



# 4. La spesa delle famiglie

## 4.1 Introduzione

La Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, presentata in primavera dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, mostra che la dinamica dei prezzi al consumo di beni e servizi destinati alle famiglie registra una crescita dello 0,8% per il 2009, ma è variata in modo differenziato per tipologie di beni (Fig. 4.1).

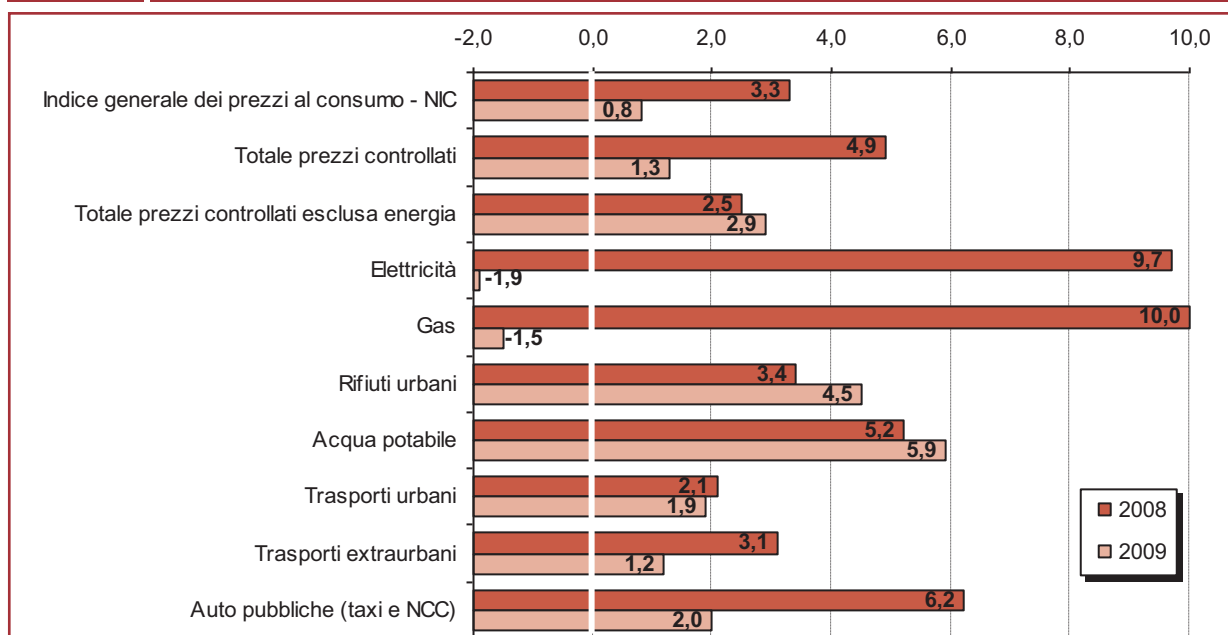
Gli indici di prezzo - sia quello generale (NIC), sia quello dei prezzi regolamentati - hanno registrato una diminuzione della crescita molto significativa fra il 2008 e il 2009. In particolare, però, la diminuzione riferita ai prezzi controllati dipende unica-

mente dall'andamento dei prodotti energetici al consumo mentre, escludendo l'energia, l'inflazione rispetto al 2008 è in aumento dello 0,4% (arrivando al 2,9% nel 2009).

Grazie alla regolazione delle tariffe da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito, AEEG), i prezzi di vendita di elettricità e gas per consumi finali hanno reagito con ritardo alla caduta dei prezzi internazionali dei prodotti energetici del 2008, concentrando le forti riduzioni nel 2009. Rifiuti e acqua potabile (regolati a livello locale) hanno visto invece un forte aumento dell'inflazione nel

Fig. 4.1

Prezzi al consumo  
(variazioni percentuali annue)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.





2009 (arrivata rispettivamente a 4,5% e 5,9%). In generale, si può osservare che i prezzi di tutti i principali servizi pubblici locali (regolati dai Comuni direttamente o indirettamente a livello di ATO) hanno registrato nel 2009 una dinamica decisamente superiore a quella media dei prezzi al consumo.

La domanda dei servizi pubblici di base è in massima parte rigida rispetto ai prezzi: gli aumenti tariffari non inducono perciò una riduzione significativa dei consumi e quindi si traducono in aumenti di spesa quasi proporzionali. L'aumento di questi prezzi, quindi, incide sulla domanda delle famiglie per gli altri beni di consumo, inducendo una contrazione dei consumi finali che finisce per aggravare l'attuale stato crisi (il deflatore della spesa delle famiglie per il 2009 è stato negativo e pari a -0,2%).

È inoltre opportuno riflettere sugli effetti redistributivi di questo andamento delle tariffe per i servizi pubblici locali. Da un lato, infatti, si può ragionevolmente supporre che i recenti incrementi delle tariffe per i servizi locali siano il risultato della contrazione delle entrate proprie degli Enti locali (non dimentichiamo - fra le altre cose - l'abolizione dell'ICI sulla prima casa), per cui i margini per le politiche sociali vengono erosi ed è gioco forza aumentare il contri-

buto diretto dei cittadini al finanziamento dei servizi. Dall'altro lato, bisogna tenere conto dell'effetto regressivo degli incrementi tariffari e delle reali difficoltà che questo andamento crea proprio alle famiglie più disagiate, che maggiormente dipendono dai servizi pubblici.

In quest'ottica, va enfatizzata la necessità di garantire servizi gestiti con la massima efficienza possibile e contemporaneamente un sistema di agevolazioni che riduca gli effetti redistributivi.

L'Agenzia ha ritenuto utile stimare la spesa delle famiglie per i principali servizi pubblici nelle grandi città italiane al 2010, allo scopo di quantificare la spesa complessiva annua nelle diverse città e la variabilità della spesa per i diversi servizi, tenendo conto anche delle principali forme di agevolazione riservate alle categorie socialmente più deboli. Dall'analisi emerge che Roma presenta livelli di spesa stabilmente più bassi della media delle grandi città per il trasporto pubblico locale e per il servizio idrico, mentre sono superiori per l'asilo nido, il taxi (soprattutto le corse extraurbane per l'aeroporto) e l'igiene urbana, anche se l'esenzione dalla spesa rifiuti per le famiglie a basso reddito (finanziata dal Comune di Roma) evidenzia l'attenzione dell'Amministrazione per le fasce deboli della popolazione.

## 4.2 Nota metodologica

Per stimare la spesa complessiva e disaggregata delle famiglie per i principali servizi è stata operata una simulazione sulla spesa di alcune specifiche tipologie di famiglia nelle 9 maggiori città italiane.

Dopo aver ipotizzato 4 tipologie familiari tipiche, sono state analizzate le strutture tariffarie e le forme di agevolazione/esenzione presenti nelle varie città per i diversi servizi; quindi le tariffe sono state applicate alle caratteristiche familiari e/o ai consumi definiti in ipotesi, definendo la spesa per i singoli servizi; per somma sono stati infine costruiti due indicatori sintetici: uno riguardante la spesa complessiva per servizi, l'altro la spesa al netto dei servizi energetici. La decisione di evidenziare l'informazione con e senza servizi energetici dipende dal fatto che si tratta di servizi non soggetti a regolamentazione locale (se non in misura marginale) e quindi le due somme rendono conto, rispettivamente, della spesa che le famiglie devono sostenere per i principali servizi in generale e della componente di questa spesa che l'ente locale può influenzare sia attraverso la gestione dei servizi, sia mediante la regolazione delle politiche sociali.

Questa scelta consente perciò di ottenere diverse informazioni interessanti, riguardo al diverso trattamento sociale dei vari servizi; ma, soprattutto, riguardo alla spesa complessiva delle famiglie per i servizi di base - informazione rilevante soprattutto nell'attuale momento di crisi. D'altra parte, è bene tenere presente che questa analisi vale per le tipologie familiari trattate e non riguarda gli aspetti del costo complessivo reale, della qualità e della disponibilità dei servizi: ci si riferisce infatti specificamente alla parte del costo dei servizi sostenuto direttamente dalle famiglie. A livello sperimentale è stata tuttavia messa in relazione la spesa di igiene urbana e quella per il trasporto pubblico con i rispettivi indicatori di efficacia, giungendo a conclusioni organizzative e politiche significative.

Il lavoro, ispirato a una precedente analisi dell'Agenzia (cfr. Relazione Annuale 2005, Cap.11), si avvicina anche al concetto di costo di cittadinanza recentemente elaborato dal Ministero dello Sviluppo Economico (Rapporto sul costo di cittadinanza; maggio 2009). Se ne distingue, tuttavia, soprattutto per la scelta e la differenziazione delle tipologie familiari,







## Capitolo 4

Le tipologie familiari sono le seguenti:

- A) un singolo anziano, pensionato, che accede principalmente alle agevolazioni per età e occupa un appartamento di 60 mq;
- B) una coppia giovane con situazione lavorativa precaria o di disoccupazione, che accede alle eventuali agevolazioni per disoccupazione/reddito/disagio economico ed occupa un appartamento di 80 mq (edilizia popolare in area periferica);
- C) una coppia convivente non sposata con un figlio di età inferiore a 3 anni, che frequenta un nido comunale o accreditato; hanno un reddito familiare lordo di 55.000 euro e abitano in un appartamento di proprietà di 100 mq;
- D) una coppia senza limiti di reddito, con due figli minori conviventi a carico, di età superiore ai 3 anni, i quali godono delle eventuali agevolazioni per studenti; l'appartamento è di 150 mq.

### 4.2.2 Il paniere di servizi

La spesa viene calcolata per le utenze energetiche e idriche, oltre che per i principali servizi locali come l'igiene urbana, il trasporto pubblico, i taxi e l'asilo nido. Sono stati esclusi tutti i servizi di telecomuni-

cazione in quanto regolati a livello nazionale ed erogati in regime effettivamente concorrenziale da gestori capillarmente presenti con offerte commerciali omogenee non solo nelle grandi città, ma su tutto il territorio nazionale.

Come si vedrà più avanti, a livello di grandi città anche la spesa elettrica è risultata analoga per singole tipologie di consumo: il numero di offerte sul libero mercato valide nelle grandi città varia infatti fra 15 e 17, ma l'offerta più conveniente a luglio 2010 era la stessa per tutte le città. Si è tuttavia deciso di mantenere l'energia elettrica all'interno del paniere di servizi selezionati sia in ragione della relativamente recente liberalizzazione della vendita (e quindi della scarsa familiarità dei clienti con i meccanismi del mercato), sia per il fatto che invece la spesa per il gas (l'altro servizio energetico rilevante) varia significativamente secondo le città a causa della differenziazione territoriale delle tariffe di distribuzione e della variabilità dei consumi stimati per fasce climatiche.

I criteri di stima dei consumi e di calcolo della spesa, nonché le fonti di riferimento, sono riportati nell'Appendice, alla fine del capitolo.

## 4.3 Simulazione di spesa delle famiglie

### 4.3.1 Famiglia A: anziano pensionato

La spesa per servizi dell'anziano pensionato singolo che vive in un appartamento di 60 mq a Roma è pari a 1.235 euro, leggermente inferiore alla media delle grandi città (1.264 euro). La spesa è inferiore alla media anche nelle altre città del centro/sud, più elevata per quelle settentrionali (Fig. 4.2).

Nel dettaglio dei singoli servizi, la spesa elettrica - come anticipato - è identica per tutte le città, mentre la massima variabilità è legata alla spesa del gas, che infatti nelle tre città settentrionali a clima continentale è particolarmente alta. A Roma (con 622 euro) il pensionato spende leggermente sopra la media delle città considerate. È tuttavia interessante notare che, rapportando la spesa lorda ai consumi, il costo unitario medio varia diversamente, tanto che proprio le città più fredde sono fra quelle dove la spesa per il gas al mc è inferiore rispetto alla media del campione (0,74 euro/mc), mentre a Roma il costo unitario è fra i più elevati (0,79 euro/mc).

La spesa per l'igiene urbana dell'anziano romano

(155 euro) è seconda solo a quella di Milano (157 euro). A Roma non sono previste specifiche agevolazioni per anziani, ma la tariffa è differenziata secondo la numerosità del nucleo familiare e rispetto ad un nucleo di due abitanti residente in un appartamento analogo, la spesa del singolo romano è circa il 20% più bassa, indipendentemente dall'età. Fra le città più economiche per questa tipologia familiare si trovano Napoli (dove l'anziano solo gode di uno sgravio del 75% sulla tariffa base), Bari (il singolo residente paga metà tariffa indipendentemente dall'età) e Firenze (senza agevolazioni, ma con tariffa variabile secondo la numerosità del nucleo: stesso criterio di Roma, ma con livelli tariffari sensibilmente più bassi). Si noti che la spesa a Milano (dove non sono previste riduzioni né per i singoli, né per età) e a Roma è più che doppia rispetto a quella di Napoli e Bari. La proporzionalità della spesa alla numerosità del nucleo, indipendentemente dall'età si applica oltre a Roma e Firenze - anche a Genova, Bologna e Bari per il solo nucleo monocomponente; la riduzione è prevista specificamente per











Tav. 4.3 Note su agevolazioni e consumi per la famiglia B

NOTE	Electricità	Gas	Igiene urbana		Servizio idrico		Abbonamento annuale TPL
	Bonus ISEE <7500		Requisiti	Sgravio	Limiti ISEE	Sgravio	Requisiti riduzione
Roma	56,00	103,00	Reddito familiare <12250 almeno un disoccupato	100%	nessuna riduzione		Reddito familiare <12250
Milano	56,00	129,00	nessuna riduzione		nessuna riduzione		nessuna riduzione
Napoli	56,00	78,00	Case popolari A5	150€	nessuna riduzione		ISEE <12500
Torino	56,00	129,00	Reddito familiare <13000	50%	9000	20€	trimestrale occupati 9€
Palermo	56,00	62,00	Interventi continuativi assistenza Comune	100%	9000	28€	nessuna riduzione
Genova	56,00	103,00	Grave disagio economico - verifiche di volta in volta	100%	nessuna riduzione		reddito personale <7500 e familiare <26000
Bologna	56,00	129,00	Nullatenenti	100%	10000	20€	nessuna riduzione
Firenze	56,00	103,00	Unico percettore di reddito in disoccupazione prolungata	50%	9300	43,20	ISEE <10000
Bari	56,00	78,00	Reddito familiare <9900	fino a 100%	nessuna riduzione		nessuna riduzione

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

#### 4.3.3 Famiglia C: giovane coppia con un figlio minore di 3 anni e reddito familiare lordo pari a 55.000 euro

La caratteristica di questa famiglia è di essere quella più vicina alla situazione media, per numero di componenti, per consumi e per reddito, appositamente calcolato sulla base del reddito medio *pro capite* della Regione Lazio (Fig. 4.4). La presenza di un figlio al di sotto dei tre anni consente di inserire nel calcolo della spesa per servizi quella per l'asilo nido comunale o accreditato, che in ragione dell'entità diventa la componente principale della spesa complessiva.

La spesa media complessiva è infatti pari a 6.121 euro, ma se si esclude la spesa per il nido la media scende a 2.880 euro (il nido incide quindi in media per il 51% sulla spesa per servizi di questa tipologia familiare).

A Roma (dove il nido incide per il 57%), la spesa è superiore alla media se si include il nido (6.586 euro/anno), inferiore in caso contrario (2.812 euro). La

spesa totale minima si registra a Napoli (3.730 euro) e la massima a Firenze (8.010 euro); escludendo il nido, invece, la città più economica è Bari (2.355 euro) e quella più cara è Bologna (3.125 euro).

La spesa per l'asilo nido è quindi molto variabile, aumentando così anche la dispersione dei valori della spesa complessiva che, escludendo il nido, è invece più omogenea fra le varie città.

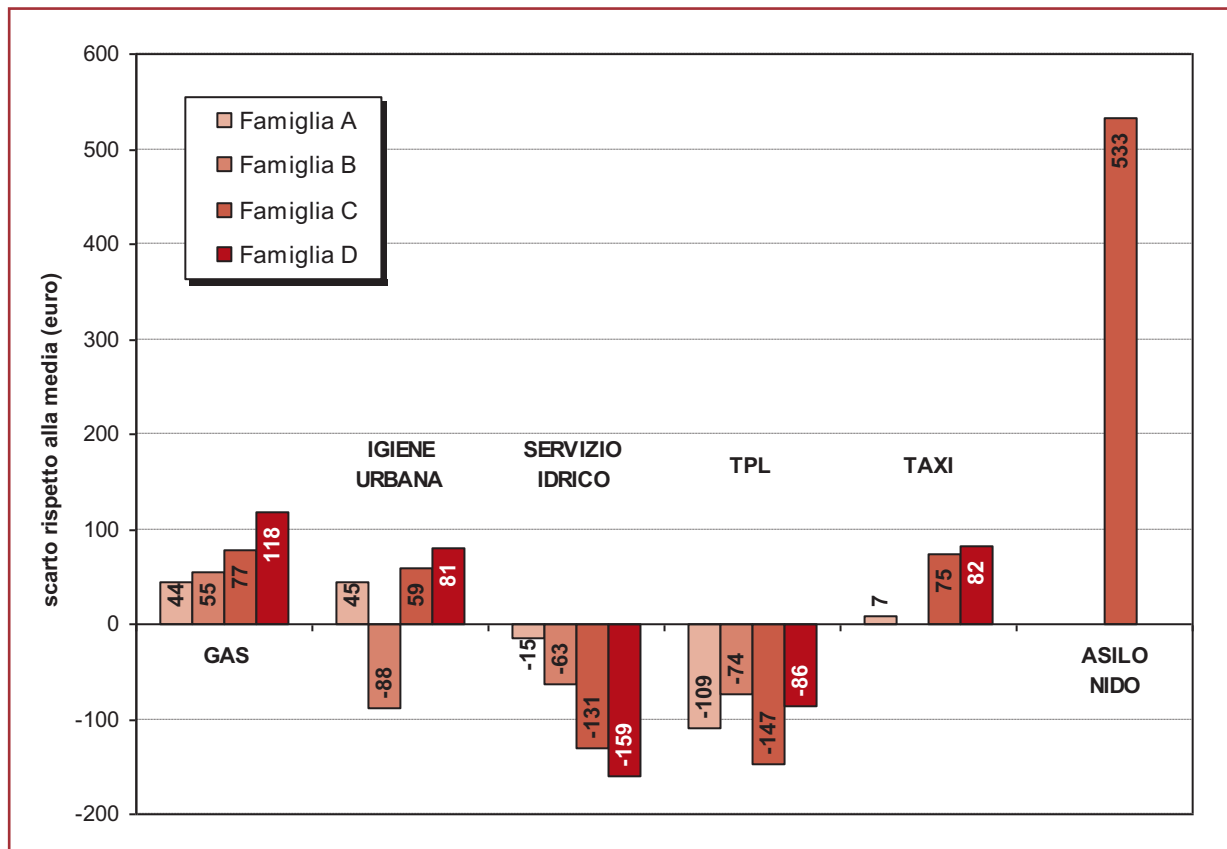
Per quanto riguarda la spesa energetica, quella elettrica è costante, di poco inferiore ai 400 euro: si ricorda che questa famiglia presenta un consumo di energia elettrica pari a quello medio nazionale e quindi questa spesa rappresenta la minima spesa annua possibile in base alle offerte sul mercato libero del luglio 2010 per la situazione media. Anche il consumo medio di gas che emerge dal campione (1.370 mc) è vicino a quello medio nazionale riferito all'uso per cucina, acqua calda e riscaldamento, anche se - come nei casi precedenti - i consumi sono differenziati in base alla fascia climatica di appartenenza delle diverse città (vedi Tav. 4.1).







**Fig. 4.9** Scarto della spesa delle famiglie romane rispetto alla media delle grandi città per i principali servizi pubblici esclusa energia elettrica (2010)



Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

#### 4.5 Appendice: stima dei consumi, calcolo della spesa e fonti di riferimento

Per la stima dei consumi e della spesa si è dovuto scegliere fra due possibili criteri:

1. differenziare i consumi delle famiglie tipo fra le diverse città in base ai consumi medi effettivamente rilevati nelle città stesse e applicare le tariffe vigenti;
2. ipotizzare consumi-tipo standard per ogni servizio e applicarli alla stessa tipologia familiare per tutte le città, differenziando la spesa in base alle tariffe vigenti.

Il primo criterio informa sulla spesa effettiva della famiglia media delle varie città, ma presenta diversi inconvenienti. Innanzi tutto, aggiungendo la variabilità dei consumi a quella tariffaria si introduce una variabile di troppo, con il risultato che diventa impossibile trarre conclusioni univoche e sintetiche su quanto spenderebbe la stessa famiglia in città diverse e, quindi, sulle politiche tariffarie locali. In

secondo luogo, il consumo medio può essere applicato solo alla famiglia media locale e questo - oltre a introdurre una terza variabile, riducendo ulteriormente la significatività del confronto - impedisce di differenziare le tipologie familiari per cogliere gli aspetti sociali delle politiche tariffarie dei comuni, analisi che dal punto di vista dei cittadini è molto significativa.

Al contrario, il criterio 2 - scelto dall'Agenzia ed utilizzato anche dal Ministero per lo Sviluppo Economico per il calcolo del Costo di Cittadinanza - consente di centrare l'analisi su Roma, ipotizzando diverse famiglie tipo significative nella vita della capitale e caratterizzate da diversi livelli di consumo, evidenziando gli effetti sociali delle politiche tariffarie locali, nonché mettendo in luce l'aspetto tariffario, e quindi la misura in cui una stessa quantità di servizio pesa diversamente sulle famiglie nelle varie città in termini di spesa diretta.

#### 4.3.4 Famiglia D: coppia senza limiti di reddito con due figli studenti

La famiglia D si caratterizza per non accedere ad altre agevolazioni se non quelle per la giovane età dei figli e/o per studenti. Per la natura dei servizi trattati, tali agevolazioni si applicano solo al trasporto pubblico di linea, con un figlio minore di 10 anni che viaggia gratuitamente e uno maggiore di 10 anni che sfrutta le tariffe riservate agli studenti (Fig. 4.5).

La famiglia di Roma spende 4.121 euro, leggermente sopra la media (4.085 euro), ma si tratta della spesa più bassa dopo quella delle città meridionali; tutte le altre città sono più care.

La spesa elettrica è anche in questo caso invariata fra le varie città, ma si può osservare che è più del doppio rispetto a quella sostenuta dalla famiglia C, effetto sia della maggiore potenza impegnata (4,5 kW) che dei maggiori consumi (3.600 kWh). Quella per il gas varia, sempre in funzione delle zone climatiche, con Roma in posizione intermedia (con una spesa di 1.557 euro è la più economica sopra la media, pari a 1.439 euro).

La spesa media per l'igiene urbana è pari a 419 euro, con Roma (500 euro) seconda città più cara dopo Napoli. Firenze, la più economica, presenta una spesa di 280 euro.

Per il servizio idrico integrato la spesa media è pari a 620 euro. Roma (461 euro) è fra le città meno care, dopo Milano e Torino.

La spesa per il trasporto pubblico di linea della famiglia D comprende un abbonamento annuale, un abbonamento studenti e 100 biglietti singoli. La spesa media in questo caso è pari a 566 euro, minima a Roma (480 euro) e massima a Palermo.

Per il taxi valgono le stesse considerazioni fatte per la famiglia C: la spesa varia soprattutto in funzione delle corse fra città e aeroporto, quindi aumentando in proporzione il numero delle corse urbane la variabilità della spesa fra le città diminuisce leggermente. Emerge ancora Milano come città più cara, seguita da Roma (332 euro) e da Palermo.

#### 4.3.5 Trasporto pubblico locale e igiene urbana: relazione fra spesa della famiglia media (C) ed efficacia del servizio nelle grandi città italiane

Anche se l'analisi della spesa delle famiglie non consente di trarre conclusioni complessive riguardo all'efficienza dei servizi considerati (nel caso del trasporto pubblico, ad esempio, la copertura tariffaria dei costi - parziale e variabile da città a città - non

può essere interpretata come indice di costo), in questo paragrafo si vuole mettere in relazione - a livello sperimentale - la spesa della famiglia media con l'efficacia di alcuni specifici servizi. L'analisi si riferisce ai due servizi pubblici locali che emergono come i più critici nella percezione dei cittadini romani (cfr. Cap. 2, Qualità della vita e servizi pubblici locali nella città di Roma): il trasporto locale e l'igiene urbana. Si tenga presente, a questo proposito, che per l'igiene urbana la spesa sostenuta dagli utenti copre tutti i costi del servizio (copertura tariffaria integrale dei costi), mentre il contributo diretto degli utenti del trasporto pubblico locale non copre neppure la metà dei costi.

Per quanto riguarda l'igiene urbana, la Fig. 4.6 mette in relazione la spesa della famiglia di tre persone in un appartamento di 100 mq con l'efficacia del servizio, espressa in termini di percentuale di raccolta differenziata. In questo caso, data la copertura tariffaria integrale dei costi del servizio in tutte le principali città, la figura dà anche una misura approssimata del rapporto fra efficienza ed efficacia della gestione del servizio nelle varie città.

Risulta evidente come esistano tre 'zone' nettamente diversificate:

- A) la zona virtuosa (quadrante in basso a destra), dove si trovano le città che associano tariffe relativamente basse ad alte percentuali di raccolta differenziata;
- B) la zona intermedia con tariffe medio-basse e raccolta differenziata bassa;
- C) la zona critica (quadrante in alto a sinistra), dove le tariffe sono relativamente alte per basse percentuali di differenziata.

Da notare che non si trova nessuna città nel quadrante caratterizzato da alte tariffe e alta raccolta differenziata.

Roma purtroppo si trova nella zona critica, con livelli di differenziazione analoghi a Genova e Bari, ma tariffe decisamente più alte. Napoli, in questo senso, è la città dove le criticità sono più estreme, associando la tariffa più alta in assoluto al livello di differenziata più basso dopo quello di Palermo.

Al contrario, le città centro-settentrionali continentali si trovano tutte nel quadrante virtuoso. In questo caso, si può vedere come - a parità di efficacia - Firenze associa una spesa più bassa sia rispetto a Bologna che a Milano. Torino, invece, a parità di spesa rispetto a Bologna e Milano, eccelle nella differenziata. Si può dunque affermare che Firenze e Torino presentano le gestioni più efficienti del servizio, Torino privilegiando però la qualità, mentre Fi-



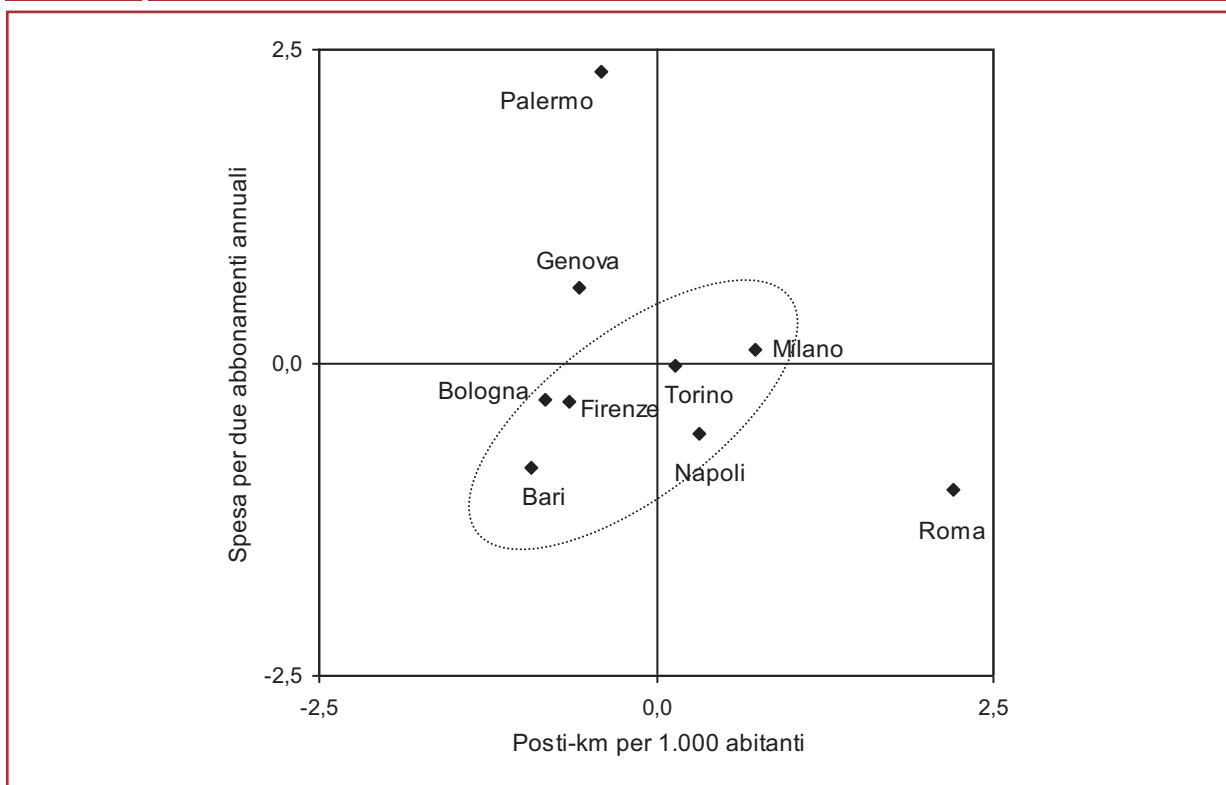
dalle condizioni della mobilità cittadina (e in particolare del traffico intenso) che da specifiche carenze della qualità e della quantità del servizio. Tale affermazione trova supporto anche nei risultati di qualità percepita meno negativi riferiti alla metropolitana rispetto ai mezzi di superficie. In quest'ottica, le politiche strutturali di incremento delle linee della metropolitana da parte del Comune di Roma affrontano la principale criticità del servizio, rappresentata

dalla scarsa copertura del territorio (rispetto alle altre capitali europee o anche a Milano).

Un orientamento politico opposto si rileva a Genova, ma soprattutto a Palermo, dove il prezzo sia degli abbonamenti, sia dei biglietti ordinari è particolarmente alto. Per le altre città, si nota infine una leggera correlazione positiva fra efficacia dell'offerta e prezzo dell'abbonamento annuale.

Fig. 4.7

Relazione fra spesa della famiglia C per due abbonamenti annuali e efficacia del servizio di trasporto pubblico locale in termini di posti-km per 1.000 abitanti



Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

## 4.4 Considerazioni

### 4.4.1 Graduatorie di spesa

Una volta esaminato il dettaglio della spesa per i vari servizi nelle diverse città, riferita alle quattro famiglie osservate, può essere interessante visualizzare nel complesso le classifiche di spesa. La Tav. 4.4 e la Tav. 4.5 riportano rispettivamente le classifiche della spesa totale e quelle della spesa per i soli servizi locali (al netto di quella energetica).

Dalle classifiche della spesa complessiva emerge che le città più economiche sono in tutti i casi quelle meridionali, indubbiamente favorite dalle caratteristiche climatiche per quanto riguarda la spesa del gas. Roma presenta livelli di spesa sotto la media per le due famiglie socialmente più deboli, ossia il pensionato solo e la coppia con problemi economici; la spesa è invece relativamente alta per la famiglia con un bambino piccolo, in ragione delle rette



alle politiche comunali di agevolazione per gli anziani e per le famiglie a basso reddito; la spesa romana è sotto la media anche per la famiglia numerosa con figli studenti, mentre invece arriva ad essere la terza più cara nel caso della coppia con un figlio all'asilo nido.

Come si è detto, l'asilo nido incide fortemente sulla spesa per questa tipologia familiare e quindi la correlazione della classifica della famiglia C con le rette del nido è ancora più evidente una volta tolta la componente energia.

Anche al netto della spesa energetica, Bologna resta la città più cara per il pensionato e per la coppia a basso reddito, mentre per le coppie con figli la spesa è massima a Firenze. Torino presenta livelli di spesa quasi massimi per il pensionato e per il caso dell'asilo nido, ma registra la spesa minima del campione per la coppia economicamente disagiata e per la famiglia numerosa. A Milano, invece, viene confermata la politica locale a favore delle famiglie numerose, mentre nei casi A e B la spesa è sopra la media. Genova si caratterizza infine per non raggiungere mai posizioni limite, con una spesa leggermente sotto la media per le famiglie 'deboli' (di uno e due componenti) e leggermente sopra la media per quelle numerose.

#### 4.4.2 Politiche sociali

Per quanto riguarda gli orientamenti delle politiche sociali portate avanti dalle amministrazioni locali nei confronti dei casi osservati, può essere utile riepilogare città per città i provvedimenti di volta in volta adottati in merito ai principali servizi.

Per gli anziani quasi tutte le città prevedono agevolazioni sul trasporto pubblico locale (eccetto Bologna) e, nel caso di anziani soli, anche sulla spesa per l'igiene urbana (eccetto Milano). Per il tpl, le agevolazioni vanno dall'esenzione totale di Roma per gli anziani a basso reddito (unica città dove il servizio è del tutto gratuito), alla spesa simbolica di Genova, Firenze e Bari, fino alle riduzioni più limitate di Torino, Napoli, Palermo e Milano (con una spesa fra 145 e 170 euro/anno). Per la spesa di igiene urbana, invece, solo alcune amministrazioni adottano riduzioni esplicitamente dedicate agli anziani soli (tutte le città meridionali e Torino), mentre Genova e Bologna applicano una riduzione per i nuclei monocomponente indipendentemente dall'età. A questo proposito, si tenga presente che dove vige la tariffa proporzionale al numero di componenti il nucleo familiare (Roma, Genova e Firenze) la riduzione per i singoli è incorporata nella struttura tariffaria in base al criterio della proporzionalità alla produzione dei rifiuti e quindi non si tratta di un'agevolazione pagata dal Comune, ma di un criterio

di ripartizione dei costi del servizio sui cittadini/utenti. Lo stesso non accade nel caso della Tarsu, proporzionale solo alla superficie dell'abitazione; fra le città che mantengono la Tarsu, Milano è l'unica che non prevede riduzioni, né per il singolo, né per gli anziani.

Nel caso della coppia a basso reddito con problemi lavorativi, i settori dove in alcune città sono previste agevolazioni sono quelli energetici (a livello nazionale) e il trasporto pubblico, l'igiene urbana e il servizio idrico (a livello locale). La misura del bonus elettrico è fissa per tutto il territorio nazionale e dipende dal numero di componenti il nucleo familiare; il bonus sul gas, come già detto, è differenziato anche per fasce climatiche, ma è comunque attivo in tutte le città. Per il trasporto sono previste riduzioni per reddito solo a Roma, Napoli, Torino, Genova e Firenze; per l'igiene urbana, invece, tutte le città eccetto Milano prevedono agevolazioni per reddito, che vanno dall'esenzione totale a carico del Comune (Roma, Palermo, Genova e Bari per redditi bassi, Bologna per nullatenenti), alla riduzione del 50% prevista a Torino e Firenze, mentre a Napoli è previsto un rimborso di 150 euro per i residenti delle case popolari. Per il servizio idrico, solo Torino, Bologna, Palermo e Firenze prevedono un rimborso per famiglie a basso reddito (per il livello di consumi della coppia, il rimborso varia fra i 20 euro di Torino e Bologna e i 43 di Firenze).

Nel caso della famiglia C non sono previste specifiche agevolazioni in nessun settore, anche se le rette dell'asilo nido incorporano (in base alla proporzionalità al reddito) la politica locale a favore delle famiglie con figli piccoli. In questo caso, a parità di reddito, Napoli presenta la retta decisamente più bassa e Firenze quella più alta.

Per la famiglia di quattro persone, l'unica agevolazione esplicita - adottata da tutte le città - è quella dell'abbonamento studenti per il trasporto pubblico. Il costo dell'abbonamento ridotto è piuttosto omogeneo, variando fra il minimo di Roma (150 euro) e il massimo di 200 euro a Genova.

#### 4.4.3 La spesa pro capite

Altre informazioni interessanti sulle politiche tariffarie delle amministrazioni locali possono inoltre derivare dal paragonare la spesa *pro capite* per i servizi locali a maggiore impatto sociale delle varie famiglie (al netto dell'energia e del taxi; cfr. Fig. 4.8). Il confronto della spesa *pro capite* fornisce infatti indizi sulle scelte di politica sociale all'interno delle singole amministrazioni e contemporaneamente dà la misura dell'efficacia comparata delle politiche adottate dai Comuni: può darsi infatti che un'ammi-





*pite* (escluso nido) inferiore a quella dell'anziano solo; nel caso di Milano, la famiglia di quattro persone senza problemi economici presenta addirittura la spesa per persona più bassa rispetto a tutte le tipologie familiari osservate, inferiore anche a quella della famiglia con gravi problemi economici, che è mediamente la più protetta.

Per quanto riguarda le famiglie 'deboli', si osserva che la spesa *pro capite* della famiglia a basso reddito è infatti nella maggior parte dei casi inferiore rispetto a quella dell'anziano solo; la città dove questo vantaggio è più accentuato è Torino, dove la spesa per ogni componente della famiglia economicamente svantaggiata non arriva neppure al 40% di quella del pensionato solo (Torino è infatti la città con la più bassa spesa della famiglia B e la seconda più alta per la famiglia A). Le uniche eccezioni, in questo senso, sono Napoli e Bari, dove gli anziani soli sono privilegiati rispetto a tutte le altre tipologie familiari: a Bari, in particolare, l'anziano solo sopporta la spesa più bassa del campione; in entrambi i casi, comunque, la spesa a persona della coppia con disagio economico è leggermente maggiore di quella dell'anziano nella stessa città.

Nell'ambito delle famiglie numerose, escludendo la spesa per l'asilo nido, la spesa *pro capite* è in media leggermente inferiore per il nucleo di quattro persone; il vantaggio è più evidente a Palermo e Milano (dove il singolo componente della famiglia D spende rispettivamente l'82% e l'86% di quello della famiglia C), mentre la situazione si inverte per Roma e Firenze, dove la spesa pro capite della famiglia C è lievemente inferiore a quella della famiglia D.

In sintesi, si può affermare che nelle grandi città le politiche locali dei servizi pubblici tendono a favorire principalmente i casi di grave disagio economico, quindi gli anziani soli a basso reddito e infine le famiglie numerose. Tale andamento vale anche per Roma, con la precisazione però che, contrariamente alla maggior parte dei casi, la famiglia ro-

mana numerosa (quattro persone) spende a testa leggermente più di quella media (tre persone), al netto del nido. Il vantaggio comparato delle varie tipologie di famiglia romane, fatta pari a 100 la spesa pro capite della famiglia media (3 persone escluso il nido) è quantificabile come segue: basso reddito 45, anziano solo 75 e famiglia numerosa 102.

#### 4.4.4 La spesa a Roma rispetto alla media delle grandi città

La Fig. 4.9, infine, visualizza lo scarto rispetto alla media del campione della spesa per i singoli servizi delle quattro famiglie romane (l'energia elettrica è esclusa in quanto la spesa è uguale per tutte le città).

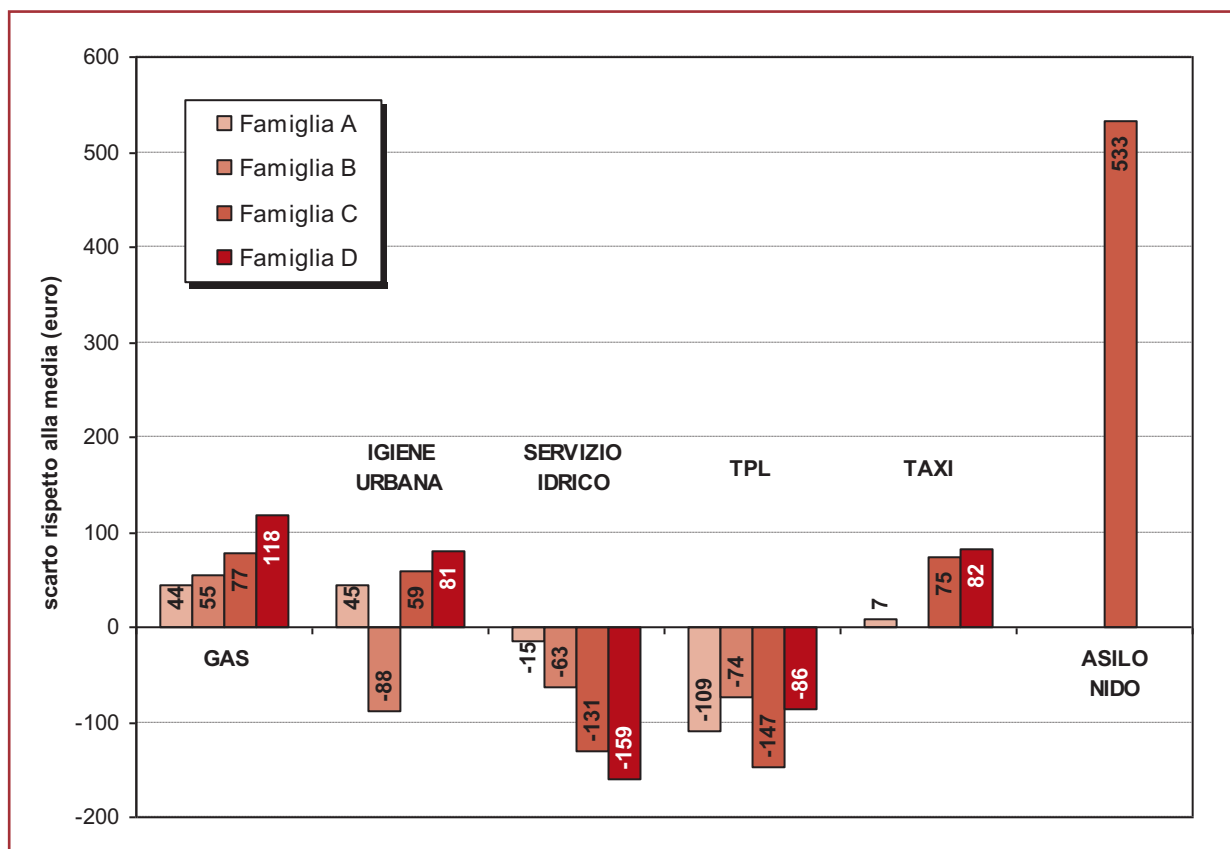
Mentre nel caso del gas (regolato a livello nazionale) la spesa a Roma è sempre superiore alla media delle grandi città (in misura costante dell'8%), il contrario accade per il servizio idrico e per il trasporto pubblico locale.

Il vantaggio rispetto alla media del campione per l'acqua aumenta solo in proporzione ai consumi, mentre per il trasporto evidenzia un'attenzione spiccata per le problematiche degli anziani in difficoltà economica (-100% rispetto alla media), delle famiglie a basso reddito (-33%) e anche per gli studenti (-25%).

Il taxi (ma soprattutto le corse per l'aeroporto) e l'asilo nido offrono prezzi superiori alla media (rispettivamente +30% e +16%).

Un caso a parte è quello dell'igiene urbana, la cui tariffa è per tutti i casi superiore alla media (anche se in misura particolarmente accentuata per l'anziano solo: +40%), ma l'esenzione totale finanziata dal Comune per le famiglie in stato di disagio economico comporta una posizione della famiglia romana per i rifiuti significativamente migliore della media delle altre città, evidenziando una politica fortemente orientata a sostenere le famiglie a basso reddito e con incertezza lavorativa.

**Fig. 4.9** Scarto della spesa delle famiglie romane rispetto alla media delle grandi città per i principali servizi pubblici esclusa energia elettrica (2010)



Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

#### 4.5 Appendice: stima dei consumi, calcolo della spesa e fonti di riferimento

Per la stima dei consumi e della spesa si è dovuto scegliere fra due possibili criteri:

1. differenziare i consumi delle famiglie tipo fra le diverse città in base ai consumi medi effettivamente rilevati nelle città stesse e applicare le tariffe vigenti;
2. ipotizzare consumi-tipo standard per ogni servizio e applicarli alla stessa tipologia familiare per tutte le città, differenziando la spesa in base alle tariffe vigenti.

Il primo criterio informa sulla spesa effettiva della famiglia media delle varie città, ma presenta diversi inconvenienti. Innanzi tutto, aggiungendo la variabilità dei consumi a quella tariffaria si introduce una variabile di troppo, con il risultato che diventa impossibile trarre conclusioni univoche e sintetiche su quanto spenderebbe la stessa famiglia in città diverse e, quindi, sulle politiche tariffarie locali. In

secondo luogo, il consumo medio può essere applicato solo alla famiglia media locale e questo - oltre a introdurre una terza variabile, riducendo ulteriormente la significatività del confronto - impedisce di differenziare le tipologie familiari per cogliere gli aspetti sociali delle politiche tariffarie dei comuni, analisi che dal punto di vista dei cittadini è molto significativa.

Al contrario, il criterio 2 - scelto dall'Agenzia ed utilizzato anche dal Ministero per lo Sviluppo Economico per il calcolo del Costo di Cittadinanza - consente di centrare l'analisi su Roma, ipotizzando diverse famiglie tipo significative nella vita della capitale e caratterizzate da diversi livelli di consumo, evidenziando gli effetti sociali delle politiche tariffarie locali, nonché mettendo in luce l'aspetto tariffario, e quindi la misura in cui una stessa quantità di servizio pesa diversamente sulle famiglie nelle varie città in termini di spesa diretta.

In questa analisi, quindi, per ogni famiglia e per ogni servizio viene ipotizzato un consumo-tipo cui vengono applicate le tariffe correnti nelle varie città e le eventuali agevolazioni. L'unico caso in cui il consumo varia fra le diverse città è quello del gas. Questa scelta è conseguente al criterio adottato per la determinazione dei consumi: le famiglie tipo conducono lo stesso tenore di vita nelle diverse città e quindi, per quanto riguarda il riscaldamento a gas, per mantenere la stessa temperatura in casa consumano di più nelle zone più fredde e viceversa. Per gli altri servizi, i consumi di ogni tipo di famiglia sono omogenei nelle varie città: la superficie dell'appartamento occupato è analoga, viene utilizzata la stessa quantità di energia elettrica e di acqua, vengono acquistati gli stessi biglietti e/o abbonamenti annuali per il trasporto pubblico e vengono effettuate lo stesso numero di corse in taxi; la famiglia con un figlio piccolo utilizza in tutte le città il nido comunale a tempo pieno.

La stima di spesa che ne deriva fornisce informazioni riguardo alla spesa complessiva delle famiglie per i servizi di base, ma anche riguardo alle politiche sociali operate nelle diverse città e al diverso trattamento sociale dei vari servizi. D'altra parte, come in tutte le analisi, è bene tenere presente i limiti derivanti dalle ipotesi: le conclusioni tratte valgono per le tipologie familiari indicate e per i livelli di consumo che sono stati loro associati; inoltre, trattandosi della spesa delle famiglie, non riguarda gli aspetti del costo complessivo reale, della qualità e della disponibilità dei servizi, argomenti più approfonditamente trattati nel Cap. 3 di questa Relazione Annuale (Benchmarking).

#### 4.5.1 Igiene urbana

Per l'igiene urbana, oltre ai livelli di consumo, va specificata la superficie della casa di residenza, necessaria per quantificare la spesa annua della famiglia. La dimensione e la tipologia dell'appartamento occupato dai diversi nuclei osservati è stata stabilita tenendo conto dei coefficienti di densità abitativa presentati nello studio ISTAT "Reddito e condizioni di vita" delle famiglie italiane nel 2007, pubblicato sul sito ISTAT il 13 novembre 2009. Nei Comuni che hanno già adottato la tariffa (TaRi o Tia: Roma, Genova, Firenze), la spesa rifiuti varia anche in funzione del numero di componenti del nucleo familiare. Esistono vari tipi di agevolazioni: quasi tutte le città prevedono una spesa significativamente contenuta per i nuclei monocomponente, o per struttura tariffaria o sotto forma di agevolazione; le agevolazioni per disagio socio/economico vanno dalle riduzioni alle esenzioni e sono condizionate

alla dimostrazione di rispettare i limiti di reddito previsti o al fatto che il nucleo familiare sia assistito continuativamente dal Comune. Le misure della Tarsu (tassa) e i regolamenti che prevedono le agevolazioni sono pubblicate nei siti web dei Comuni, mentre dove è attiva la TaRi la documentazione si trova sui siti web dei gestori, che spesso dispongono di motori che calcolano la spesa lorda in base al numero di occupanti e ai metri quadrati dell'appartamento. In generale, in assenza di agevolazioni, Roma e soprattutto Napoli presentano le tariffe più alte del campione, mentre Firenze quelle decisamente più basse.

#### 4.5.2 Energia

Per quanto riguarda i consumi energetici, per l'elettricità si è deciso di associare la potenza impegnata più diffusa fra le utenze domestiche (3 kW: 80% dei clienti domestici) ai primi tre profili, variando però i consumi in funzione del numero di componenti il nucleo familiare: il consumo medio nazionale (2700 kWh) è stato associato alla famiglia 3 (coppia con figlio piccolo), che si avvicina di più al nucleo familiare medio nazionale; la coppia e il singolo consumano invece rispettivamente 2500 e 2200 kWh/anno. La famiglia più numerosa, senza restrizioni economiche particolari, invece ha un contratto da 4,5 kW di potenza e consumi pari a 3600 kWh. I consumi del gas sono stati fissati tenendo conto dell'uso sia per riscaldamento che per usi di cucina. Come anticipato, in questo caso il criterio scelto non è stato quello di associare un consumo univoco ad ogni profilo familiare, ma di differenziarlo per tenere conto dei consumi medi nelle diverse zone del paese, che variano in base alle temperature invernali più o meno rigide: questa scelta dipende dall'esigenza di riprodurre condizioni di vita analoghe nelle varie città e anche quindi la temperatura dell'appartamento. Grazie a un apposito motore di calcolo dell'AEEG (che utilizza come parametri le tipologie d'uso del gas, la fascia climatica/territoriale di residenza, la dimensione dell'appartamento e il numero di componenti il nucleo familiare) sono state individuate quattro fasce di consumo per ogni profilo familiare (in base alla localizzazione della città di appartenenza) in modo da mantenere l'abitazione a un livello omogeneo di temperatura durante l'inverno. Milano, Torino e Bologna sono naturalmente associate ai consumi più elevati, Genova, Firenze e Roma rientrano nella fascia medio/alta, Napoli e Bari in quella medio/bassa e Palermo in quella più bassa.

Anche per la simulazione della spesa energetica, la fonte di riferimento è il sito web dell'AEEG, che mette

a disposizione un motore di ricerca e di calcolo che, in base ai profili di consumo e alle caratteristiche dell'utenza, evidenzia le offerte commerciali disponibili nella città di residenza per energia elettrica e gas e ne stima la spesa annua complessiva. Il criterio di selezione delle offerte è stato quello della minore spesa possibile, tenendo conto di tutti gli sconti di tipo permanente. Come già detto la spesa elettrica risulta differenziata solo in base ai profili di consumo, ma analoga per tutte le città. Quella del gas, invece, come anticipato, è molto più variabile a livello territoriale. In ogni caso, la somma dell'offerta più conveniente per l'elettricità e di quella per il gas è risultata inferiore alle offerte congiunte di elettricità e gas (cosiddette offerte *dual fuel*). Per la famiglia in stato di disagio economico (famiglia B), sono stati applicati i bonus previsti dalla regolazione nazionale in caso di ISEE inferiore a 7.500 euro: quello elettrico è omogeneo su tutto il territorio nazionale e per le famiglie fino a due componenti prevede una riduzione di 56 euro/anno; quello del gas invece varia in base alla tipologia d'uso, al numero di componenti e alla fascia climatica di riferimento, per cui per due persone nella fascia fredda (Milano, Torino e Bologna) è pari a 129 euro, a Roma, Genova e Firenze è 103 euro, a Napoli e Bari è 78 euro e a Palermo è 62 euro.

#### 4.5.3 Servizio idrico integrato

I consumi idrici sono stati stimati in base al consumo domestico *pro capite* (circa 85 mc/anno): il consumo medio nazionale è stato associato alla famiglia media (coppia con un figlio), moltiplicando per tre il valore pro capite (250 mc). Per il nucleo monocomponente è stato stimato un consumo leggermente superiore alla media, tenendo conto di una quota di consumi fissi di base irrinunciabili, non proporzionali al numero di componenti la famiglia; per le altre famiglie si è considerato un consumo addizionale di 80 mc/anno per ogni componente aggiuntivo. Per questi consumi è stata quindi stimata la spesa, in base alle tariffe e alle imposte vigenti, reperite presso i gestori del servizio o le segreterie delle Autorità d'Ambito. In generale, le tariffe di Milano sono particolarmente basse per tutte le tipologie familiari, mentre quelle di Firenze sono molto elevate; le tariffe di Roma producono invece una spesa superiore a quella milanese, ma inferiore rispetto alla media delle grandi città. Nel caso della famiglia in stato di disagio economico (famiglia B), laddove esistenti, sono state applicate le riduzioni in tariffa o in quota fissa previste per motivi di reddito. In alcuni dei Comuni analizzati sono previste

riduzioni anche per famiglie numerose o in presenza di disabili o pensionati oltre determinati limiti di età. Sono inoltre in corso di implementazione (e quindi non ancora applicate) le agevolazioni per utenze deboli approvate dal Comune di Napoli e dall'assemblea dell'ATO Puglia per l'intera regione e per la città di Bari.

#### 4.5.4 Trasporto pubblico locale

Per quanto riguarda i trasporti, non avendo a disposizione medie sull'acquisto di biglietti e abbonamenti per tipologia familiare, sono stati ipotizzate alcune modalità di utilizzo dei mezzi pubblici coerenti con le famiglie prese ad esempio. L'anziano solo (famiglia A) rientra quasi ovunque nelle riduzioni previste sugli abbonamenti annuali per età o reddito, sia pure con una spesa molto diversa, che va dalla card over 70 gratis a Roma per gli anziani ultra 70enni con reddito fino a 15.000 euro e dai 10 euro pagati a Genova con pensioni sociali, fino ai 170 euro di Milano senza limiti di reddito, passando per i circa 40 euro di Firenze e Bari; solo a Bologna non vi sono riduzioni per gli anziani, neanche a basso reddito. Anche per la famiglia B è stato considerato un abbonamento annuale, con le eventuali riduzioni previste per i redditi bassi che sono però presenti in poche città: a parte il caso limite di Torino, con il trimestrale per disoccupati a soli 9 euro, il costo varia tra il minimo di 150 euro a Roma (reddito inferiore a 12.250 euro) e Firenze (ISEE minore di 10.000) e il massimo di 216 euro a Genova (reddito personale minore di 7.500 euro e familiare inferiore a 26.000 euro). La coppia della famiglia C (preso atto che i bambini piccoli non pagano) ha invece bisogno di 2 abbonamenti: le differenze sono marcate, tra la spesa di Roma (437 euro), che si avvantaggia della riduzione del 10% sul secondo abbonamento, e il forte costo di Palermo (919 euro), che non applica alcuna agevolazione. La famiglia D - con l'abbonamento annuale di un genitore, il ridotto studenti per uno dei figli e 100 biglietti a tempo per gli spostamenti degli altri componenti - presenta invece una variazione minore nelle diverse città, in quanto dipende soprattutto dal costo dell'abbonamento annuale che, come si è accennato, è difformemente alto solo a Palermo (459,40 euro). Per il resto, la riduzione per gli studenti si applica ovunque (sebbene a Milano solo per redditi inferiori a 7.790 euro) e i biglietti hanno un peso meno rilevante, anche se va notato come in numerose città (escluse Roma, Napoli e Bari), vi siano convenienti offerte acquistando insieme 10 o più biglietti.



#### 4.5.5 Taxi

Ai costi del trasporto pubblico sono state aggiunte anche alcune corse in taxi: per la famiglia A, sono stati ipotizzati 4 percorsi di 5 km l'uno; nessuno per la famiglia B; per la famiglia C, 8 percorsi sempre di 5 km insieme a 4 corse a tariffa fissa (quando vigente) da o per l'aeroporto principale; per la famiglia D, infine, 12 percorsi standard e sempre 4 corse tra la città e l'aeroporto. La variabilità delle tariffe urbane è più contenuta, mentre differenze notevoli fra le città emergono in relazione alle corse extraurbane da e per l'aeroporto. In generale, Milano presenta le tariffe più alte, seguita da Roma; le tariffe urbane sono più basse al sud, mentre per le extraurbane Palermo presenta livelli di spesa analoghi a quelli di Roma.

#### 4.5.6 Asilo nido comunale

Il servizio di asilo nido è rilevante solo per la famiglia C. In questo caso, si è ipotizzato un reddito medio calcolato in base a quello della famiglia media del Lazio (circa 55.000 euro lordi/anno, cui corrisponde un ISEE di 24.554 euro), la cui quantificazione è necessaria per stabilire la classe tariffaria associata. È stata ipotizzata una frequenza a tempo pieno: 5 giorni a settimana e 11 mesi l'anno. Va sottolineato che la spesa per l'asilo nido è molto rilevante rispetto al totale della spesa dei servizi con-

siderati, determinando di fatto la classifica di spesa per questo profilo familiare: le città più care sono risultate infatti quelle con il nido più oneroso e viceversa. A parte Napoli, dove incide per il 29%, nelle altre città la spesa per il nido va dal 46% di Milano fino al 63% di Torino e Firenze. Il calcolo della spesa è stato effettuato ipotizzando che l'accesso all'asilo nido comunale non sia limitato ovvero che, in mancanza di posti, quello privato accreditato presenti la medesima retta. Le informazioni sulle rette provengono prevalentemente dai siti web o dai *call center* dei Comuni interessati (eccetto il caso di Palermo, il cui dato è preso dall'edizione 2009 del report *Civicum FOCUS - Servizi all'infanzia: asili nido*), mentre il calcolo dell'ISEE tiene conto di una famiglia di 3 persone, proprietaria dell'appartamento in cui vive, per il quale non paga né mutui né ICI e che non possiede altri immobili o patrimoni mobiliari. Oltre al reddito familiare (parametro adottato da tutti i Comuni osservati), la quantificazione della spesa può tenere conto anche delle condizioni di salute dei bambini (Napoli, Bologna e Firenze) o di eventuali situazioni di disagio sociale (Roma, Torino, Bologna e Firenze). Per il nido, Napoli spicca con una retta minima (100 euro al mese), mentre Firenze (457 euro/mese) è la città più cara, seguita da Torino (443); Roma con 343 euro al mese si trova in posizione intermedia.



