più difficoltosi, poiché a variazioni minime degli indicatori e/o delle procedure di elaborazione possono corrispondere oscillazioni molto ampie nelle posizioni delle classifiche finali.

La rassegna degli indicatori esposti si pone l'obiettivo di fornire una galleria di esperienze maturate da centri studi, organismi internazionali o comunità locali in modo da rintracciare alcuni elementi guida che possano aiutare a costruire un indice di qualità dei servizi, presentando gli esempi più significativi e mettendo in risalto gli aspetti di maggiore interesse. I diversi sistemi di indicatori analizzati presentano delle significative differenze: il livello territoriale cui vengono applicati, il numero di indicatori, le variabili studiate.

I sistemi proposti riescono a descrivere efficacemente lo stato di un territorio, evidenziando anche quali sono le emergenze e le priorità verso cui indirizzare le decisioni. Sono utilizzati misuratori di tipo statico e dinamico, in grado di evidenziare l'andamento di una determinata componente, anche tramite parametri multidimensionali, dai quali emergono con difficoltà le relazioni tra i diversi indicatori e non lasciano emergere con chiarezza i nessi causali tra lo stato di una determinata unità e le misure da adottare.

Quadro di sintesi delle principali indagini sulla qualità della vita

| Indicatori | Editore | Anno inizio | Livello territoriale | Numero variabili considerate |
|--|---|-------------|----------------------------|------------------------------|
| Indicatori comuni europei | EU - Dir. Gen. Ambiente | 1999 | Comunale o provinciale | 10 |
| Urban Audit | EU - Direz. Gen. Politiche regionali e coesione | 1998 | Comunale | 285 |
| Indicatori di sviluppo sostenibile | Eurostat | 2001 | Nazionale | 167 |
| Indagine qualità della vita | Mercer (Multinazionale americana) | 1985 | 250 città (internazionale) | 39 |
| Informazione statistica territoriale politiche strutturali 2001-2008 | Istat | 2005 | Regionale | 115 |
| Sistema Indagini multiscopo | Istat | 1993 | Indagine campionaria | 7 tematiche |
| La qualità della vita in Italia | Il Sole 24 Ore | 1988 | Capoluoghi provincia | 36 |
| Osservatorio Sviluppo sostenibile | Crasl, FLA (Università Cattolica Brescia) | 2002 | Comunale | 16 |
| Rapporto qualità della vita | Italia Oggi | 2000 | Provinciale | 80 |
| Ecosistema Urbano | Legambiente- Ambiente Italia - Il Sole 24 Ore | 1994 | Capoluoghi provincia | 26 |
| Rapporto Ambiente Italia | Legambiente- Ambiente Italia | 1989 | Nazionale | 100 |
| Un futuro sostenibile | Istituto Sviluppo Sostenibile – ISSI (Roma) | 2002 | Nazionale | 30 |
| Indice qualità Regionale Sviluppo (QUARS) | Sbilanciamoci (Roma) | 2003 | Regionale | 42 |
| Meglio Milano – Indicatori qualità urbana | Associazione Meglio Milano | 1989 | Comune Milano | 115 |
| Rapporto qualità della vita | Provincia Bologna | 2003 | Provincia Bologna | 86 |
| Indice del benessere | IRPET (Toscana) | 2003 | Provinciale | 27 |

A7.2 Esperienze maturate a livello europeo e internazionale

L'Unione Europea ha svolto un ruolo decisivo per la diffusione di sistemi di reporting, anche multidimensionali; sono stati promossi e sostenuti, in particolare, alcuni progetti per lo sviluppo di sistemi di indicatori sulla qualità della vita e sulla sostenibilità, anche attraverso le Agende 21 Locali e la Campagna europea delle città sostenibili. Le iniziative europee hanno avuto il merito di coinvolgere non solo gli Stati membri, ma anche le altre Nazioni europee, permettendo così un utile scambio di esperienze.

I principali progetti di riferimento sono gli Indicatori Comuni Europei (ECI) e Urban Audit, che presentano tratti comuni, in particolare l'approccio multidimensionale, ma anche significative differenze, a partire dal numero di indicatori previsti.

- Gli Indicatori Comuni Europei (ECI) sono stati promossi dalla Direzione Generale Ambiente nel maggio 1999, con la partecipazione del Gruppo di Esperti di Ambiente Urbano e di un ampio gruppo di autorità locali che hanno individuato un set ristretto di 10 indicatori da applicare nelle diverse aree territoriali europee, in grado di rappresentare nel modo più integrato possibile le azioni locali verso la sostenibilità. Permettono un confronto tra le diverse realtà che consente un'immediata, seppur parziale, rappresentazione dello stato dei territori analizzati.
- Urban Audit è un sistema di reporting sulla qualità della vita urbana promosso nel 1998 dalla Direzione Generale Politiche regionali e di coesione e, da progetto pilota che inizialmente coinvolgeva 58 città, oggi è adottato da oltre 250 enti locali di 27 Stati europei. Gli indicatori, il cui numero è variato nel corso degli anni da alcune decine a diverse centinaia, sono attualmente oltre 250 e fanno riferimento a 9 aree tematiche: demografia; aspetti sociali; aspetti economici; partecipazione civica; formazione ed educazione; ambiente; mobilità e trasporti; società dell'informazione; divertimento e cultura. Il sistema "Urban Audit" è molto ricco di dati che analizzano la realtà urbana con attenzione a tutte le diverse componenti che contribuiscono a formare la qualità della vita dei cittadini, sono rappresentativi delle

diverse dimensioni e consentono, anche grazie al sito web, un inquadramento immediato di ciascuna città e una comparazione tra realtà urbane anche molto distanti tra loro, non solo geograficamente.

- Eurostat ha invece elaborato un sistema di indicatori di sviluppo sostenibile da applicarsi a livello nazionale, come strumento di attuazione e monitoraggio della "Strategia per lo sviluppo sostenibile", approvata durante il Consiglio europeo di Göteborg nel 2001, che mirava a conciliare sviluppo economico con coesione sociale e protezione dell'ambiente. Il sistema di Eurostat include 167 indicatori che analizzano 10 temi considerati prioritari nelle politiche della Strategia: sviluppo economico; povertà ed esclusione sociale; invecchiamento della società; salute pubblica; cambiamenti climatici ed energia; produzione e consumi; gestione delle risorse naturali; trasporti; politiche di governo; partnership globali. I temi sono poi suddivisi in sotto temi, che monitorano i progressi di ciascun indicatore, e aree di indirizzo utili per fornire ulteriori dettagli di analisi sui fattori connessi alle tematiche. Sono analizzate tutte e quattro le dimensioni della sostenibilità ed inoltre sono evidenziate sia le ricadute delle politiche implementate sul livello territoriale di applicazione del sistema, sia le conseguenze globali che ne derivano.
- L'indagine annuale della Società americana Mercer sulla qualità della vita interessa 250 città nel mondo ed è stata ideata per aiutare i governi e le grandi aziende a proporre l'assegnazione di incarichi internazionali ai propri dipendenti. Mercer ha elaborato uno strumento obiettivo per misurare la Qualità della vita in base a fattori ritenuti rappresentativi e si fonda su valutazioni dettagliate di 10 categorie e 39 criteri o fattori, ad ognuno dei quali è attribuita una ponderazione in base all'importanza relativa, suddivisi nelle seguenti categorie:
 - Contesto socio-politico (stabilità politica, criminalità, forze dell'ordine);
 - Contesto economico (norme valutarie, servizi bancari);
 - Contesto socio-culturale (censura, limitazioni della libertà personale);
 - Sanità e rete fognaria (servizi e forniture mediche, malattie infettive, rete fognaria, smaltimento rifiuti, inquinamento atmosferico);
 - Scuole ed istruzione (livello e disponibilità di scuole internazionali);
 - Servizi pubblici e trasporti (elettricità, acqua, trasporti pubblici, traffico);
 - Attività ricreative e tempo libero (ristoranti, teatri, cinema, sport e tempo libero);
 - Beni di consumo (disponibilità di prodotti alimentari/di uso quotidiano, auto);
 - Alloggi (alloggi, elettrodomestici, mobili, manutenzione);
 - Ambiente naturale (clima, calamità naturali).

I report si basano sulle risposte annuali ad un questionario elaborato dai professionisti internazionali di Mercer, in stretta collaborazione con grandi aziende multinazionali ed altri esperti del settore.

Le classifiche derivano da un indice di punteggio, che sintetizza per ognuno dei 39 fattori la differenza di qualità della vita tra le varie città, che vengono confrontate con New York, metropoli di riferimento, cui è attribuito un punteggio pari a 100.

A7.3 Esperienze maturate a livello italiano

L'esperienza italiana non presenta una lunga tradizione di sistemi di indicatori multidimensionali e molti di questi rapporti comparano livelli territoriali e amministrativi locali (regioni, province e comuni) e sono in prevalenza sviluppati da associazioni, giornali, istituti di ricerca o comunque soggetti privati, rispetto agli organismi pubblici, che solo di recente hanno posto attenzione a queste tematiche.

Le esperienze più consolidate sono quelle dei Rapporti sulla qualità della vita del Sole 24 Ore e di Italia Oggi e dei rapporti Ecosistema Urbano e Ambiente Italia di Legambiente-Ambiente Italia, alle quali si sono recentemente aggiunte altre pubblicazioni.

- a) La classifica de Il Sole 24 Ore da oltre 15 anni (1988) raccoglie ed elabora una serie di indicatori statistici quantitativi sulla vivibilità dei capoluoghi di provincia italiani, riguardanti il tenore di vita; gli affari ed il lavoro; servizi, ambiente

e salute; ordine pubblico; popolazione; e tempo libero.

In particolare, la classifica su servizi, ambiente e salute si basa sui seguenti indicatori: l'indice sulla dotazione di infrastrutture elaborato dall'Istituto Tagliacarne; l'indice Legambiente su ecosistema urbano; le sezioni di scuole dell'infanzia per 1000 bambini in età prescolare; l'emigrazione ospedaliera della popolazione; alcuni indicatori sul clima (la differenza di temperatura tra il mese più caldo e più freddo) e sull'efficienza della giustizia (le cause esaurite su nuove pendenti). Il punteggio assegnato a ciascuna città in base ai primi 4 indicatori può essere considerato una proxy della qualità dei servizi forniti dagli enti locali.

Le aree tematiche rimangono invariate, mentre gli indicatori possono essere modificati o sostituiti di anno in anno. Il ranking avviene anche su ciascun indicatore ed area tematica.

Una rilevante novità ha riguardato l'indagine a partire dal 2002, con il ricorso nella realizzazione del rapporto anche ad indicatori di tipo soggettivo. Tale decisione è stata resa possibile dalla collaborazione tra il Sole 24 ore e la Ipr Marketing, società specializzata nei sondaggi di opinione, al fine di misurare la qualità della vita con indicatori "quantitativi" di tipo oggettivo territorialmente aggregati, uniti con quelli "qualitativi" basati invece su dati di survey realizzate su campioni rappresentativi di una certa popolazione, che danno luogo ad indicatori di tipo soggettivo che consentono di far emergere anche i giudizi, le valutazioni e la percezione degli intervistati rispetto ad una serie di problematiche riguardanti la qualità della vita del territorio in cui vivono.

L'utilizzo congiunto di indicatori oggettivi e soggettivi, dovrebbe permettere di valutare più accuratamente la qualità della vita delle province.

Molte indagini dimostrano infatti che non sussiste necessariamente una correlazione tra le due cose. Può verificarsi, ad esempio, che a fronte di statistiche ufficiali che evidenzino una forte diminuzione degli episodi di microcriminalità in una certa area, una survey condotta su un campione della sua popolazione rilevi, al contrario, un aumento della "paura di uscire la sera".

- b) L'ambiente è analizzato principalmente attraverso l'indice sintetico di Ecosistema Urbano di Legambiente – Ambiente Italia, con la collaborazione editoriale del Sole 24 Ore.

Il rapporto Ecosistema Urbano è stato il primo a valutare e comparare in modo sistematico la situazione ambientale dei capoluoghi italiani, attraverso un indice che è una media ponderata, con pesi diversi, per ciascuno dei 26 indicatori selezionati, che analizzano complessivamente 125 parametri su tutte le principali componenti ambientali: aria, acque, rifiuti, trasporti-mobilità, spazio e verde urbano, energie, politiche ambientali pubbliche e private. Nei ranking dell'indice finale, di ciascun indicatore e delle macrovariabili sono considerati anche obiettivi di sostenibilità, determinati sulla base della legislazione, di target nazionali o internazionali e dei livelli medi italiani. Un particolare valore è attribuito alla capacità di risposta e di gestioni ambientale degli enti locali, con una dozzina di indicatori ed un indice sintetico "Eco management" che valuta tra l'altro l'utilizzo di prodotti sostenibili nell'Amministrazione e l'attivazione di processi partecipativi. L'impronta della analisi è chiaramente ambientalista, ma la sua validità è confermata anche dal fatto che molti altri rapporti e studi utilizzano l'indice sintetico e molti altri singoli indicatori di Ecosistema urbano per la componente ambientale dei propri sistemi di indicatori.

- c) L'altra analisi di Legambiente – Ambiente Italia, è costituita da "Ambiente Italia", rapporto sullo stato di salute ambientale del Paese a livello nazionale e non urbano ed utilizza circa 100 indicatori, raggruppati in 11 dimensioni: socio-economica; energia; mobilità; agricoltura; industria, turismo, servizi; rifiuti; clima e aria; risorse idriche; patrimonio naturale e la biodiversità; ambiente urbano; politiche ambientali. Gli indicatori non sono sintetizzati in un unico indice complessivo, né in indici per ciascuna tematica. La dimensione ambientale è prevalente, ma circa un terzo degli indicatori sono prettamente sociali ed economici e altri evidenziano le correlazioni tra le diverse dimensioni della sostenibilità. Quasi tutti i dati sono comparati con le prestazioni delle altre nazioni, non solo europee, e per alcuni sono analizzati anche i sottolivelli regionali, provinciali o comunali.
- d) Il Rapporto sulla qualità della vita di Italia Oggi paragona i dati su base provinciale, con un indice che è una media ponderata di otto dimensioni (affari e lavoro; ambiente; criminalità; disagio sociale e personale; popolazione; servizi; tempo libero; tenore di vita). Gli indicatori sono complessivamente ottanta. Il peso attribuito a ciascuna dimensione varia di anno in anno, ma generalmente le tematiche legate all'economia e al tenore di vita, alla criminalità e al disagio sono considerate maggiormente. Il ranking è sviluppato non solo sull'indice finale, ma per ciascun indicatore e ciascuna dimensione tematica.

-
- e) A queste esperienze se ne sono aggiunte recentemente altre che sviluppano invece sistemi di indicatori e indici sintetici da applicare a scala nazionale: ISSI, con il rapporto Un futuro sostenibile per l'Italia, con l'Indicatore per lo sviluppo sostenibile in funzione di 3 indici elaborati per ciascuna dimensione, ognuna delle quali è analizzata da 10 indicatori chiave.
- f) A livello regionale l'indice di Qualità Regionale dello Sviluppo (QUARS), elaborato annualmente dal 2003 dall'associazione Sbilanciamoci, consente una comparazione tra le regioni italiane ed è particolarmente interessante sia per la metodologia e la trasversalità degli aspetti trattati, sia perché si basa su un approccio che considera la qualità della vita non determinata solo dalla crescita economica, ma prima di tutto dal soddisfacimento dei diritti e dei bisogni fondamentali dell'uomo. L'indice è costituito dalla media semplice di 4 indici dimensionali, composti a loro volta da altri sottoindicatori: lo sviluppo umano delle regioni (applicazione a livello regionale dell'indice di sviluppo umano delle Nazioni Unite, adattato al contesto italiano); l'indice regionalizzato di Ecosistema Urbano di Legambiente (per la componente ambientale); l'indice di qualità sociale (che analizza le pari opportunità, il lavoro, la qualità dei servizi sanitari e scolastici); la spesa pubblica (che valuta la spesa pro capite su base regionale della Pubblica amministrazione destinata a istruzione, sanità, protezione sociale e ambiente). Nell'ultima edizione considerata l'indice QUARS ha subito una sostanziale modifica nella sua composizione, nel numero e nel contenuto delle variabili e nel modo in cui queste contribuiscono a costruire le classifiche finali, che comunque rimane sul livello regionale: dai 4 indici sopra descritti si è passati a 7 (ambiente, economia e lavoro; diritti e cittadinanza; salute, istruzione e cultura; pari opportunità; partecipazione) che includono complessivamente 42 indicatori.
- g) L'IRPET, con l'obiettivo di misurare la qualità della vita in Toscana e di analizzare gli aspetti che la determinano, ha sviluppato un Indice del Benessere, attraverso 27 indicatori suddivisi in sei dimensioni, di cui 3 afferiscono alle determinanti del benessere (tenore di vita; solidità dello sviluppo economico; infrastruttura sociali e culturali;) e 3 agli elementi costituenti del benessere (ambiente di vita e di lavoro; disagio sociale; criminalità). L'indice finale è ricavato dalla media ponderata delle graduatorie di ciascuna delle sei dimensioni e ha consentito una comparazione di tutte le province italiane e, sulla base degli indici provinciali, anche delle regioni.
- h) Il Centro di Ricerche per l'Ambiente e lo Sviluppo sostenibile della Lombardia (CRASL) dell'Università Cattolica e la Fondazione Lombardia Ambiente hanno sviluppato un progetto con le elaborazioni di set di indicatori per la scala comunale e regionale. Il sistema consente un immediato benchmarking, attraverso la visualizzazione di mappe, con le prestazioni del singolo comune rispetto agli altri 1.500 comuni lombardi, sulla base di 16 indicatori di performance, in grado di rappresentare i principali temi delle dimensioni ambientali e socio-economici a scala locale.
- i) L'Istat ha elaborato un ampio set di indicatori finalizzati alla valutazione delle azioni implementate nell'ambito delle politiche strutturali 2001-2008 e le Indagini Multiscopo:
- Il Sistema degli indicatori sulle politiche strutturali, articolato in 6 assi (risorse naturali; risorse culturali; risorse umane; sistemi locali di sviluppo; città; reti e nodi di servizio) con 115 indicatori che prevede integrazioni e aggiornamenti due volte l'anno, è realmente multidimensionale, anche se sono incluse solo le tematiche previste delle politiche strutturali. Questo lavoro è estremamente utile per la ricchezza di dati e informazione (con significative serie storiche) a disposizione delle regioni; non sono invece sviluppati indici né ranking tra le regioni italiane;
 - Il Sistema di indagini Multiscopo è progettato per la produzione di informazioni sugli individui e sulle famiglie che, integrabili con quelle desumibili da fonte amministrativa e dalle imprese, contribuiscono a determinare la base informativa del quadro sociale del Paese.

L'Istat intende da un lato fornire un quadro della realtà sociale e della qualità della vita dei cittadini e dall'altro tenere il polso delle principali trasformazioni sociali in atto. Il processo di sviluppo di una serie di indicatori atti ad arricchire l'informazione sui fenomeni sociali più rilevanti è andato di pari passo con l'aumento della domanda di statistiche sociali.

Si articola su sette indagini sociali: l'indagine annuale Aspetti della vita quotidiana, un'indagine trimestrale su Viaggi e vacanze e cinque indagini tematiche, che vengono effettuate a rotazione in un arco di tempo di cinque anni e che costituiscono un sistema integrato che copre i più importanti temi di rilevanza sociale: Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari, I cittadini e il tempo libero, Sicurezza dei cittadini, Famiglia e soggetti sociali ed Uso del tempo.

L'indagine "Aspetti della vita quotidiana" fornisce ogni anno un set di indicatori sociali di base sulle principali aree tematiche, aree che vengono poi sviluppate e approfondite nelle indagini ad hoc a cadenza quinquennale, in considerazione del

fatto che i fenomeni sociali sono caratterizzati da ritmi di mutamento abbastanza lenti. È così possibile disporre del quadro delle informazioni di base ogni anno e degli approfondimenti qualitativi ogni cinque anni, riuscendo a tenere il polso delle principali trasformazioni in atto nella società italiana.

L'indagine "Viaggi e vacanze" permette invece di rilevare il numero e le caratteristiche dei flussi turistici sia di lunga sia di breve durata.

La rilevazione sugli aspetti della vita quotidiana è condotta annualmente a partire dal 1993, coinvolge circa 24 mila famiglie ed oltre 50 mila individui e dal 2005 si svolge generalmente nelle ultime due settimane di novembre.

La tecnica di rilevazione è quella Papi (Paper and pencil interview) e le interviste vengono realizzate tramite intervistatori reclutati dai Comuni. La popolazione di interesse dell'indagine è costituita dalle famiglie residenti in Italia e dagli individui che le compongono, al netto dei membri permanenti delle convivenze. Gli ambiti territoriali cui sono riferiti i parametri di popolazione oggetto di stima, sono le cinque ripartizioni geografiche (Italia nord-occidentale, Italia nord-orientale, Italia centrale, Italia meridionale, Italia insulare); le regioni (ad eccezione del Trentino - Alto Adige, le cui stime sono prodotte distintamente per le province autonome di Bolzano e Trento); la tipologia comunale ottenuta suddividendo i comuni italiani in classi formate in base a caratteristiche socioeconomiche e demografiche. Il disegno di campionamento è un disegno a più stadi con stratificazione delle unità di primo stadio rappresentate dai comuni. All'interno di ciascun comune viene effettuato un campionamento a grappolo. Le famiglie, cioè i grappoli, sono selezionate in maniera sistematica dalle liste anagrafiche dei comuni-campione estratti. A tutti i componenti appartenenti a tale famiglia, considerando non più la famiglia anagrafica ma quella di fatto, viene somministrata l'intervista.

Anche le informazioni sulle condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari sono raccolte con tecnica Papi, mediante intervista diretta presso l'abitazione della famiglia a tutti i componenti di 14 anni e più della famiglia di fatto e mediante l'autocompilazione di un questionario individuale. L'unità di rilevazione è la famiglia, ossia un insieme di persone coabitanti e legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o affettivi. Sono accettate interviste proxy per i bambini fino a 13 anni, riferite preferibilmente dalla madre o comunque da un genitore. Per contenere l'effetto stagionale dei fenomeni, di particolare rilievo per le problematiche della salute, la rilevazione è condotta con cadenza trimestrale nei mesi di marzo, giugno, settembre e dicembre sulla popolazione residente in Italia, al netto dei membri permanenti delle convivenze.

L'indagine su Tempo libero e cultura, che dal 2000 ha cambiato il titolo in "I cittadini e il tempo libero", presenta adeguatamente il tema dell'inchiesta nella lettera alle famiglie in modo da suggerire credibilità, utilizzando un linguaggio poco formale e evitando di suscitare l'idea di una gerarchia fra pratiche culturali alte e basse. Viene condotta con tecnica Papi, mediante intervista diretta e questionario autocompilato. Le sezioni sulla pratica sportiva, l'attività fisica, il linguaggio e le lingue straniere e la formazione scolastica sono rilevate con l'ausilio dell'intervistatore. Le sezioni che riguardano la partecipazione culturale e le attività del tempo libero sono rilevate mediante questionario compilato direttamente dall'intervistato senza l'ausilio dell'intervistatore.

Il campione dell'Indagine sulla sicurezza dei cittadini è composto da 60 mila individui di 14 anni e più e permette di ottenere dati rappresentativi a livello regionale. Il disegno di campionamento è a due stadi: le unità di primo stadio sono gli indirizzi telefonici dell'archivio di selezione stratificati per regione geografica e per tipologia di comune, e quindi le famiglie ad essi corrispondenti. Le unità di secondo stadio sono gli individui per ciascuna famiglia selezionata al primo stadio aventi età pari o superiore a 14 anni. I domini di studio, ossia gli ambiti territoriali ai quali sono riferiti i parametri di popolazione oggetto di stima, sono come di consueto i domini tradizionali delle indagini Multiscopo. La delicatezza dei temi affrontati ha fatto optare per la tecnica di rilevazione telefonica - diversamente dalle altre indagini multiscopo che utilizzano principalmente l'intervista diretta - dal momento che quest'ultima garantisce maggiormente l'anonimato ed è una garanzia di riservatezza e protezione anche rispetto al proprio ambiente. L'opzione a favore della tecnica Cati (Computer assisted telephone interview) ha comportato la definizione di modalità che garantissero la qualità dei dati.

A livello locale le esperienze italiane sono poche e prevalgono i "tradizionali" Rapporti sullo Stato dell'Ambiente, che sono in grado di sistematizzare e analizzare in un unico documento le diverse componenti ambientali, i fattori di pressioni e le capacità di risposta delle amministrazioni. Tra le esperienze più significative si segnalano il Rapporto sulla qualità della vita della Provincia di Bologna e l'esperienza di Meglio Milano.

- 1) Il Rapporto sulla qualità della vita della Provincia di Bologna non si occupa degli aspetti ambientali, si concentra sulle altre dimensioni della sostenibilità che influiscono su una buona qualità della vita ed è composto da otto aree tematiche sociali ed economiche non sintetizzate da indici aggregati (popolazione e famiglie; salute e sanità; benessere economico;

rischio di disagio sociale; coesione sociale; struttura produttiva; struttura insediativa e servizi; cultura e tempo libero). L'analisi si sviluppa attraverso 86 indicatori ed ha l'ambizione di influenzare le politiche pubbliche che dovrebbero essere anche finalizzate all'aumento di benessere della popolazione.

- m) L'Osservatorio Permanente della Qualità della Vita a Milano, promosso dall'Associazione Meglio Milano, costituisce una delle rare esperienze a livello comunale curate da una associazione. Monitora la qualità della vita a Milano, attraverso oltre cento indicatori che esplorano 15 aree tematiche rappresentative delle dimensioni sociale, economica ed ambientale, con un'attenzione particolare al livello dei servizi. Elabora un indice sintetico costituito dalla media degli indici di ciascuna area, cui è assegnato un peso diverso (da 1 a 3) in relazione al grado di importanza attribuito rispetto alla struttura delle preferenze della popolazione ed alle sue preoccupazioni e priorità.

COMITATO SCIENTIFICO

Giuseppe Coco

Claudio de Vincenti

Mauro Masselli

GRUPPO DI LAVORO

Matelda Abate

Raimondo Bosco

Aldo Cantoni

Paolo Carnazza

Enrico D'Elia

Alessia De Simone

Giancarlo Fiorito

Bernardo Pizzetti

Micaela Spina

Flaminia Violati

