

# STUDIO. “DINAMICHE E COPERTURE DEI COSTI PER SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE NEGLI ENTI IN SITUAZIONI DI CRITICITA’ FINANZIARIE”

## 1. Premessa

Il lavoro si propone di indagare come variano le spese per l’erogazione dei servizi a domanda individuale e le modalità di copertura dei relativi costi nelle tre categorie di comuni sottoposti a controllo centrale sui costi o a misure di risanamento finanziario, ovvero gli enti strutturalmente deficitari, quelli assoggettati alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e quelli dissestati.

L’obiettivo ultimo è ottenere una stima attendibile dell’ordine di grandezza che la contrazione dei livelli di servizio e/o la crescita delle tariffe possono raggiungere negli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla più incisiva e radicale delle procedure di risanamento finanziario previste dall’ordinamento giuridico, ovvero il dissesto.

Il progetto dell’indagine trae origine da alcune riflessioni sviluppate a margine del convegno su “Le criticità finanziarie dei comuni italiani: spunti per un’analisi ricostruttiva” svoltosi a Roma il 27 febbraio 2018<sup>1</sup>, nel corso del quale è stata presentata la banca dati documentale dei procedimenti di dissesto e riequilibrio finanziario dei comuni, frutto di un accordo di collaborazione tra il Ministero dell’Interno ed il Dipartimento di Economia dell’Università Cà Foscari Venezia<sup>2</sup>.

La prima riguarda l’assenza nella banca dati Interno-Cà Foscari, come anche in molte altre indagini sulle criticità finanziarie degli enti locali, di informazioni su quello che potremmo definire il costo sociale delle procedure di risanamento, ossia gli effetti sulla qualità, quantità e livello di tariffazione dei servizi resi dall’ente che ne è assoggettato.

La seconda è legata alla dibattuta questione dell’eccessivo attaccamento della cultura amministrativa italiana alla logica dell’adempimento rispetto a quella del risultato<sup>3</sup> e all’importanza che la disponibilità di banche dati complete e trasparenti ha nella comprensione delle dinamiche finanziarie e nella possibilità di proporre ipotesi di razionalizzazione delle procedure.

Ciò premesso, nei mesi successivi al citato convegno è stata istituita una nuova sezione della banca dati di finanza locale del Ministero dell’Interno, destinata a raccogliere i certificati dimostrativi della copertura dei costi di alcuni servizi per l’anno 2017 che gli enti locali

---

<sup>1</sup> Gli atti del convegno sono reperibili all’indirizzo [unive.it/data/agenda/3/16385](http://unive.it/data/agenda/3/16385)

<sup>2</sup> La banca dati è consultabile all’indirizzo [cafoscari.eu/studi/public/elen\\_info.php](http://cafoscari.eu/studi/public/elen_info.php)

<sup>3</sup> Si veda in proposito, negli atti del convegno citato in nota 1, Marcello Degni “Le criticità finanziarie dei comuni: dall’analisi alla elaborazione di proposte di intervento”.

sottoposti alle procedure di risanamento finanziario devono ora presentare in modalità telematica.

La procedura informatica nasceva in realtà con lo scopo di consentire alla Direzione centrale della finanza locale di monitorare in tempo reale il comportamento di enti locali e Prefetture con riferimento agli adempimenti certificativi e, nel secondo caso, sanzionatori. Proprio sulla base delle considerazioni sopra svolte si è voluti andare oltre la logica del semplice adempimento, utilizzando la procedura informatica di acquisizione dei certificati per indagare le grandezze sottese all'adempimento: per l'appunto qualità, quantità e tariffazione dei servizi a domanda individuale (d'ora in poi anche SDI), allo scopo di colmare la lacuna conoscitiva sopra evidenziata e trarre utili indicazioni ai fini di una migliore comprensione degli effetti delle procedure di risanamento finanziario applicate ai comuni.

## **2. I servizi a domanda individuale. Definizione, esclusioni**

La definizione dei servizi pubblici a domanda individuale è contenuta nel decreto del Ministro dell'Interno di concerto con i Ministri del Tesoro e delle Finanze del 31 dicembre 1983.

Nelle premesse di tale decreto, emanato ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55<sup>4</sup>, viene precisato che per tali servizi devono intendersi "tutte quelle attività gestite direttamente dall'ente, poste in essere non per obbligo istituzionale, che vengono utilizzate a richiesta dell'utente e che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale" e che non possono essere considerati tali "quelli a carattere produttivo, per i quali il regime delle tariffe e dei prezzi esula dalla disciplina del menzionato art. 6".

Inoltre, ai sensi dell'art. 3, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786<sup>5</sup>, sono escluse dal novero di tali attività anche "i servizi finalizzati all'inserimento sociale dei portatori di *handicaps*, quelli per i quali le vigenti norme prevedono la corresponsione di tasse, diritti o di prezzi amministrati, ed i servizi di trasporto pubblico".

L'articolo 3 del D.L. n. 786 del 1981 segna un deciso cambiamento rispetto alla precedente normativa, in quanto stabilisce in via definitiva che per tali servizi gli enti locali sono tenuti a richiedere la contribuzione degli utenti, anche a carattere non generalizzato, a procedere ad una revisione generale delle tariffe con fissazione di una copertura tariffaria complessiva non inferiore a quella minima di legge (allora 20%) ed alla loro istituzione per quelli precedentemente erogati a titolo gratuito.

L'art. 6 del D.L. n. 55 del 1983 definisce con maggiore precisione la nuova disciplina di copertura dei costi, stabilendo che gli enti locali "sono tenuti a definire, non oltre la data

---

<sup>4</sup> Il decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55 è stato convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 1983, n. 131 (in G.U. del 30 aprile 1983, n.117).

<sup>5</sup> Il decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, è stato convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 51 (in G.U. del 1° marzo 1982, n.58).

delle deliberazione del bilancio, la misura percentuale dei costi complessivi di tutti i servizi a domanda individuale (...) che viene finanziata da tariffe o contribuzioni ed entrate specificatamente destinate. Con lo stesso atto vengono determinate le tariffe e le contribuzioni”.

Inoltre viene disposto che, nell'individuazione dei costi siano incluse tutte le spese per il personale comunque adibito, anche ad orario parziale, compresi gli oneri riflessi, e per l'acquisto di beni e servizi, comprese le manutenzioni ordinarie, con imputazione dei costi comuni a più servizi sulla base di percentuali stabilite con la medesima deliberazione.

Infine è stabilito che il costo complessivo venga coperto in misura non inferiore al 22% nel 1983, al 27% nel 1984 e al 30% nel 1985 e che con decreto interministeriale venga individuata esattamente la categoria dei SDI.

La declatoria specifica di tali servizi, come già evidenziato, è contenuta nel D.M. del 31 dicembre 1983<sup>6</sup> che elenca le seguenti categorie:

- 1) alberghi, (esclusi i dormitori pubblici), case di riposo e di ricovero;
- 2) alberghi diurni e bagni pubblici;
- 3) asili nido;
- 4) convitti, campeggi, case per vacanze, ostelli;
- 5) colonie e soggiorni stagionali, stabilimenti termali;
- 6) corsi extra scolastici di insegnamento di arti e sport e altre discipline, fatta eccezione per quelli espressamente previsti dalla legge;
- 7) giardini zoologici e botanici;
- 8) impianti sportivi: piscine, campi da tennis, di pattinaggio, impianti di risalita e simili;
- 9) mattatoi pubblici;
- 10) mense, comprese quelle ad uso scolastico;
- 11) mercati e fiere attrezzati;
- 12) parcheggi custoditi e parchimetri;
- 13) pesa pubblica;
- 14) servizi turistici diversi: stabilimenti balneari, approdi turistici e simili;
- 15) spurgo di pozzi neri;
- 16) teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli;
- 17) trasporti di carni macellate;
- 18) trasporti funebri, pompe funebri e illuminazioni votive;
- 19) uso di locali adibiti stabilmente ed esclusivamente a riunioni non istituzionali: auditorium, palazzi dei congressi e simili.

Il decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51 <sup>7</sup>, ha disposto che tra i servizi a domanda individuale sono compresi

---

<sup>6</sup> Pubblicato in G.U. del 17 gennaio 1984, n. 16.

<sup>7</sup> In S.O. n. 47, relativo alla G.U. 28 febbraio 2006, n. 49

quelli inerenti i collegamenti con le centrali operative della Polizia locale degli impianti di allarme collocati presso abitazioni private ed attività produttive e di servizi (art. 1-bis).

Ciò premesso, dalla lettura della elencazione, appare evidente che non si tratta di servizi pubblici essenziali che l'ente locale è obbligato a garantire alla comunità amministrata, ma di servizi facoltativi che l'ente locale può decidere di attivare discrezionalmente, nei limiti delle disponibilità di bilancio, e per la cui fruizione è richiesta una contribuzione da parte dell'utenza.

È tuttavia innegabile che le attività sopra enumerate siano anch'esse dirette a promuovere lo sviluppo sociale, civile, economico, e, soprattutto, il benessere della comunità locale.

Gli enti locali, infatti, nell'ambito delle proprie competenze, sono titolari della facoltà di decidere quali attività - che comportano l'erogazione di beni e servizi - assumere in funzione di un'utilità valutabile, non già solo in termini economici, ma anche in termini di promozione e sviluppo sociale per la comunità locale di riferimento.<sup>8</sup>

La giurisprudenza amministrativa ha sottolineato più volte che la qualificazione delle attività di cui trattasi come "servizio pubblico a domanda individuale" implica che non vi è, in capo all'ente locale, l'obbligo di istituirlo ed organizzarlo<sup>9</sup>. In altri termini, e con riferimento all'erogazione di tali categorie di servizi, l'ordinamento giuridico attribuisce agli enti locali una potestà pubblica discrezionale.

In tal senso diviene nodale, pertanto, la scelta politico-amministrativa dell'ente di prendere in carico il servizio, al fine di soddisfare una particolare esigenza della comunità<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Si veda Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 2006 n. 7369; Cons. Stato, sez. V, 17 aprile 2003, n. 2024;

<sup>9</sup> Sul punto, da ultimo, Tar Lazio, sez. II Bis, sent. n. 3831 del 2017.

<sup>10</sup> La Corte dei Conti, sezione Regionale di controllo per il Piemonte, si è recentemente espressa circa l'ammissibilità di estendere l'erogazione di servizi a domanda individuale, nella specie servizi extrascolastici, anche a soggetti non residenti nel territorio comunale (Deliberazione n. 30/2018/SRCPIE/PAR).

Più precisamente, il Comune interpellante rileva che negli ultimi anni, la carenza di bambini nati e residenti nel proprio territorio ha messo a rischio l'esistenza stessa ed il mantenimento delle classi di scuola primaria, per le quali è necessaria la presenza di un numero di minimo di studenti iscritti. Ha dunque organizzato delle attività complementari, tra cui servizi a domanda individuale, al fine di invogliare la fruizione delle stesse da parte di bambini residenti nei comuni vicini. Il quesito sottoposto alla Corte pone anche l'accento sul contributo da porre a carico dei fruitori dei servizi e, correlativamente, sulla quota di contribuzione a carico dell'ente erogatore.

Il Collegio ritiene che il quesito vada "esaminato e risolto alla luce della considerazione secondo la quale l'azione comunale, diretta, si ripete, all'esito di una valutazione discrezionale, all'estensione dei servizi extrascolastici a favore di non residenti con l'accollo, sia pur parziale a carico dell'Ente, dei corrispondenti oneri, appare sostenibile allorché venga corroborata dalla configurabilità di un superiore interesse pubblico, nella specie, identificabile nel mantenimento degli stessi servizi di istruzione primaria per la comunità, e, di conseguenza, dall'esistenza di un'utilità, la quale, anche se in via indiretta, produca un concreto vantaggio nei confronti della collettività territoriale, la quale, al contrario, potrebbe essere penalizzata fino al punto estremo di non poter beneficiare dei servizi stessi. Milita in tal senso non soltanto la circostanza per la quale l'Ente interessato, una volta valutata la convenienza complessiva per il territorio e per la comunità amministrata, dispone di un'ampia autonomia nella determinazione delle concrete modalità gestionali, ma anche il fatto oggettivo dell'inesistenza, allo stato, di un divieto normativo esplicito, nei confronti degli Enti locali, quanto alla destinazione di una parte delle risorse comunali in funzione della sostenibilità di servizi, quali quelli in discorso, a vantaggio dei non residenti. Al detto fine, ad avviso della Sezione, utile strumento per la disciplina dell'erogazione dei servizi in questione può ravvisarsi nell'adozione, ad opera dell'Ente locale, di uno specifico regolamento, attraverso il quale definire le modalità di gestione anche a mezzo del convenzionamento ai sensi dell'art. 30 del TUEL 267/2000"

La giurisprudenza ha altresì cura di sottolineare, in sintonia con il disposto di cui all'art. 6 del citato DL n. 55 del 1983, che, qualora l'ente decida di attivare uno o più servizi a domanda individuale, sarà tenuto ad individuare il costo complessivo del servizio, includendo sia i costi "diretti", ossia quelli effettivamente pagati per l'erogazione dei servizi, sia quelli "indiretti", ovvero quelli rappresentati dalle spese per il personale adibito al servizio, compresi gli oneri riflessi, le spese sostenute per l'acquisto di beni e servizi e per le manutenzioni ordinarie<sup>11</sup>.

L'ente potrà prevedere contributi diversificati in base alle condizioni economiche degli utenti, individuando le relative fasce reddituali e, conseguentemente, modulare le tariffe anche al fine di definire condizioni agevolate di accesso al servizio.

Ciò che la giurisprudenza ha evidenziato è che la misura della contribuzione rappresenta l'esito di una scelta di ampia discrezionalità riservata, per legge, all'amministrazione locale, la quale non trova alcuna limitazione in ordine alla misura massima imputabile agli utenti. Analogamente, la legge non impone all'amministrazione locale di differenziare gli aumenti tariffari secondo criteri di proporzionalità o progressività. Tale differenziazione è di certo consentita, ma costituisce il frutto di una scelta di politica economico-sociale che compete in via esclusiva all'ente erogatore<sup>12</sup>.

In vero, la tariffa pagata dall'utente all'Amministrazione a fronte della fruizione di un servizio pubblico a domanda individuale non è composta dalle sole voci di spesa sostenute dall'ente per l'erogazione del singolo servizio, né ne costituisce il prezzo. Essa, piuttosto, rappresenta la misura della contribuzione dell'utente al costo complessivo sostenuto dall'Amministrazione per l'erogazione dei servizi<sup>13</sup>.

La Corte dei Conti, in funzione consultiva, si è espressa in ordine alla sussistenza o meno, per l'Ente locale che non versa nelle condizioni di deficitarietà *ex art. 242 del T.U.E.L.*, della facoltà di erogare gratuitamente ed in maniera generalizzata alcuni dei servizi a domanda individuale<sup>14</sup>.

Il Collegio ribadisce la potestà di modulare la misura della copertura dei singoli servizi in rapporto alle esigenze e alle situazioni specifiche dei cittadini attraverso la determinazione delle tariffe e delle contribuzioni.

Afferma, altresì, che agli enti locali erogatori non è consentito di procedere ad una generalizzata erogazione gratuita, - cui assimila l'ipotesi della previsione di tariffe o contribuzioni di importo talmente irrisorio da essere considerate "*nummo uno*" - di alcuno

---

<sup>11</sup> Si ricorda, in proposito, che l'art. 172 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, prevede che al bilancio di previsione sono allegate, tra l'altro, le deliberazioni "con le quali sono determinate, per l'esercizio successivo, le tariffe, le aliquote d'imposta e le eventuali maggiori detrazioni, le variazioni dei limiti di reddito per i tributi locali e per i servizi locali, nonché, per i servizi a domanda individuale, i tassi di copertura in percentuale del costo di gestione dei servizi stessi";

<sup>12</sup> In tal senso Tar Piemonte, sez. I, sent. 1365 del 2014.

<sup>13</sup> L'obbligo di copertura del costo complessivo non si riferisce ai singoli servizi, bensì al loro insieme, così permettendo all'Ente una certa discrezionalità riguardo alle misure da adottare (TAR Lazio sez. II n. 1333 del 27 settembre 1984).

<sup>14</sup> Sul punto, Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Campania, parere n. 7/2010 del 25 febbraio 2010 con riferimento al servizio di mensa scolastica ed il servizio di corsi extra scolastici di insegnamento di arti e sport.

dei servizi a domanda individuale, fatte salve le tipologie di esenzione espressamente previste dalla legge<sup>15</sup>.

### **3. I servizi a domanda individuale negli enti locali in risanamento finanziario**

Gli enti locali strutturalmente deficitari sono soggetti ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi, tra i quali sono ricompresi i servizi a domanda individuale.

È necessario perimetrare l'ambito soggettivo di applicazione della normativa in esame: le norme sulla deficitarietà si applicano a comuni, province e comunità montane (art. 242, comma 3 del T.U.E.L.). Tra le seconde, vanno oggi ricomprese anche le città metropolitane.

Com'è noto, rientrano nella condizione di "deficitarietà strutturale", ai sensi dell'art. 242 del T.U.E.L., gli enti che presentino condizioni di squilibrio, definite gravi ed incontrovertibili, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione e contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Il rendiconto della gestione è quello relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento.

Gli enti locali strutturalmente deficitari, a ben vedere, si trovano in uno stato di disagio finanziario e diventa opportuno un attento monitoraggio delle condizioni di squilibrio, anche al fine di scongiurare situazioni finanziarie più estreme. Essi, allora, sono soggetti al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale nonché ai controlli centrali in materia di copertura del costo dei servizi, individuati all'art. 243, comma 2 del d. lgs 267 del 2000.

Per ciò che concerne la nostra indagine, la sottoposizione al controllo comporta la verifica, attraverso un'apposita certificazione<sup>16</sup>, che il costo complessivo della gestione dei servizi a domanda individuale, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con i relativi

---

<sup>15</sup> Con riferimento alla possibilità erogare gratuitamente il servizio di trasporto scolastico si veda il parere reso dalla Corte dei Conti, Sezione Regionale di controllo n. 222 del 2017. La Corte nel confermarne il carattere di servizio pubblico locale, ritiene che "il servizio di trasporto scolastico, sia *pleno iure* un servizio pubblico di trasporto, pertanto escluso dalla disciplina normativa dei servizi pubblici a domanda individuale. Cionondimeno, nell'erogazione del servizio, gli enti: - dovranno motivare, a pena di illegittimità, l'eventuale gratuità del servizio in funzione di un interesse pubblico, tanto più se il servizio assume carattere generalizzato; - saranno tenuti, in sede di copertura, alla stretta osservanza delle disposizioni dell'art. 117 T.U.E.L., in particolare il principio dell'equilibrio ex ante tra costi e risorse a copertura, principio che riguarda indistintamente tutti i servizi pubblici erogati dall'ente locale, a prescindere dalla forma contrattuale di affidamento del servizio.

<sup>16</sup> Sul punto, si sottolinea che il Ministero dell'Interno, con circolare n. 13 del 2018, ha fornito chiarimenti in ordine alla modalità di compilazione e trasmissione della certificazione della copertura del costo di alcuni servizi. Infatti, in un'ottica di semplificazione, digitalizzazione dei documenti e informatizzazione dei processi di acquisizione degli atti, si dispone che essi dovranno essere compilati utilizzando i modelli informatici messi a disposizione sulle pagine web del Dipartimento Affari Interni e Territoriali e, muniti della sottoscrizione, mediante firma digitale dei soggetti legittimati, dovranno essere trasmessi con modalità telematiche.

L'esercizio delle funzioni di controllo e sanzionatorie, resta affidato alle Prefetture-UTG competenti per territorio.

proventi tariffari e contributi finalizzati in misura non inferiore al 36 per cento. I costi di gestione degli asili nido sono calcolati al 50 per cento del loro ammontare<sup>17,18</sup>.

Il mancato rispetto dei costi di gestione sopra indicati comporta la sanzione di cui all'art. 243, comma 5 del T.U.E.L. Essa si applica, altresì, alle province ed ai comuni che non diano dimostrazione del rispetto dei livelli minimi di copertura mediante la trasmissione della prescritta certificazione.

Per espressa disposizione normativa, la sottoposizione ai controlli centrali in materia di copertura del costo dei servizi comprende, seppur in via provvisoria, gli enti che non presentino la documentazione di cui all'art. 243, comma 6 del d. lgs. 267 del 2000.

Anche gli enti che abbiano fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui agli artt. 243-bis e seguenti del T.U.E.L. sono sottoposti, per tutto il periodo di durata del piano, ai controlli centrali in materia di copertura dei costi dei servizi di cui all'art. 243, comma 2. Per ciò che concerne i servizi a domanda individuale, essi sono tenuti garantire i tassi di copertura indicati per gli enti che si trovino in condizione di deficitarietà strutturale.

Parimenti, gli enti locali che hanno deliberato lo stato di dissesto finanziario, per la durata del risanamento, sono tenuti a presentare la certificazione in materia di copertura dei costi dei servizi e, per i servizi a domanda individuale, a garantire il rispetto del livello minimo di copertura dei costi di gestione determinato all'art. 243, comma 2, lett. a) del T.U.E.L.<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la regione siciliana si è espressa in ordine all'applicazione dell'art 8 del d.lgs. 65 del 2017 e più, precisamente alla possibilità di escludere, in sede di certificazione dei servizi a domanda individuale il servizio asilo nido (deliberazione n.2/2018/PAR).

Il Comune richiedente, infatti, ha evidenziato che l'articolo summenzionato prevede un sistema integrato di educazione e di istruzione su tutto il territorio nazionale con l'obiettivo di escludere i servizi educativi per l'infanzia dai servizi pubblici a domanda individuale.

La Corte osserva che "(...) sebbene il d. lgs. 65/2017 prospetti un diverso computo dei servizi educativi per l'infanzia ai fini della copertura tariffaria dei costi dei servizi a domanda individuale (...) la norma invocata dall'Ente ha viceversa solo carattere programmatico e rinvia per la sua concreta attuazione, nel senso auspicato dall'Ente, a successivi atti che risultano oggi ancora in corso di definizione" per concludere lapidariamente che "il servizio asili nido non può essere attualmente escluso dalle certificazioni riguardanti i servizi a domanda individuale".

<sup>18</sup>Inoltre, ai sensi dell'art. 243, comma 3, del T.U.E.L. "I costi complessivi di gestione dei servizi di cui al comma 2 devono comunque comprendere gli oneri diretti e indiretti di personale, le spese per l'acquisto di beni e servizi, le spese per i trasferimenti e per gli oneri di ammortamento degli impianti e delle attrezzature. Per le quote di ammortamento si applicano i coefficienti indicati nel decreto del Ministro delle finanze in data 31 dicembre 1988 e successive modifiche o integrazioni. I coefficienti si assumono ridotti del 50 per cento per i beni ammortizzabili acquisiti nell'anno di riferimento. Nei casi in cui detti servizi sono forniti da organismi di gestione degli enti locali, nei costi complessivi di gestione sono considerati gli oneri finanziari dovuti agli enti proprietari di cui all'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 1986, n. 902, da versare dagli organismi di gestione agli enti proprietari entro l'esercizio successivo a quello della riscossione delle tariffe e della erogazione in conto esercizio. I costi complessivi di gestione del servizio di cui al comma 2, lettera c), sono rilevati secondo le disposizioni vigenti in materia".

Il comma 3-bis contiene disposizioni in ordine ai contratti di servizio, stipulati dagli enti locali con le società controllate che non siano quotate in borsa, i quali devono contenere apposite clausole "volte a prevedere, ove si verificano condizioni di deficitarietà strutturale, la riduzione delle spese di personale delle società medesime, anche in applicazione di quanto previsto dall'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008"

<sup>19</sup> Art. 243, comma 7 del T.U.E.L.

#### 4. La costruzione dei campioni

Precisato che, per comodità di esposizione utilizzeremo il termine di enti in risanamento finanziario con riferimento a tutte e tre le tipologie di comuni citati in premessa, pur essendo ben consapevoli della tenuità delle misure legate allo stato di deficitarietà strutturale, si deve rilevare che gli enti assoggettati alle tre procedure costituiscono tre insiemi difformi per numerosità, dimensioni, provenienza territoriale e caratteristiche socio economiche<sup>20</sup>.

Pertanto un confronto tra le grandezze espresse da ciascuna tipologia di ente, per essere validamente condotto richiede l'individuazione di altrettanti campioni rappresentativi che siano tra loro omogenei.

Così, all'interno di ciascuno dei tre gruppi di comuni sono stati individuati altrettanti sottoinsiemi, composti da 21 enti ciascuno.

Il primo sottoinsieme è stato costituito scegliendo tra i 41 enti strutturalmente deficitari nell'anno 2017 - a seguito delle risultanze del conto consuntivo 2015, e perciò tenuti a coprire nello stesso 2017 il costo dei tre servizi nelle misure di legge - i 21 comuni che non sono stati sottoposti in tempi recenti a procedure di riequilibrio o dissesto. Lo scopo era quello di individuare enti deficitari "puri", ovvero non interessati da piani di riequilibrio né toccati in precedenza o successivamente all'anno di osservazione da procedure di dissesto, e quindi sostanzialmente "sani" fino alla manifestazione dei primi segni di gravi ed inequivocabili squilibri di bilancio connessi al superamento delle soglie di criticità per almeno la metà dei parametri obiettivi nel 2015. Detto sottoinsieme, essendo a composizione obbligata per il ridotto numero degli enti deficitari, ha assunto la funzione di campione guida, ossia di quello sulle cui caratteristiche sono stati plasmati gli altri due analoghi campioni di enti in riequilibrio e in dissesto.

I 21 comuni in riequilibrio costituenti il secondo campione sono stati individuati nell'insieme dei 175 enti in riequilibrio in modo da essere quanto più simili possibile per localizzazione geografica, dimensione demografica, livello di spesa corrente, reddito pro capite e caratteristiche socio-economiche ai 21 enti costituenti il primo campione. Uguale procedura è stata utilizzata per selezionare i 21 comuni costituenti il terzo campione degli enti in dissesto.

I comuni in riequilibrio ed in dissesto, sempre per ragioni di omogeneità, sono stati scelti, con riferimento all'anno di avvio delle procedure di risanamento, esclusivamente nell'arco temporale 2012 - 2017.

---

<sup>20</sup> I comuni tenuti alla presentazione del certificato di copertura dei costi di taluni servizi (SDI, raccolta e smaltimento RSU e servizio acquedotto) per il 2017 sono stati in totale 326, dei quali 41 in condizioni di deficitarietà, 175 in riequilibrio e 110 in dissesto.

Nella tabella 1 sono riportati per ciascuno dei 63 comuni, raggruppati nelle tre tipologie degli enti deficitari, in riequilibrio e in dissesto, i dati relativi al popolazione e reddito.

Tabella 1						
Popolazione e reddito nei campioni (*)						
Comuni deficitari	Prov.	Anno deficitarietà	Popolazione	Classe demografica	Reddito fiscale pro capite	Imponibile IRPEF comune
SARACINESCO	RM	2017	175	1	22.410	1.835.924
GALLODORO	ME	2017	363	1	11.346	3.036.245
CEFALA' DIANA	PA	2017	1.030	3	13.176	7.888.817
ROCCASECCA DEI VOLSCI	LT	2017	1.150	3	13.863	10.627.087
VALDINA	ME	2017	1.322	3	14.066	10.801.890
BASSIANO	LT	2017	1.530	3	14.559	15.046.166
MOSCHIANO	AV	2017	1.664	3	11.025	10.949.773
ACQUARO	VV	2017	2.331	4	10.992	16.760.580
CAPIZZI	ME	2017	3.100	5	9.445	20.134.090
NIZZA DI SICILIA	ME	2017	3.671	5	14.917	35.140.437
BUCCINO	SA	2017	4.889	5	12.120	42.414.805
BELLONA	CE	2017	6.106	6	13.222	44.575.022
CAMMARATA	AG	2017	6.197	6	12.219	43.326.775
CELLOLE	CE	2017	7.937	6	13.672	65.210.849
CESA	CE	2017	9.039	6	14.023	60.917.773
MAZZARINO	CL	2017	11.842	7	13.417	90.453.991
PATTI	ME	2017	13.266	7	14.843	130.488.192
BIANCAVILLA	CT	2017	23.948	8	11.521	140.626.769
MARCIANISE	CE	2017	39.792	8	15.715	337.136.924
CHIETI	CH	2017	50.770	8	19.339	681.781.373
POZZUOLI	NA	2017	81.141	9	17.468	710.603.825
<b>TOTALE</b>			<b>271.263</b>			<b>2.479.757.307</b>
Comuni in riequilibrio	Prov.	Anno delibera	Popolazione	Classe demografica	Reddito fiscale pro capite	Imponibile IRPEF comune
SANT'ANGELO A FASANELLA	SA	2016	567	2	12.360	6.134.212
MOTTA CAMASTRA	ME	2013	815	2	10.748	6.501.910
COSTACCIARO	PG	2013	1.172	3	15.600	13.961.277
SANT'ALESSIO SICULO	ME	2016	1.520	3	16.209	16.519.046
PRATELLA	CE	2013	1.533	3	13.034	12.488.892
CARPEGNA	PU	2017	1.689	3	16.136	19.496.293
LONGOBARDI	CS	2014	2.338	4	10.715	13.274.448
GALATI MAMERTINO	ME	2017	2.516	4	12.860	26.228.485
MONTEROSSO ALMO	RG	2017	2.953	4	12.408	25.762.823

CONTURSI TERME	SA	2012	3.332	5	14.347	32.065.423
MONTOPOLI DI SABINA	RI	2015	4.123	5	17.725	47.569.749
PIANA DEGLI ALBANESI	PA	2015	6.157	6	13.842	50.059.000
PORTICO DI CASERTA	CE	2017	7.903	6	15.938	66.394.251
CASAMICCIOLA TERME	NA	2012	8.205	6	15.875	86.569.145
LEONFORTE	EN	2014	13.106	7	12.393	93.252.383
RIPOSTO	CT	2013	14.620	7	15.669	131.430.684
TREMESTIERI ETNEO	CT	2013	20.356	8	20.690	248.768.675
PACHINO	SR	2017	22.237	8	11.218	145.037.546
EBOLI	SA	2012	40.058	8	14.160	335.564.971
RIETI	RI	2013	47.436	8	20.143	664.986.588
LAMEZIA TERME	CZ	2014	70.834	9	15.513	619.728.835
<b>TOTALE</b>			<b>273.470</b>			<b>2.661.794.636</b>
<b>Comuni in dissesto</b>	<b>Prov.</b>	<b>Anno ipotesi</b>	<b>Popolazione</b>	<b>Classe demografica</b>	<b>Reddito fiscale pro capite</b>	<b>Imponibile IRPEF comune</b>
VILLALAGO	AQ	2013	551	2	13.674	6.352.756
CIVITELLA MESSER RAIMONDO	CH	2015	818	2	15.302	9.462.079
PACENTRO	AQ	2013	1.140	3	12.914	11.284.143
CASALDUNI	BN	2013	1.317	3	10.412	9.747.223
QUINDICI	AV	2015	1.914	3	13.462	15.936.638
SCALETTA ZANCLEA	ME	2015	2.060	4	14.323	18.826.831
ANOIA	RC	2013	2.181	4	11.412	14.937.648
PIANA DI MONTE VERNA	CE	2014	2.312	4	14.314	20.449.310
ROCCABASCERANA	AV	2014	2.370	4	15.048	20.226.827
SQUILLACE	CZ	2014	3.652	5	14.956	31.793.941
CERDA	PA	2016	5.176	6	10.764	34.590.591
SOMMATINO	CL	2017	6.877	6	12.296	51.888.966
CARIATI	CS	2017	8.156	6	12.564	60.032.916
ARAGONA	AG	2017	9.409	6	13.945	80.914.020
MUSSOMELI	CL	2016	10.556	7	13.340	96.096.790
ACATE	RG	2015	11.325	7	9.487	66.490.009
ACI SANT'ANTONIO	CT	2013	18.076	7	15.662	150.288.516
LENTINI	SR	2014	23.526	8	13.273	175.435.813
CAIVANO	NA	2016	37.654	8	13.557	219.695.523
BENEVENTO	BN	2017	59.789	8	18.690	699.234.391
POTENZA	PZ	2014	67.211	9	20.115	902.394.593
<b>TOTALE</b>			<b>276.070</b>			<b>2.696.079.524</b>

(\*) Popolazione al 31.12.2017 (ISTAT); reddito fiscale pro capite anno 2015 (Sole 24 Ore su dati MEF-DF); reddito imponibile IRPEF comune anno 2016 (MEF-DF).

La tabella 2 mostra come la distribuzione geografica e dimensionale sia analoga nei tre campioni, con forte presenza in ciascuno di essi degli enti ubicati nelle aree territoriali di tradizionale criticità e nelle classi demografiche di maggiore frequenza.

<b>Tabella 2</b>							
<b>Provenienza geografica e classi demografiche dei campioni</b>							
Area geografica	Comuni deficitari	Comuni in riequilibrio	Comuni in dissesto	Classi demografiche	Comuni deficitari	Comuni in riequilibrio	Comuni in dissesto
Regioni centrali	4	4	3	1 - 2	2	2	2
Campania	7	6	6	3 - 4	6	7	7
Basilicata	0	0	1	5 - 6	7	5	5
Calabria	1	2	3	7 - 8	5	6	6
Sicilia	9	9	8	9 ed oltre	1	1	1
<b>TOTALE</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>TOTALE</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>21</b>

L'allineamento nei tre campioni:

- dei valori relativi alla popolazione complessiva al 31.12.2017 (tabella 3, colonna 2);
  - di quelli relativi al reddito imponibile ai fini IRPEF per l'anno 2016 registrato nel territorio comunale (tabella 3, colonna 3);
  - dell'ammontare delle entrate correnti complessive (tabella 3, colonna 4),
- fanno ritenere che gli stessi siano tra loro sufficientemente omogenei e possano costituire una robusta base informativa sulla quale avviare l'indagine.

<b>Tabella 3</b>			
<b>Entrate correnti nei tre gruppi di comuni</b>			
Tipologia di comuni	Popolazione	Imponibile IRPEF	Entrate correnti
Deficitari	271.263	2.479.757.307	268.313.648,20
In riequilibrio	273.470	2.661.794.636	234.004.453,71
In dissesto	276.070	2.696.079.524	258.732.259,68

## **5. Qualità, quantità e livello di tariffazione dei servizi a domanda individuale nei comuni deficitari, in riequilibrio e in dissesto. L'indagine campionaria.**

Nella tabella 4 sono riportati, per ciascun gruppo di comuni, i totali degli impegni di spesa (costi di gestione: per il personale, per acquisto di beni e servizi, per ammortamenti e trasferimenti) e degli accertamenti di entrata (da tariffe e da contributi finalizzati) rilevati per le venti categorie di servizi a domanda individuale nell'anno 2017 ed il tasso di copertura dei costi (valor medio delle percentuali di copertura e rapporto tra le due grandezze aggregate) che ne deriva.

<b>Tabella 4</b>							
<b>Impegni ed accertamenti per i SDI nei tre campioni. Valori assoluti. Anno 2017</b>							
Tipologia di comuni	Abitanti	Impegni	Variazione % degli impegni rispetto ai comuni deficitari	Accertamenti	Variazione % degli accertamenti rispetto ai Comuni deficitari	Media dei valori % di copertura	Rapporto % tra accertamenti e impegni
Deficitari	271.263	9.304.038		5.368.696		52,8%	57,7%
In riequilibrio	273.470	8.194.240	- 11,9%	4.575.944	- 14,8%	57,1%	55,8%
In dissesto	276.070	2.944.248	- 68,4%	1.312.596	- 75,5%	63,8%	44,6%

Si rileva immediatamente la caduta verticale del valore complessivo sia degli impegni di spesa che, in maniera ancor più marcata, degli accertamenti di entrata nel campione dei comuni in dissesto rispetto a quello degli enti deficitari.

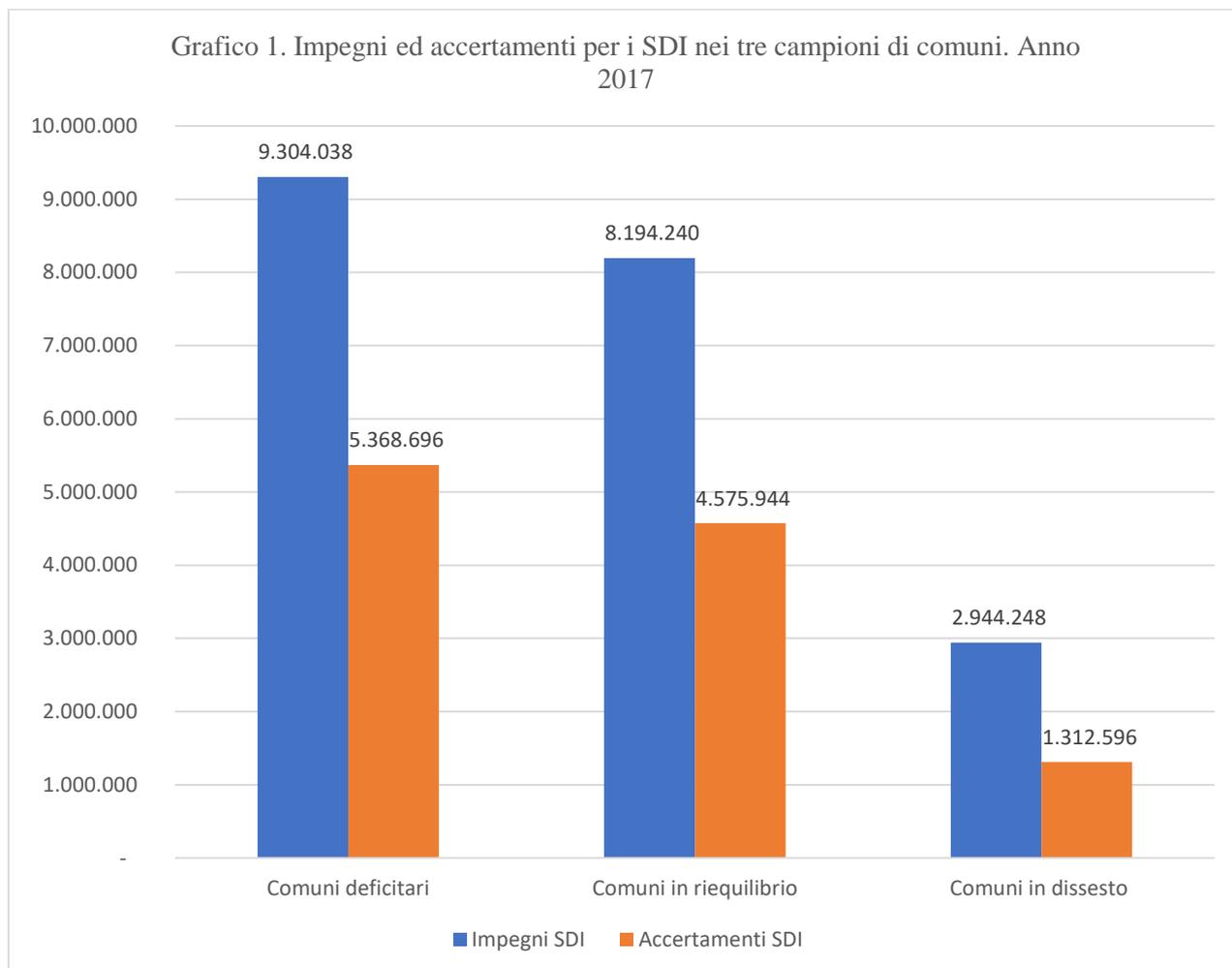
La contrazione dei due valori, rispettivamente del 68,4% e del 75,5% lasciano intuire un drastico ridimensionamento del livello dei servizi L'impegno di spesa per abitante scende da 34,30 euro rilevato nei comuni deficitari ad 10,66 euro nei comuni in dissesto.

<b>Tabella 5</b>		
<b>Impegni ed accertamenti per SDI nei tre campioni. Valori pro capite. Anno 2017</b>		
Tipologia di comuni	Impegni	Accertamenti
Comuni deficitari	34,30	19,79
Comuni in riequilibrio	29,96	16,73
Comuni in dissesto	10,66	4,75

L'impressione che si ha leggendo i dati è quella che nei campioni esaminati gli enti in dissesto reagiscono alla durezza della procedura di risanamento che consegue alla deliberazione dello stato di dissesto quasi liberandosi di questa categoria di servizi, rinunciando a qualsiasi tentativo di salvaguardarne il preesistente livello attraverso l'aumento delle tariffe.

Come se tali enti si concentrassero sui servizi fondamentali, ritenendo insostenibile l'ipotesi dell'incremento tariffario - che potrebbe dar luogo ad una minor flessione della quantità e qualità dei SDI - per una collettività locale già gravata dall'aumento ai livelli massimi delle aliquote e dal ridimensionamento del tessuto economico locale (fornitori pagati parzialmente ed in ritardo) che inevitabilmente si accompagnano al dissesto. L'istogramma che segue offre tutta l'evidenza del fenomeno appena descritto. Rimane tuttavia da comprendere se tale caduta verticale di impegni ed accertamenti riguardi la totalità dei

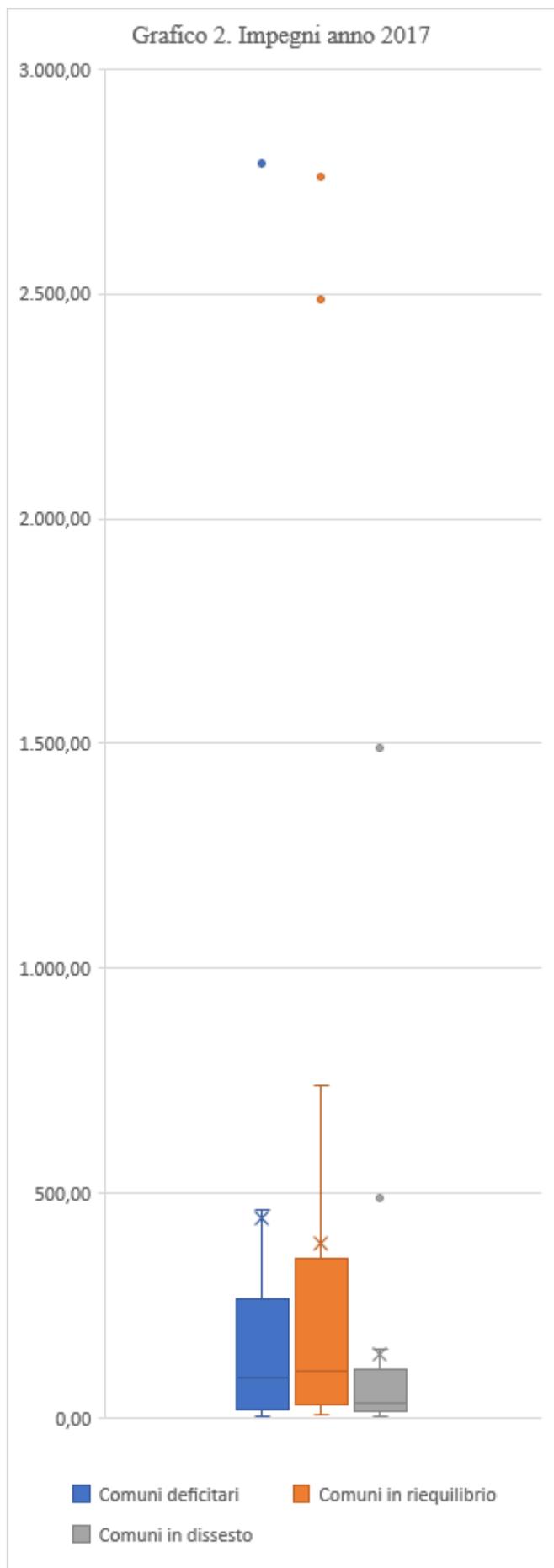
servizi, oppure se i comuni in dissesto agiscano in maniera selettiva, dismettendo magari soltanto alcuni servizi in modo da preservarne altre.



Il livello di compressione di impegni e accertamenti per servizi a domanda individuale nei comuni dissestati, rispetto a quelli deficitari e in riequilibrio, è efficacemente rappresentato nei due diagrammi *box-plot* che seguono, dove sono presenti mediana, 25° e 75° percentile, valori minimi, massimi ed estremi delle due distribuzioni, con valori sull'asse verticale divisi per 1.000 per ragioni di migliore visualizzazione delle grandezze nel grafico.

Nei comuni in dissesto tutti i sei indici di dispersione/posizione sono marcatamente schiacciati verso il basso, mentre scatole e baffi degli enti deficitari e in riequilibrio hanno una estensione visibilmente maggiore.

Viceversa, il livello di impegni ed accertamenti tra comuni deficitari ed in riequilibrio non è eccessivamente distante – la flessione del valore complessivo tra i primi ed i secondi è del 12% per la prima grandezza e del 15% circa per la seconda, ma l'estensione della scatola è maggiore per i comuni in riequilibrio – a dimostrazione degli effetti meno incisivi sul livello dei servizi a domanda individuale che il più diluito processo di risanamento del riequilibrio ha rispetto al dissesto.



Come già evidenziato, nei campioni la flessione degli accertamenti, man mano che si passa dal gruppo dei comuni deficitari a quelli degli enti in riequilibrio e in dissesto, è più accentuata di quella degli impegni (-14,8% contro -11,9% per i riequilibrati e -75,5% contro -68,4% per i dissestati, come si può rilevare dalle colonne 4 e 6 di tabella 4).

Questo vale per le grandezze aggregate. Tuttavia, nel dettaglio evidenziato dalla tabella 6, i comuni minori, con meno di 10.000 abitanti, all'aumentare dell'onerosità delle misure di risanamento riescono ad accrescere la capacità di coprire i costi dei SDI. Ciò potrebbe denotare una maggiore attitudine di questi, rispetto agli enti di maggiore dimensione, a salvaguardare il livello dei SDI durante le procedure di risanamento.

<b>Tabella 6</b>			
<b>Valore medio delle % di copertura dei costi dei SDI nei tre campioni. Anno 2017</b>			
Comuni	Deficitari	In riequilibrio	In dissesto
Fino a 10.000 ab.	53,4%	63,0%	70,5%
Oltre i 10.000 ab.	51,5%	45,4%	50,3%

L'apparente contraddizione tra i dati delle due ultime colonne di tabella 4, nelle quali il valore medio delle percentuali di copertura del costo dei SDI aumenta nel campione dei riequilibrati e ancor più in quello dei dissestati, mentre il rapporto percentuale tra accertamenti ed impegni flette, è dovuto proprio alla circostanza sopra descritta.

Nel primo rapporto percentuale, dove ogni ente vale uno, l'attitudine dei più numerosi piccoli comuni a coprire maggiormente i costi nel riequilibrio e nel dissesto fa sì che il rapporto cresca nelle due procedure più onerose.

Viceversa, nel secondo rapporto, dove ogni comune entra con il peso dei suoi impegni e accertamenti, la minore attitudine dei grandi enti a coprire i costi nel riequilibrio e nel dissesto, fa sì che il rapporto fletta nelle due procedure di più ferreo risanamento.

Nella tabella 7, per ciascuno dei 63 comuni vengono riportati impegni, accertamenti e livello di copertura dei costi, con evidenziazione in grigio degli enti che non hanno coperto i costi nelle misure di legge.

<b>Tabella 7</b>					
<b>Impegni, accertamenti e tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale nei tre campioni di comuni. Anno 2017</b>					
Comuni deficitari	Prov.	Popolazione	Impegni	Accertamenti	% copertura SDI
SARACINESCO	RM	175	10.031,85	7.707,20	76,8%
GALLODORO	ME	363	16.503,11	8.470,50	51,3%
CEFALA' DIANA	PA	1.030	2.786,42	127,10	4,6%
ROCCASECCA DEI VOLSCI	LT	1.150	34.819,01	31.000,00	89,0%

VALDINA	ME	1.322	13.864,67	5.035,23	36,3%
BASSIANO	LT	1.530	39.000,00	39.000,00	100,0%
MOSCHIANO	AV	1.664	9.619,96	4.663,89	48,5%
ACQUARO	VV	2.331	20.726,98	12.640,40	61,0%
CAPIZZI	ME	3.100	192.381,94	79.711,00	41,4%
NIZZA DI SICILIA	ME	3.671	294.928,96	192.096,31	65,1%
BUCCINO	SA	4.889	121.634,94	65.000,00	53,4%
BELLONA	CE	6.106	64.804,00	32.520,00	50,2%
CAMMARATA	AG	6.197	327.027,22	117.844,52	36,0%
CELLOLE	CE	7.937	88.185,15	30.000,00	34,0%
CESA	CE	9.039	126.125,56	72.224,93	57,3%
MAZZARINO	CL	11.842	20.986,59	3.250,00	15,5%
PATTI	ME	13.266	237.517,00	143.761,00	60,5%
BIANCAVILLA	CT	23.948	100.298,74	62.290,00	62,1%
MARCIANISE	CE	39.792	462.979,21	237.484,82	51,3%
CHIETI	CH	50.770	2.792.253,43	1.292.254,56	46,3%
POZZUOLI	NA	81.141	4.327.563,25	2.931.614,89	67,7%
<b>TOTALE</b>		<b>271.263</b>	<b>9.304.037,99</b>	<b>5.368.696,35</b>	
<b>Comuni in riequilibrio</b>	<b>Prov.</b>	<b>Popolazione</b>	<b>Impegni SDI</b>	<b>Accertamenti SDI</b>	<b>% copertura SDI</b>
SANT'ANGELO A FASANELLA	SA	567	6.000,00	2.175,00	36,2%
MOTTA CAMASTRA	ME	815	9.000,00	4.724,45	52,5%
COSTACCIARO	PG	1.172	52.148,21	23.523,85	45,1%
SANT'ALESSIO SICULO	ME	1.520	40.806,42	16.410,00	40,2%
PRATELLA	CE	1.533	38.033,05	17.592,57	46,3%
CARPEGNA	PU	1.689	103.806,50	50.837,44	48,0%
LONGOBARDI	CS	2.338	37.497,71	33.955,04	90,5%
GALATI MAMERTINO	ME	2.516	8.661,94	3.311,30	38,2%
MONTEROSSO ALMO	RG	2.953	243.264,17	60.399,68	24,8%
CONTURSI TERME	SA	3.332	28.019,38	18.818,54	67,2%
MONTOPOLI DI SABINA	RI	4.123	127.982,47	55.568,47	43,4%
PIANA DEGLI ALBANESI	PA	6.157	13.452,40	17.320,23	128,7%
PORTICO DI CASERTA	CE	7.903	105.997,00	52.465,00	49,5%
CASAMICCIOLA TERME	NA	8.205	498.005,38	846.283,30	169,9%
LEONFORTE	EN	13.106	148.473,00	58.349,00	39,3%
RIPOSTO	CT	14.620	432.926,00	228.685,00	52,8%
TREMESTIERI ETNEO	CT	20.356	33.718,17	14.609,27	43,3%
PACHINO	SR	22.237	280.142,00	78.542,00	28,0%
EBOLI	SA	40.058	738.683,19	415.926,31	56,3%
RIETI	RI	47.436	2.487.026,29	1.243.750,04	50,0%
LAMEZIA TERME	CZ	70.834	2.760.596,31	1.332.697,93	48,3%
<b>TOTALE</b>		<b>273.470</b>	<b>8.194.239,59</b>	<b>4.575.944,42</b>	

Comuni in dissesto	Prov.	Popolazione	Impegni SDI	Accertamenti SDI	% copertura SDI
VILLALAGO	AQ	551	12.791,06	6.388,25	49,9%
CIVITELLA MESSER RAIMONDO	CH	818	16.734,07	7.670,00	45,8%
PACENTRO	AQ	1.140	32.496,86	37.815,12	116,4%
CASALDUNI	BN	1.317	26.605,38	26.605,38	100,0%
QUINDICI	AV	1.914	8.878,00	8.878,00	100,0%
SCALETTA ZANCLEA	ME	2.060	94.668,45	82.343,00	86,9%
ANOIA	RC	2.181	10.840,73	3.898,00	36,0%
PIANA DI MONTE VERNA	CE	2.312	31.581,06	25.198,41	79,8%
ROCCABASCERANA	AV	2.370	43.628,65	16.000,00	36,7%
SQUILLACE	CZ	3.652	65.788,25	26.816,23	40,8%
CERDA	PA	5.176	26.783,45	18.106,13	67,6%
SOMMATINO	CL	6.877	21.943,37	26.282,65	119,8%
CARIATI	CS	8.156	150.000,00	88.713,49	59,1%
ARAGONA	AG	9.409	152.190,15	74.098,14	48,7%
MUSSOMELI	CL	10.556	97.534,26	36.313,14	37,2%
ACATE	RG	11.325	118.414,99	48.813,67	41,2%
ACI SANT'ANTONIO	CT	18.076	48.962,00	22.225,24	45,4%
LENTINI	SR	23.526	2.500,00	2.500,00	100,0%
CAIVANO	NA	37.654	2.729,71	1.405,00	51,5%
BENEVENTO	BN	59.789	489.066,35	190.020,98	38,9%
POTENZA	PZ	67.211	1.490.111,10	562.505,17	37,7%
<b>TOTALE</b>		<b>276.070</b>	<b>2.944.247,89</b>	<b>1.312.596,00</b>	

I dati confermano, tra l'altro, come il rispetto degli obblighi di legge relativamente alla copertura dei costi dei SDI sia generalmente rispettato e, quindi, come sia contenuta la percentuale dei comuni inadempienti (5 su 63, ossia il 7,9%).

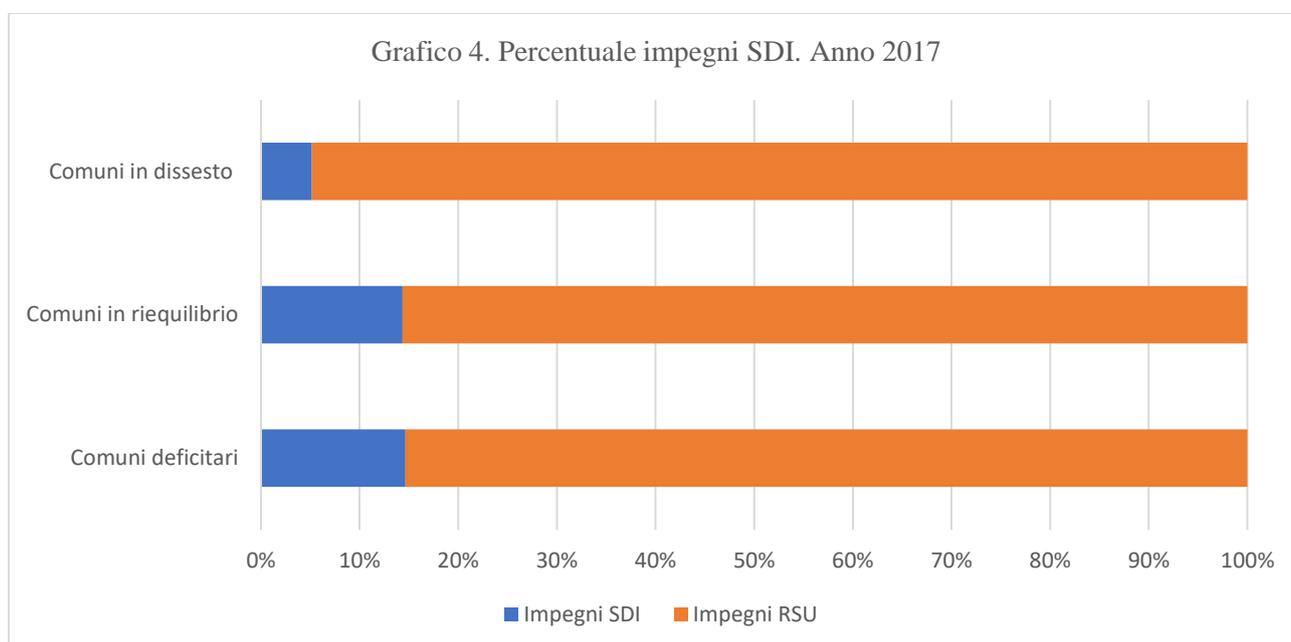
Il confronto tra impegni aggregati per SDI e RSU (tabella 8 e grafico 4) permette di apprezzare come riequilibrio e dissesto non incidano, se non in maniera modesta, sul livello di spesa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti - i cui costi, com'è noto vanno coperti integralmente - che, nei dati di dettaglio che qui si omettono per semplicità di trattazione, evidenziano un analogo tasso di evasione dell'obbligo di copertura (di nuovo 5 su 63, di cui 3 recidivi).

Alla luce del mantenimento dei livelli di prestazione nel servizio rifiuti, si rafforza l'evidenza dell'accentuata flessione delle spese e degli accertamenti per i SDI, all'interno dell'analisi campionaria, come sicuro effetto delle procedure di risanamento.

E' importante sottolineare, a questo punto della trattazione, che i trend individuati sono relativi ad un campione di enti in risanamento finanziario aventi caratteristiche di tipicità del fenomeno (ovvero comuni di Calabria, Campania e Sicilia con una piccola aggiunta del resto del centro sud; di dimensioni demografiche e livelli di reddito medio bassi; con scarsa

vocazione turistica e industriale e prevalente attività agricola e terziaria) ma non certo esaustivo di tutte le possibili casistiche.

<b>Tabella 8</b>			
<b>Impegni per SDI e RSU nei tre campioni di comuni. Anno 2017</b>			
Tipologia di comuni	Impegni SDI	Impegni RSU	% Impegni SDI su totale
Deficitari	9.304.038	54.210.016	14,6%
In riequilibrio	8.194.240	48.888.753	14,3%
In dissesto	2.944.248	53.951.495	5,2%



La tabella 9 fornisce gli elementi conoscitivi circa la minore quantità di servizi a domanda individuale resi nell'anno 2017 nel campione di comuni in dissesto.

I 21 enti in dissesto registrano, rispetto agli altri due gruppi, il minor numero di SDI attivi nell'anno 2017 (-28,6% rispetto a quelli presenti tra i comuni deficitari). La variazione del numero è contenuta per i due servizi socialmente più rilevanti (asili nidi e mense), più vistosa per quelli ritenuti più facilmente dismissibili in quanto associati a condizioni di maggiore benessere (colonie e soggiorni stagionali, impianti sportivi). Risultano azzerati gli impegni per mercati e fiere, parcheggi e servizi funebri, invece presenti nei gruppi di enti in riequilibrio e deficitari.

E' da notare anche l'assenza in tutte e tre le categorie di enti con patologie finanziarie di servizi alle imprese, di quelli tipici dei grandi centri urbani, di quelli turistici ed infine di quello caratterizzante aree a più alto reddito (corsi extra scolastici), a conferma del fatto che i tre gruppi di enti indagati rappresentano una tipologia di comuni in difficoltà finanziarie ben delimitata.

<b>Tabella 9</b>			
<b>Dati sulla quantità dei SDI nei tre campioni di comuni. Anno 2017</b>			
Tipologia di comuni	Numero SDI attivati	Variazione % su comuni deficitari	
Deficitari	49		
In riequilibrio	54	10,2%	
In dissesto	35	- 28,6%	
Tipologie di SDI in lieve flessione nei comuni in dissesto			
		C. deficitari	C. in riequilibrio
Asili nido		6	7
Mense		17	19
TOTALE		23	26
Tipologie di SDI in marcata flessione nei comuni in dissesto			
		C. deficitari	C. in riequilibrio
Colonie e soggiorni stagionali		3	3
Impianti sportivi		8	6
TOTALE		11	9
Tipologie di SDI azzerate nei comuni in dissesto			
Mercati e fiere			
Parcheggi e parchimetri			
Servizi funebri			
Tipologie di SDI assenti nei tre gruppi di enti			
Alberghi diurni			
Corsi extra scolastici di insegnamento			
Giardini zoologici e botanici			
Mattatoi			
Pesa pubblica			
Trasporto carni macellate			

La tabella 10 mostra la contrazione dei livelli di spesa nel gruppo dei comuni in dissesto per le quattro principali categorie di SDI e per l'insieme delle altre. Per le prime la flessione è contenuta nei servizi ad alta intensità di lavoro (musei ed asili nido), fortissima nel servizio mensa. Per quest'ultimo si era riscontrato un sostanziale mantenimento del numero dei servizi; ora il valore monetario ci suggerisce una drastica riduzione del livello di servizio. Quindi i servizi mensa rimangono, ma presumibilmente a favore di un ridottissimo numero di utenti.

Per gli impianti sportivi la spesa non crolla, ma, come si è visto, al prezzo della riduzione

del numero degli impianti. Ciò che sicuramente si riduce al lumicino è la spesa per tutte le rimanenti categorie di servizi (pari a circa il 13% di quella registrata nelle altre due categorie di comuni).

<b>Tabella 10</b>			
<b>La contrazione degli impegni di spesa per SDI nel campione dei comuni in dissesto. Anno 2017</b>			
Confronto tra i livelli di spesa nelle principali categorie di SDI			
Categorie di SDI	Impegni nei comuni non dissestati (media)	Impegni nei comuni dissestati	Livello % di spesa nei comuni in dissesto
Asili nido	1.694.212,42	1.074.242,86	63,4%
Mense	2.727.685,93	587.884,98	21,6%
Impianti sportivi	637.801,19	412.157,27	64,6%
Teatri, musei e pinacoteche	616.533,80	474.139,91	76,9%
<b>TOTALE 4 categorie</b>	<b>5.676.233,34</b>	<b>2.548.425,02</b>	<b>44,9%</b>
Altre categorie	3.072.905,45	395.822,87	12,9%
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>8.749.138,79</b>	<b>2.944.247,89</b>	<b>33,6%</b>

In altre parole, nel processo di desertificazione dei servizi a domanda individuale che si accompagna al dissesto gli enti sembrano concentrarsi su alcune categorie di servizi, non più di quattro, abbandonando tutte le altre: per alcune di esse, tipicamente asili nido e teatri/musei, la scelta è obbligata dall'alta intensità di lavoro (salvaguardia livelli occupazionali) e dall'importanza dei servizi stessi. Per i primi il risparmio viene conseguito presumibilmente con una restrizione del numero dei beneficiari, per i secondi con una contrazione delle spese correnti (manutenzioni ordinarie, acquisto di beni). Per i secondi (impianti sportivi e mense), rispettivamente, con la dismissione di taluni impianti, in modo da concentrare la residua spesa sui rimanenti, e con una drastica riduzione degli utenti e delle prestazioni.

La scomposizione degli accertamenti d'entrata a seconda della provenienza (tariffe e contributi finalizzati) conferma l'impressione della rinuncia, nelle procedure di dissesto, al mantenimento dei preesistenti livelli tariffari, e quindi di qualità e quantità dei servizi a domanda individuale.

La tabella 11 infatti evidenzia il calo della percentuale di copertura tariffaria dei servizi man mano che si passa dal gruppo dei comuni deficitari, a quello dei riequilibrati ed, infine, al gruppo degli enti in dissesto, nei quali ultimi più del 26% delle entrate sono costituite da contributi, contro il 10% circa del primo gruppo.

Quindi taglio delle tariffe e dei servizi e conseguente crescita percentuale dei contributi: crescita percentuale ma non certo in valore assoluto, in quanto la rinuncia ai servizi comporta inevitabilmente la perdita dei contributi ricevuti (nell'ordine di circa 200.000 o 300.000 euro a seconda che il confronto venga fatto con i comuni deficitari o in riequilibrio).

<b>Tabella 11</b>			
<b>Provenienza delle entrate nei tre campioni di comuni. Anno 2017</b>			
Tipologia di comuni	Accertamenti (importi)		
	Da tariffe	Da contributi finalizzati	Totale
Deficitari	4.825.663,17	543.033,18	5.368.696,35
In riequilibrio	3.892.176,81	683.767,61	4.575.944,42
In dissesto	963.032,94	349.563,06	1.312.596,00
	Impegni (valori percentuali)		
	Da tariffe	Da contributi finalizzati	Totale
Deficitari	89,9%	10,1%	100,00
In riequilibrio	85,0%	15,0%	100,00
In dissesto	73,4%	26,6%	100,00

Abbiamo visto come vi sia evidenza che il ridimensionamento dei servizi a domanda individuale nella procedura di dissesto derivi con ogni probabilità da un *mix* di interventi dismissivi.

Ciò fa sì che nella scomposizione dei costi di gestione tra le tre categorie di oneri per il personale, per l'acquisto di beni e servizi e trasferimenti/ammortamenti (tab. 12) non vengano evidenziate tendenze precise, se non una ovvia più elevata percentuale degli ammortamenti (costi rigidi) nei comuni dissestati e una maggiore percentuale di costo complessivo imputabile all'acquisto di beni e servizi, segno forse di esternalizzazioni.

<b>Tabella 12</b>				
<b>Costi di gestione nei tre campioni di comuni. Anno 2017</b>				
Tipologia di comuni	Impegni (importi)			
	Oneri del personale	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti e ammortamenti	Totale
Deficitari	3.698.114,25	5.138.433,27	467.490,47	9.304.037,99
In riequilibrio	2.418.262,49	5.625.884,72	150.092,38	8.194.239,59
In dissesto	911.156,58	1.753.335,94	279.755,37	2.944.247,89
	Accertamenti (valori percentuali)			
	Oneri del personale	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti e ammortamenti	Totale
Deficitari	39,8%	55,2%	5,0%	100,00
In riequilibrio	29,5%	68,7%	1,8%	100,00
In dissesto	30,9%	59,6%	9,5%	100,00

Da ultimo si è tentato di fornire una possibile stima del differenziale tra il livello di servizio che si registra in comuni esenti da patologie di bilancio rispetto a quelli in dissesto. I comuni

privi di patologie finanziarie non sono tenuti a presentare al Ministero dell'Interno la certificazione attestante le percentuali di copertura dei costi di taluni servizi, per cui la ricerca degli importi relativi ad impegni ed accertamenti per SDI è stata effettuata nelle delibere comunali di approvazione delle tariffe che, talvolta riportano tali valori relativi all'anno precedente.

La ricerca ha permesso di individuare soltanto 10 comuni con caratteristiche omogenee a quelli di altrettanti enti che compaiono nella precedente analisi campionaria, per i quali si riportano in tabella 13 i consueti valori.

<b>Tabella 13</b>									
<b>Impegni ed accertamenti SDI. Importi complessivi. Anno 2017</b>									
Comuni privi di squilibri di bilancio	Prov.	Popolazione	Classe demografica	Imponibile IRPEF comune	Entrate correnti	Impegni SDI	Accertamenti SDI	% copertura SDI	Impegni RSU
ROCCA MASSIMA	LT	1.135	3	11.860.838	970.088	101.524	31.295	30,8%	104.376
CORROPOLI	TE	5.054	6	51.362.622	3.946.176	691.000	321.209	46,4%	821.146
BRACIGLIANO	SA	5.524	6	42.701.068	2.951.509	70.522	39.000	55,3%	739.085
PACE DEL MELA	ME	6.266	6	55.611.656	5.494.574	209.334	114.535	54,7%	884.285
CURINGA	CZ	6.719	6	55.158.561	5.199.345	395.400	238.712	60,4%	528.303
CASAPULLA	CE	8.597	6	78.324.891	6.249.275	56.000	26.019	46,5%	1.479.782
MARTANO	LE	9.087	6	79.068.933	4.921.670	135.070	62.520	46,3%	1.373.780
PALOMBARA SABINA	RM	13.200	7	141.430.757	11.126.565	536.260	378.831	70,6%	1.868.612
AGRIGENTO	AG	59.329	8	644.267.085	67.946.309	1.591.749	593.892	37,3%	14.739.433
POMEZIA	RM	63.641	9	792.263.208	67.189.150	4.063.572	2.290.000	56,3%	12.539.902
<b>TOTALE</b>		<b>178.552</b>		<b>1.952.049.619</b>	<b>175.994.659</b>	<b>7.850.431</b>	<b>4.096.013</b>		<b>35.078.704</b>
Comuni in dissesto	Prov.	Popolazione	Classe demografica	Imponibile IRPEF comune	Entrate correnti	Impegni SDI	Accertamenti SDI	% copertura SDI	Impegni RSU
PACENTRO	AQ	1.140	3	11.284.143	1.899.516	32.497	37.815	116,4%	230.499,60
SQUILLACE	CZ	3.652	5	31.793.941	3.365.462	65.788	26.816	40,8%	609.923,26
CERDA	PA	5.176	6	34.590.591	4.117.648	26.783	18.106	67,6%	821.776,08
SOMMATINO	CL	6.877	6	51.888.966	3.844.161	21.943	26.283	119,8%	956.634,36
CARIATI	CS	8.156	6	60.032.916	7.880.703	150.000	88.713	59,1%	1.301.688,63
ARAGONA	AG	9.409	6	80.914.020	11.609.673	152.190	74.098	48,7%	1.559.692,71
MUSSOMELI	CL	10.556	7	96.096.790	7.986.506	97.534	36.313	37,2%	1.209.860,85
ACATE	RG	11.325	7	66.490.009	5.188.690	118.415	48.814	41,2%	1.508.719,74
BENEVENTO	BN	59.789	8	699.234.391	57.236.864	489.066	190.021	38,8%	14.375.151,38
POTENZA	PZ	67.211	9	902.394.593	87.899.149	1.490.111	562.505	37,7%	17.036.877,21
<b>TOTALE</b>		<b>183.291</b>		<b>2.034.720.360</b>	<b>191.028.372</b>	<b>2.644.329</b>	<b>1.109.485</b>		<b>39.610.824</b>

Anche da questo confronto tra gruppi di enti "sani" ed in dissesto emergono differenziali analoghi a quelli già riscontrati nel *match* tra enti deficitari e dissestati: nonostante

quest'ultimo gruppo abbia popolazione e valori pro capite di imponibile Irpef, entrate correnti e spesa per RSU più elevati del primo, impegni e accertamenti per SDI crollano riducendosi ad appena un terzo del valore registrato tra i comuni privi di squilibri di bilancio. Tale verifica può considerarsi una prova del nove dei trend rilevati nei confronti precedenti.

<b>Tabella 14</b>					
<b>Impegni ed accertamenti SDI. Importi pro capite. Anno 2017</b>					
Tipologia di comuni	Imponibile IRPEF	Entrate correnti	Impegni SDI	Accertamenti SDI	Impegni RSU
Comuni in equilibrio di bilancio	10.933	986	44,0	22,9	196
Comuni in dissesto	11.101	1.042	14,4	6,1	216
<b>Variazioni percentuali</b>					
Variazione % comuni in equilibrio/dissestati	1,5%	5,7%	- 67,2%	- 73,6%	10,0%
Variazione % comuni deficitari/dissestati			- 68,4%	- 75,5%	-0,5%

Le percentuali riportate nelle ultime due righe, colonne 4 e 5, tabella 14 evidenziano risultati analoghi per entrambi i *match*: la distanza del livello di impegni e di accertamenti rilevati negli enti dissestati è la stessa sia nel confronto con comuni in equilibrio sia in quello con comuni deficitari.

Questa circostanza potrebbe significare che le misure di risanamento a carico di questi ultimi (su assunzioni, piante organiche e copertura obbligatoria costi SDI, RSU e acquedotto) non abbiano eccessivi effetti depressivi sul livello dei servizi, ma l'esiguità del campione impone cautela.

## **6. I trend nell'insieme degli enti in risanamento.**

Successivamente (analisi di tabella 15) si è cercato, per quanto possibile, di trovare conferma dei principali risultati dell'indagine campionaria all'interno dell'universo degli enti in risanamento.

Ora, mentre i tre gruppi di enti oggetto della prima parte d'indagine erano assai omogenei tra loro per la certissima selezione alla quale erano stati sottoposti, i tre universi di provenienza sono, come avvertito in premessa, eterogenei in quanto a caratteristiche dimensionali, territoriali, reddituali, e socio economiche.

Tale eterogeneità è dimostrata ad esempio anche dal solo dato relativo alla popolazione. Riconducendo però gli importi complessivi di impegni ed accertamenti ai valori per abitante è possibile avere diverse conferme circa i principali trend rilevati nell'analisi campionaria.

<b>Tabella 15</b>					
<b>Impegni e accertamenti per SDI nell'universo dei comuni in risanamento. Anno 2017</b>					
			Importi complessivi		
Tipologia di comuni	Numero enti	Popolazione	Impegni SDI	Accertamenti SDI	Impegni RSU
Deficitari	34	1.463.911	45.682.460,10	21.050.638,57	327.206.547,05
In riequilibrio	141	3.937.639	122.564.235,40	70.707.048,79	797.899.344,36
In dissesto	74	878.474	11.501.314,69	7.082.909,16	161.528.280,05
			Valori pro capite		
			Impegni SDI	Accertamenti SDI	Impegni RSU
Deficitari			31,21	14,38	223,52
In riequilibrio			31,13	17,96	202,63
In dissesto			13,09	8,06	183,87
Varazione % deficitari/dissestati			- 58,0%	- 43,9%	-- 17,7%

Infatti alcune grandezze calcolate sul complesso dei tre universi appaiono particolarmente prossimi a quelli individuati nei campioni.

In particolare i valori degli impegni pro capite per i SDI rilevati in ciascuno dei campioni risultano, per ogni tipologia di ente, piuttosto allineati con quelli degli universi di appartenenza (colonne 2 e 3 di tabella 14). Inoltre, appaiono in caduta sia gli impegni che gli accertamenti per i SDI man mano che si passa dai comuni deficitari a quelli in dissesto sia nel confronto campionario che in quello tra universi, anche se in quest'ultimo il fenomeno risulta più contenuto (colonne 5 e 6 di tabella 14).

Questo essenzialmente per due motivi:

- presenza nei tre universi di enti a più alto reddito e a vocazione turistica, o provenienti da aree del Paese meno disagiate (capaci quindi di mantenere un più elevato livello di servizio rispetto a quelli selezionati nei campioni, rappresentativi, come già evidenziato, di aree svantaggiate);
- presenza nel campione degli enti deficitari unicamente di quelli non compromessi con altre patologie (i migliori, in grado quindi di generare nei confronti con i dissestati differenziali più ampi).

Quel che conta è che l'indagine sugli universi dei tre tipi di comuni conferma inequivocabilmente la contrazione di impegni e accertamenti negli enti in dissesto.

**Tabella 16**

**Impegni e accertamenti per SDI. Confronto tra campioni e universo**

Tipologia di comuni	Impegni pro capite SDI campione	Impegni pro capite SDI universo	Partita contabile	Variazione % deficitari/dissestati campione	Variazione % deficitari/dissestati universo
Deficitari	34,30	31,21	Impegni SDI	- 68,4%	- 58,1%
In riequilibrio	29,96	31,13	Accertamenti SDI	- 75,6%	- 43,9%
In dissesto	10,66	13,09			

ContraZIONE più che proporzionale degli accertamenti rispetto agli impegni nel campione rappresentativo degli enti centro-meridionali, di piccole dimensioni e di aree svantaggiate; men che proporzionale nell'universo, dove evidentemente gli enti in migliori condizioni socio economiche riescono a salvaguardare di più il livello dei servizi e quello delle tariffe.

## 7. Conclusioni

1. Si può affermare che l'indagine abbia evidenziato in primo luogo la sostanziale fragilità dell'offerta di servizi a domanda individuale da parte dei Comuni.

Tali servizi da un lato, come è ben noto, soffrono spesso la concorrenza delle analoghe prestazioni offerte da soggetti privati (si pensi a quanto accade per gli impianti sportivi, gli asili nido, i teatri, i servizi legati al turismo e quelli alle imprese) per cui la variazione in aumento delle tariffe può muoversi entro margini assai ristretti in quanto, in presenza di una efficiente concorrenza, può provocare lo spostamento di parte dell'utenza verso i servizi privati ed avvatarsi in una spirale negativa di contrazione delle entrate tariffarie, conseguente riduzione qualitativa e/o quantitativa del servizio, ulteriore disaffezione dell'utenza, ridimensionamento o cessazione del servizio e depauperamento finale di una parte del patrimonio comunale.

Dall'altro lato, i risultati di questa indagine sembrano mostrare che, nelle situazioni di conclamata crisi finanziaria ed avvio di un duro percorso di risanamento quale è il dissesto, i servizi a domanda individuale costituiscano uno degli oggetti privilegiato delle riduzioni di spesa, costituendo la porzione di copertura dei costi mediante la fiscalità generale una risorsa da destinare, attraverso il ridimensionamento dei SDI, al risanamento finanziario o alla salvaguardia dei servizi fondamentali.

L'indagine campionaria condotta su una precisa tipologia di enti - quella dei comuni centro meridionali, di piccole dimensioni, a basso reddito ed economia basata su agricoltura e terziario - mostra che il livello di spesa per SDI nei comuni dissestati, rispetto a quelli esenti da patologie finanziarie o con squilibri nascenti, si riduce di due terzi. L'indagine sugli

universi, dove accanto alla tipologia degli enti svantaggiati compaiono altre categorie di comuni in risanamento (quelli di maggiori dimensioni demografiche, o a vocazione turistica, o del centro-nord) evidenzia comunque una flessione media prossima al 60%.

Relativamente alle entrate, l'analisi campionaria sui comuni svantaggiati mostra un calo degli accertamenti ancora più accentuato di quello degli impegni (- 75%), mentre quella sull'universo segnala una riduzione, rispetto agli impegni, men che proporzionale (- 44%).

Quindi nei comuni svantaggiati accanto al livello del servizio sembrano crollare anche le tariffe. Negli altri probabilmente alla contrazione di qualità e quantità dei SDI si accompagna una certa crescita delle tariffe.

Se quella che abbiamo definito la desertificazione dei servizi a domanda individuale è la regola nei comuni in dissesto, ciò significa che ipotesi di revisione in aumento della percentuale di copertura dei costi dei SDI obbligatoria per legge (art. 251, c. 5, T.U.E.L.) sarebbero destinate a produrre effetti assai dubbi ai fini del risanamento: perché quei servizi sono ormai poca cosa, perché l'aumento delle tariffe non farebbe che completare l'opera di smantellamento degli stessi e perché una percentuale obbligatoria di copertura dei costi più elevata potrebbe essere realizzata facilmente agendo sul denominatore del rapporto piuttosto che sul numeratore, ossia semplicemente tagliando i costi a tariffe invariate.

2. Un'altra evidenza dell'analisi è che gli effetti depressivi del risanamento finanziario su livello e tariffe dei SDI sono molto più contenuti nella procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Nell'indagine campionaria riguardate gli enti centro-meridionali di aree prevalentemente svantaggiate impegni ed accertamenti si riducono, nel confronto tra comuni deficitari e comuni in riequilibrio, soltanto del 12% e 15%. Nell'universo il valore pro capite degli impegni è negli enti in riequilibrio appena inferiore a quello degli enti deficitari (31,13 euro contro 31,21), mentre il valore pro capite degli accertamenti è superiore (17,96 contro 14,38).

Quindi nella più diluita procedura del riequilibrio finanziario pluriennale qualità e quantità dei servizi a domanda individuale vengono in larga parte salvaguardati, sia pur in presenza di livelli di entrata (tariffe e contributi) più alti.

3. Le tre procedure di risanamento finanziario previste dal TUEL, ovvero quella relativamente blanda della deficitarietà strutturale, quella più incisiva del riequilibrio e quella estrema del dissesto, hanno con ragionevole certezza effetti contenuti sui livelli delle prestazioni e sui costi per la collettività locale relativamente ai SDI nei primi due casi ed estremamente marcati nel terzo.

Ciò premesso occorre ora valutare se dai dati desunti dall'indagine possano trarsi conclusioni in merito all'opportunità di operare una revisione dei tassi di copertura del costo complessivo della gestione dei servizi a domanda individuale previsti per le tre categorie di enti locali in risanamento, rispettivamente dall'art. 243, commi 2, lett. a), e 7, e dall'art. 243-bis, comma 8, lett. b).

Nei 63 enti indagati il tasso di copertura risulta in 5 casi inferiore alla soglia di legge, in 15 casi compreso tra il 36% ed il 45%, in 34 casi compreso tra 46% e 90% ed in 9 casi superiore a tale percentuale.

La percentuale stabilita dal TUEL è quindi, per la gran parte degli enti in risanamento (nel campione analizzato il 68%) superata volontariamente, per le necessità di risanamento del bilancio, ed in misura considerevole.

In un numero inferiore di enti (nel campione analizzato il 24% circa) la percentuale di copertura risultante dai dati di bilancio, riportati nel certificato, si attesta a livelli uguali o di poco superiore ai limiti di legge. Per tali enti la soglia di legge potrebbe dispiegare la sua efficacia, che è quella di costituire, con l'ausilio delle sanzioni che sono riconnesse alla sua violazione, un preciso limite a decisioni tariffarie poco ponderate.

Infine un numero ridotto, ma non trascurabile, di enti (l'8% del campione) rinuncia a coprire i costi dei SDI secondo le prescrizioni del TUEL.

Se si considera l'universo degli enti in risanamento le percentuali medie di copertura sono 46% per gli enti deficitari, 57% per quelli in riequilibrio e 61% per quelli in dissesto, a dimostrazione del fatto che sono le crescenti criticità dei bilancio a determinare in larghissima parte le percentuali di copertura dei costi.

Nel quadro sopra delineato si ritiene che la percentuale di legge (si rammenta il 36%) svolga le sue funzioni di contenimento delle tentazioni ribassiste circa i livelli tariffari dei SDI in un buon quarto degli enti, almeno per la tipologia dei comuni oggetto d'indagine, e che quindi siano inopportune revisioni mirate e ridurre la misura indicata nel TUEL proprio a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Da un altro punto di vista proprio le vicende riscontrate nel campione, ma anche nell'universo, dei comuni in dissesto, laddove è l'urgenza e la dimensione del risanamento a determinare la marcata contrazione dei SDI, a consigliare cautela circa ipotesi di revisione al rialzo della percentuale di copertura indicata nel TUEL.

Infatti nelle procedure di riequilibrio ed in quelle consistenti nei controlli centrali, il mix di misure previste, di cui la copertura nella misura del 36% del costo dei SDI è parte, non ha svolto, secondo le risultanze dell'indagine, effetti eccessivamente depressivi sul livello dei SDI.

E' vero che, in presenza di una maggioranza di comuni in risanamento che spontaneamente coprono i costi dei SDI in misura ben superiore ai limiti di legge, si potrebbe ritenere che esistano margini per un possibile inasprimento della percentuale obbligatoria di copertura, ma è proprio quella sostanziale fragilità dei SDI a più riprese evidenziata nel lavoro, oltre ad una percentuale non trascurabile di comuni che, nonostante l'esistenza di sanzioni, non è in grado di coprire i costi a consigliare cautela anche verso ipotesi di rialzo.

Senza contare che proprio quanto riscontrato negli enti dissestati porta a ritenere che tale soluzione comporterebbe più facilmente distruzione di servizi che contributo al risanamento finanziario.

Pertanto si ritiene che la percentuale di legge continui a svolgere un ruolo equilibrato di salvaguardia sia degli equilibri di bilancio, sia dell'esigenza di preservare livelli di prestazioni per servizi che sono parte importante della qualità della vita delle comunità locali

E' quindi auspicabile che nell'iter di revisione del TUEL non vengano modificate le percentuali di copertura obbligatoria dei SDI per gli enti assoggettati a misure di risanamento finanziario.