

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 59

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore MALABARBA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 APRILE 2006

Disposizioni in materia di fornitura dei beni e dei servizi di
pubblica utilità ai nuclei familiari con basso reddito

ONOREVOLI SENATORI. - I processi di liberalizzazione che si sono realizzati in questi anni hanno di fatto messo in discussione i diritti che i cittadini e le famiglie avevano acquisito negli anni passati in merito alla tutela e alla protezione nei confronti dell'incremento inflazionistico.

Tali diritti, oggi negati, frutto di battaglie politiche e sindacali, anteponevano l'interesse generale a quello del cosiddetto «mercato» e delle sue «barbare» regole attraverso un sistema governato dallo Stato il quale, di volta in volta, diversificava l'intervento utilizzando il blocco delle tariffe, il controllo o l'amministrazione dei prezzi, ovvero la sorveglianza della dinamica della crescita dei prezzi e delle tariffe.

Negli ultimi anni i processi di liberalizzazione (nonchè la privatizzazione di molte imprese pubbliche) intervenuti nei confronti di beni e di servizi offerti in molti settori importanti per la vita dei cittadini (quali assicurazioni, prodotti petroliferi, banche, eccetera) hanno prodotto il sistematico aumento dei prezzi a danno dei nuclei familiari dei consumatori. Tra l'altro, tali aumenti sono avvenuti con scarse contropartite in termini di crescita della qualità degli stessi beni e servizi, spesso con valori distanti anche da quelli prestabiliti in base all'inflazione programmata, ma con forti incrementi dei profitti delle imprese operanti in tali settori.

Neppure i meccanismi recentemente adottati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, a tutela del servizio di pubblica utilità per i consumatori, hanno saputo arrestarne l'aumento. Anzi, per alcuni servizi, come quello elettrico, è stata persino autorizzata l'eliminazione del consumo sociale dei 3 Kwh.

Con l'entrata in vigore della legge 14 novembre 1995, n. 481, recante «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità», si è iniziato a cambiare il regime dei prezzi controllati ed amministrati. Si è quindi cominciato un percorso per passare da un regime di controllo pubblico sui prezzi dei prodotti e dei servizi di più largo consumo ad un regime di mercato, anche se con regole condizionanti.

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ha adottato in seguito tre delibere:

a) la prima, del 24 aprile 1996, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 118 del 22 maggio 1996, che introduce il metodo del *price-cap* finalizzato a limitare la variazione dei prezzi, stabilendone un limite massimo;

b) la seconda, dell'8 maggio 1996, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 138 del 14 giugno 1996, che istituisce il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) al fine di fornire una serie di regole, indicazioni e indirizzi da suggerire alle aziende quando predispongono o progettano un significativo incremento del costo del servizio offerto;

c) la terza, del 26 giugno 1996, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 176 del 29 luglio 1996, che determina il superamento del blocco delle tariffe.

Questo nuovo sistema di «mercato condizionato», reso operativo dal 1996 dal Governo per il monitoraggio dell'andamento dei prezzi basati sul metodo *price-cap* (che è determinato dal tasso di inflazione programmato, indicato nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nella Relazione previsionale programmata, al

quale si sottrae la percentuale di recupero di produttività che l'autorità competente ritiene possibile ed utile da parte della società e degli enti erogatori dei servizi di pubblica utilità) non ha prodotto gli effetti desiderati.

A tale riguardo a nessuno è sfuggita la singolarità legata all'incremento rapido dei prezzi elettrici già attuato o in programma, a fronte degli aumenti della media dei prezzi dei prodotti petroliferi che si sono verificati negli ultimi mesi mentre, quando negli anni passati i prezzi internazionali dei medesimi prodotti petroliferi diminuivano, nessun beneficio ricadeva sulle bollette dei consumatori; anzi, come dimostrano i bilanci dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL), tutto andava a profitto dell'impresa.

I processi di liberalizzazione, per chi li ha proposti e realizzati, erano motivati dalla necessità di affermare un demagogico principio di concorrenza ed una supposta conseguente riduzione di prezzi, ma entrambi questi risultati non sono stati conseguiti e, pertanto, vi è la necessità di predisporre con urgenza uno strumento legislativo capace di assicurare la fornitura a prezzi di costo di beni e di servizi di pubblica utilità alle famiglie italiane.

Occorre affermare, quindi, e dare forma giuridica al diritto di ogni famiglia di richiedere prezzi molto più contenuti per «i servizi e i beni di pubblica utilità», garantendo, tramite tale via, alcuni dei diritti negati dalle liberalizzazioni.

L'erogazione dei servizi e dei beni di pubblica utilità che proponiamo prevede una quota che non deve rispondere alla logica del prezzo di mercato, bensì a quella di un prezzo formato dal puro costo del servizio o del bene.

Per «prezzo di costo» si intende il prezzo comunemente definito «di mercato» con l'esclusione della quota finanziaria riconducibile all'investimento necessario per la costruzione delle reti ed ai suoi ammortamenti, della quota fiscale diretta o accessoria attribuibile all'esercizio del servizio, nonchè

della quota riconducibile al profitto delle imprese.

La quantità del servizio da sottoporre a prezzi di costo deve essere rapportata alla sua natura di necessità e deve essere calcolata proporzionalmente al numero dei soggetti che costituiscono un nucleo familiare. Da tale quantità indispensabile rimangono esclusi quei nuclei familiari che hanno un reddito superiore a 41.316,55 euro annui.

Per definire il raggiungimento di tale limite di reddito si utilizzano come indicatori della situazione economica familiare tutti i redditi percepiti dai membri del nucleo familiare stesso, sia quelli derivanti da reddito da lavoro o da pensione, sia quelli derivanti da attività finanziarie, nonchè quelli provenienti da rendite immobiliari.

I beni ed i servizi che possono essere definiti «di pubblica utilità» per il consumo familiare sono i seguenti:

- energia elettrica;
- gas per riscaldamento e alimentazione;
- acqua e depurazione della stessa;
- comunicazioni telefoniche fisse;
- raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani;
- trasporti.

Poichè l'implementazione dell'assioma «chi più consuma meno paga» male si concilia con la natura dei beni e dei servizi indicati, occorre inoltre prevedere disposizioni idonee a garantire il contenimento sugli sprechi e l'aumento dei prezzi per coloro che abusano di tali beni e servizi, stabilendo una maggiorazione del prezzo di mercato.

I dati elaborati nel 1998 dalla Commissione sulla povertà presieduta da Pierre Carniti, e confermati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) mostravano che le persone collocate sotto la soglia di povertà erano già allora 7.423.000. Queste persone vivevano in nuclei familiari di almeno due persone con un reddito mensile di 1.476.000 lire. I dati più recenti, contenuti nel «Rapporto sulla povertà relativa in Italia nel 2004» elaborati

dall'ISTAT indicano che, le famiglie residenti che vivono in condizioni di povertà relativa sono 2.674.000, pari all'11,7 per cento delle famiglie residenti, per un totale di 7.588.000 individui, il 13,2 per cento dell'intera popolazione. La soglia convenzionale di povertà relativa per una famiglia di due componenti risulta, sempre nel 2004, di 919,98 euro (552 euro per un single). All'interno di questa categoria esistono, poi, soggetti assolutamente indigenti, incapaci di sottostare a qualsiasi logica di mercato anche basata su prezzi determinati esclusivamente dal costo del bene, e per i quali morosità e gratuità sono vere questioni di sopravvivenza.

In Europa tale situazione è stata affrontata dalla legislazione belga e tedesca nonché dal Parlamento francese con apposite leggi, alle quali sembra opportuno fare riferimento.

Con l'articolo 1 del presente disegno di legge si definiscono i soggetti e le condizioni dei nuclei familiari ai quali si riconosce il diritto di accedere, per il solo uso domestico, ai servizi e ai beni di pubblica utilità a prezzo di costo (comma 1); si prevede che, oltre determinati limiti di consumo, si applli-

chi il prezzo di mercato (comma 2); si stabilisce il criterio in base al quale determinare il prezzo di costo (comma 3) e si stabiliscono, infine, maggiorazioni dei prezzi in caso di abuso dei beni e dei servizi (comma 4).

Con l'articolo 2 si individuano i beni e i servizi di pubblica utilità da erogare ai nuclei familiari ai sensi dell'articolo 1.

Con l'articolo 3 si definiscono i compiti del CIPE e delle Autorità indipendenti, ove istituite, sia per la definizione delle quantità dei servizi e dei beni di pubblica utilità da erogare sia per la determinazione del prezzo di costo da applicare.

Con l'articolo 4 si definiscono le norme da applicare ai nuclei familiari indigenti o in condizione di povertà assoluta sia in relazione alla quantità e alla fornitura dei beni e dei servizi di pubblica utilità, sia relativamente al pagamento ed alla gratuità nonché previsioni sull'eventuale interruzione del servizio.

Con gli articoli 5, 6 e 7 si definiscono le norme transitorie e di attuazione della legge, la copertura finanziaria, la data di entrata in vigore.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Soggetti beneficiari e determinazione del costo)

1. I nuclei familiari con reddito complessivo inferiore a 41.316,55 euro annui, determinato con le modalità individuate nell'allegato 1 della presente legge, usufruiscono per uso domestico di beni e di servizi di pubblica utilità. Tali beni e servizi, individuati dall'articolo 2, sono usufruibili al prezzo di costo stabilito ai sensi del comma 3 del presente articolo.

2. Ai fini dell'utilizzazione ai sensi del comma 1, i Ministri competenti individuano, con propri decreti, i limiti di consumo dei beni e dei servizi di cui all'articolo 2 oltre i quali si applica il prezzo di mercato.

3. Il prezzo di costo dei beni e dei servizi di pubblica utilità è stabilito sottraendo dal prezzo comunemente definito «di mercato» dall'Autorità indipendente di ciascun settore, o, qualora essa non sia istituita, dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), la quota relativa all'investimento iniziale ed agli investimenti successivi nonché agli ammortamenti, la quota fiscale diretta o accessoria, nonché la quota riconducibile al profitto dell'impresa produttrice del bene o erogatrice del servizio.

4. Al fine di penalizzare gli abusi dell'uso dei beni e dei servizi di pubblica utilità, è fissata dall'Autorità indipendente di ciascun settore o, qualora essa non sia istituita, dal CIPE, una apposita tariffa maggiorata da applicare sul prezzo di mercato relativamente ai consumi eccessivamente elevati dei beni e servizi medesimi.

Art. 2.

(Beni e servizi di pubblica utilità)

1. I beni ed i servizi di pubblica utilità soggetti alle disposizioni della presente legge sono i seguenti: energia elettrica, gas metano e gas propano liquido per riscaldamento ed alimentazione, acqua e sua depurazione, comunicazioni telefoniche fisse, trasporto pubblico, raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Art. 3.

(Compiti del CIPE, delle Autorità indipendenti e degli organi regionali)

1. Le Autorità indipendenti operanti nei settori di cui all'articolo 2, ove istituite, comunicano al CIPE il prezzo dei beni e dei servizi di pubblica utilità determinato ai sensi dell'articolo 1, commi 3 e 4. Nei settori ove non risulta istituita la competente Autorità, la comunicazione di cui al presente comma è effettuata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

2. Il CIPE determina annualmente, entro il termine di cui all'articolo 5, comma 2, con propri provvedimenti, la quantità ed il prezzo di costo da applicare ai beni ed ai servizi di pubblica utilità nei confronti dei nuclei familiari di cui all'articolo 1, comma 1, nonché il prezzo maggiorato ai sensi del comma 4 del medesimo articolo 1.

3. In sede di prima attuazione della presente legge, le quantità dei beni e dei servizi di pubblica utilità da erogare ai nuclei familiari di cui all'articolo 1, comma 1, sono stabilite dall'allegato 2 della presente legge.

4. Nell'ambito della definizione dei servizi minimi nel settore dei trasporti collettivi, le regioni prevedono particolari tariffe agevolate fino alla totale gratuità di abbonamento per i pensionati ultrasessantacinquenni, per

gli studenti, per i disoccupati, per i disabili e per i lavoratori pendolari.

5. Il prezzo di mercato in relazione allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è definito nell'ambito territoriale ottimale, come previsto dall'articolo 49, comma 6, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e dall'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158.

6. La raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani è gratuita per i nuclei familiari di cui all'articolo 1, comma 1.

7. Il CIPE può annualmente incrementare la quantità ed il prezzo di costo dei beni e dei servizi di pubblica utilità determinati ai sensi del comma 2.

Art. 4.

(Norme per i soggetti indigenti)

1. Ai nuclei familiari in condizioni reddituali inferiori al 60 per cento del limite di reddito stabilito ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, è garantita la gratuità dei beni e dei servizi di cui all'articolo 2 della presente legge, alle condizioni previste dal comma 3, lettera *a*), del presente articolo.

2. Ai nuclei familiari in condizioni di indigenza o di povertà assoluta, come definite ai sensi del comma 1, è comunque assicurato un servizio minimo di erogazione di energia elettrica e di acqua anche in condizioni di morosità.

3. Il comma 2 si applica a condizione che l'utente moroso, in stato di comprovata indigenza, sottoscriva un impegno a:

a) accettare la seguente dotazione limitata di energia elettrica e di acqua, controllata da appositi dispositivi limitatori:

1) 5 ampère per 220 volt di energia elettrica;

2) 75 litri di acqua al giorno per ogni membro del nucleo familiare, con una variazione massima concessa del 10 per cento;

b) pagare le tariffe relative ai consumi di energia elettrica e di acqua effettuati nel periodo di dotazione limitata ai sensi della lettera a), quando venga a cessare la condizione di indigenza. In tale ipotesi, la tariffa da applicare è pari alla metà della tariffa prevista dall'articolo 1, comma 3, e la riscossione degli arretrati è limitata all'ultimo quinquennio.

4. In caso di mancata sottoscrizione dell'impegno di cui al comma 3 o di manomissione del dispositivo limitatore di cui al medesimo comma 3, lettera a), è consentita l'interruzione del servizio.

Art. 5.

(Norme transitorie e di attuazione)

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge le Autorità indipendenti, ove istituite, ovvero l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, comunicano al CIPE le informazioni previste dalla medesima legge.

2. Entro il 31 dicembre di ogni anno, il CIPE delibera i prezzi di costo dei beni e dei servizi pubblici da applicare nell'anno successivo.

3. Entro un mese dalla delibera del CIPE di cui al comma 2, il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, adotta i provvedimenti occorrenti all'attuazione di tale delibera.

Art. 6.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede mediante l'istituzione di una tassa dello 0,05 per cento

da applicare sulle transazioni valutarie non finalizzate alla compravendita di materie prime o di prodotti semilavorati o finiti, nonché ad investimenti finalizzati a strutture od attrezzature per la produzione di beni o di servizi, e mediante appositi stanziamenti stabiliti dalla legge finanziaria quale compensazione degli oneri derivanti dall'erogazione dei beni e dei servizi di pubblica utilità a prezzo di costo ai sensi dell'articolo 1, comma 3.

2. Le entrate derivanti dall'applicazione della tassa di cui al comma 1 sono riassegnate ad un apposito fondo per l'attuazione delle finalità della presente legge, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

Art. 7.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

ALLEGATO 1

(Articolo 1, comma 1)

L'indicatore della situazione economica si calcola combinando i redditi e i patrimoni di tutti i componenti il nucleo familiare, calcolati secondo le modalità indicate dal presente allegato e applicando gli eventuali fattori correttivi.

Modalità di calcolo del reddito.

Il reddito si calcola sommando, per ciascun componente del nucleo familiare:

a) il reddito complessivo quale risulta dall'ultima dichiarazione ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) presentata o, in mancanza di obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi, dall'ultimo certificato sostitutivo rilasciato dai datori di lavoro o da enti previdenziali (per quanto riguarda la valutazione dei redditi agrari si applicano i criteri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e successive modificazioni);

b) il reddito da attività finanziarie;

c) i proventi reddituali provenienti dal patrimonio immobiliare calcolati sommando:

1) il valore dei fabbricati e dei terreni edificabili ed agricoli intestati a persone fisiche diverse dalle imprese, come definito ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di presentazione della domanda, indipendentemente dal periodo di possesso nel periodo di imposta considerato. Nel calcolo non è considerata la casa di abitazione del nucleo familiare; qualora la casa di abitazione appartenga alle categorie catastali A1, A8, A9, se ne considera il valore per il 50 per cento;

2) il valore del patrimonio mobiliare calcolato sommando i valori mobiliari in senso stretto (le partecipazioni in società non quotate e gli altri cespiti patrimoniali individuali), secondo le modalità definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e successive modificazioni.

Il valore risultante dalla somma dei valori di cui ai numeri 1) e 2) è moltiplicato per un coefficiente, individuato in maniera differenziata a seconda che la casa di abitazione del nucleo familiare appartenga, o meno, ad uno dei componenti.

Qualora la casa di abitazione appartenga ad uno dei componenti, il coefficiente è individuato sulla base dei seguenti scaglioni di valore:

- I) sino a 25.822,84 euro il coefficiente è pari a 0;
- II) per la parte che eccede 25.822,84 euro e sino a 77.468,53 euro il coefficiente è pari al 10 per cento;
- III) per la parte che eccede 77.468,53 euro il coefficiente è pari al 20 per cento.

Qualora la casa di abitazione non appartenga a uno dei componenti, il coefficiente è individuato sulla base dei seguenti scaglioni di valore:

- I) sino a 51.654,69 euro il coefficiente è pari a 0;
- II) per la parte eccedente 51.645,69 euro e fino a 77.468,53 euro il coefficiente è pari al 10 per cento;
- III) per la parte eccedente 77.468,53 euro il coefficiente è pari al 20 per cento;

d) dalla somma derivante dalle lettere *a)* e *b)* si detraggono 1.231,14 euro qualora il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione. Tale importo è elevato a 1.807,60 euro qualora i membri del nucleo familiare non posseggano altri immobili adibiti ad uso abitativo o residenziale;

e) per ogni componente del nucleo familiare di età inferiore a 6 anni o di età compresa fra 65 e 75 anni, e per ogni disoccupato o inoccupato, è detratto un ulteriore ammontare pari a euro 2.582,28; tale detrazione è di 3.615,20 euro in presenza di familiari di età superiore a 75 anni.

ALLEGATO 2

(Articolo 3, comma 3)

Servizio di pubblica utilità	Quota in KWh, metri cubi, scatti telefonici, peso in Kg, litri dei beni e dei servizi di pubblica utilità da erogare al solo prezzo di costo per numero dei componenti del nucleo familiare					
	1	2	3	4	5	6
Energia elettrica in KWh/abitante	1.000	1.900	2.700	3.500	4.100	4.600
Gas metano metri cubi/anno e gpl . . .	1.500	1.700	1.900	2.100	2.300	2.500
In Kilocalorie	13.800	15.640	17.480	19.320	21.160	23.000
Acqua potabile, depurazione, canone fognatura	150 1/giorno	290 1/giorno	430 1/giorno	560 1/giorno	700 1/giorno	800 1/giorno
Rete telefonica fissa	<i>Il pagamento del canone bimestrale relativo all'utilizzo della rete telefonica dà diritto all'accesso e all'utilizzo in comodato gratuito della stessa per le telefonate nazionali</i>					
Raccolta rifiuti in Kg/giorno	0,8	1,4	2	2,6	3,2	3,8