

Spedizione in abbonamento postale
Art.2 Comma 20/c
Legge 662/96 - Filiale di Firenze
Anno IX, numero 35
novembre 2005

 **net**

economia dei servizi pubblici locali

Le tariffe sociali in Toscana



CISPTEL Confservizi TOSCANA
confederazione nazionale
dei servizi

Le tariffe sociali in Toscana

A cura di:

Avv. Lucia Romanelli,
Avv. Francesco Achille Rossi,
Dott. Enrico Sandrini

Con il coordinamento di:

Prof. Paolo Bagnoli

Con la collaborazione delle associazioni toscane dei consumatori:

**ACU, Adiconsum Toscana, Adoc Toscana, Adusbef,
Cittadinanza Attiva Onlus, Confconsumatori, Federconsumatori,
Lega Consumatori Acli, Movimento Consumatori,
Unione Nazionale Consumatori**

**e con il sostegno della Regione Toscana - Settore Attività generali della
Presidenza, nell'ambito dell'iniziativa "Tutela economica delle famiglie"**

REGIONE
TOSCANA



CISPEL **Confservizi** TOSCANA
CONSERVIZI GENERALI REGIONALI
DEL SERVIZIO

n.35 di Net
Aut. n.4472 del 6.4.1995
del Tribunale di Firenze

Periodico di Cispel Confservizi Toscana



Confederazione italiana pubblici servizi

Via Alamanni, 41 - 50123 Firenze
Tel. 055 211342 fax 055 282182
www.cispeltoscana.net
e-mail: cispelto@cispeltoscana.net

Direttore responsabile
Vanessa Prati

edizioni
AIDA
FIRENZE

Progetto grafico e impaginazione

AIDA srl
Via Maragliano, 31a
50144 Firenze
tel. 055 321841
fax 055 3215216
www.aidanet.com

Stampa
Next '99 - Campi Bisenzio (Fi)

Indice

Premessa

Le aziende al servizio dei cittadini p. 7

Parte prima

1. La nozione di pubblico servizio	9
2. Le caratteristiche del servizio pubblico locale	10
3. Cenni sulla tariffazione in generale	11
4. I metodi di tariffazione	12
5. I metodi di adeguamento delle tariffe	13
6. Le tariffe nei servizi pubblici locali	14
7. Le agevolazioni tariffarie	15
8. Il redditometro (ISEE)	15

Parte seconda – Analisi delle tariffe dei servizi pubblici in Toscana

9. Le tariffe nei pubblici servizi in Toscana	19
9.1 Luce	19
9.2 Telefono	20
9.3 Gas	21
9.4 Acqua	22
9.5 Trasporto pubblico locale	26
9.6 Rifiuti	27

Parte terza

10. Conclusioni generali	33
--------------------------	----

Le aziende al servizio dei cittadini

La riflessione sulle tariffe contiene molti aspetti degni di attenzione. La politica tariffaria delle aziende toscane del servizio pubblico si conferma strumento adeguato di integrazione delle politiche sociali degli enti locali e quindi di sostegno a un'ampia fascia di cittadini.

La scelta di molte realtà aziendali di perseguire obiettivi di politica industriale avanzata senza tralasciare gli aspetti sociali del servizio pubblico scaturisce da una sensibilità consolidata, legata alla tradizione delle aziende di servizio pubblico, ovvero garantire l'universalità dei servizi gestiti.

Oggi il sostegno agli utenti più deboli passa anche attraverso gli sforzi che le aziende stanno compiendo per offrire servizi sempre migliori, garantendo investimenti e ammodernamento del sistema. Il contesto toscano del servizio pubblico si conferma virtuoso anche per la concentrazione tra aziende volta a ridurre sprechi e recuperare efficienza, perché i vantaggi per i cittadini continuano a crescere.

Le autorità di regolazione dei comparti dei servizi pubblici locali stanno attuando in questi ultimi anni politiche di tutela per i consumatori con redditi bassi o diversamente abili, e le aziende toscane mostrano di essere attenti al tema della tariffazione sociale, come dimostra questo studio, con cui abbiamo voluto proporre la prima analisi ragionata su questo tema.

Il presidente

Alfredo De Girolamo

Il responsabile politiche del consumatore

Paolo Bagnoli

1. La nozione di pubblico servizio

La nozione di pubblico servizio è una delle più complesse che la teoria del diritto pubblico e amministrativo abbia cercato di dare. Il servizio pubblico si colloca infatti a metà tra il pubblico e il privato, in una sorta di zona grigia i cui confini mutano costantemente nel tempo sia in conseguenza di trasformazioni socio economiche, che per il riassetto dei compiti dello Stato, ma anche per l'evoluzione tecnico-scientifica o per l'insorgere di nuovi bisogni cui i cittadini ritengono che i pubblici poteri debbano dare soddisfazione. Il Legislatore, in Italia come nel resto del mondo, non ha mai fornito una nozione espressa di servizio pubblico capace di resistere al mutare delle condizioni sopra illustrate e, conseguentemente, la dottrina non ha mai avuto a disposizione precisi e univoci termini di riferimento su cui fondare le proprie costruzioni teoriche.

Nella prima fase dell'elaborazione teorica della teoria del servizio pubblico, grande attenzione era stata posta sulla figura pubblica del soggetto erogatore, quale carattere connotante in modo significativo la fattispecie. Secondo tale approccio (concezione soggettiva) gli elementi che permettevano di individuare il servizio pubblico erano l'imputabilità diretta (o indiretta tramite concessioni) dell'attività allo Stato o ad altro Ente pubblico e la destinazione a favore dei cittadini amministrati.

Per tale visione, in particolare, aveva decisivo rilievo la pertinenza della prestazione erogata all'attività svolta alla Pubblica Amministrazione, la quale si faceva carico di fornire un'utilità, valutata in sede legislativa come necessaria per la collettività.

Era la Pubblica Amministrazione dunque ad individuare le finalità di preminente carattere generale che andavano perseguite.

L'emanazione della Legge n.103 del 29 marzo 1903 sulla municipalizzazione dei servizi pubblici così come il successivo processo di nazionalizzazione, che presupponeva la natura di utilità sociale di alcune attività indipendentemente dal fatto che fossero esercitate da un soggetto pubblico minarono la solidità della concezione soggettiva dei servizi pubblici.

L'espressione pubblico veniva quindi riferita non più all'Ente che assumeva il servizio, ma a quella parte di collettività che si riteneva come specifica destinataria del servizio medesimo.

Alla teoria soggettiva si sostituiva, pertanto quella oggettiva secondo cui l'interesse pubblico era l'elemento intrinseco che caratterizzava l'attività non rilevando il riconoscimento formale.

A sostegno di questa tesi veniva citato anche il dettato dell'art.43 Cost., in virtù del quale, per fini di utilità generale, la legge può riservare originariamente o trasferire allo Stato (...) imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali (...).

In altre parole, ciò che rilevava era la semplice vocazione dell'attività a soddisfare un interesse pubblico, mentre solo in un secondo momento interveniva il riconoscimento e la regolazione pubblica. Naturalmente, il meccanismo dell'imputazione del servizio pubblico a soggetti privati si fondava necessariamente sull'assoggettamento della loro attività ad uno speciale regime di diritto pubblico.

In questo modo il pubblico servizio veniva a risolversi in quell'attività economica, che in virtù dell'art.41, 3° co. Cost. poteva essere assoggettata a programmi e controlli idonei ad indirizzarla e coordinarla a fini sociali.

Tale impostazione, che ha trovato conferma nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, sembra essere stata accolta anche dal moderno Legislatore che in sede penale ha qualificato come incaricato di pubblico servizio anche il soggetto estraneo all'amministrazione (ad esempio il concessionario) e nella legge di riforma delle autonomie ha

definito il servizio pubblico locale «la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali».

Ampio riscontro può essere trovato anche nel processo di dismissione delle partecipazioni statali e di privatizzazione, laddove il mutamento della natura giuridica dell'ente da pubblica a privata, non ha comportato il venir meno delle connotazioni pubblicistiche dell'attività dallo stesso espletate.

In quest'ottica va inquadrata la creazione di organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe ed il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse collettivo.

Con l'affermarsi delle Autorità di regolazione, infatti, si assiste al superamento della visione che affidava alla natura pubblicistica del soggetto erogatore la garanzia della tutela degli interessi pubblicistici connessi alla gestione dei servizi.

Pur tuttavia, anche l'idea di un servizio inteso come pubblico in quanto diretto a soddisfare pubblici interessi, propria della cosiddetta teoria oggettiva, è stata oggetto di critiche perché portava ad un eccessivo ampliamento del concetto di pubblico servizio, ricomprendendovi anche attività economiche private che nulla avevano a che fare con lo stesso.

Diventava assai difficoltoso, infatti, distinguere tra un'attività economica privata, soggetta a programmi e controlli ex art.41, comma 3 Cost. ed una gestita da soggetti pubblici, o privati appositamente incaricati dall'Amministrazione, nel quadro di una specifica organizzazione.

Quindi l'esigenza di distinguere le attività più strettamente riferibili all'alveo pubblico da quelle di carattere privato, riconducibili solo in via eventuale alla potestà di indirizzo e controllo, ha ricondotto nuovamente la dottrina a valorizzare l'elemento soggettivo, quale termine discretivo fondamentale su cui fa leva per disegnare il quadro dei pubblici servizi. In altre parole, non aveva più alcun significato contrapporre la teoria oggettiva a quella soggettiva, perché si trattava di due aspetti dello stesso concetto.

Secondo questa impostazione (nozione sintetica di servizio pubblico), dunque la nozione soggettiva risulta inadeguata se intesa nel senso tradizionale con riferimento alla gestione, mentre diviene attuale se si ricomprende l'assunzione del servizio tra i compiti dell'ente pubblico.

In tale scenario, il servizio pubblico viene definito come attività che l'ente assume e considera propria nell'ambito dei compiti istituzionali, perché connessa all'esigenza di benessere e sviluppo della collettività, potendo nelle successiva fase di gestione, essere svolta da un soggetto terzo sulla base di un apposito titolo giuridico di conferimento da parte dell'Amministrazione. In sostanza il profilo soggettivo va letto nei termini di imputabilità dell'attività nel suo complesso allo Stato, di strumentalità o accessorietà istituzionale rispetto all'esercizio di una pubblica funzione.

Concludendo, ciò che rileva non è tanto la natura (pubblica o privata) del soggetto erogatore del servizio, quanto la disciplina cui è sottoposto. Un dato servizio viene a configurarsi come pubblico se riconosciuto come tale da un pubblico potere e se afferente a interessi della collettività.

2. Le caratteristiche del servizio pubblico locale

Nell'ambito del delineato concetto generale di pubblico servizio, con riferimento agli enti territoriali, è individuabile quello di servizio pubblico locale.

La riconducibilità del sistema dei servizi alle realtà locali va ricercata nelle caratteristiche dei Comuni e degli Enti locali. Essi sono i soggetti pubblici più vicini al cittadino e, dunque meglio sono in grado di interpretarne e soddisfarne le esigenze, come confermato dalla tradizione legislativa in materia di pubblici servizi. Tale impostazione è confermata dal Testo Unico sugli Enti Locali (D. Lgs n.267/00) che all'art.112 - nel dettare la disciplina generale in materia di pubblici servizi - rimette ad un'autonoma e discrezionale valutazione dell'ente locale la decisione di istituire un servizio pubblico, in relazione ai differenti contesti socio-economici e territoriali.

Ciò presuppone che l'attività di produzione di beni e servizi sia orientata a fini di utilità sociale e di sviluppo economico e civile delle comunità locali, quindi a rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza tra i cittadini (art.3 Cost.).

Rispetto al Testo Unico n.2578 del 1925 la nuova disciplina non contiene un'elencazione di quali siano i servizi pubblici, lasciando all'ente locale un'ampia discrezionalità nella scelta, in relazione alle mutevoli esigenze della collettività locale. In altri termini la normativa richiamata consente di ricondurre alla nozione di pubblico servizio attività non soltanto imprenditoriali, ma anche abbracciare tutti i campi in cui può anche solo

potenzialmente estrinsecarsi l'attività della Pubblica Amministrazione. Operata la scelta, l'imparzialità nell'esercizio della prestazione diviene poi elemento discrezionale, caratterizzante il pubblico servizio.

Essa si concretizza in una serie di obblighi gravanti sul soggetto gestore del servizio pubblico: quello di svolgere l'attività con caratteri di continuità e regolarità, di non operare alcun favoritismo o discriminazione, garantendo l'eguale soddisfacimento degli utenti.

Una simile chiave di lettura trova riscontro anche nella preminente giurisprudenza comunitaria, secondo cui è servizio pubblico «il servizio che presenta le seguenti caratteristiche: l'universalità, la continuità, il soddisfacimento di esigenze di interesse pubblico e la sorveglianza da parte dell'autorità pubblica».

In questo contesto si afferma il nuovo ruolo dell'apparato pubblico, di definizione degli indirizzi da seguire nell'erogazione dei servizi e di controllo sulla corretta erogazione dei servizi stessi.

La definizione degli interessi si sostanzia nella scelta delle soluzioni che, compatibilmente con la disponibilità delle risorse dell'ente affidante o dell'utenza (sopportabilità della tariffa), possono meglio soddisfare le legittime aspettative dei cittadini.

Spetta, infatti, all'Amministrazione la valutazione della bontà, attualità e adeguatezza dei servizi previsti nei contratti di affidamento.

Altro compito dell'Amministrazione è - come detto - quello di controllo sui servizi affidati, in modo da accertare che quanto erogato sia conforme agli obiettivi prefissati e soddisfi appieno la collettività. Un simile controllo si sostanzia in una verifica degli aspetti prestazionali, relativi all'effettiva e corretta erogazione di quanto previsto contrattualmente, senza ingerenze nei profili organizzativi interni del gestore.

L'attività di verifica va svolta attraverso una serie di strumenti di rilevamento e controllo che garantiscano un reale e costante monitoraggio delle prestazioni erogate e dei loro risultati.

L'ente affidante verifica così anche la corrispondenza di quanto programmato alle esigenze della comunità, disponendo l'eventuale adeguamento delle caratteristiche del servizio affidato alle mutate esigenze dei cittadini.

Tuttavia la complessità dell'attività di controllo può comportare, in relazione alle caratteristiche delle diverse realtà in cui i servizi sono erogati, l'opportunità di costruire a livello locale organismi indipendenti, con compiti di vigilanza e regolazione di attività che soddisfano un pubblico interesse.

3. Cenni sulla tariffazione in generale

Il progressivo estendersi dell'intervento pubblico nelle attività economiche ha portato all'assunzione da parte delle imprese di servizi di pubblica utilità di obiettivi sempre più integrati con la politica economica e sociale del Paese.

Gli organismi cui è affidato il potere di indirizzo e controllo delle imprese di servizi utilizzano le tariffe come strumenti per perseguire una vasta gamma di obiettivi.

L'obiettivo classico, prioritario, è quello di garantire, attraverso l'utilizzo di tariffe semplici, l'uguaglianza di trattamento per utenti aventi uguali caratteristiche tecniche di utilizzo, per le cui forniture l'impresa sostiene dei costi.

In relazione agli obiettivi da perseguire, le tariffe svolgono due ruoli:

- a) un ruolo essenzialmente economico, se il servizio è considerato un bene industriale, caratterizzato da precisi costi da coprire con i relativi ricavi di vendita (è il caso dei settori dei servizi pubblici);
- b) un ruolo sociale, se il servizio è considerato un mezzo a disposizione dell'operatore politico per accrescere benessere collettivo in una particolare situazione economica, demografica e culturale (salute sicurezza, protezione dei consumatori, e dell'ambiente).

Altri obiettivi riconducibili alla tariffa sono:

a) pareggio di bilancio

Quando la tariffa ha lo scopo di garantire il pareggio di bilancio dell'impresa di servizi, il metodo di calcolo adottato per la sua determinazione è quella del costo medio. Tale metodo consente di attribuire ad ogni categoria di utenti (distinti in base ad un'indagine qualitativa e quantitativa dei loro consumi) una quota di costo idonea a consentire il pareggio tra entrate e uscite di ogni categoria, quindi il pareggio di bilancio del produttore.

Una prima considerazione da fare circa detto metodo è che comunque la capacità di coprire i costi con i ricavi non è una garanzia assoluta di efficienza dell'impresa.

b) *distribuzione del reddito*

Quando l'obiettivo del regolatore della tariffa è quello di utilizzarla per modificare la distribuzione del reddito tra gli utenti, la tariffa assume un ruolo sociale. Si impongono prezzi politici per classi sociali più povere e la parte non pagata del costo del servizio va a gravare sul bilancio dello Stato, che interviene per ripianare le perdite dell'impresa.

L'effettiva redistribuzione del reddito avviene se il servizio è utilizzato soprattutto da utenti a basso reddito e se il sistema fiscale è di tipo progressivo e consente di trasferire l'onere degli utenti più poveri sul resto dei contribuenti. Tuttavia tale risultato viene evaso in presenza di un sistema fiscale che punta sulle imposte indirette e nel caso di forte evasione dei redditi medio-alti non tassati alla fonte.

c) *stabilizzazione dei prezzi*

La tariffa può essere utilizzata per controllare la dinamica dei prezzi allo scopo di difendere i redditi più bassi.

Il blocco delle tariffe o la loro crescita controllata ha un effetto frenante sulla dinamica dell'inflazione nel breve periodo, favorendo, ad esempio, la competitività dei prodotti italiani sui mercati esteri, perché contribuisce al contenimento dei costi industriali e dei costi della manodopera. Tuttavia sul lungo periodo, il blocco delle tariffe dà nuovo impulso all'inflazione e alimenta comportamenti distorti in capo ai consumatori, che adottano decisioni di consumo in base a prezzi non rispondenti alla reale scarsità del bene servizio.

d) *sviluppo regionale*

La tariffa può essere utilizzata anche per ridurre gli squilibri territoriali favorendo con riduzioni tariffarie lo sviluppo industriale di determinate regioni. Questa forma di incentivazione può risultare inefficiente se favorisce solo alcuni settori, lasciando irrisolti problemi gravi come quello della disoccupazione.

e) *allocazione efficiente delle risorse*

Se l'obiettivo della tariffazione è l'allocazione efficiente delle risorse, il prezzo deve essere un indicatore della scarsità relativa del bene rispetto a beni alternativi concorrenti, affinché gli acquirenti possano effettuare un confronto razionale fra i beni stessi. In un regime di concorrenza perfetta questo prezzo è pari al costo marginale, non c'è spreco di risorse e si consegue il massimo benessere per la collettività.

Tuttavia le condizioni ideali della concorrenza perfetta non si realizzano nella realtà e quindi si può solo perseguire una situazione di ottimalità di *second best*.

Le tariffe ottimali non coincidono, quindi, con i costi marginali perché vengono calcolate tenendo conto delle distorsioni esistenti e correlate in qualche modo con i mercati dei servizi pubblici.

Per avere un sistema tariffario nel quale le tariffe funzionino come efficaci strumento di indirizzo del consumatore verso usi più razionali del servizio è sufficiente che le tariffe siano proporzionali ai costi marginali. In questo modo la tariffa a costi marginali diventa uno strumento di corretta allocazione delle risorse a livello parziale.

4. I metodi di tariffazione

Caratteristica della domanda dei servizi pubblici è quella di essere soggetta ad oscillazioni giornaliere, settimanali, annuali. Queste oscillazioni non comporterebbero alcun problema se l'output potesse essere immagazzinato. Ma poiché ciò non sempre è possibile, l'offerta deve essere contemporanea alla domanda e seguirne le variazioni con lo stesso ritmo determinato dai consumi degli utenti.

Ciò impone che gli impianti e/o strutture a disposizione siano tali da poter soddisfare il massimo valore istantaneo delle domande degli utenti (indipendentemente dalla durata). L'imponenza del capitale investito in impianti e/o infrastrutture, i cui oneri (interessi e ammortamento) presentano un'incidenza rilevante sui costi del servizio, mette in evidenza quanto sia importante sfruttare a pieno la capacità produttiva esistente.

• *Metodo marginalista*

Con questo metodo la tariffa si fissa al livello del costo marginale.

Il costo marginale è la variazione del costo totale di produzione che l'impresa deve sopportare per fronteggiare una domanda addizionale. A seconda che nel costo totale siano esclusi o compresi i costi per lo sviluppo del sistema produttivo, il costo marginale può essere a breve o a lungo termine. Secondo la teoria marginalista, la tariffa deve essere uguale in ogni istante al costo marginale di breve periodo, per assicurare sempre l'utilizzazione ottimale degli impianti esistenti.

Tuttavia, la necessità di garantire tariffe stabili, non considerata dalla teoria marginalista, consiglia di basare le tariffe sui costi marginali di lungo periodo preferendo all'ottimo istantaneo di utilizzazione degli impianti una politica a lungo termine il cui obiettivo sia quello di adottare tariffe uguali a ciò che sarebbero i costi marginali se gli impianti potessero essere immediatamente adattati alla domanda.

In ogni caso una tariffazione basata rigidamente sui costi marginali di lungo periodo (detti anche costi di sviluppo) potrebbe causare una distorsione nell'allocazione delle risorse o provocare un ulteriore problema di deficit finanziario all'impresa che la applica.

• **Metodo integralista**

Il metodo integralista consiste nel fissare la tariffa al livello del costo medio. Può essere applicato nelle produzioni caratterizzate da rendimenti crescenti che decrescenti di scala.

Nel primo caso, gli obiettivi perseguiti sono sostanzialmente due:

- far pagare all'utente il costo pieno del servizio;
- conseguire l'equilibrio dei conti economici aziendali per non gravare sulle finanze dello Stato.

Nel secondo caso, invece, la tariffazione al costo medio viene adottata perché si ritiene ingiusto che un'impresa di servizi pubblici consegua gli elevati profitti ottenibili se la tariffa fosse calcolata riferendosi al costo marginale.

Il metodo integralista è criticato, comunque, perché può avere effetti distorsivi sull'allocazione delle risorse.

• **Metodo delle discriminazioni**

Sostanzialmente si possono individuare tre tipi di discriminazione dei prezzi:

- Discriminazione di tipo perfetto: quando l'acquirente compra una sola unità del bene pagandola ad un prezzo al di sopra del quale rinunciarebbe all'acquisto;
- Discriminazione di secondo tipo: quando gli utenti vengono suddivisi in due classi diverse di consumo, ognuna della quali paga un prezzo che corrisponde ad il massimo prezzo che il consumatore di quella classe è disposto a pagare per una determinata quantità di bene o servizio;
- Discriminazione di terzo tipo: quando il venditore suddivide gli acquirenti in due o più classi ciascuna delle quali ha la sua funzione e domanda continua.

Generalmente la discriminazione viene praticata per perseguire fini distributivi. Tuttavia può creare problemi di equità e di efficienza allocativa perché presuppone la non corrispondenza fra prezzi e costi.

5. I metodi di adeguamento delle tariffe

I metodi adottati nei principali paesi industrializzati per la regolamentazione delle tariffe praticate dalle imprese dei servizi pubblici e per il controllo della loro gestione stanno subendo già da alcuni anni una profonda evoluzione.

Per comprendere bene le motivazioni che hanno determinato la necessità di apportare sostanziali modifiche alle vecchie normative tariffarie, si ritiene necessario esaminare di seguito i nuovi criteri su cui si basano.

• **Metodo della copertura di costi (Cost Plus)**

Il criterio della copertura dei costi tende ad una tariffa che, in relazione ad una prefissata qualità del servizio da fornire, porta a minimizzare i costi e nel contempo a massimizzare il benessere sociale degli utenti compatibilmente con le esigenze economiche e finanziarie dell'impresa.

La sua caratteristica fondamentale è il basso grado di indipendenza del management delle imprese di servizi pubblici che, senza la esplicita approvazione del governo, non possono prendere alcuna decisione né sull'adeguamento del livello delle tariffe né sulle scelte strategiche e gestionali.

Il governo fissa le tariffe attraverso una lunga istruttoria effettuata su una notevole quantità di dati desumibili sia dal conto economico finanziario che dalla contabilità industriale dell'impresa.

Anche l'applicazione del presente metodo, tuttavia, si presta a forti critiche in quanto comporta:

- una limitazione della autonomia gestionale delle imprese di pubblici servizi;
- un inevitabile grado di discrezionalità nell'operazione di stima delle voci del conto economico-finanziario.

• **Metodo del controllo del tasso di redditività (Rate of return)**

Il presente metodo consiste nel fissare un equo tasso di profitto sul capitale investito, vincolando così, indirettamente i prezzi dei servizi offerti dall'impresa controllata. Partendo dai costi sostenuti dall'azienda, si determina il livello generale di prezzi, che sulla base delle quantità domandate determina il tasso redditività prefissato. In pratica si fissa un tetto massimo di redditività con riferimento sia alla totalità dei servizi sottoposti a controllo sia ai singoli servizi. Quando il tasso di redditività globale supera il tetto prestabilito l'autorità interviene e riduce opportunamente le tariffe in modo che dell'eccesso di redditività conseguita dall'impresa ne possa beneficiare l'utenza. Oltre a concrete difficoltà applicative relative all'attività svolta dall'autorità di regolamentazione, il metodo presenta dei difetti anche dal lato dell'impresa, poiché non garantisce adeguate forme di incentivazione per il raggiungimento di livelli ottimali di efficienza e di produttività, sia dal lato dell'utenza, non escludendo forme di discriminazione dei prezzi.

• **Metodo del Price Cap**

Il Price Cap è un metodo di regolamentazione tariffaria che lega il tasso di crescita delle tariffe dei servizi pubblici all'andamento del livello generale dei prezzi ridotto di un fattore X che tiene conto dei recuperi di produttività globale che l'impresa regolamentata deve conseguire in un periodo di tempo prefissato.

Tale meccanismo di adeguamento tariffario è stato concepito per conseguire due scopi:

- il contenimento delle spinte inflazionistiche;
- il conseguimento di una maggiore efficienza delle imprese, premiando quelle che conseguono maggiori aumenti di produttività.

Con questo metodo si pone sotto controllo la sola dinamica tariffaria, rimanendo escluso ogni riferimento esplicito alla verifica sistematica dei costi.

L'applicazione del price cap assicura un decremento delle tariffe in termini reali perché garantisce, da una parte un aumento del potere d'acquisto dell'utente proporzionale al fattore X e, dall'altra, la determinazione di condizioni favorevoli ad una convergenza della struttura tariffaria alle stesse forme di ottimalità.

Questo sistema incentiva fortemente l'impresa a massimizzare la sua efficienza. Il price cap si può quindi considerare un sistema tariffario evoluto, perché consente di perseguire contemporaneamente l'obiettivo del contenimento delle spinte inflazionistiche e l'obiettivo di una più efficiente allocazione delle risorse disponibili.

Tanto premesso, a seconda del servizio da erogare e degli obiettivi che si intendono perseguire e/o privilegiare, verrà adottato un metodo tariffario anziché un altro.

6. Le tariffe nei servizi pubblici locali

La tariffa costituisce il corrispettivo richiesto all'utente per l'utilizzo di un pubblico servizio. La potestà dell'ente locale di applicare le tariffe per i servizi dallo stesso offerti trova il suo fondamento giuridico nel testo costituzionale.

La Legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001, infatti, ha sancito l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti locali (art.119,1° co.) e attribuito agli stessi potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art.117, 6 co.). Dalla combinazione dell'autonomia finanziaria di cui all'art.119 e della citata potestà regolamentare ex art.117, deriva la potestà degli enti locali di applicare tariffe per la generalità dei servizi dai suddetti enti erogati. In particolare, l'art.149 D. Lgs n.267/00 stabilisce che «gli enti locali determinano per servizi pubblici le tariffe o corrispettivi a carico degli utenti, anche in modo non generalizzato. Lo Stato e le Regioni qualora prevedano per legge casi di gratuità nei servizi di competenza dei comuni e delle province ovvero fissino prezzi e tariffe inferiori al costo effettivo della prestazione debbono garantire agli enti locali risorse finanziarie compensative».

La determinazione delle tariffe deve avvenire nel rispetto del disposto dell'art.117 D. Lgs n.267/2000, secondo cui «gli enti interessati approvano le tariffe dei servizi pubblici in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione». I criteri per il calcolo della tariffa relativa ai servizi stessi sono i seguenti:

- a) la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario;
- b) l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti ed il capitale investito;

c) l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio;

d) l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le «prevalenti condizioni di mercato».

A loro volta, i criteri di cui all'art.117 D. Lgs n.267/00 devono essere coordinati con le disposizioni legislative e con i provvedimenti amministrativi che regolando i diversi settori dell'attività limitano la discrezionalità dell'ente in materia tariffaria.

In proposito si ricordano:

- artt.13 e 14 Legge n.36/94, che disciplinano le tariffe in materia di risorse idriche, oltre al Decreto del Ministro dei lavori pubblici del 1° agosto 1996, che definisce il metodo tariffario da adottare in tale settore;

- art.49 D. Lgs n.22/97 che introduce la tariffa per la copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti, oltre al D.P.R. n.158/99, con cui è stato individuato il metodo normalizzato di riferimento per il settore in questione.

Nell'esercizio della potestà attribuitagli in materia di tariffe, inoltre, gli enti locali devono uniformarsi, nei limiti della normativa vigente:

- alle direttive delle Autorità indipendenti nel settore di rispettiva competenza;

- alle direttive del C.I.P.E. (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) del 26 aprile 1996 e del 22 giugno 2000 n.63, con le quali sono state definite le linee guida per la regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, nella prospettiva del contenimento dell'inflazione.

Nel caso specifico in cui il servizio pubblico sia gestito da un soggetto terzo, la funzione regolatrice è esercitata, ove non diversamente previsto per legge, dagli enti locali a mezzo di contratti di programma di durata pluriennale, con cui viene e tra l'altro pianificata la politica tariffaria dei servizi pubblici (art.117, 2° co, D. Lgs n.267/00).

Il C.I.P.E., con deliberazioni del 24 aprile 1996 e del 22 giugno 2000, n.63 ha indicato le direttive cui le amministrazioni pubbliche devono attenersi nella stipulazione dei contratti di programma, nonché dei contratti di servizi. Il contratto di programma definisce, tra l'altro, i criteri per la determinazione del prezzo pubblico, e per l'adeguamento delle tariffe secondo il metodo del price cap, inteso come limite massimo della variazione del prezzo unitario vincolata per un periodo pluriennale. Il contratto di programma e il relativo contratto di servizio possono prevedere, a favore del soggetto erogatore del servizio, trasferimenti dal settore pubblico solo nel caso in cui lo stesso sia tenuto ad applicare tariffe agevolate. In tal caso, il rimborso per l'applicazione delle tariffe agevolate non potrà essere superiore alla differenza tra il costo unitario di produzione efficiente e la tariffa agevolata (art.149, 8° co. D. Lgs n.267/00).

7. Le agevolazioni tariffarie

Quando si parla di agevolazioni tariffarie propriamente si fa riferimento a tutte quelle ipotesi in cui il prezzo/tariffa del servizio offerto non è tale da pareggiare o superare i costi di produzione del medesimo. Ciò può avvenire:

a) per determinati servizi, al fine di stimolarne la fruizione;

b) per tutti gli utenti, con il conseguente obbligo dell'ente a finanziare la differenza;

c) per determinati clienti, implicante il ricorso a "indicatori di benessere".

Si parla propriamente di tariffa sociale agevolata proprio in relazione a quest'ultimo caso, quando cioè, per venire incontro alle necessità delle categorie sociali più sfavorite alcuni servizi pubblici, per la loro importanza vitale, sono forniti a condizioni economiche particolarmente convenienti. Le tariffe sociali sono di solito riservate ai cittadini che possono documentare particolari condizioni di indigenza economica o condizioni di salute molto gravi o condizioni ambientali che giustifichino una diversità di trattamento rispetto alla generalità dei consumatori. Normalmente le tariffe sociali sono definite sulla base di norme nazionali o locali e di deliberazioni delle Autorità di Regolazione.

Non esiste un criterio generale applicabile per tutti i servizi pubblici e nemmeno una uniformità territoriale di tali tariffe, proprio per tenere conto delle diverse realtà locali e ambientali. È per questo che per ciascun tipo di servizio le norme stabiliscono le caratteristiche ed i limiti di applicazione di tali tariffe.

8. Il redditometro (ISEE)

Il cosiddetto "redditometro" è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 27 marzo 1998 e pubblicato dalla Gazzetta Ufficiale n.90 del 18 aprile 1998 (D. Lgs n.109 del 31 marzo 1998).

Esso modifica profondamente i criteri generali di accesso alle prestazioni sociali, assistenziali, sanitarie ed ai servizi pubblici, introducendo due principi innovativi:

- a) l'accesso a tali prestazioni ed il prezzo/tariffa sono diversificati in funzione del reddito e del patrimonio familiare di ciascuno;
- b) le *condizioni di accesso* e di *prezzo/tariffa*, all'interno di una cornice generale nazionale rappresentata dal suddetto decreto e da altri che seguiranno con riferimento a specifiche prestazioni, *dovrà essere determinate a livello regionale e locale*.

Il primo principio modifica l'orientamento universalistico del sistema di "welfare state" italiano fino ad allora presente nella legislazione.

Il criterio ispiratore della norma e il suo punto di partenza è rappresentato dal fallimento della dichiarazione dei redditi quale strumento "veritiero e reale" per definire i requisiti di accesso alle prestazioni sociali e dalla volontà di passare da un sistema di "welfare" universale finanziato attraverso il prelievo fiscale - progressivo - ad un sistema di "welfare" selettivo e finanziato dagli "utenti".

In ogni caso è indubbio che questo provvedimento ha rappresentato il passaggio da un "welfare" tendenzialmente universale ad uno segmentato in funzione delle capacità reddituali e patrimoniali delle famiglie.

Per usufruire di questo tipo di interventi occorre infatti presentare una sorta di certificato nel quale sono riportati gli indicatori della propria situazione patrimoniale, ottenuti sommando, sulla base di particolari parametri, i redditi con la situazione patrimoniale e dividendo le cifre ottenute per il numero dei componenti del nucleo familiare.

Il nuovo strumento di valutazione del reddito, chiamato anche "ISE", indicatore della situazione economica, serve a dare una sorta di punteggio a tutti coloro che chiedono di usufruire di particolari agevolazioni o di servizi pubblici di assistenza che da ora in poi verranno assicurati solo a chi risulterà al di sotto di determinate soglie.

Il secondo principio rappresenta un concreto esempio di "*devolution*" o del principio di sussidiarietà applicato ai sistemi sociali.

Infatti esso attribuisce agli enti erogatori, locali o regionali, la responsabilità ultima di definire, in un quadro regolatorio nazionale, le soglie di accesso e di prezzo.

È importante sottolineare che le singole amministrazioni comunque possono attribuire un peso diverso alle varie voci dell'ISE a seconda del tipo di prestazione richiesta.

Ad esempio possono modificare:

- la valutazione intorno alla composizione del nucleo familiare;
- l'incidenza del patrimonio sull'ISE (al massimo il 20%);
- la valutazione del patrimonio;
- le condizioni di accesso.

In particolare, gli enti erogatori possono agire sulla determinazione degli aventi diritto alle prestazioni sociali a tariffa agevolata, mediante due tipi di intervento:

- determinare nuclei familiari diversi da quello standard, a condizione che i familiari siano compresi nel nucleo standard (art.3, comma 3, D.P.C.M. n.130/2000). Gli enti possono considerare cioè nuclei familiari ristretti, per particolari prestazioni (ad esempio, per favorire la permanenza dell'anziano presso la propria abitazione, nelle prestazioni assistenziali non residenziali, si potrebbe optare per un nucleo estratto costituito dall'anziano e dall'eventuale coniuge);
- prevedere criteri ulteriori di selezione dei beneficiari (art.3, comma 2, D.P.C.M. n.130/2000), rispetto a quelli contenuti nella dichiarazione sostitutiva unica, come ad esempio la presenza di più bambini contemporaneamente iscritti al servizio mensa o trasporto scolastico, o altri parametri ritenuti peculiari ai fini di un'equità d'accesso e/o di compartecipazione al servizio.

Dunque l'ISE costituisce una cornice che le singole amministrazioni competenti dovranno poi riempire attraverso la definizione dei concreti criteri applicativi per i singoli servizi.

Inoltre i criteri dell'ISE possono essere usati anche per definire particolari esenzioni o tariffe agevolate per altri servizi pubblici locali.

Tale circostanza mette senza dubbio in discussione il carattere generale e di uniformità, sul territorio nazionale, delle prestazioni del "welfare" e definisce una situazione che si differenzierà in rapporto sia alla solidità finanziaria delle istituzioni locali sia alla loro capacità di verifica ed indagine.

Logica conseguenza è che la libertà e la responsabilità attribuita alle Regioni e agli Enti Locali di modificare parti anche rilevanti dell'ISE incide profondamente sui livelli sia di universalità sia di costo dei servizi sociali, rendendo quanto mai opportuna se non addirittura necessaria la possibilità di contrattare con altri oggetti interlocutori, quali i sindacati, altre associazioni di categoria o di tutela dei consumatori, ecc...

Circa le modalità per accedere ai servizi o alle tariffe agevolate, si rammenta che la documentazione necessaria ai cittadini a tal fine è preconstituita sulla base di una semplice autocertificazione, ma sono previsti controlli da parte della Guardia di Finanza e la possibilità di richiedere anche informazioni bancarie. La dichiarazione sostitutiva unica deve essere compilata in ogni caso con tutti i dati relativi, come definiti dalla normativa in materia; nella stessa, quindi, deve essere indicato il nucleo standard (come definito dal D. Lgs n.130/2000 e dal D.P.C.M. n.242/2001), nonché tutti gli altri elementi reddituali e del patrimonio mobiliare e immobiliare, richiesti dalla dichiarazione.

L'autocertificazione dovrà essere presentata alternativamente presso i Comuni, l'ente erogatore od anche i Caaf. Non c'è nessuna differenza tra i redditi da lavoro autonomo e da lavoro dipendente, mentre sono previste detrazioni per chi è in affitto e per quel che riguarda il valore della prima casa nel calcolo complessivo. In generale, i requisiti potranno essere modificati annualmente entro il 31 ottobre dell'anno precedente all'applicazione.

Per ciò che concerne lo schema di funzionamento del redditometro come definito dal decreto legislativo, esso può essere scomposto in tre momenti:

1. la definizione del reddito familiare. Esso è costituito dalla somma dei *redditi IRPEF*, cioè dall'imponibile IRPEF lordo, di tutti i componenti del nucleo familiare, più il *reddito finanziario*, derivante da qualunque attività finanziaria, compresi i titoli di stato, e calcolato secondo il rendimento medio annuale dei titoli di stato decennali;

2. la definizione del patrimonio familiare. Esso è composto dal *patrimonio mobiliare* familiare, cioè tutti i titoli mobiliari (azioni, obbligazioni e fondi) compresi i titoli di stato, sommato al *patrimonio immobiliare*, case e terreni, come da imponibile ICI meno una franchigia di 50 milioni o 70 se la famiglia abita in casa di proprietà e non possiede altri immobili nel comune di residenza. La partecipazione del patrimonio all'ISE non è totale ma parziale con una percentuale massima del 20% definita a seconda dei diversi servizi sociali e modificabile in sede locale.

3. il calcolo dell'ISE sulla base della somma del reddito come calcolato in precedenza, più l'indicatore di patrimonio familiare come calcolato in precedenza diviso un coefficiente che dipende dalla composizione del nucleo familiare e che è determinato come segue:

Tabella dei coefficienti familiari

N. COMPONENTI	COEFFICIENTE
1	1
2	1.57
3	2.04
4	2.46
5	2.85
AGGIUNTIVO	+ 0.35

- Maggiorazione di 0,2 in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori.
- Maggiorazione di 0,5 per ogni componente con handicap psico-fisico permanente di cui all'art.3, comma 3, della legge n.104/1992 o di invalidità superiore al 66%.
- Maggiorazione di 0,2 per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa.

Al D. Lgs n.109 del 31 marzo 1998 è seguito il Regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica (D.P.C.M. n.221 del 7 maggio 1999), nonché la disposizione generale dell'art.25 della Legge n.328 dell'8 novembre 2000, (*Legge quadro sul sistema integrato dei servizi sociali*), che stabilisce l'applicazione della disciplina dell'ISE per l'accesso ai servizi, così confermando l'ISE come metro di valutazione della condizione economica o prova dei mezzi (means-testing) per l'accesso e la compartecipazione finanziaria alla fornitura locale di benefici e servizi.

Parte seconda

Analisi delle tariffe dei servizi pubblici in Toscana

9. Le tariffe nei pubblici servizi in Toscana

Esame dello stato attuale, ricostruzione del quadro normativo dei singoli settori, carte dei servizi.

9.1 Luce

In Italia le tariffe dell'energia elettrica sono regolamentate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG). La deliberazione AEEG n.5/04 del 30 gennaio 2004 ha stabilito i nuovi criteri, per le opzioni di trasporto e vendita. La normativa stabilisce che ciascuna azienda distributrice di energia elettrica sottopone ogni anno all'AEEG, entro il 15 ottobre, le opzioni tariffarie che intende applicare alla propria clientela nell'anno successivo.

I vincoli fissati dalla AEEG sulle opzioni tariffarie e sui relativi ricavi sono sottoposti a verifica da parte dell'Autorità stessa. In caso di superamento dei limiti prefissati, è prevista la restituzione dell'eccedenza ai clienti; in tal caso i criteri di restituzione sono gli stessi sia per i clienti vincolati che liberi. Le aziende distributrici di energia elettrica devono definire almeno una opzione tariffaria base per ciascuna delle tipologie di clienti indicate dall'AEEG:

- clienti usi diversi dalle abitazioni in bassa tensione
- clienti usi diversi dalle abitazioni in media tensione
- illuminazione pubblica in bassa tensione
- illuminazione in media tensione
- clienti in alta tensione.

L'unica **eccezione** a questa regola riguarda gli **usi domestici**, le cui tariffe, denominate D2 per i "residenti" fino a 3 kW e D3 per tutti gli altri domestici, sono direttamente stabilite dall'AEEG.

Le aziende distributrici possono però offrire, facoltativamente, alla propria clientela altre opzioni tariffarie in aggiunta alle opzioni base. Tali opzioni sono denominate dall'AEEG "*opzioni ulteriori*" per la clientela usi domestici e "*opzioni speciali*" per la restante clientela non domestica. Anche queste opzioni tariffarie ulteriori e speciali devono essere convalidate dall'AEEG. I clienti possono scegliere, tra le opzioni disponibili, quella che ritengono più conveniente.

Ogni trimestre le aziende distributrici di energia elettrica adeguano in aumento o in diminuzione, i prezzi di tutte le tariffe ai clienti vincolati in base ai criteri predefiniti dall'AEEG. Tali criteri tengono conto delle variazioni del cosiddetto "costo di produzione" dell'energia elettrica determinato dall'andamento dei prezzi di generazione nel mercato della Borsa elettrica.

	TARIFFA "residenti" (D2) direttamente definita dall'AEEG	Per i clienti domestici che richiedono, nell'abitazione di residenza anagrafica, fino a 3 kW di potenza contrattuale.
	TARIFFA "residenti e non residenti" (D3) direttamente definita dall'AEEG	Per tutti i clienti domestici che richiedono una fornitura in una "seconda casa" (indipendentemente dalla potenza contrattuale richiesta dal cliente) e per i clienti residenti che richiedono più di 3 kW di potenza contrattuale.
DOMESTICI	DOMESTICI 4.5 kW Opzione ulteriore (UD4)	Per tutti i clienti domestici che hanno o richiedono 4.5 kW di potenza contrattuale.
Usi domestici in bassa tensione	TARIFFA Bioraria DUE Opzione ulteriore (UD5)	Per i clienti domestici con potenza superiore o uguale a 3 kW fino a 15 kW. Tale opzione è rivolta ai clienti presso i quali è installato un contatore elettronico teleletto bimestralmente. I prezzi dell'energia variano in funzione delle fasce orarie.
(BT = Basso tensione fino a 1 kV)	TARIFFA Stagionale Agosto - Casa Vacanza Opzione ulteriore (UD7)	Per i clienti domestici con potenza superiore o uguale a 3 kW fino a 15 kW. Tale opzione è rivolta ai clienti presso i quali è installato un contatore elettronico teleletto bimestralmente. I prezzi dell'energia variano in funzione delle fasce orarie.
	TARIFFA UNA - Bolletta Forfait - non residenti Opzione ulteriore (UD8)	Per i clienti domestici non residenti con potenza impegnata uguale a 3 kW. Tale opzione è rivolta ai clienti presso i quali è installato un contatore elettronico teleletto bimestralmente.
	TARIFFA UNA - Bolletta Forfait - residenti Opzione ulteriore (UD8)	Per i clienti domestici residenti con potenza impegnata uguale a 3 kW. Tale opzione è rivolta ai clienti presso i quali è installato un contatore elettronico teleletto bimestralmente.
	TARIFFA Bioraria SERA Opzione ulteriore (SB7V)	Per i clienti domestici residenti con potenza impegnata uguale a 3 kW. Tale opzione è rivolta ai clienti presso i quali è installato un contatore elettronico teleletto bimestralmente. I prezzi dell'energia variano in funzione delle fasce orarie.
	TARIFFA Bioraria Week end+ Opzione ulteriore (SB6V)	Per i clienti domestici residenti con potenza impegnata uguale a 3 kW. Tale opzione è rivolta ai clienti presso i quali è installato un contatore elettronico teleletto bimestralmente. I prezzi dell'energia variano in funzione delle fasce orarie.

Dal 1° gennaio 2000 la tariffa elettrica per i clienti domestici è stata riformata rispetto alla struttura e alle caratteristiche del vecchio sistema. Il principio della riforma tariffaria è quello di ricondurre il prezzo dell'energia al costo riconosciuto alle imprese di distribuzione per fornirla ai clienti, introducendo margini di flessibilità nei rapporti di fornitura fra clienti e imprese di distribuzione adeguati ad un mercato in via di liberalizzazione. Nel mese di gennaio 2004, l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, con l'approvazione del Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità per l'erogazione dei servizi di trasporto, di misura e di vendita dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2004-2007 (Allegato A alla delibera 5/04 del 30 gennaio 2004), ha confermato nella sostanza la struttura delle tariffe elettriche per i clienti domestici introdotta nel 2000, salvo alcune modifiche formali, la più importante delle quali riguarda la struttura delle componenti relative ai costi di produzione dell'energia elettrica, aggiornata per tener conto dell'avvio della Borsa elettrica.

Con la Delibera dell'AEEG del 2000, era inoltre previsto che l'Autorità definisse una tariffa agevolata riservata solo ai clienti economicamente disagiati. Si prevedeva altresì che questa tariffa fosse disponibile solo ad una fascia limitata di clienti. Uno degli strumenti che l'Autorità indicava per individuare i clienti disagiati era il così detto "riccometro" (ISEE, indicatore di situazione economica equivalente). Il cliente ammesso al regime agevolato poteva utilizzare un certo quantitativo di energia elettrica con un costo agevolato.

Rispetto al precedente sistema, l'innovazione dovrebbe essere sostanziale: prima infatti l'agevolazione del prezzo dell'energia (detta "fascia sociale") non era riservata a chi realmente era economicamente disagiato, ma era diffuso a tutti i clienti con bassi consumi. Pertanto famiglie numerose, e con redditi bassi, superando la soglia di consumo determinata per lo sconto finivano per perdere l'agevolazione, mentre famiglie composte da una o due persone, con bassi consumi, ne godevano appieno.

La nuova tariffa agevolata invece dovrebbe essere strutturata in maniera mirata e riservata ai clienti realmente bisognosi, che saranno agevolati da sconti commisurati anche al numero dei componenti della famiglia.

Tuttavia, a fronte della mancata definizione di una tariffa agevolata da parte dell'AEEG, ad oggi per le tariffe elettriche è ancora in vigore il meccanismo di agevolazione della cosiddetta "fascia sociale", basata sui soli consumi

9.2 Telefono

In base alle Delibere n.314 del 1° giugno 2000 e n.330 del 1° agosto 2001 dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, viene concesso ai titolari del contratto di abbonamento di categoria B (abbonamento in abitazione privata ove non si svolga attività di

affari o professionale, a chiunque intestato delle persone componenti un nucleo familiare anagrafico) la riduzione del canone del 50% dell'importo mensile, a condizione che ricorrano entrambe le seguenti condizioni:

- requisito sociale: appartenere ad un nucleo familiare all'interno del quale vi sia un percettore di pensione di invalidità civile o di pensione sociale o anziano al di sopra dei 75 anni di età o in cui il capofamiglia risulti disoccupato;
- requisito economico: disporre di un ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) relativo al nucleo familiare di appartenenza non superiore a Euro 6.713,94 annui.

L'attestato ISEE deve essere richiesto presso le sedi territoriali dell'Inps, i centri di assistenza fiscale (C.A.F.) o i Comuni, e unitamente alla certificazione di appartenenza ad una delle quattro categorie sociali svantaggiate, dovrà essere consegnato a Telecom Italia indicato come attuale "Erogatore" della prestazione sociale.

Tutta la pratica per l'agevolazione dovrà essere rinnovata di anno in anno.

È comunque prevista la possibilità di esenzione totale dal pagamento dell'importo mensile di abbonamento al servizio telefonico di base per i titolari di contratto di categoria B nel cui ambito familiare vi sia un sordomuto che utilizzi il dispositivo telefonico per sordomuti (DTS).

9.3 Gas

Dal 1° luglio 2001 è in vigore il nuovo sistema tariffario per le attività di distribuzione e fornitura del gas metano secondo quanto previsto dalla Delibera dell'AEEG n.237/2000. La nuova tariffa del gas è articolata in tariffa di vendita e tariffa di distribuzione.

- la tariffa di vendita comprende il costo della materia prima, la cui variazione periodica può essere indicizzata trimestralmente in base alle quotazioni dei prodotti petroliferi
- la tariffa di distribuzione, determinata per ambito tariffario, che corrisponde all'insieme delle località servite attraverso il medesimo impianto di distribuzione è suddivisa in una quota fissa e variabile:

- la quota fissa è attribuita in quote mensili in funzione dei consumi riferiti all'anno termico precedente a quello in corso (anno termico va dal 1° luglio di ogni anno e il 30 giugno di quello successivo);

- la quota variabile è articolata in sette scaglioni di consumo individuati tra i 20 proposti dall'Autorità per en e gas a ciascuno dei quali corrisponde un prezzo decrescente al crescere del consumo.

Per le tariffe richieste per la fornitura del gas, il riferimento all'ISE è contenuto nella Deliberazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, n.237 del 28 dicembre 2000, con cui le "tariffe sociali" previste dalla disciplina precedente sono state modificate in contributi alle spese sostenute dai clienti in condizioni economiche disagiate, con particolare riferimento a quelli anziani e disabili. L'ente chiamato a erogare i contributi è direttamente l'Amministrazione Comunale che, per disporre delle risorse necessarie a tale attività, può richiedere all'esercente dell'attività di distribuzione l'applicazione di una aliquota tariffaria addizionale non superiore all'1%.

Si legge infatti nella Delibera n.237/2000 dell'AEEG che «Ogni Comune può chiedere all'esercente dell'attività di distribuzione l'applicazione (a partire dal 1° luglio 2001) di una quota aggiuntiva non superiore all'1% delle tariffe di distribuzione (...) da destinarsi a contributi alle spese di fornitura del gas a clienti in condizioni economicamente disagiate, anziani e disabili. I Comuni destinano i contributi (tenendo conto dell'ISEE) ai soggetti che richiedono prestazioni agevolate (...) considerando le esigenze degli anziani e dei disabili» (...). «L'Autorità propone un'opzione tariffaria sociale riservata ai soli clienti in grado di documentare le proprie disagiate condizioni economiche, applicabile ai livelli di consumo necessari per la cottura, la produzione di acqua calda e il riscaldamento domestico. Poiché tali fabbisogni dipendono dal clima, essi saranno articolati in base alla zona climatica di appartenenza del Comune servito. (...) l'OTS sarà accordata sulla base di idonea documentazione consistente nell'autocertificazione di valori dell'Indicatore della situazione economica delle famiglie (ISE), che è l'indicatore ufficialmente riconosciuto per l'attribuzione di agevolazioni nelle prestazioni o dei servizi sociali o assistenziali in base la D. Lgs n.109/98 e relativi regolamenti di attuazione.

Tale opzione tariffaria è determinata come riduzione delle quote fisse e variabili sulla base di coefficienti di riduzione determinati dall'Autorità. I coefficienti di riduzione saranno maggiori per le quote fisse, in considerazione dell'opportunità di limitare il rischio di prezzo attribuito ai clienti disagiati e perciò di richiedere a tali clienti quote fisse contenute». Questo provvedimento dell'autorità ha consentito nel 2005 che sei co-

muni in Italia, tra cui Firenze, abbiano richiesto un contributo all'azienda del gas che, nel caso del Comune di Firenze, questo è stato ridistribuito a 1300 anziani. Passando all'esame delle carte dei servizi che ci sono pervenute dalle aziende aderenti a Cispel Confservizi Toscana, emerge come accanto ad aziende che nulla prevedono in proposito (a titolo esemplificativo citiamo Coingas di AR e Asa di LI) ve ne sono altre che sotto la dicitura «Facilitazioni per alcune categorie di utenti», indicano clienti che si trovino in condizioni tali da richiedere maggiore attenzione, come persone anziane con difficoltà motorie o portatori di handicap, o comunque segnalate dai servizi sociali e delle USL, per le quali vengono messe a disposizione particolari procedure e modalità di trasferimento e di ripristino del servizio, nonché dilazioni di pagamento, con la possibilità di fornire servizi a domicilio (Consiagas di PO, Amag di PT e Gesam di LU). Da quanto esposto emerge con tutta evidenza come le facilitazioni sopra menzionate non abbiano nulla a che fare con le agevolazioni tariffarie propriamente intese, cui fa riferimento la Delibera dell'Autorità sopra richiamata, e che in quanto tale appare sostanzialmente disattesa e inattuata, tanto più se si considera che al 2001 solo 18 amministrazioni italiane, tutte del nord Italia, su un totale di 5.500 metanizzate, hanno infatti deciso la creazione di fondi "ad hoc" per aiutare gli utenti disagiati, gli anziani e i disabili, non tanto ad accedere al servizio, quanto piuttosto ad usufruirne.

9.4 Acqua

Con l'emanazione della legge n.36 del 5 gennaio 1994, "Disposizioni in materia di risorse idriche", sono state introdotte rilevanti novità per quanto riguarda i criteri per la gestione del servizio idrico integrato, costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue.

I servizi idrici sono riorganizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali al fine di garantire la gestione del servizio secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità e con lo scopo di superare l'esistente frammentazione gestionale, attraverso l'integrazione territoriale e l'integrazione funzionale delle diverse attività del servizio.

A questo riguardo le regioni provvedono alla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e adottano una convenzione tipo e relativo disciplinare per regolare i rapporti tra gli enti locali e i soggetti gestori dei servizi idrici integrati.

Detta convenzione determina quindi, in particolare, le procedure che devono essere adottate per l'assegnazione della gestione del servizio idrico, le forme di vigilanza e di controllo e determina inoltre, i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe e del loro aggiornamento, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze.

Ai fini della definizione dei contenuti della convenzione, gli enti locali, per assicurare il conseguimento degli obiettivi previsti da questa legge, predispongono un programma degli interventi necessari accompagnato da un piano finanziario, su base pluriennale, che costituirà il Piano di ambito.

La tariffa, che costituisce il corrispettivo del servizio idrico, è determinata invece dagli enti locali, sulla base di un metodo normalizzato elaborato dal Ministero dei lavori pubblici, di intesa con il Ministero dell'ambiente, preparato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento (art.13 comma 3).

La tariffa di riferimento costituisce così la base per la determinazione della tariffa ed inoltre costituisce la base per orientare e graduare nel tempo gli adeguamenti tariffari. Nella modulazione della tariffa sono assicurate agevolazioni per i consumi domestici essenziali nonché per i consumi di determinate categorie secondo prefissati scaglioni di reddito (art.13 comma 7).

Con la legge regionale n.81 del 21 luglio 1995, in attuazione alle disposizioni di cui alla legge n.36/94, sono stati delimitati gli ambiti territoriali ottimali della Toscana che sono risultati:

- a) ambito territoriale n.1, denominato "Toscana Nord"
- b) ambito territoriale n.2, denominato "Basso Valdarno"
- c) ambito territoriale n.3, denominato "Medio Valdarno"
- d) ambito territoriale n.4, denominato "Alto Valdarno"
- e) ambito territoriale n.5, denominato "Toscana Costa"
- f) ambito territoriale n.6, denominato "Ombrone"

Dopodiché, gli enti locali, ricadenti nel medesimo ambito territoriale ottimale, hanno costituito il relativo consorzio denominato Autorità di ambito, che svolge funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sulle attività di gestione del servizio idrico integrato, tra cui, come previsto dalla stessa legge n.81/95, anche la determinazione della tariffa del servizio, tenuto conto di quanto stabilito dagli artt.13 e seguenti della

legge n.36/94. A questo riguardo è stato, inoltre, predisposto lo Statuto dell'Autorità di ambito sulla base dello schema tipo di cui all'allegato B) della stessa legge n.81/95. In questo schema tipo sono definiti gli organi dell'Autorità di ambito tra cui l'Assemblea dei rappresentanti, a cui è stata attribuita la competenza di deliberare, oltre ad altri atti, anche in relazione alla determinazione della tariffa del servizio idrico integrato (art.11 comm j). Pertanto, gli enti locali consorziati, dopo la costituzione dell'Autorità di ambito e con l'approvazione degli atti costitutivi della stessa Autorità, hanno cessato l'esercizio delle funzioni attinenti i propri servizi e hanno attribuito all'Autorità di ambito la competenza all'affidamento del servizio idrico integrato ed alla sottoscrizione della convenzione così come richiamata dalla legge n.36/94.

Con la legge regionale 4 aprile 1997 n.26, sono state emanate le "Norme di indirizzo per l'organizzazione del servizio idrico integrato in attuazione degli artt.11 e 12 della legge n.36/94".

In particolare, questa legge, finalizzata all'adozione della convenzione tipo di cui all'art.11 comma 1 legge n.36/94, prevede uno schema di convenzione, da utilizzare per regolare i rapporti fra l'Ente d'Ambito ed il Gestore del servizio idrico integrato ed altri documenti, che costituiscono gli allegati e sono parte integrante della stessa convenzione. Sulla base di questo schema di convenzione, l'Autorità di ambito, già costituita ai sensi della legge n.81/95 e della legge n.36/94, ha affidato la gestione del servizio integrato al gestore. Il gestore quindi, per quanto previsto, svolge la sua attività in un contesto di monopolio, con livelli tariffari fissati dall'Autorità di ambito.

Con riferimento alla determinazione della tariffa è importante rilevare che, mentre nello schema di convenzione è previsto un preciso richiamo al metodo normalizzato per la tariffa di riferimento, ai sensi dell'art.13 comma 3 della legge n.36/94, non si rileva invece una indicazione altrettanto precisa, come peraltro è stata riscontrata nelle precedenti leggi, affinché, nella modulazione della tariffa, siano assicurate agevolazioni per i consumi di determinate categorie, secondo prefissati scaglioni di reddito.

Infine è da rilevare che, anche ai fini di una corretta e puntuale informativa dell'utenza, nello schema di convenzione è espressamente richiamata la carta del servizio idrico integrato, che deve essere redatta in conformità ai principi contemplati nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 e nella quale tra l'altro devono essere indicati i principali fattori di qualità del servizio e gli standard minimi di continuità e regolarità (art.23).

Dall'esame puntuale delle carte dei servizi delle Aziende erogatrici il, servizio in Toscana, lo stato di fatto che emerge è il seguente:

• **Autorità di Ambito n.1 Toscana nord - gestore GEAL Spa (Lucca)**

Non sono stati rilevati riferimenti a tariffe sociali propriamente intese. Solo l'art.2.2.4, titolato, "Facilitazioni per utenti particolari", prevede che «per particolari categorie di utenti - anziani, portatori di handicap e donne in gravidanza - Geal garantisce priorità di trattamento anche durante alle attese agli sportelli».

• **Autorità di Ambito n.1 Toscana nord - gestore Se.Ver.Acque (Castelnuovo Garfagnana - LU)**

Non sono stati rilevati riferimenti a tariffe sociali propriamente intese. L'art.3.2.4 titolato "Facilitazioni per particolari categorie di Clienti", prevede che «il personale aziendale si rechi presso l'abitazione di quei clienti che necessitano di operazioni non eseguibili a mezzo telefono, si trovino in particolare condizioni di difficoltà di spostamento (quali persone anziane con difficoltà motorie, portatori di handicap e pazienti sottoposti a trattamenti di dialisi o soggetti a trattamento con supporti e/o macchinari elettromeccanici) che dichiarano di essere privi di assistenza pubblica e/o familiare».

• **Autorità di Ambito n.1 Toscana nord - gestore VEA Spa**

Non sono stati rilevati riferimenti a tariffe sociali propriamente intese. L'art.3.2.2.4 titolato "Facilitazioni per utenti particolari", prevede che «Vea Spa inoltre ha istituito un Fondo Speciale, il cui importo viene fissato anno per anno nell'ambito del bilancio preventivo, allo scopo di contribuire ad alleviare le situazioni di particolare difficoltà economica. Per accedere a tale Fondo è necessario rivolgersi ai Servizi Sociali delle rispettive Amministrazioni Comunali». In tal caso trova applicazione nel settore dell'acqua quel "modello" di tariffe sociali previste per il settore del gas dall'Autorità Garante.

• **Autorità di Ambito n.2 Basso Valdarno - Acque Spa (Pisa)**

Non sono stati rilevati riferimenti a tariffe sociali propriamente intese. Unico accenno al

problema, negli stesi termini in cui è stato affrontato dagli altri gestori sopra ricordati è che «Acque Spa si impegna a prestare particolare attenzione nei confronti dei soggetti portatori di handicap, degli anziani e degli utenti appartenenti alle fasce sociali più deboli», senza specificare esattamente in cosa e come la stessa si concretizzi.

• **Autorità di Ambito n.3 Medio Valdarno - gestore Publiacqua Spa**

L'art.5.5 titolato "Agevolazioni tariffarie per utenze deboli" prevede facilitazioni per utenti in disagiate condizioni economiche o in precarie condizioni mediche. In particolare, per famiglie indigenti o numerose con un indicatore ISEE fino ad euro 6713,94 (fa fede una autocertificazione presentata dall'utente stesso) o per tutti gli utenti che, a causa di particolari condizioni mediche e con indicatore ISEE fino ad euro 9296,22 (anche in questo caso fa fede per lo stato economico e per le condizioni mediche una autocertificazione), necessitano di un significativo maggior utilizzo di acqua, Publiacqua applica fasce a tariffa agevolata ed a tariffa base di ampiezza doppia. Per nuclei familiari composti da ultra-sessantacinquenni o nei quali sono presenti soggetti con invalidità superiore al 66% e con indicatore ISEE fino ad euro 6713,94, Publiacqua non applica nessuna quota fissa. Anche in questi casi fa fede per la condizione di invalidità e lo stato economico una autocertificazione. In tutti questi casi Publiacqua concede la possibilità di rateizzare le somme dovute.

Viene prestata particolare attenzione, sia nel rapporto diretto che in quello indiretto, anche a soggetti portatori di handicap, ad anziani, a coloro che per lingua possono avere difficoltà comunicative ed a utenti appartenenti alle fasce sociali più deboli, segnalati comunque dai servizi sociali o dalle relative Asl del Comune di appartenenza. A tutela di queste categorie di utenti sono previste le seguenti facilitazioni minime:

- sportelli utenti con percorsi preferenziali per portatori di handicap;
- trascodifica in Braille della carta e del regolamento del S.I.I.;
- traduzioni in varie lingue, inglese, tedesco, cinese, del contratto di fornitura e dei suoi allegati;
- termini di allacciamento ed attivazione della fornitura ridotti di 1/3 per i portatori di handicap e i malati gravi;
- presenza di dispositivi telefonici per sordomuti (DTS);
- tempo di preavviso, per malati gravi, per la sospensione del servizio nel caso di morosità dell'utente allungato di 15 giorni di calendario rispetto a quello minimo ordinario.

• **Autorità di Ambito n.4 Alto Valdarno - gestore Nuove Acque Spa (Arezzo)**

Non sono stati rilevati riferimenti a tariffe sociali propriamente intese. Solo l'art.2.1 titolato "Eguaglianza", si dice che «la Società si impegna inoltre ad assumere le più opportune iniziative per consentire una adeguata ed effettiva fruizione del servizio, sia nell'accesso agli uffici per i clienti, sia nelle operazioni di sportello che nei rapporti indiretti, da parte di clienti portatori di handicap o comunque in condizioni di svantaggio a causa delle loro condizioni personali e sociali».

• **Autorità di Ambito n.5 Toscana Costa - gestore ASA servizio acqua (Livorno)**

Non sono stati rilevati riferimenti a tariffe sociali propriamente intese. Nell'articolo relativo all'eguaglianza "l'azienda si impegna a prestare particolare attenzione, sia nel rapporto diretto agli sportelli che in quello indiretto (in particolare nel rapporto telefonico e postale), nei confronti dei soggetti portatori di handicap, anziani e cittadini appartenenti a fasce sociali deboli".

• **Autorità di Ambito n.6 Ombrone - gestore Acquedotto del Fiora**

Non sono stati rilevati riferimenti a tariffe sociali propriamente intese, né ad agevolazioni di altro tipo come ad esempio per persone deboli quali portatori di handicap, anziani o altro.

Sulla base di quanto esposto emerge un panorama non sufficientemente in linea con le indicazioni dell'art.13 comma 7 della legge n.36, e a tale riguardo si possono fare le seguenti considerazioni. Lo Statuto di Ambito, secondo lo schema di cui all'allegato B della legge regionale n.81, artt.11/h e 11/j, attribuisce all'Assemblea le funzioni di affidamento del servizio idrico integrato e di determinazione della tariffa, tenuto conto di quanto stabilito dagli artt.13 e segg. della legge n.36/94.

Da rilevare che l'art.13 è composto da 9 comma di cui il n.7 è quello che prevede "la modulazione della tariffa anche per consumi di determinate categorie secondo prefissati scaglioni di reddito".

Si rileva quindi che lo schema di Statuto di Ambito conferma le indicazioni della legge n.36/94.

Per quanto sopra è da ritenere quindi che l'Assemblea dell'Autorità di Ambito nell'espletare le funzioni di sua competenza, in particolare (art.11/h) nell'affidamento del servizio idrico integrato al soggetto individuato, provveda a determinare la tariffa in modo tale da soddisfare le indicazioni dello stesso art.11/j, che come abbiamo visto recepisce le indicazioni della legge n.36/94.

Questa procedura deve pertanto trovare preciso richiamo nella Convenzione che, redatta come da schema allegato alla legge regionale n.26/97, serve appunto per regolare i rapporti tra l'Ente Ambito ed il Gestore del servizio idrico.

Nello schema della Convenzione tipo non si ritrova però un preciso richiamo dell'art.13 nella sua totalità e tanto meno del comma 7 dello stesso articolo, anche se viene fatto un riferimento, in modo tuttavia troppo generico, nella nota (9) di cui all'art.16 relativo alla tariffa del servizio.

9.5 Trasporto pubblico locale

Il servizio di trasporto si è storicamente caratterizzato per un diffuso intervento pubblico, in ragione del fondamentale interesse pubblico connesso alla circolazione dei cittadini in un territorio. L'esigenza di sviluppo economico del paese e di consentire a tutti gli individui di una comunità di muoversi in un determinato ambito, si è concretizzata nell'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte degli enti locali, come sancito dalla Legge n.103 del 1903 (poi trasfusa nel T.U. sui servizi pubblici, R.D. n.2578 del 15 ottobre 1925).

Tale quadro di sostanziale monopolio pubblico nel settore dei trasporti è stato investito da un progressivo processo di liberalizzazione per effetto delle scelte legislative adottate a livello europeo.

Nel quadro italiano, un primo passo essenziale verso il superamento della tradizionale gestione del trasporto pubblico realizzata attraverso la figura della concessione, si è avuta con il D. Lgs n.422/97 (Decreto Burlando), che ha provveduto a conferire alle Regioni e agli enti locali «tutti i compiti e tutte le funzioni relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale, in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale o periferica, anche tramite enti o altri soggetti pubblici, tranne quelli espressamente mantenuti allo Stato dall'art.4 del presente decreto» (art.5). Al riguardo, l'art.14, 3° co. prevede che «per la regolamentazione dei servizi di trasporto pubblico locale, con riferimento ai servizi minimi, le regioni, sentite le organizzazioni sindacali confederali e le associazioni dei consumatori, approvano programmi triennali dei servizi di trasporto pubblico locale, che individuano (...) le modalità di determinazione delle tariffe (...) il sistema di monitoraggio dei servizi», così come l'art.17 specifica che «le Regioni, le Province e i Comuni, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, definiscono, ai sensi dell'art.2 del regolamento 1191/69/CEE, modificato dal regolamento 1893/91/CEE, obblighi di servizio pubblico, prevedendo nei contratti di servizio le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto, ai sensi della citata disposizione comunitaria, dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità».

La Regione Toscana ha provveduto a dare attuazione al disposto del D. Lgs n.422/97, ed in particolare a disciplinare il tema delle tariffe agevolate in materia di trasporti con la Legge regionale n.100 del 23 dicembre 1998, in virtù della quale è la Giunta regionale a stabilire con propria deliberazione le tariffe di vendita e/o rilascio all'utenza dei titoli di viaggio agevolato, applicando, in relazione alle condizioni economiche degli aventi diritto, adeguate riduzioni in rapporto ai limiti di reddito previsti per l'erogazione dell'assegno sociale e corrispondenti alla pensione minima INPS; stabilisce altresì con propria deliberazione i criteri e le modalità relative al rimborso delle minori entrate aziendali conseguenti al rilascio e/o vendita dei suddetti titoli.

In particolare, la Giunta regionale nei limiti di stanziamento annuale di bilancio determina, previa contrattazione con le Aziende di trasporto interessate, le tariffe di vendita dei titoli agevolati anche in correlazione con le discipline tariffarie definite dal programma provinciale dei servizi di trasporto pubblico di cui all'art.8 della sopracitata legge regionale. Gli enti locali possono estendere, provvedendo alla necessaria copertura finanziaria, le agevolazioni di cui alla presente legge a categorie a rischio e a particolari soggetti svantaggiati, ivi compresi soggetti non appartenenti alla Unione Europea secondo i criteri e le modalità previsti dalla presente legge, sulla base di specifici accordi con le aziende di trasporto pubblico locale. Fermo restando il regime tariffario agevola-

to previsto dalla presente legge, nell'ambito del programma regionale dei servizi di trasporto pubblico di cui all'art.6 della Legge regionale n.42 del 31 luglio 1998, possono essere ridefinite le tipologie dei titoli di viaggio.

L'art.1 della Legge regionale n.100/98 indica i titoli di viaggio a tariffa agevolata da rilasciare nell'ambito del territorio della Regione Toscana:

a) abbonamento annuale senza limitazione del numero delle corse, valido per la rete urbana della città di residenza;

c) abbonamento annuale senza limitazione del numero delle corse, valido per un percorso effettuato su linee ordinarie extraurbane;

d) abbonamento annuale senza limitazione del numero delle corse, cumulativo dei titoli di cui alle precedenti lettere a) e b), riferibile alla rete urbana della città di residenza o di destinazione;

e) biglietto di corsa semplice o a tempo, adottato nei centri dotati di servizi urbani che, alla tariffa aziendale dei biglietti medesimi, dà diritto alla libera circolazione per giorni uno sulla rete a cui il biglietto si riferisce

f) biglietto di corsa semplice per percorsi extraurbani che, alla tariffa relativa al percorso di andata, dà diritto alla effettuazione del percorso in andata e ritorno.

L'art.2 della Legge regionale n.100/98 individua invece i soggetti beneficiari dei suindicati titoli negli:

a) invalidi civili e del lavoro con invalidità superiore o uguale al 67%;

b) invalidi di servizio con menomazione ascritta dalla I alla VIII categoria;

c) soggetti privi della vista e sordomuti di cui agli artt.6 e 7 della Legge n.482 del 2 aprile 1968;

d) persone disabili riconosciute in situazione di gravità, ai sensi degli artt.3 e 4 della Legge n.104 del 3 febbraio 1992;

e) invalidi minori di 18 anni che beneficiano dell'indennità di accompagnamento di cui alle Leggi n.406 del 28 marzo 1968, n.18 dell'11 febbraio 1980 e n.508 del 21 novembre 1988, oppure dell'indennità di frequenza di cui alla Legge n.289 dell'11 ottobre 1990;

f) mutilati e invalidi di guerra;

g) Cavalieri di Vittorio Veneto o ai perseguitati politici antifascisti o razziali riconosciuti;

h) cittadini di età superiore ai 65 anni:

a condizione che si trovino in una delle seguenti condizioni:

1) se celibi, vedovi, liberi di stato o giudizialmente separati, percettori di un reddito annuo personale imponibile ai fini IRPEF non superiore all'importo della pensione minima INPS maggiorata ai sensi della Legge n.140 del 15 aprile 1985, e successive modificazioni.

2) se coniugati, qualora il reddito personale del richiedente non superi quello indicato al punto 1) ed il reddito annuale di coppia non superi 2,5 volte il medesimo limite, ovvero se il reddito del richiedente superi quello indicato al punto 1) ma il reddito di coppia non superi il doppio del medesimo limite.

Ai fini della presente Legge gli ultrasessantacinquenni dichiarati invalidi ai sensi dell'art.6 del D. Lgs n.509/88 sono assimilati agli invalidi con percentuale superiore o uguale a 67%, mentre la validità dei titoli a tariffa agevolata rilasciati ad invalidi che abbiano diritto di accompagnamento ai sensi della vigente normativa viene estesa senza sovrapprezzo all'accompagnatore.

Ai fini della determinazione dei limiti di reddito previsti, rispettivamente, quali condizione per il rilascio dei titoli di viaggio in favore dei cittadini di età superiore ai 65 anni ai sensi dell'art.2, lett. h, e quali condizione per l'accesso alla fruizione delle riduzioni di tariffa, deliberate dalla Giunta in favore di tutti gli aventi diritto ai titoli agevolati, ai sensi dell'art.3:

a) non si computa il reddito derivante dall'unità immobiliare di proprietà sempre che la stessa sia adibita ad abitazione e costituisca l'unica immobiliare posseduta

b) si considera incrementato del 25% il limite di reddito per coloro che vivono soli o in un nucleo familiare in cui non sono previsti altri redditi.

In conformità all'art.3 della Legge n.100/98 che come ricordato, individua nella Giunta regionale l'organo competente a stabilire le tariffe di vendita dei titoli di viaggio, le riduzioni in rapporto ai limiti di reddito previsti per l'erogazione dell'assegno sociale della pensione minima INPS, i criteri e le modalità relative al rilascio dei titoli è seguita la Delibera della Giunta regionale n.27 dell'11 gennaio 1999 che ha puntualmente adempiuto in tal senso.

Per ciò che concerne il calcolo e le modalità di rimborso delle minori entrate alle imprese di trasporto derivanti dal rilascio dei titoli agevolati di viaggio, la Delibera sopra citata rinvia alla Deliberazione del Consiglio regionale n.231 del 21 giugno 1994.

Passando all'esame puntuale delle carte dei servizi delle Aziende di trasporto operanti in Toscana, dato pacifico è la previsione, in tutte, di quanto previsto dalla Legge n.100/98, la quale in alcuni casi viene solo richiamata, in altri ne viene pedissequamente riportato l'elenco delle categorie aventi diritto a titoli di viaggio agevolati.

Tuttavia, la previsione di un apposito titolo dedicato alle agevolazioni tariffarie, è riconducibile non tanto alla spiccata "sensibilità" delle aziende del settore a tale problematica, quanto piuttosto all'obbligatorio adeguamento delle stesso alla Schema di carta del servizio approvato con delibera del Consiglio regionale n.246 del 19 dicembre 2001, che prevede un'apposita sezione dedicata al problema.

Dall'esame del settore del trasporto pubblico locale emerge, comunque, come la Regione Toscana si sia pienamente conformata alla disciplina nazionale, riconoscendo titoli di viaggio agevolato a categorie di soggetti individuati in base a requisiti economici e sociali indicati sulla base di scelte operate dalla Giunta nel pieno dei poteri discrezionali alla stessa riconosciuti. Per completezza espositiva, si rammenta altresì che al fine di garantire la piena attuazione dell'art.3, commi 2 e 3 della L.R. n.100/98, la Delibera GR n.27/99 prevedeva che alla scadenza del primo semestre di applicazione del provvedimento in questione, si procedesse ad una verifica dell'andamento del rilascio dei titoli agevolati previsti dalla Legge n.100/98 con le rappresentanze delle aziende di trasporto e delle associazioni di categoria interessate.

9.6 Rifiuti

Il D. Lgs n.22 del 5 febbraio 1997 (c.d. Decreto Ronchi) e gli atti normativi successivi hanno introdotto una serie di fondamentali innovazioni nel campo dei rifiuti urbani e dei relativi meccanismi di regolazione della gestione. Nel decreto è contenuta la previsione della trasformazione delle modalità di copertura dei costi sostenuti dai gestori dei servizi, con il superamento del regime tributario e l'introduzione della tariffa. Allo scopo di introdurre strumenti di governo dei comportamenti coerenti con gli obiettivi di riduzione e di recupero dei rifiuti, il D. Lgs n.22/97 prevede, all'art.49, la soppressione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e la sua sostituzione con la tariffa di igiene ambientale (TIA). La tariffa, in particolare, rappresenta lo strumento economico di gestione dei rifiuti urbani che riprende sostanzialmente **due fondamentali concetti**:

a) quello ambientale della responsabilità condivisa (chi inquina paga) ovvero l'imputazione alle diverse utenze di un costo del servizio proporzionale ai rifiuti da essi prodotti;

b) quello economico, di trasparenza nella gestione del servizio, che rende di fatto evidenti tutti i costi sostenuti in piena coerenza con un approccio gestionale della finanza pubblica.

Quest'ultimo aspetto non si realizza invece con la fiscalità ordinaria, a cui i Comuni possono ricorrere per coprire parte dei costi di gestione dei rifiuti. La tariffa rappresenta quindi il corrispettivo per l'attività di gestione dei rifiuti urbani, ovvero per la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento, ivi compreso i controlli su queste operazioni e sugli impianti di smaltimento, sia nella fase gestionale sia dopo la loro chiusura. Il D. Lgs n.22/97, introducendo il concetto di Tariffa in sostituzione della Tassa, vuole superare un'impostazione di tipo patrimoniale nell'applicazione della tassa, basata sulla superficie degli immobili, introducendo meccanismi incentivanti e premianti per sostenere:

- 1) la prevenzione, la riduzione dei rifiuti prodotti;
- 2) il riciclaggio;
- 3) una maggiore efficienza gestionale;
- 4) una perequazione della distribuzione dei costi collegati all'attività di raccolta e trattamento dei rifiuti.

La normativa di riferimento introduce la distinzione tra:

- **corrispettivo tariffario**;
- **articolazione tariffaria**.

Il primo concetto rappresenta l'ammontare che viene riconosciuto al gestore dei servizi di igiene urbana. Tale corrispettivo viene calcolato attraverso una specifica formula introdotta dal D.P.R. 158/99, che definisce la "tariffa di riferimento".

Il secondo elemento rappresenta, invece, la modalità con cui i costi dovrebbero essere ripartiti fra gli utenti (domestici e non domestici), da calcolarsi anch'esso secondo una formula contenuta all'interno della normativa nazionale.

Sulla base del sistema di regolazione previsto dalla L.R. 25/98, che rappresenta la norma di attuazione in Toscana del Decreto Ronchi, ed in virtù dei compiti assegnati alla Comunità di Ambito dalla medesima norma all'art.26, il calcolo del corrispettivo da

assegnare al gestore per i servizi effettuati (tariffa di riferimento) viene determinata dalla Comunità di Ambito. In assenza di tale soggetto, così come avviene in molte regioni italiane, tale ruolo è demandato ai soggetti titolari del servizio, ovvero ai Comuni medesimi. Il compito dell'ATO (o dei Comuni) è quindi quello di calcolare le variabili che compongono la formula prevista dal D.P.R. 158/99. Una volta determinato il corrispettivo per i servizi effettuati che deve essere riconosciuto al Gestore, si dovrà individuare come tale costo debba essere ripartito tra gli utenti, ovvero calcolando l'articolazione tariffaria. Anche in questo caso, il metodo di calcolo è contenuto all'interno del D.P.R. 158/99. Il sistema di calcolo previsto, tuttavia, lascia ampi gradi di libertà al soggetto che lo applichi, consentendo di distribuire in modo assai differenziato la spesa tra i diversi utenti, ovvero tra i domestici e non domestici e, per questi ultimi, tra le varie categorie previste. Le norme prevedono la necessità di inserire agevolazioni per le utenze domestiche (art.49, comma 10); prescrivono di privilegiare i nuclei familiari più numerosi e le minori dimensioni dei locali (art.5 del D.P.R. 158/99). Prevedono, altresì, l'abbattimento della parte variabile della tariffa proporzionalmente ai risultati singoli o collettivi raggiunti dalle utenze in materia di conferimento o raccolta differenziata (art.7 del D.P.R. 158/99). Nessuna norma generale prevede riduzioni delle tariffe secondo criteri di solidarietà sociale. Le poche disposizioni in tal senso sono rinvenute all'interno dei regolamenti comunali in maniera difforme anche all'interno della stessa Comunità di Ambito. Ciò nonostante che l'art.26 della legge regionale toscana n.25/98 stabilisca tra i compiti delle ATO la determinazione della tariffa, nonché le modalità per la sua introduzione. Per conseguire la corretta determinazione della tariffa e gestione della tariffa i Comuni dovrebbero adottare la seguente procedura amministrativa:

1) approvazione del progetto di indirizzo della trasformazione tariffaria da parte del Consiglio Comunale¹.

La L.R. del 18 maggio 1998 n.25 all'art.23 afferma che per superare la frammentazione delle gestioni, per conseguire economicità gestionale e per garantire che la gestione risponda a criteri di efficienza ed efficacia, la gestione dei rifiuti è affidata ai comuni che la esercitano attraverso la Comunità di Ambito.

Tra le varie competenze attribuite alle Comunità di Ambito vi è quella di attuazione dei piani provinciali di gestione dei rifiuti attraverso i piani industriali individuando tra l'altro i soggetti cui affidarne la realizzazione e la gestione degli impianti e del complesso delle operazioni di raccolta e di trasporto; queste ultime sono riferite alle eventuali perimetrazioni delle aree di raccolta indicate nei piani industriali (art.26); della determinazione della tariffa secondo i contenuti dell'art.49 del Decreto Ronchi nonché delle modalità per la sua introduzione.

Non risulta che, ad eccezione dell'ATO 8 costituito dai comuni compresi nella Provincia di Siena, le comunità di Ambito abbiano attuato il procedimento di definizione delle tariffe (in particolare delle cosiddette tariffe agevolate), che pertanto restano di competenza dei singoli comuni, i quali devono quindi vagliare il piano finanziario predisposto dalle aziende che si propongono quali gestori del servizio di smaltimento dei rifiuti urbani.

2) Approvazione del Regolamento da parte del Consiglio comunale, contenente le modalità d'interrelazione tra i servizi².

¹ Con D. Lgs del 5 febbraio 1997 n.22 e successive modifiche e integrazioni sono state dettate disposizioni sulla gestione dei rifiuti urbani e assimilati ed in particolare con l'art.49 è stata prevista la soppressione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti e l'istituzione della tariffa per la copertura integrale dei costi del relativo servizio, con L.R. del 18 maggio 1998 n.25 sono state dettate disposizioni in sede locale per la approvazione dei Piani di gestione dei rifiuti e per la costituzione della Comunità di Ambito Territoriale Ottimale al fine di conseguire una gestione economica ed efficace dei rifiuti, con D.P.R. del 27 aprile 1999 n.158 sono state dettate disposizioni per la elaborazione del metodo normalizzato, per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani ed in particolare con l'art.2 e con l'art.8 sono state precisate le modalità per la determinazione della Tariffa di riferimento e per la predisposizione del relativo Piano Finanziario.

² Occorre precisare che l'entrata in vigore della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, in sostituzione della tassa, è stata rinviata in base al grado di copertura dei costi raggiunto dai vari comuni. L'art.33 comma 1 della legge n.488 del 23 dicembre 1999 (legge finanziaria 2000) stabilendo che la tassa smaltimento rifiuti è soppressa a decorrere dai termini previsti dal regime transitorio, disciplinato dall'art.11 comma 1 del D.P.R. n.158/99, ha spostato il termine per l'introduzione della tariffa nel seguente schema: a) tre anni per i comuni che abbiano raggiunto nell'anno 1999 un grado di copertura dei costi superiore all'85%; b) cinque anni per i comuni che abbiano raggiunto un grado di copertura dei costi tra il 55% e 85%; c) otto anni per i comuni che abbiano raggiunto un grado di copertura dei costi inferiore al 55%. È da notare, inoltre, che la finanziaria 2005 ha spostato l'ingresso della tariffa a sei anni dall'entrata in vigore del D.P.R. 158/99 per i comuni con grado di copertura dei costi tra il 55% e 85%, quali - ad esempio - il Comune di Firenze.

3) Individuazione, da parte del Consiglio comunale, delle modalità di gestione della Tariffa, con individuazione del soggetto gestore e delle forme di affidamento, ai sensi dell'art.49 commi 9 e 13 del D. Lgs n.22/97, con passaggio della potestà di riscuotere la tariffa in capo al soggetto Gestore.

Dall'esame dell'applicazione delle tariffe di igiene urbana ad opera degli enti gestori emerge un quadro differenziato a seconda delle diverse realtà locali.

Per quanto riguarda l'aspetto delle tariffe sociali e agevolate si riscontra che lo stesso gestore può praticare trattamenti diversi a seconda dei diversi rapporti che intrattiene con gli enti locali. Ciò è determinato dalla mancanza di una puntuale applicazione della L.R. 25/98 e quindi da un parziale inadempimento delle Comunità di Ambito Territoriale.

Le carte dei servizi degli enti gestori risultano estremamente lacunose sul piano dell'informazione riguardante le tariffe sociali. Sono, invece, i comuni a fornire sovente notizie sulle tariffe.

Per quanto riguarda il Gestore unico dell'**ATO 10**, nella provincia di Prato, non si rinvergono notizie su tariffe sociali né da parte dell'ASM (Ambiente Servizio Mobilità) né da parte del comune di Prato.

Per quanto riguarda l'**ATO 9**, non si rinvergono notizie su tariffe sociali né da parte del Gestore unico CO.SE.CA. né da parte del comune di Grosseto, mentre nel caso dell'**ATO 3**, il comune di Pisa gestito da Geofor Spa prevede riduzioni della tariffa per nuclei familiari di una sola persona o due persone, per i residenti all'estero, per i nuclei familiari a basso reddito, per le associazioni di volontariato iscritte all'albo regionale, per abitazione destinate ad uso stagionale, per locali ed aree di alberghi e pensioni del litorale.

Per quanto riguarda l'**ATO 2**, il comune di Lucca gestito da Sistema Ambiente Spa prevede le seguenti riduzioni:

- se si abita ad una distanza superiore a 1000 metri dal più vicino cassonetto, vi è una riduzione nella parte variabile, del 60%;
- se si possiede un'abitazione ad uso stagionale (seconda casa) la tariffa è calcolata in ragione di un componente per i primi 30 metri quadrati di superficie ed aggiungendo un componente ogni ulteriori 25 metri quadrati. Per i residenti nel comune di Lucca è dovuta sola la quota fissa, per i non residenti la quota variabile è ridotta del 70%;
- l'individuazione del numero dei componenti deriva dalle risultanze anagrafiche del comune di Lucca. Non si conteggiano i componenti del nucleo familiare ricoverati presso case di cura, comunità di recupero, centri socio educativi, istituti penitenziari ed i lavoratori e studenti domiciliati fuori dal comune di Lucca, tale assenza deve essere superiore a sei mesi nell'anno solare, anche non continuativi, e deve essere comunicata ed adeguatamente documentata.

Per quanto riguarda l'**ATO 1**, non si rinvergono notizie su tariffe sociali né da parte del Gestore CERMEC Spa né da parte del comune di Massa.

Per quanto riguarda l'**ATO 4**, nella provincia di Livorno, la carta dei servizi del Gestore REA (Rosignano Energia Ambiente) che serve i comuni toscani di Bibbona, Capraia isola, Castellina Marittima, Cecina, Collesalveti, Lorenzana, Montescudaio, Orciano pisano, Riparbella, Rosignano marittimo, Santa Luce, non contiene alcun accenno all'esistenza di tariffe agevolate.

Per quanto riguarda l'**ATO 5** che comprende la provincia di Pistoia e i diciotto comuni nell'Empolese Val d'Elsa serviti da Publiambiente, vi è la possibilità di richiedere una riduzione della tariffa in base alla collocazione dell'abitazione, o in base all'utilizzazione di essa da parte dell'utente (abitazione ad uso stagionale).

Per quanto concerne l'**ATO 7**, l'AISA convenzionata col comune di Arezzo per la gestione dei rifiuti, nella divisione della tariffa in parte fissa ed in parte variabile, considera quanto segue: la prima viene calcolata ponderando l'importo dovuto da ciascuna utenza con un coefficiente di adattamento che tiene conto del numero dei componenti il nucleo familiare e della superficie occupata, in modo da privilegiare i nuclei più numerosi e le minori dimensioni dei locali. La parte variabile è rapportata alla quantità di rifiuti differenziati e indifferenziati prodotta da ciascuna utenza. Sono esclusi dal calcolo della tariffa quei componenti del nucleo familiare che in maniera permanente risultino ricoverati presso case di cura o di riposo; tale esclusione è riconosciuta su richiesta dell'interessato e dietro presentazione di relativa documentazione con decorrenza dal primo giorno del bimestre solare successivo. Le richieste di esenzione dovranno essere corredate dalla dichiarazione, resa sotto la propria responsabilità, di non percepire altri redditi oltre quello derivante da pensione mini-

ma o sociale e di non essere proprietari della propria abitazione, né di essere proprietari o usufruttuari di altre unità immobiliari da cui derivino redditi a proprio favore. Per quanto concerne l'ATO 6, nel comune di Firenze, convenzionato con Quadrifoglio Spa, per le utenze non domestiche, di uso stagionale o di uso non continuativo, ma ricorrente risultante da licenza o autorizzazione rilasciata dai competenti organi per l'esercizio dell'attività, a condizione che la durata sia inferiore a sei mesi, la sola parte variabile della Tariffa è ridotta del 30%. Per i locali ad uso di abitazione di costruzioni rurali occupati da imprenditori agricoli a titolo principale o da coltivatori diretti la sola parte variabile della Tariffa è ridotta del 30%. Per le famiglie nelle quali sia presente un portatore di handicap con un grado di invalidità pari al cento per cento, e a condizione che lo stesso non sia ricoverato in istituto. La sola parte variabile della Tariffa è ridotta del 50%. Per le utenze domestiche e non domestiche che dimostrino, al soggetto Gestore del servizio, di aver messo in atto idonea attrezzatura per la produzione e il riutilizzo in proprio di compost dei rifiuti organici prodotti, la sola parte variabile della Tariffa è ridotta del 25%. Per le utenze domestiche che conferiscono rifiuti assimilati agli urbani e differenziati presso le stazioni ecologiche, dal momento in cui queste saranno attivate, si applica una agevolazione che non potrà comunque superare il 20% della parte variabile della Tariffa. La tipologia di rifiuti conferibile, le condizioni specifiche per ottenere il beneficio, e la gradazione nell'applicazione di tale agevolazione verranno disciplinate con apposito provvedimento da parte della Giunta comunale. Le riduzioni di cui sopra sommate fra loro non possono dare luogo ad una agevolazione superiore al 70% della sola parte variabile della Tariffa.

Inoltre sono riconosciute le seguenti agevolazioni sul singolo importo della Tariffa:

1) abitazione non di lusso (A1) utilizzate da famiglie monoreddito, nel quale il soggetto, unico produttore di reddito, si trovi all'inizio dell'anno di riferimento in stato di cassa integrazione, mobilità o disoccupazione e lo sia stato per almeno sei mesi nell'anno precedente: 50%;

2) abitazione non di lusso (A1), sia essa in proprietà od usufrutto o locazione, adibita ad abitazione principale, occupata da singolo pensionato con un reddito derivante esclusivamente da pensione non superiore al minimo INPS con riferimento all'anno precedente a quello della domanda. L'interessato non dovrà avere altri redditi oltre quello dell'immobile. Il contribuente inoltre, non dovrà essere proprietario di altri immobili su tutto il territorio nazionale: 30%.

All'interno dell'ATO 6 di Firenze vi sono delle differenziazioni, anche tra comuni che utilizzano lo stesso gestore.

- Per esempio a Signa sono applicate riduzioni:

a) in caso utenze il cui punto di accesso su qualsiasi strada di uso pubblico, ad esclusione di quelle private, sia posto ad una distanza superiore a 500 metri dal più vicino punto di raccolta: 40%;

b) sono esenti al 100% dalla applicazione della tariffa:

1) i pensionati con i seguenti limiti d'età: 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini;

2) gli invalidi civili, con invalidità non inferiore al 74%;

c) sono ammessi alla agevolazione tariffaria nella misura del 50%:

1) i pensionati con i seguenti limiti d'età: 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini;

2) gli invalidi civili, con invalidità non inferiore al 74%;

3) i contribuenti anche non pensionati che abbiano nel proprio nucleo familiare persone con handicap con riduzione del 100% della capacità lavorativa.

È riconosciuta all'Amministrazione comunale la facoltà di determinare forme tariffarie, a favore di singole categorie di utenti domestici per particolari economico e sociale. Bisogna porre in evidenza che nella determinazione delle riduzioni tariffarie non si tiene conto di un elemento importante quale il reddito percepito da ciascuna famiglia. Le esenzioni e le agevolazioni di cui al presente articolo sono finanziate in bilancio comunale; il gettito tariffario ad esse corrispondente è versato dal Servizio con modalità e scadenze preventivamente concordate.

- Nel comune di Scandicci sono esenti dall'applicazione della tariffa:

a) pensionati ultra sessantenni con reddito pro-capite derivante da sola pensione pari o inferiore all'importo annuo di pensione minima INPS nella misura del 50%;

b) utenze domestiche con la presenza tra gli occupanti, di cui all'art.11, comma 1, lettere a) e b) di soggetto portatore di handicap grave certificato oppure di soggetto con invalidità del 100% nella misura del 50%. Tale agevolazione sarà determinata

con riferimento al sistema ISEE ed i limiti massimi di riferimento per poter usufruire dell'agevolazione saranno stabiliti annualmente con deliberazione della Giunta comunale.

c) è inoltre riconosciuta al Comune la facoltà di determinare, con atto deliberativo da adottarsi entro il termine di approvazione del bilancio forme di agevolazioni tariffarie: a favore di singole categorie di utenti domestici per particolari ragioni di carattere economico e sociale. In tal caso le agevolazioni saranno determinate con riferimento al sistema ISEE e la differenza fra la tariffa a regime e quella agevolata è posta a carico del bilancio comunale.

L'**ATO 8** di Siena è l'unico ad aver adempiuto alle norme di legge. In tale ambito opera il gestore unico Sienambiente.

Il Comune di Siena concede agevolazioni per la raccolta differenziata prevista al comma 10 dell'art.49 del D. Lgs n.22/97, attraverso l'abbattimento della parte variabile della tariffa per una quota proporzionale ai risultati singoli o collettivi raggiunti dalle utenze domestiche in materia di conferimento a raccolta differenziata.

L'agevolazione matura solo a consuntivo dell'anno, previa presentazione di apposita istanza da parte dell'utente, il quale deve dimostrare, con esibizione della documentazione rilasciata dal soggetto autorizzato a svolgere il recupero, l'effettivo conferimento a terzi dei rifiuti. La misura delle predette agevolazioni viene determinata annualmente sulla base dei dati relativi alla raccolta differenziata e, comunque, fino ad un massimo del 30% della parte variabile della tariffa.

Sono esenti dalla tariffa, oltre le aree ed i locali per i quali l'esenzione sia espressamente prevista dalle leggi vigenti:

a) i locali e le aree comunque utilizzate dal Comune per uffici e servizi;

b) i locali e le aree adibite al culto;

c) le abitazioni, occupate esclusivamente da nuclei familiari composti da 1, 2 o più persone, di età superiore a 65 anni o disabili alle quali sia stata riconosciuta invalidità totale e permanente con inabilità lavorativa al 100% o cecità assoluta, previa apposita richiesta scritta, a condizione che l'interessato dichiari espressamente che la somma dei redditi imponibili IRPEF non supera euro 11.000 (nuclei di 1 persona) o euro 15.000 (nuclei di 2 o più persone) e che i componenti non sono proprietari o usufruttuari di alcuna unità immobiliare produttiva di reddito IRPEF a proprio favore nel territorio nazionale;

d) i locali destinati alle sedi storiche, ai musei delle Contrade del Palio ivi compresi i magazzini ed i locali comunque utilizzati per le finalità istituzionali della Contrada;

e) i locali occupati dalle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), ai sensi dell'art.21 del D. Lgs 4 dicembre 1997 n.460, adibiti allo svolgimento delle attività istituzionali, previa apposita richiesta scritta, corredata dalla necessaria documentazione giustificativa.

L'analisi delle varie realtà toscane in cui si pratica la raccolta dei rifiuti solidi urbani raffrontata con l'applicazione dei dati normativi in materia ci porta a concludere che non vi è nella generalità dei casi un criterio ispiratore che consenta di individuare i criteri ispiratori delle tariffe agevolate, né, tantomeno, quelli delle esenzioni tariffarie. Agevolazioni e/o esenzioni vanno ad interessare particolari categorie di cittadini svantaggiati.

I criteri di applicazione sono tuttavia i più vari e per lo più prescindono dal reddito.

Vi sono riduzioni e/o esenzioni per soggetti anziani, portatori di handicap, disoccupati, ma raramente si fa riferimento al dato reddituale del nucleo familiare nella determinazione della tariffa.

Riteniamo invece che il reddito, determinato secondo i criteri ISEE, possa e debba essere il principale riferimento per la determinazione delle tariffe c.d. "sociali".

10. Conclusioni generali

Dall'analisi dei vari settori che attengono ai servizi pubblici essenziali in Toscana, si rileva che alla data odierna non esiste una situazione omogenea e soprattutto non esiste una adeguata e soddisfacente attuazione delle indicazioni previste nelle normative per quanto riguarda le tariffe sociali.

Oltre alle Carte dei Servizi, sono stati esaminati, per quanto disponibili, anche altri documenti, che a seconda dei settori esaminati erano rappresentati da Delibere delle Autorità garanti a livello nazionale, dalle Leggi regionali, dai Piani di Ambito e Convenzioni.

Nei settori oggetto di regolazione da parte delle rispettive Autorità indipendenti nazionali è stato riscontrato come non sempre sia stata adottata una tariffa sociale (vedi il caso dell'energia elettrica in cui il meccanismo di agevolazione della cosiddetta "fascia sociale", basata sui soli consumi), così come non sempre ne viene garantita la sua applicazione (nell'ambito del gas solo 18 Comuni su 5500 metanizzati hanno istituito un fondo "ad hoc" per aiutare gli utenti disagiati) o ancora non sempre ne viene assicurata un'effettiva capacità di agevolare le categorie "veramente" svantaggiate (setto-re telefonia).

Al riguardo, proprio perché è auspicabile una definizione di socialità ai fini delle tariffe nei pubblici servizi a livello nazionale è condivisibile la scelta già operata dal D. Lgs n.109/98 che riconduce la possibilità di riduzione tariffaria a parametri reddituali oggettivamente determinabili, lasciando tuttavia margini di discrezionalità agli enti locali in modo da consentire loro di individuare le suddette riduzioni sulla base dell'effettiva realtà economica e sociale presente in un dato territorio.

Sul punto, tuttavia è da segnalare come gli enti locali chiamati in causa spesso non usufruiscono sufficientemente, se non affatto, di tale margine di azione lasciato loro dalla normativa nazionale. Ciò implicherebbe, infatti, che si procedesse ad una fedele mappatura del tessuto sociale che sono chiamati a rappresentare e governare prima di poter procedere a modulare le variabili discrezionali lasciate nella loro disponibilità dalla normativa nazionale.

In realtà, da un primo esame, sembra emergere come un simile processo non sia ancora stato avviato o per lo meno completato dagli enti locali toscani, probabilmente anche per la complessità che esso comporta, ma che tuttavia non può essere valido motivo per giustificare un ritardo nell'adeguamento e/o attuazione della normativa nazionale.

Unico caso di attuazione di quanto previsto dal D. Lgs n.109/98 è rappresentato dal settore dei trasporti dove la legge n.100/98 ha coniugato a fattori reddituali altri di natura sociale, individuati dalla Regione Toscana. Ad ogni modo, la previsione di agevolazioni tariffarie come sopra ricordate non è di per sé automatica garanzia della loro concreta applicazione, conseguenza anche di una adeguata pubblicità, così come non lo è della loro adeguatezza, se la loro applicazione non è periodicamente monitorata. Nel settore dell'acqua, la tariffa sociale è spesso collegata a categorie di soggetti affetti da handicap fisici, ma che non è detto siano svantaggiati anche dal punto di vista economico.

Unica eccezione è l'ATO 3 Medio Valdarno, con gestore Publiacqua, che accanto a determinati requisiti sociali ne prevede anche di economici, dalla cui combinazione scaturisce il diritto all'agevolazione tariffaria

Nel settore dei rifiuti, a parte le svariate previsioni di riduzione della parte variabile della tariffa al fine di incentivare comportamenti virtuosi degli utenti, solo gli ATO 6 e 8 individuano ipotesi di esenzione totale della tariffa.

In effetti molto spesso i riferimenti, quando presenti, richiamano solo facilitazioni per utenze deboli, intese come portatori di handicap o anziani, e quindi soprattutto indirizzate a fornire eventuali supporti, per agevolare le condizioni di accesso materiali di questi soggetti al servizio.

Mentre non sono state previste, come invece le normative indicano, puntuali modulazioni delle tariffe per i consumi di determinate categorie secondo prefissati scaglioni di reddito.

Si nota altresì, una certa difficoltà a parlare di tariffa sociale, dato che ricorrono più spesso termini come riduzione tariffaria, volta più che altro ad incentivare comportamenti virtuosi dell'utenza, o come esenzione tariffaria per categorie particolari di soggetti, mentre non viene mai menzionata la tariffa agevolata che dovrebbe nascere dalla "giusta" combinazioni di fattori socio-economici e comportamentali dell'utente.

Infine, per quanto concerne l'individuazione delle possibili strade da percorrere per arrivare all'attuazione di un sistema di tariffe sociali, riteniamo che le modalità praticabili siano rappresentate da forme di tassazione secondo scaglioni di reddito predefinito oppure da interventi economici predisposti direttamente dai Comuni.

La previsione e applicazione di un sistema di tariffe sociali è, comunque, sostanzialmente da ricondurre non solo a scelte di tipo politiche, ma anche di attuazione della normativa che prevede tale tariffazione uniformandone la previsione e i contenuti sul territorio regionale.

