

## PARTE QUARTA: L'ANALISI DEI SERVIZI EROGATI

### 6 I SERVIZI EROGATI: CARATTERISTICHE

L'analisi condotta nelle parti precedenti, ed in particolare quella per funzione, fornisce un primo ed interessante spaccato della spesa, evidenziando come questa sia stata ripartita tra le principali attività che l'ente deve porre in essere.

Ulteriori elementi di valutazione possono essere tratti da una lettura articolata per servizi: questi ultimi rappresentano, infatti, il risultato elementare dell'intera attività amministrativa dell'ente. D'altra parte tra gli obiettivi principali da conseguire da parte del comune vi è proprio quello di erogare servizi alla collettività amministrata.

Il principio contabile n. 1 al punto 52 precisa che: "I servizi sono determinati dal D.P.R. n. 194 del 1996 e non sono modificabili, salvo per la facoltà concessa (dall'art. 2, comma 7, del medesimo D.P.R. n. 194 del 1996) ai comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti ed alle comunità montane di utilizzare il "servizio prevalente", vale a dire individuare nell'ambito di ciascuna funzione un servizio che abbia carattere di prevalenza nello svolgimento delle attività riferibili alla funzione stessa ed iscrivere gli stanziamenti di spesa relativi alla funzione nei soli interventi di quel servizio.

Per servizio si può intendere sia il reparto organizzativo semplice o complesso composto di persone e mezzi per l'articolazione di un'area organizzativa dell'ente, sia le attività che vi fanno capo per l'esercizio di parte di una funzione propria dello stesso ente deputata all'erogazione di prestazioni ai cittadini (funzioni finali) ovvero a fini interni di supporto e di strumentalità (funzioni strumentali e di supporto)".

Il principio contabile n. 1 al punto 52 precisa che: "Il servizio 1-8 ha carattere residuale. Pertanto, l'ente deve essere in grado di motivare la sua utilizzazione che deve in ogni caso non essere prevalente o comunque eccessiva".

L'ente locale, infatti, si pone come istituzione di rappresentanza degli interessi locali, interprete dei bisogni oltre che gestore della maggior parte degli interventi di carattere finale, anche quando programmati da altri soggetti o istituti territoriali di ordine superiore.

In linea generale, i servizi pubblici locali devono essere erogati con modalità tali da migliorarne la qualità ed assicurare la tutela e la partecipazione dei cittadini - utenti.

Il comune, pertanto, assume il ruolo di coordinatore di istanze di servizi da parte dei cittadini da contemperare con le scarse risorse finanziarie a disposizione. A ciò si aggiunge che i servizi offerti non presentano caratteristiche del tutto analoghe, tanto che il legislatore ne ha distinto tre principali tipologie:

- *i servizi istituzionali;*
- *i servizi a domanda individuale;*
- *i servizi produttivi.*

Prescindendo da valutazioni particolari che verranno approfondite trattando delle singole tipologie, potremmo dire che i servizi istituzionali si caratterizzano per l'assenza pressoché totale di proventi diretti, trattandosi di attività che, per loro natura, rientrano tra le competenze specifiche dell'ente pubblico e, come tali, non sono cedibili a terzi.

Al contrario i servizi a domanda individuale ed, ancor più, quelli a carattere produttivo si definiscono per la presenza di un introito che, anche se in alcuni casi non completamente

remunerativo dei costi, si configura come corrispettivo per la prestazione resa dall'ente. In realtà i servizi a domanda individuale sono caratterizzati, generalmente, da un rilevante contenuto sociale che, ancora oggi, ne condiziona la gestione e giustifica una tariffa in grado di remunerare solo parzialmente i costi. Non altrettanto potremmo dire dei servizi a carattere produttivo che, nel corso di questi anni, hanno perso la caratteristica di socialità per assumere quella tipicamente imprenditoriale.

Nei paragrafi seguenti, ripresentando una classificazione proposta nel Certificato al bilancio di previsione, vengono riportate alcune tabelle riassuntive che sintetizzano la gestione dei sopra menzionati servizi.

## 6.1 I servizi istituzionali

I servizi istituzionali sono quelli considerati obbligatori perché esplicitamente previsti dalla legge ed il loro costo è generalmente finanziato attingendo alle risorse generiche a disposizione dell'ente, quali ad esempio i trasferimenti attribuiti dallo Stato o le entrate di carattere tributario.

Tali servizi sono caratterizzati dal fatto che l'offerta non è funzione della domanda: la loro esistenza deve, comunque, essere garantita da parte dell'ente, prescindendo da qualsiasi giudizio sull'economicità.

All'interno di questa categoria vengono ad annoverarsi l'anagrafe, lo stato civile, la leva militare, la polizia locale, i servizi cimiteriali, la statistica e, più in generale, tutte quelle attività molto spesso caratterizzate dall'assenza di remunerazione poste in essere in forza di un'imposizione giuridica.

Si evidenzia che i servizi istituzionali sono svolti tenendo in considerazione che le funzioni fondamentali dei comuni sono state elencate nell'art. 19 del D.L. n. 95/2012, così come convertito dalla Legge n. 135/2012, e sono i seguenti:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Nella maggior parte dei casi si tratta di servizi forniti gratuitamente alla collettività, le cui risultanze sono riportate, con riferimento al nostro ente, nella tabella seguente:

<b>Servizi istituzionali - Bilancio 2013</b>	<b>Entrate 2013</b>	<b>Spese 2013</b>	<b>Risultato 2013</b>	<b>Copertura in percentuale</b>
ORGANI ISTITUZIONALI	0,00	684.134,59	-684.134,59	0,00
AMMINISTRAZIONE GENERALE ED ELETTORALE	693.165,04	19.535.450,25	-18.842.285,21	3,55
UFFICIO TECNICO	5.000,00	612.402,51	-607.402,51	0,82
ANAGRAFE E STATO CIVILE	65.600,00	702.473,81	-636.873,81	9,34
SERVIZIO STATISTICO	0,00	0,00	0,00	0,00
GIUSTIZIA	450.000,00	1.149.525,40	-699.525,40	39,15
POLIZIA LOCALE	1.305.800,00	2.627.713,79	-1.321.913,79	49,69
LEVA MILITARE	0,00	0,00	0,00	0,00
PROTEZIONE CIVILE	0,00	515.578,06	-515.578,06	0,00
ISTRUZIONE PRIMARIA E SECONDARIA INFERIORE	0,00	2.921.274,09	-2.921.274,09	0,00
SERVIZI NECROSCOPICI E CIMITERIALI	243.280,65	721.995,74	-478.715,09	33,70
FOGNATURA E DEPURAZIONE	0,00	0,00	0,00	0,00
NETTEZZA URBANA	10.030.913,50	10.202.333,50	-171.420,00	98,32
VIABILITA' ED ILLUMINAZIONE PUBBLICA	867.600,00	2.015.095,88	-1.147.495,88	43,06
<b>TOTALE</b>	<b>13.661.359,19</b>	<b>41.687.977,62</b>	<b>-28.026.618,43</b>	

## **6.2 I servizi a domanda individuale**

I servizi a domanda individuale, anche se rivestono una grande rilevanza sociale all'interno della comunità amministrata, non sono previsti obbligatoriamente da leggi.

Essi si caratterizzano per il fatto che vengono richiesti direttamente dai cittadini dietro pagamento di un prezzo, molto spesso non pienamente remunerativo per l'ente, ma non inferiore ad una percentuale di copertura del relativo costo, così come previsto dalle vigenti norme sulla finanza locale. A riguardo, si deve segnalare che il limite minimo di copertura, pari al 36% della spesa, non trova oggi più diretta applicazione, se non negli enti dissestati.

La definizione di un limite di copertura rappresenta, pertanto, un passaggio estremamente delicato per la gestione dell'ente, in quanto l'adozione di tariffe contenute per il cittadino-utente determina una riduzione delle possibilità di spesa per l'ente stesso. Dovendosi, infatti, rispettare il generale principio di pareggio del bilancio, il costo del servizio non coperto dalla contribuzione diretta dell'utenza deve essere finanziato con altre risorse dell'ente, riducendo in tal modo la possibilità di finanziare altri servizi o trasferimenti.

L'incidenza sul bilancio delle spese per i servizi a domanda individuale attivati nel nostro ente e le relative percentuali di copertura sono sintetizzate nella tabella seguente:

Servizi a domanda individuale - Bilancio 2013	Entrate 2013	Spese 2013	Risultato 2013	Copertura in percentuale
ALBERGHI CASE DI RIPOSO E DI RICOVERO	0,00	0,00	0,00	0,00
ALBERGHI DIURNI E BAGNI PUBBLICI	0,00	0,00	0,00	0,00
ASILI NIDO	222.441,28	251.689,67	-29.248,39	88,38
CONVITTI, CAMPEGGI, CASE	0,00	0,00	0,00	0,00
COLONIE E SOGGIORNI STAGIONALI	102.175,00	241.325,00	-139.150,00	42,34
CORSI EXTRASCOLASTICI	0,00	0,00	0,00	0,00
PARCHEGGI CUSTODITI E PARCHIMETRI	0,00	0,00	0,00	0,00
PESA PUBBLICA	0,00	0,00	0,00	0,00
SERVIZI TURISTICI DIVERSI	0,00	0,00	0,00	0,00
SPURGO POZZI NERI	0,00	0,00	0,00	0,00
TEATRI	0,00	0,00	0,00	0,00
MUSEI, GALLERIE E MOSTRE	0,00	0,00	0,00	0,00
GIARDINI ZOOLOGICI E BOTANICI	0,00	0,00	0,00	0,00
IMPIANTI SPORTIVI	0,00	0,00	0,00	0,00
MATTATOI PUBBLICI	0,00	0,00	0,00	0,00
MENSE NON SCOLASTICHE	0,00	0,00	0,00	0,00
MENSE SCOLASTICHE	740.124,49	1.344.124,49	-604.000,00	55,06
MERCATI E FIERE ATTREZZATE	0,00	0,00	0,00	0,00
SPETTACOLI	0,00	0,00	0,00	0,00
TRASPORTO CARNI MACELLATE	0,00	0,00	0,00	0,00
TRASPORTI E POMPE FUNEBRI	0,00	0,00	0,00	0,00
USO DI LOCALI NON ISTITUZIONALI	0,00	0,00	0,00	0,00
ALTRI SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE	458.280,65	854.401,16	-396.120,51	53,64
<b>TOTALE</b>	<b>1.523.021,42</b>	<b>2.691.540,32</b>	<b>-1.168.518,90</b>	

Volendo poi approfondire le componenti positive di ciascun servizio, si è predisposta la tabella seguente, nella quale le entrate sono distinte tra le tariffe e le rimanenti.

<b>Servizi a domanda individuale - Composizione Entrate</b>	<b>Tariffe 2013</b>	<b>Altre Entrate 2013</b>	<b>Totale Entrate 2013</b>
ALBERGHI CASE DI RIPOSO E DI RICOVERO	0,00	0,00	0,00
ALBERGHI DIURNI E BAGNI PUBBLICI	0,00	0,00	0,00
ASILI NIDO	126.000,00	96.441,28	222.441,28
CONVITTI, CAMPEGGI, CASE	0,00	0,00	0,00
COLONIE E SOGGIORNI STAGIONALI	97.175,00	5.000,00	102.175,00
CORSI EXTRASCOLASTICI	0,00	0,00	0,00
PARCHEGGI CUSTODITI E PARCHIMETRI	0,00	0,00	0,00
PESA PUBBLICA	0,00	0,00	0,00
SERVIZI TURISTICI DIVERSI	0,00	0,00	0,00
SPURGO POZZI NERI	0,00	0,00	0,00
TEATRI	0,00	0,00	0,00
MUSEI, GALLERIE E MOSTRE	0,00	0,00	0,00
GIARDINI ZOOLOGICI E BOTANICI	0,00	0,00	0,00
IMPIANTI SPORTIVI	0,00	0,00	0,00
MATTATOI PUBBLICI	0,00	0,00	0,00
MENSE NON SCOLASTICHE	0,00	0,00	0,00
MENSE SCOLASTICHE	650.000,00	90.124,49	740.124,49
MERCATI E FIERE ATTREZZATE	0,00	0,00	0,00
SPETTACOLI	0,00	0,00	0,00
TRASPORTO CARNI MACELLATE	0,00	0,00	0,00
TRASPORTI E POMPE FUNEBRI	0,00	0,00	0,00
USO DI LOCALI NON ISTITUZIONALI	0,00	0,00	0,00
ALTRI SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE	108.280,65	350.000,00	458.280,65
<b>TOTALE</b>	<b>981.455,65</b>	<b>541.565,77</b>	<b>1.523.021,42</b>

Allo stesso modo, nella spesa vengono distinte le spese del personale dalle rimanenti.

<b>Servizi a domanda individuale - Composizione Spese</b>	<b>Personale 2013</b>	<b>Altre Spese 2013</b>	<b>Totale Spese 2013</b>
ALBERGHI CASE DI RIPOSO E DI RICOVERO	0,00	0,00	0,00
ALBERGHI DIURNI E BAGNI PUBBLICI	0,00	0,00	0,00
ASILI NIDO	0,00	251.689,67	251.689,67
CONVITTI, CAMPEGGI, CASE	0,00	0,00	0,00
COLONIE E SOGGIORNI STAGIONALI	0,00	241.325,00	241.325,00
CORSI EXTRASCOLASTICI	0,00	0,00	0,00
PARCHEGGI CUSTODITI E PARCHIMETRI	0,00	0,00	0,00
PESA PUBBLICA	0,00	0,00	0,00
SERVIZI TURISTICI DIVERSI	0,00	0,00	0,00
SPURGO POZZI NERI	0,00	0,00	0,00
TEATRI	0,00	0,00	0,00
MUSEI, GALLERIE E MOSTRE	0,00	0,00	0,00
GIARDINI ZOOLOGICI E BOTANICI	0,00	0,00	0,00
IMPIANTI SPORTIVI	0,00	0,00	0,00
MATTATOI PUBBLICI	0,00	0,00	0,00
MENSE NON SCOLASTICHE	0,00	0,00	0,00
MENSE SCOLASTICHE	0,00	1.344.124,49	1.344.124,49
MERCATI E FIERE ATTREZZATE	0,00	0,00	0,00
SPETTACOLI	0,00	0,00	0,00
TRASPORTO CARNI MACELLATE	0,00	0,00	0,00
TRASPORTI E POMPE FUNEBRI	0,00	0,00	0,00
USO DI LOCALI NON ISTITUZIONALI	0,00	0,00	0,00
ALTRI SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE	0,00	854.401,16	854.401,16
<b>TOTALE</b>	<b>0,00</b>	<b>2.691.540,32</b>	<b>2.691.540,32</b>



**6.2.1 L'andamento triennale dei servizi a domanda individuale**

Un ulteriore spunto di indagine può essere ottenuto confrontando l'andamento storico delle entrate e delle spese riportate di seguito nelle due tabelle.

<b>Servizi a domanda individuale - Trend Entrate</b>	<b>Entrate 2010</b>	<b>Entrate 2011</b>	<b>Entrate 2012</b>
ALBERGHI CASE DI RIPOSO E DI RICOVERO	0,00	0,00	0,00
ALBERGHI DIURNI E BAGNI PUBBLICI	0,00	0,00	0,00
ASILI NIDO	190.463,36	193.044,00	227.000,00
CONVITTI, CAMPEGGI, CASE	0,00	0,00	0,00
COLONIE E SOGGIORNI STAGIONALI	173.331,67	155.525,00	131.525,00
CORSI EXTRASCOLASTICI	0,00	0,00	0,00
PARCHEGGI CUSTODITI E PARCHIMETRI	0,00	0,00	0,00
PESA PUBBLICA	0,00	0,00	0,00
SERVIZI TURISTICI DIVERSI	0,00	0,00	0,00
SPURGO POZZI NERI	0,00	0,00	0,00
TEATRI	0,00	0,00	0,00
MUSEI, GALLERIE E MOSTRE	0,00	0,00	0,00
GIARDINI ZOOLOGICI E BOTANICI	0,00	0,00	0,00
IMPIANTI SPORTIVI	0,00	0,00	0,00
MATTatoi PUBBLICI	0,00	0,00	0,00
MENSE NON SCOLASTICHE	0,00	0,00	0,00
MENSE SCOLASTICHE	515.124,49	576.124,49	640.124,49
MERCATI E FIERE ATTREZZATE	0,00	0,00	0,00
SPETTACOLI	0,00	0,00	0,00
TRASPORTO CARNI MACELLATE	0,00	0,00	0,00
TRASPORTI E POMPE FUNEBRI	0,00	0,00	0,00
USO DI LOCALI NON ISTITUZIONALI	0,00	0,00	0,00
ALTRI SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE	0,00	63.843,27	651.740,00
<b>TOTALE</b>	<b>878.919,52</b>	<b>988.536,76</b>	<b>1.650.389,49</b>

<b>Servizi a domanda individuale - Trend Spese</b>	<b>Spese 2010</b>	<b>Spese 2011</b>	<b>Spese 2012</b>
ALBERGHI CASE DI RIPOSO E DI RICOVERO	0,00	0,00	0,00
ALBERGHI DIURNI E BAGNI PUBBLICI	0,00	0,00	0,00
ASILI NIDO	229.870,94	307.809,15	256.533,25
CONVITTI, CAMPEGGI, CASE	0,00	0,00	0,00
COLONIE E SOGGIORNI STAGIONALI	370.048,91	315.525,00	329.025,00
CORSI EXTRASCOLASTICI	0,00	0,00	0,00
PARCHEGGI CUSTODITI E PARCHIMETRI	0,00	0,00	0,00
PESA PUBBLICA	0,00	0,00	0,00
SERVIZI TURISTICI DIVERSI	0,00	0,00	0,00
SPURGO POZZI NERI	0,00	0,00	0,00
TEATRI	0,00	0,00	0,00
MUSEI, GALLERIE E MOSTRE	0,00	0,00	0,00
GIARDINI ZOOLOGICI E BOTANICI	0,00	0,00	0,00
IMPIANTI SPORTIVI	0,00	0,00	0,00
MATTatoi PUBBLICI	0,00	0,00	0,00
MENSE NON SCOLASTICHE	0,00	0,00	0,00
MENSE SCOLASTICHE	1.024.724,49	1.180.124,49	1.244.124,49
MERCATI E FIERE ATTREZZATE	0,00	0,00	0,00
SPETTACOLI	0,00	0,00	0,00
TRASPORTO CARNI MACELLATE	0,00	0,00	0,00
TRASPORTI E POMPE FUNEBRI	0,00	0,00	0,00
USO DI LOCALI NON ISTITUZIONALI	0,00	0,00	0,00
ALTRI SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE	0,00	63.843,27	1.163.105,72
<b>TOTALE</b>	<b>1.624.644,34</b>	<b>1.867.301,91</b>	<b>2.992.788,46</b>