

I servizi erogati Considerazioni generali

Nella società moderna, riuscire a garantire un *accettabile equilibrio* sociale ed economico tra il soddisfacimento della domanda di servizi avanzata dal cittadino e il costo posto a carico dell'utente, assume un'importanza davvero rilevante. Questa premessa spiega perché il legislatore abbia regolato in modo particolare i diversi tipi di servizi che possono essere oggetto di prestazione da parte dell'ente locale, dando così ad ognuno di essi una *specificata connotazione*. Le norme amministrative, infatti, operano una netta distinzione tra i servizi a domanda individuale, i servizi a rilevanza economica ed i servizi istituzionali. Questa separazione trae origine dalla diversa natura economica, giuridica ed organizzativa di questo genere di prestazioni.

Dal punto di vista *economico*, infatti:

- In linea di massima e con rare eccezioni, il servizio a rilevanza economica tende ad autofinanziarsi e quindi opera quanto meno in pareggio, o produce addirittura utili;
- A differenza del precedente, il servizio a domanda individuale viene parzialmente finanziato dalle tariffe pagate dagli utenti e, in misura variabile, anche dalle risorse proprie del comune, oppure concesse da altri enti pubblici;
- Il servizio istituzionale, proprio perché si è in presenza di una prestazione di natura di stretta spettanza del comune (attività istituzionale), viene erogato a titolo gratuito ed è di solito oggetto di finanziamento diretto o indiretto da parte dello Stato o della regione di appartenenza.

Dal punto di vista *giuridico/finanziario*, invece:

- I servizi a rilevanza economica sono interessati da norme giuridiche e finanziarie che riguardano prevalentemente la specifica area d'intervento di questa attività, in un'ottica che di solito cerca di contenere il possibile impatto negativo di questi servizi gestiti da un ente pubblico sulla libera concorrenza di mercato;
- Diversamente dai precedenti, i servizi a domanda individuale sono invece molto spesso sottoposti ad un regime di controlli finanziari, sia in sede di redazione del bilancio di previsione che a chiusura del consuntivo;
- I servizi istituzionali, proprio per la loro specifica natura di servizi spesso definiti come "essenziali" per la collettività, sono soggetti a particolari norme previste dal regime di finanza locale che tende ad ancorare, tali prestazioni, all'entità dei trasferimenti attribuiti dallo Stato all'ente territoriale. I fondi statali erogati con regolarità e cadenza annuale, infatti, devono almeno tendere al finanziamento delle prestazioni essenziali erogate dal comune ai propri cittadini.

Il legislatore è intervenuto ripetutamente in materia tariffaria. Come punto di partenza, *"la legge assicura (...) agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo (...) delle tariffe"*, stabilendo inoltre che *"a ciascun ente spettano le tasse, i diritti, le tariffe e i corrispettivi sui servizi di propria competenza"* (D.Lgs.267/00, art.149/3-8). Sempre con direttive generali, il legislatore precisa che *"(...) i comuni (...) sono tenuti a richiedere la contribuzione agli utenti, anche a carattere non generalizzato. Fanno eccezione i servizi gratuiti per legge, i servizi finalizzati all'inserimento sociale dei portatori di handicap, quelli per i quali le vigenti norme prevedono la corresponsione di tasse, di diritti o di prezzi amministrati ed i servizi di trasporto pubblico"* (Legge 51/82, art.3).

Nel campo specifico dei servizi a domanda individuale, gli enti *"(...) sono tenuti a definire, non oltre la data della deliberazione del bilancio, la misura percentuale dei costi complessivi di tutti i servizi pubblici a domanda individuale (...) che viene finanziata da tariffe o contribuzioni ed entrate specificamente destinate"* (Legge 131/83, art.6).

La legislazione sui servizi istituzionali contiene invece norme di indirizzo generale. È stabilito, infatti, che *"le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità e integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili (...)"* (D.Lgs.267/00, art.149/7). Di conseguenza, una quota del contributo ordinario destinato annualmente ai comuni è ripartita dallo Stato secondo parametri ambientali che tengono conto anche della presenza dei servizi indispensabili (simili ai servizi istituzionali) o dei servizi maggiormente diffusi nel territorio. I servizi indispensabili vengono definiti dal legislatore statale come quelle attività *"(...) che rappresentano le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e che sono diffusi sul territorio con caratteristiche di uniformità"* (D.Lgs.504/92, art.37).

Nei capitoli successivi sono riportati i bilanci dei servizi erogati dall'ente distinti nelle tre componenti: istituzionali, a domanda individuale, produttivi, come riportati nel certificato relativo ai *Parametri gestionali dei servizi* che l'ente annualmente compila ed allega al corrispondente conto di bilancio (Rendiconto). A lato di ogni singola prestazione è indicato il grado di copertura del medesimo servizio, come differenza tra i costi ed i ricavi imputabili a quella particolare attività che è organizzata dal comune, e poi direttamente fornita al cittadino.

I servizi erogati
Servizi a carattere istituzionale

I servizi istituzionali sono costituiti dal complesso di attività finalizzate a fornire al cittadino quella base di servizi generalmente riconosciuti come "di stretta competenza pubblica". Si tratta prevalentemente di servizi qualificati dal legislatore come attività di tipo "essenziale", e cioè di specifica attribuzione pubblica. Si tratta infatti di prestazioni che, come l'ufficio tecnico, l'anagrafe e lo stato civile, la polizia locale, la protezione civile, i servizi cimiteriali, possono essere erogate solo dall'ente pubblico.

In tempi più recenti, alcune di queste attività che storicamente venivano gestite dal comune esclusivamente in economia, e cioè con propria organizzazione e mezzi strumentali, sono sempre più spesso attribuiti in concessione a società e/o consorzi a prevalente, o molto spesso esclusiva, proprietà pubblica. Questa particolare situazione si ritrova, ad esempio, nel servizio di fognatura e depurazione, nella nettezza urbana ed in altri tipi di analoghi servizi.

A differenza della categoria dei servizi "a domanda individuale", diverse prestazioni a carattere istituzionale sono fornite gratuitamente, e cioè senza richiedere al cittadino il pagamento di alcun tipo di corrispettivo. I dati economici di seguito esposti consentono quindi di analizzare l'evoluzione dei costi nel corso degli esercizi, e solamente per i servizi provvisti di entrata, il saldo tra i proventi e gli oneri di gestione.

Il prospetto riporta i movimenti finanziari (accertamenti di entrata, impegni di uscita e risultato contabile) dei servizi a carattere istituzionale. L'elenco di queste prestazioni è tratto dal certificato sui Parametri gestionali dei servizi allegato ogni anno dal comune al conto di bilancio (Rendiconto). Le attività prive di risorse (tariffe/contributi) riportano, nella colonna delle entrate, un tratteggio.

SERVIZI ISTITUZIONALI - RENDICONTO 2015				
SERVIZI (Accertamenti/Impegni)	Entrate (+)	Uscite (-)	Risultato	% Copertura
1 SERVIZI CONNESSI AGLI ORGANI ISTITUZIONALI	-	1.338.017,81	-1.338.017,81	-
2 AMM.NE GENERALE, PERSONALE, ORGANIZZ. E PROGRAMM.	-	2.385.431,97	-2.385.431,97	-
3 GESTIONE BENI DEMANIALI E PATRIMONIALI	-	2.195.307,32	-2.195.307,32	-
4 UFFICIO TECNICO	-	5.867.614,59	-5.867.614,59	-
5 ANAGRAFE E STATO CIVILE	-	456.173,31	-456.173,31	-
6 GIUSTIZIA	-	113.742,40	-113.742,40	-
7 POLIZIA LOCALE	-	2.008.122,06	-2.008.122,06	-
8 PROTEZIONE CIVILE	-	32.119,98	-32.119,98	-
9 ISTRUZIONE PRIMARIA E SECONDARIA INFERIORE	-	1.627.740,99	-1.627.740,99	-
10 SERVIZI NECROSCOPICI E CIMITERIALI	309.702,53	454.648,01	-144.945,48	68,12
11 FOGNATURA E DEPURAZIONE	175.000,00	212.628,86	-37.628,86	82,30
12 NETTEZZA URBANA	8.394.413,30	8.578.720,11	-184.306,81	97,85
13 VIABILITA' E ILLUMINAZIONE PUBBLICA	-	3.318.562,84	-3.318.562,84	-
Totale	8.879.115,83	28.588.830,25	-19.709.714,42	

Servizi erogati
Servizi a domanda individuale

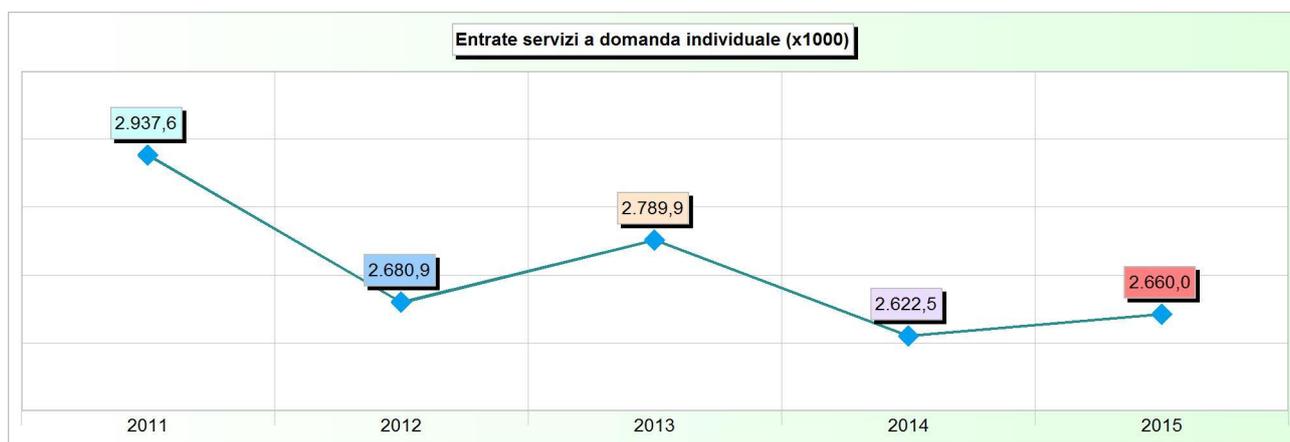
I servizi a domanda individuale raggruppano quelle attività gestite dal comune che non sono intraprese per obbligo istituzionale, che vengono utilizzate a richiesta dell'utente e, infine, che non sono erogate per legge a titolo gratuito. Nel capitolo introduttivo sono già state riportate le principali norme che riguardano questa categoria di prestazioni.

Entrando nell'ottica gestionale, con i dati esposti nelle tabelle che seguono è possibile osservare l'andamento nel tempo dei costi e dei proventi di questi servizi, consentendo così di individuare quale sia il tipo di politica tariffaria compatibile con le risorse di bilancio. Se la percentuale di copertura di una singola attività (rapporto tra entrate ed uscite) è un elemento oggettivo che denota il grado di importanza sociale assunto da quella prestazione, il risultato complessivo di tutti questi servizi fa emergere il costo globale posto a carico della collettività. È evidente, infatti, che la quota del costo della prestazione non addebitata agli utenti produce una perdita nella gestione del servizio che viene indirettamente posta a carico di tutta la cittadinanza, dato che il bilancio comunale di parte corrente deve comunque rimanere in pareggio. La scelta politica del livello tariffario, di stretta competenza dell'Amministrazione, va quindi a considerare numerosi aspetti sia economici che sociali, come l'impatto sul bilancio, il rapporto tra prezzo e qualità del servizio, l'effetto dell'aumento della tariffa sulla domanda, il grado di socialità, oltre ad altri fattori politico/ambientali.

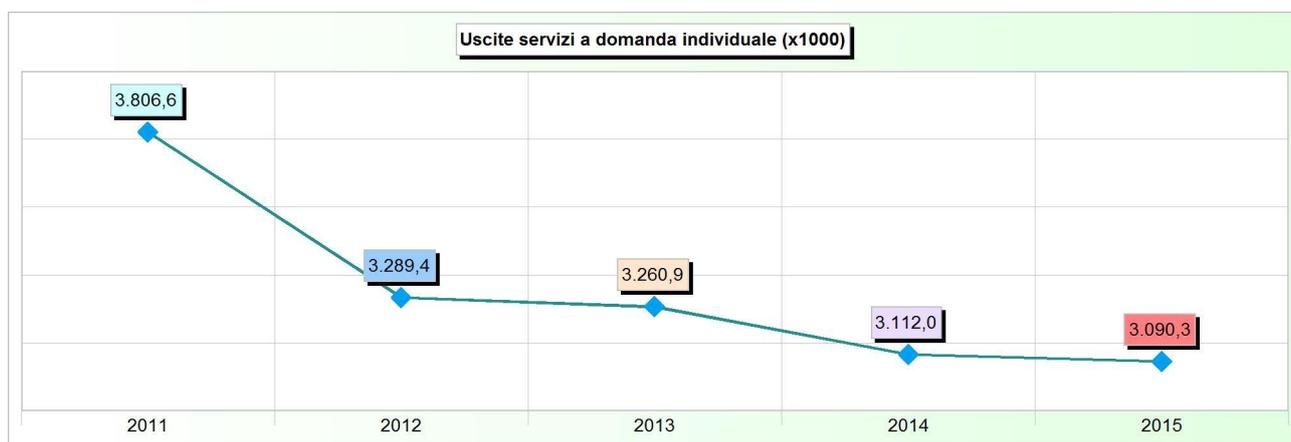
Il prospetto riporta i movimenti finanziari (accertamenti di entrata, impegni di uscita e risultato contabile) dei servizi a domanda individuale. L'elenco di queste prestazioni è tratto dal certificato sui Parametri gestionali dei servizi allegato ogni anno dal comune al conto di bilancio (Rendiconto).

SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE - RENDICONTO 2015				
SERVIZI (Accertamenti/Impegni)	Entrate (+)	Uscite (-)	Risultato	% Copertura
1 Colonie e soggiorni stagionali, stab. termali	10.760,00	9.249,00	1.511,00	116,34
2 Impianti sportivi	138.000,00	515.000,15	-377.000,15	26,80
3 Mattatoi pubblici	0,00	0,00	0,00	0,00
4 Mense scolastiche	873.000,00	1.117.001,99	-244.001,99	78,16
5 Mercati e fiere attrezzate	80.000,00	123.426,33	-43.426,33	64,82
6 Parcheggi custoditi e parchimetri	861.500,00	99.823,93	761.676,07	863,02
7 Spurgo pozzi neri	0,00	0,00	0,00	0,00
8 Teatri	0,00	0,00	0,00	0,00
9 Servizi funebri e cimiteriali	120.699,75	0,00	120.699,75	0,00
10 Uso di locali non istituzionali	27.032,00	51.763,28	-24.731,28	52,22
11 Asili nido	544.712,58	1.137.302,88	-592.590,30	47,90
12 Libera università per adulti	4.300,00	36.745,35	-32.445,35	11,70
13 Altri servizi a domanda individuale	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	2.660.004,33	3.090.312,91	-430.308,58	86,08

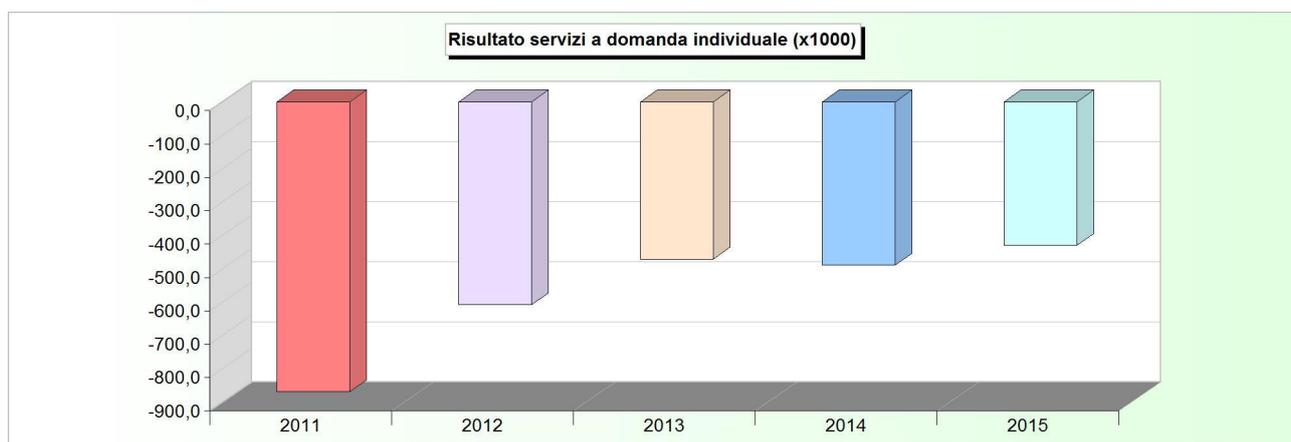
SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE ANDAMENTO ENTRATE (Accertamento)	2011	2012	2013	2014	2015
1 Colonie e soggiorni stagionali, stab. termali	18.684,00	16.428,00	10.650,00	10.344,00	10.760,00
2 Impianti sportivi	154.949,82	163.981,19	146.190,34	161.616,00	138.000,00
3 Mattatoi pubblici	80.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4 Mense scolastiche	782.652,57	919.753,69	936.305,39	860.012,97	873.000,00
5 Mercati e fiere attrezzate	106.953,99	87.670,64	79.272,36	76.798,17	80.000,00
6 Parcheggi custoditi e parchimetri	1.040.377,12	995.579,48	918.341,01	825.618,37	861.500,00
7 Spurgo pozzi neri	169.030,28	0,00	0,00	0,00	0,00
8 Teatri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9 Servizi funebri e cimiteriali	120.024,84	120.000,99	120.567,07	120.976,15	120.699,75
10 Uso di locali non istituzionali	2.976,00	4.011,00	19.226,90	18.146,80	27.032,00
11 Asili nido	462.000,00	361.194,46	554.728,08	544.712,58	544.712,58
12 Libera università per adulti	0,00	12.280,00	4.650,00	4.290,00	4.300,00
13 Altri servizi a domanda individuale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	2.937.648,62	2.680.899,45	2.789.931,15	2.622.515,04	2.660.004,33



SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE ANDAMENTO USCITE (Impegni)	2011	2012	2013	2014	2015
1 Colonie e soggiorni stagionali, stab. termali	35.380,28	34.808,59	20.048,95	20.812,13	9.249,00
2 Impianti sportivi	577.283,27	557.434,05	544.062,71	480.248,60	515.000,15
3 Mattatoi pubblici	95.052,93	0,00	0,00	0,00	0,00
4 Mense scolastiche	1.299.307,30	1.257.723,73	1.232.274,82	1.189.423,61	1.117.001,99
5 Mercati e fiere attrezzate	109.807,86	94.738,44	90.251,08	112.445,63	123.426,33
6 Parcheggi custoditi e parchimetri	205.744,69	162.188,57	132.614,09	100.966,90	99.823,93
7 Spurgo pozzi neri	364.800,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8 Teatri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9 Servizi funebri e cimiteriali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
10 Uso di locali non istituzionali	30.212,68	31.259,67	41.674,35	56.465,13	51.763,28
11 Asili nido	1.089.000,99	1.137.278,05	1.191.720,65	1.143.363,44	1.137.302,88
12 Libera università per adulti	0,00	13.951,12	8.260,00	8.259,50	36.745,35
13 Altri servizi a domanda individuale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	3.806.590,00	3.289.382,22	3.260.906,65	3.111.984,94	3.090.312,91



SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE ANDAMENTO RISULTATO (Rendiconti 2011/2015)	2011	2012	2013	2014	2015
1 Colonie e soggiorni stagionali, stab. termali	-16.696,28	-18.380,59	-9.398,95	-10.468,13	1.511,00
2 Impianti sportivi	-422.333,45	-393.452,86	-397.872,37	-318.632,60	-377.000,15
3 Mattatoi pubblici	-15.052,93	0,00	0,00	0,00	0,00
4 Mense scolastiche	-516.654,73	-337.970,04	-295.969,43	-329.410,64	-244.001,99
5 Mercati e fiere attrezzate	-2.853,87	-7.067,80	-10.978,72	-35.647,46	-43.426,33
6 Parcheggi custoditi e parchimetri	834.632,43	833.390,91	785.726,92	724.651,47	761.676,07
7 Spurgo pozzi neri	-195.769,72	0,00	0,00	0,00	0,00
8 Teatri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9 Servizi funebri e cimiteriali	120.024,84	120.000,99	120.567,07	120.976,15	120.699,75
10 Uso di locali non istituzionali	-27.236,68	-27.248,67	-22.447,45	-38.318,33	-24.731,28
11 Asili nido	-627.000,99	-776.083,59	-636.992,57	-598.650,86	-592.590,30
12 Libera università per adulti	0,00	-1.671,12	-3.610,00	-3.969,50	-32.445,35
13 Altri servizi a domanda individuale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	-868.941,38	-608.482,77	-470.975,50	-489.469,90	-430.308,58



Servizi erogati
Servizi a rilevanza economica

I servizi a rilevanza economica sono attività che richiedono una gestione ed un'organizzazione di tipo *privatistico*. Appartengono a questa limitata categoria i servizi di trasporto pubblico, acquedotto, gas metano, distribuzione dell'energia elettrica, farmacie comunali, centrale del latte e servizi simili. Il legislatore ha previsto che "gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali" (D.Lgs.267/00, art.112/1).

Oltre a ciò, per quanto riguarda la gestione finanziaria, "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" (D.Lgs.267/00, art.117/1).

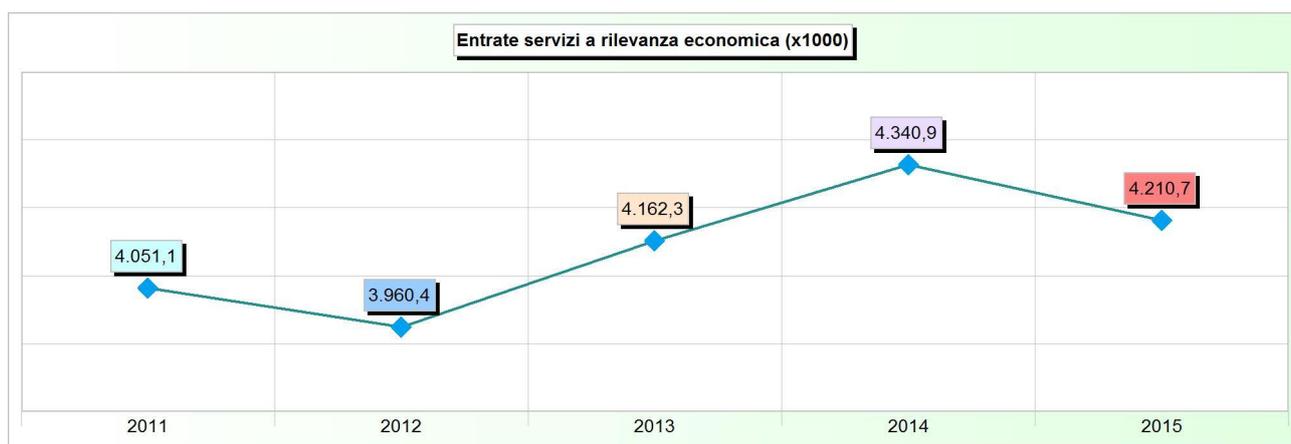
Questo tipo di prestazioni, analoghe a quelle prodotte dall'impresa privata, richiede un sistema organizzativo adeguato e un elevato margine di manovra. Per questo motivo, l'ente ha a disposizione un ampio ventaglio di scelte per individuare, tra le varie modalità possibili, la forma di gestione migliore del servizio. In linea di massima, e salvo la presenza di specifiche norme che riguardano talune particolari aree d'intervento per i quali esistono prescrizioni più restrittive, il comune può scegliere tra diverse forme di gestione, ed in particolare:

- a) In economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o un'azienda;
- b) In concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) Per mezzo di un'azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) Tramite una istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) A mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati.

Il prospetto riporta i movimenti finanziari (accertamenti di entrata, impegni di uscita e risultato contabile) dei servizi a rilevanza economica. L'elenco di queste prestazioni è tratto dal certificato sui Parametri gestionali dei servizi allegato ogni anno dal comune al conto di bilancio (Rendiconto).

SERVIZI A RILEVANZA ECONOMICA - RENDICONTO 2015				
SERVIZI (Accertamenti/Impegni)	Entrate (+)	Uscite (-)	Risultato	% Copertura
1 farmacie	3.676.515,00	3.374.946,41	301.568,59	108,94
2 Trasporti Pubblici	534.172,44	1.010.895,12	-476.722,68	52,84
3 Altri servizi a rilevanza economica	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	4.210.687,44	4.385.841,53	-175.154,09	96,01

SERVIZI A RILEVANZA ECONOMICA ANDAMENTO ENTRATE (Accertamento)	2011	2012	2013	2014	2015
1 farmacie	3.635.766,87	3.545.000,00	3.763.626,30	3.865.280,04	3.676.515,00
2 Trasporti Pubblici	415.378,40	415.378,40	398.697,28	475.585,92	534.172,44
3 Altri servizi a rilevanza economica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	4.051.145,27	3.960.378,40	4.162.323,58	4.340.865,96	4.210.687,44



SERVIZI A RILEVANZA ECONOMICA ANDAMENTO USCITE (Impegni)	2011	2012	2013	2014	2015
1 farmacie	3.239.100,62	3.223.091,67	3.246.411,52	3.253.371,07	3.374.946,41
2 Trasporti Pubblici	838.983,40	903.378,40	866.677,28	999.975,84	1.010.895,12
3 Altri servizi a rilevanza economica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	4.078.084,02	4.126.470,07	4.113.088,80	4.253.346,91	4.385.841,53



SERVIZI A RILEVANZA ECONOMICA ANDAMENTO RISULTATO (Rendiconti 2011/2015)	2011	2012	2013	2014	2015
1 farmacie	396.666,25	321.908,33	517.214,78	611.908,97	301.568,59
2 Trasporti Pubblici	-423.605,00	-488.000,00	-467.980,00	-524.389,92	-476.722,68
3 Altri servizi a rilevanza economica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	-26.938,75	-166.091,67	49.234,78	87.519,05	-175.154,09

