

## Rapporti istituzionali

## GLI INCONTRI CON LE CATEGORIE E I TAVOLI TECNICI

A partire dal 2008 si è svolta un'intensa attività di incontri e tavoli tecnici. Questo il calendario:

- Tavolo di confronto con le associazioni di categoria sull'andamento del prezzo di vendita al dettaglio della pasta (17 marzo 2008).
- Incontro con Italmopa - Associazioni industriali mugnai d'Italia - sull'andamento del prezzo delle farine (18 marzo 2008).
- Tavolo di confronto con il Ministero delle Politiche agricole e le associazioni di categoria sull'andamento del prezzo di semola, farina, pane e pasta (7 agosto 2008).

- Tavolo di confronto con Italmopa sull'andamento dei prezzi della semola, della farina, del pane e della pasta (10 settembre 2008).

- Incontri singoli con le principali aziende produttrici di pasta di semola (6 e 7 novembre 2008).

- Tavolo di confronto con le associazioni della distribuzione commerciale sull'andamento del prezzo di

vendita al dettaglio della pasta di semola (11 novembre 2008).

- Tavolo di confronto con le associazioni di categoria sulle dinamiche di formazione del prezzo di vendita della pasta (19 gennaio 2010).

- Incontro con la Coldiretti sull'andamento del prezzo al consumo della pasta (10 febbraio 2010).



1. contrastare il rialzo dei prezzi alimentari al consumo causato prevalentemente da fenomeni internazionali;
2. evitare il diffondersi di un potenziale "effetto domino" con rialzi dei prezzi in altri settori e comparti non investiti direttamente dagli aumenti delle materie prime.

Si è quindi trattato di attuare una strategia difensiva che - non potendo contrastare la natura e le cause internazionali della crescita dei prezzi - si è concentrata sulla componente generata all'interno del nostro Paese e, in particolare, sulle aspetta-

tive di inflazione. In altri termini, occorre spezzare il circolo vizioso in base al quale ogni operatore economico si sente autorizzato ad aumentare i propri listini, in quanto percepisce che intorno a lui i prezzi di tutti gli altri beni e servizi stanno aumentando.

## COSTO DI CITTADINANZA 2009

Territorio e spesa:  
come incide la residenza

di Daniela Paradisi

Per offrire strumenti di trasparenza utili a valutazioni economiche e fornire elementi a idonei interventi di sorveglianza del mercato, specie in una situazione di crisi economica, la D.G. per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica ha progettato "il Rapporto sul costo di cittadinanza".

## Un progetto avviato nel 2007

La ricerca, realizzata con il supporto tecnico dell'Ipi, rientra nell'attività di diffusione dell'informazione sui prezzi, per favorire tra i cittadini una piena consapevolezza nei consumi.

Il progetto - avviato già dall'anno 2007 con la redazione di un rapporto nel quale venivano definiti impianto metodologico e tecnico di valutazione, analisi di tariffe, prezzi e tributi locali - è stato aggiornato per fornire dati riferiti al biennio 2008 - 2009.

Questo studio, nato con l'obiettivo preliminare di dare una definizione rigorosa, nella letteratura scientifica, dell'oggetto dell'analisi, ha analizzato caratteristiche quali efficienza, carenze e costi a livello locale, in 14 aree metropolitane, dei servizi pubblici essenziali destinati a una famiglia tipo.

## Che cosa è il costo di cittadinanza

Le determinanti del "costo di cittadinanza" indagate dal Rapporto si riferiscono soprattutto al costo sostenuto dalle famiglie per usufruire di servizi pubblici basilari, come i trasporti locali, l'assistenza sanitaria di prossimità, il servizio di asili nido, la raccolta dei rifiuti, la fornitura di gas, acqua ed elettricità; oltre a un altro fattore incidente sul costo: il versamento dei tributi (Ici e addizionali Irpef), che varia per le famiglie a seconda del luogo di residenza. I cittadini-consumatori sono quindi soggetti al pagamento di una sorta di costo di



cittadinanza; questo scaturisce in misura limitata dalla quantità e qualità dei beni e servizi acquistati, ma dipende maggiormente dalle politiche tariffarie adottate dagli enti locali e dai gestori nel luogo di residenza.

Nella maggior parte dei casi, i consumatori italiani possono 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 e utilizzarli all'interno di un ristretto ambito territoriale, che ha per centro la propria residenza.

I beni e i servizi  
che compongono il paniere

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, e altre spese legate all'abitazione, come gli affitti. Per tutti questi beni e servizi, i consumatori si trovano nella condizione di clienti di monopoli od oligopoli locali e sostengono un onere che è legato, in larga misura, alla condizione di cittadino di una particolare località. Questo 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 o rinunciare ("choice" o "exit"), le voci che rientrano nel costo di cittadinanza non ammettono l'uscita dal servizio; di conseguenza, i consumatori possono solo inviare dei "segnali" di gradimento e limitarsi a esercitare una pressione ("voice") sui soggetti erogatori.

#### Le spese legate al luogo di residenza

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 varie politiche dei prezzi e 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 e altri fattori, che si aggiunge al prezzo dei prodotti nella valutazione della spesa com-

plexiva 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.

#### Il ruolo dei fornitori e dei tributi locali

Nel definire il cosiddetto "costo di cittadinanza" ci si è quindi basati sulla semplice constatazione che – 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 famiglie sono costrette a servirsi quasi esclusivamente da fornitori locali. 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 a uscite monetarie, che dipendono solo in misura limitata dalla quantità e qualità dei beni e servizi acquistati e che, piuttosto, appaiono maggiormente ancorate e collegate al luogo di residenza.

#### I monopoli territoriali

Peraltro, 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.

#### Le caratteristiche

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 della produzione, con la struttura dei mercati 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.

#### Gli attori

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 legato al fatto di essere residenti in un determinato territorio.

#### Il profilo di consumo standard

Nell'individuare e quantificare l'ammontare delle principali componenti del costo di cittadinanza riferito a 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 m<sup>2</sup>, accatastato nella categoria A2-A3) e possiede un reddito di 36mila euro annui (equivalente a un indicatore Isee di circa 18mila euro). Questa famiglia consuma, in un anno, 200 m<sup>3</sup> di acqua, 1.400 m<sup>3</sup> di gas (riportato a potere calorico standard) e 2.700 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 quattro ticket per analisi e visite specialistiche; acquista 48 biglietti di corsa semplice e 10 abbonamenti mensili per la rete di trasporti urbana; viaggia cinque volte l'anno in taxi (con corse di cinque chilometri ciascuna); possiede un'auto di 1.300 cc. e 90 cv, intestata a un quarantenne e assicurata per la Rc obbligatoria in classe di massimo sconto.

#### I contenuti del rapporto

Una premessa, i principali risultati, il confronto con gli anni precedenti e sei appendici definiscono il costo di cittadinanza presentando il percorso logico che ha condotto alle diverse scelte metodologiche. Vengono approfonditi anche alcuni aspetti della particolare struttura del mercato dei beni e servizi che rientrano nel costo di cittadinanza e nella formazione dei rispettivi prezzi. Si analizzano inoltre alcuni problemi metodologici, quali la non linearità di prezzi e tariffe; la rappresentatività locale e la comparabilità degli indicatori; l'aggre-

gazione 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.

Vengono presentati in dettaglio i risultati del calcolo delle diverse voci del costo di cittadinanza.

Si parte dai criteri operativi adottati per la selezione delle voci di spesa e delle aree di riferimento e si prosegue con la descrizione dei singoli passi che hanno portato alla stima del costo di cittadinanza standardizzato. Sono contenute 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.



### Linee generali del rapporto

Le spese sostenute per l'acquisto di beni e servizi locali rappresentano insomma un elemento di rigidità per il *budget* familiare, in quanto non si prestano a essere significativamente comprese 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.

L'analisi ha mostrato che, al di là delle graduatorie generali, non esiste una città in assoluto più economica di tutte le altre per ogni voce di spesa. Di conseguenza, le di-

verse 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, dal momento che 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 a 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.

### Avvertenze per l'uso dei dati

Il costo di cittadinanza e le voci che lo compongono non possono essere utilizzati di-

rettamente 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.

### Le conclusioni del rapporto

Gli ultimi dati dicono che nel 2009, 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 2.981 euro, al netto delle imposte locali, che varia sensibilmente da città a città (con un costo minimo che si colloca circa l'8% sotto la media e un massimo che si attesta al 20% sopra la media). Considerando anche le addizionali Irpef regionali e comunali, la media sale a 3.620 euro. La spesa del 2009, quindi, risulta inferiore a quella del 2008 (3.685 euro) per effetto soprattutto del ribasso delle tariffe energetiche e più elevata di quella relativa al 2007 (3.420 euro): l'incremento cumulato è stato del 5,8%, più accentuato rispetto a quello dell'inflazione media (+4,1%).

### L'incidenza sul reddito

In termini sintetici, si può affermare che circa il 10% del reddito della famiglia standard è assorbito da spese che non possono essere comprese rivolgendosi a prodotti e fornitori più convenienti – come può invece avvenire nel caso di altri beni e servizi – e che questo fenomeno ha comunque una grande variabilità territoriale.

Se la famiglia standard avesse potuto acquistare ciascun singolo servizio nelle città nelle quali questo costa meno, avrebbe speso, nel 2009, 2.731 euro con un risparmio di circa 889 euro.

### Un quadro in evoluzione

L'obiettivo dello studio è stato quello di focalizzare l'attenzione su un'area dei prezzi, nella quale possono essere ottenuti risultati positivi – non solo con strumenti in grado di aumentare la concorrenza fra più operatori – ma anche tramite meccanismi concorrenziali per l'individuazione dei gestori dei servizi locali e nelle scelte di politica locale.

Inoltre, l'approccio evolutivo e la consapevolezza dei processi di riforma in atto può dar conto del fatto che – in un quadro di raffreddamento dell'inflazione – gli andamenti di alcune tariffe locali risultano talora sensibilmente diversi sia dall'inflazione che dalle tariffe soggette a regolamentazione nazionale.

Il dato evidenziato nel precedente paragrafo, che prevedeva un risparmio di circa 800 euro, (se nel 2009 una famiglia standard avesse acquistato ciascun singolo servizio nelle città in cui questo costava meno) può essere interpretato quale frontiera efficiente della produzione dell'insieme dei servizi locali di base.

Ovviamente, si tratta di una frontiera teorica, una sorta di città ideale; ma è comunque utile perché rappresentativo di un campione della "relativa inefficienza" di un determinato territorio – nella fornitura dei servizi essenziali – sul panorama nazionale. Il rapporto può essere scaricato al seguente indirizzo Internet:

[http://www.osservaprezzi.it/documenti/GarantePrezzi/dossier/CittadinanzaOKcopia\\_Ottimizzato.pdf](http://www.osservaprezzi.it/documenti/GarantePrezzi/dossier/CittadinanzaOKcopia_Ottimizzato.pdf)