



Convenzione tra Regione Siciliana (*Dipartimento Istruzione e Formazione Professionale*) e FormezPA  
POR FSE 2007 - 2013 - Regione Siciliana - Asse VII - Capacità Istituzionale  
Progetto: AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE – *Linea Comuni*

Seminari di approfondimento tematico. Febbraio – marzo 2014  
Palermo, Enna, Messina, Catania.

*Associazionismo comunale in Sicilia: procedure, strumenti, responsabilità.*

**La gestione associata delle entrate dei Comuni – *Presentazione di un'esperienza (1)***

*Relatore: Ennio Dina – Esperto in tributi locali  
(slides realizzate in collaborazione con Andrea Ferri)*



## Le motivazioni della gestione associata

### Limiti normativi e spinte organizzative

- I limiti delle previsioni normative
  - Tempi incerti di attuazione
  - Sovrapposizioni normative
  - Vincoli normativi troppo stringenti
  - Mancanza di supporto organizzativo
- La gestione associata come scelta strategica
  - Necessità di recuperare efficienza ed economicità
  - Il miglioramento dei servizi e della professionalità

# Le forme di gestione associata / 1

- L'accordo di programma
- La convenzione
- La convenzione con ufficio associato
- L'Unione di comuni
- Il consorzio
- La Comunità montana
- L'azienda partecipata

## Le forme di gestione associata / 2

### L'accordo di programma

- Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti
- Su richiesta di uno o più dei soggetti interessati
- Per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

## Le forme di gestione associata / 3

### La convenzione

- Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.
- Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

## Le forme di gestione associata / 4

### La convenzione con ufficio associato

- Le convenzioni possono prevedere anche la **costituzione di uffici comuni**, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali:
  - viene affidato l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti convenzionati,
  - ovvero viene attribuita la delega di funzioni da parte degli enti convenzionati a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

## Le forme di gestione associata / 5

### L'Unione di comuni

- Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza
- L'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni
- Alle unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni
- Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati

## Le forme di gestione associata / 6

### Il consorzio

- Gli enti locali possono costituire un consorzio per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni, secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti
- Consorzio di servizi e consorzio di funzioni
- L'abolizione dei consorzi di funzioni (art. 2, comma 186 della legge 191/2009 e art. 1, comma 2 del D.L. 2/2010)



## Le forme di gestione associata / 7

### La Comunità montana

- Le comunità montane sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali

## Le forme di gestione associata / 8

### L'azienda partecipata

- Il contesto normativo di riferimento:
  - Art. 52, comma 5 del D.Lgs. 446/97
  - Artt. 113 e 113-bis del D. Lgs. 267/2000
- I vincoli alla costituzione e alla partecipazione ad aziende di funzioni
- Il numero complessivo degli abitanti dei Comuni partecipanti deve essere superiore a 30.000 e le quote di partecipazione debbono essere proporzionali agli abitanti di ciascun Comune
- L'azienda deve essere soggetta al controllo analogo dei Comuni partecipanti, effettuare attività esclusivamente per loro ed essere a partecipazione pubblica

## Le forme di gestione associata / 9

### L'azienda partecipata (segue)

- Devono essere rispettati i vincoli posti dall'art. 14, comma 32 del D.L. 78/2010: Partecipazione proporzionale al numero degli abitanti.
- Verifica dell'incidenza delle spese di personale: minore del 40% rispetto alle spese correnti (Art. 20, comma 9 del D.L. 98/2011). I problemi di quantificazione dei dati
- La spesa per il personale delle controllate deve essere presa in considerazione ai fini della verifica della riduzione del costo del personale del Comune (Corte dei Conti, sezione autonomie, n.8/aut/2011 in riferimento all'art. 1, comma 557 e seguenti della L. 296/2006, come modificati dall'art. 14 del D.L. 78/2010).

## L'organizzazione dell'ufficio entrate del Comune / 1

### L'analisi

- Scelta delle attività che si vogliono gestire direttamente, basata su un'analisi approfondita:
  - attività che devono essere svolte dall'Ufficio Tributi
  - “numeri” relativi a queste attività
  - supporto fornito dal sistema informativo
  - supporto fornito dagli altri uffici comunali
  - impegno necessario per gestire e controllare le attività esternalizzate

## L'organizzazione dell'ufficio entrate del Comune / 2

### Responsabili

- Esigenza di un responsabile e di un vice, che siano dotati di esperienza professionale specifica e che siano in grado di predisporre la programmazione delle attività, gestire la sua attuazione e affrontare quotidianamente tutti i problemi che possono essere posti dall'utenza.

## L'organizzazione dell'ufficio entrate del Comune / 3

### Le unità operative

- Le unità operative in cui dovrebbe essere articolato l'ufficio sono le seguenti:
  - **u.o. Imu/Tasi**
  - **u.o. Tari**
  - **u.o. Tosap/pubblicità/pubbliche affissioni/altri tributi**
  - **u.o. servizi di staff, contabilità, riscossione, contenzioso**
  - **u.o. Sistema informativo e integrazione dati**

## L'organizzazione dell'ufficio entrate del Comune / 4

### Il sistema informativo

- Gli aspetti fondamentali del sistema informativo riguardano:
  1. I Data Base debbono essere unici, uno per i soggetti e uno per gli oggetti, per tutti i tributi e le entrate gestite. L'anagrafe dei soggetti per i residenti deve essere allineata all'anagrafe comunale e per i non residenti deve esserci l'allineamento con l'anagrafe tributaria, o con altre fonti affidabili (persone giuridiche).
  2. Il formato dei dati anagrafici deve essere omogeneo per tutto il sistema informativo per consentire la più ampia elaborabilità. Deve essere semplice l'importabilità e l'incorporazione nei data base delle informazioni contenute in banche dati esterne al Comune come l'anagrafe tributaria, i dati catastali, i dati sui contratti di locazione e su quelli di fornitura dei servizi a rete, ecc.
  3. L'anagrafe degli oggetti deve essere unica per tutti i tributi e gestita in maniera di garantire l'allineamento dei dati tra Ici e Tarsu e quando è possibile con Tosap e Pubblicità.

## L'organizzazione dell'ufficio entrate del Comune / 5

### Il sistema informativo (segue)

Le procedure relative alla gestione dei tributi devono garantire alcuni aspetti essenziali:

- la storicizzazione dei dati e delle attività
- la rispondenza alle norme specifiche per ciascun tributo e alla interpretazione che ne dà il responsabile comunale
- la tracciatura di tutte le attività effettuate con il riconoscimento dell'operatore che è intervenuto sul sistema
- la gestione di tutte le casistiche possibili in maniera automatica o semiautomatica, l'evidenziazione delle situazioni anomale
- funzioni che agevolino la ricerca della evasione
- possibilità di effettuare simulazioni
- fornitura di servizi *on line* per professionisti e contribuenti.



## L'organizzazione dell'ufficio entrate del Comune / 6

### Le "anagrafi" – oggetti, soggetti, relazioni

- Anagrafe degli oggetti (in particolare le unità immobiliari), identificati in maniera univoca in tutte le banche dati comunali:
  - dati toponomastici
  - dati catastali
  - coordinate del SIT, se disponibile
- Anagrafe dei soggetti
- Anagrafe delle relazioni per garantire l'individuazione, per ciascuna unità immobiliare, dei rapporti tra soggetti e oggetti con riferimento a ciascuna entrata

Devono essere tracciati il proprietario, gli occupanti, le eventuali attività economiche che vengono svolte in ciascun "oggetto, le attività edilizie connesse, gli eventuali passi carrabili, le insegne o altri impianti pubblicitari, ecc.

## L'organizzazione dell'ufficio entrate del Comune / 7

### I rapporti con i contribuenti

#### **Attività di sportello:**

- Fornitura di informazioni, da quelle più banali riguardanti orari, scadenze, adempimenti semplici a quelle più complesse, che richiedono competenze specifiche, come le modalità di applicazione di una norma, o un supporto informativo e tecnologico come il calcolo di un'imposta dovuta, l'eventuale diritto ad un rimborso.
- Ricezione di dichiarazioni, comunicazioni, domande, certificazioni sia formalizzate che informali. Conseguente rilascio di ricevute.
- Assistenza nell'adempimento di una pratica amministrativa
- Ricezione di manifesti destinati all'affissione.
- Attività di cassa

## **L'organizzazione dell'ufficio entrate del Comune / 8**

### **I rapporti con i contribuenti (segue)**

#### **Prevenzione del contenzioso e autotutela**

- **Informazioni e attività inerenti atti di accertamento e/o irrogazione di sanzioni**
- **Gestione del contraddittorio ed esercizio dell'autotutela**

## L'organizzazione dell'ufficio entrate del Comune / 9

### Il back office

#### **Attività di back office:**

- gestione e immissione in banca dati di dichiarazioni, comunicazioni, certificazioni formalizzate e previste in procedura
- gestione delle domande di rimborso
- gestione delle pratiche amministrative
- gestione della riscossione ordinaria in tutte le sue fasi
- gestione dei controlli fiscali e del recupero evasione
- gestione della riscossione coattiva
- Gestione precontenzioso e interventi in autotutela
- gestione del contenzioso

## L'organizzazione dell'ufficio entrate del Comune / 10

### Il back office (segue)

#### **Attività di back office:**

- gestione della rendicontazione e dei collegamenti relativi al bilancio comunale
- collaborazione con agenzia delle entrate al recupero dell'evasione erariale e di quella comunale
- le comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'anagrafe tributaria
- collaborazione con Agenzia del Territorio per il controllo dei DOCFA e per i problemi relativi al classamento degli immobili.

## L'organizzazione dell'ufficio entrate del Comune / 11 (continua)

### **I supporti interni al Comune:**

- Polizia Municipale
- Ufficio tecnico
- Altri uffici

### **Le attività esternalizzabili:**

- Riscossione volontaria (funzione/servizi di supporto)
- Riscossione coattiva (quale regime dal 2015 ?)
- Recupero evasione comunale ed erariale

# Perché la gestione associata ?

- Economie di scala
- Maggiore qualità nei servizi
- Maggiore potere contrattuale con fornitori e livelli istituzionali superiori
- Volontà politica
- Possibilità di ottenere supporti e finanziamenti
- Esigenza di uno studio di fattibilità ad hoc

# Criticità della gestione associata

- Esiguità del personale
- Dimensionamento del territorio
- Riparto dei costi
- Coordinamento tra ufficio unico e singoli referenti
- Obbligatorietà di adesione alle scelte
- Difficoltà di percezione dell'importanza da parte degli amministratori
- Difficoltà distribuzione servizi telematici
- Necessità progetto in base alle funzioni e non viceversa



## Effetti positivi della gestione associata

- Qualificazione del personale
- Migliore qualità dei servizi erogati
- Migliore governance locale
- Miglioramento dei processi decisionali
- Migliori rapporti istituzionali

## Effetti positivi della gestione associata. Conclusioni

- Fornitura di servizi ad alto valore aggiunto grazie a risorse tecnologiche e professionali di livello più elevato
- La condivisione di esperienze diverse porta a servizi di maggior qualità
- Necessità di una forte leadership politica e tecnica
- Risparmi significativi per i piccoli comuni

## La gestione associata delle entrate / 1

- Necessità di uno studio di fattibilità ad hoc
- Le soluzioni possibili
- La centralizzazione delle attività di back office
- Gestione banche dati
- Emissione avvisi di pagamento e/o lettere di informazione
- Predisposizione provvedimenti
- Emissione avvisi di accertamento
- Acquisto centralizzato di beni e servizi

## La gestione associata delle entrate / 2

### Focus sulle attività principali:

- La gestione del sistema informativo
- L'attività di riscossione
- Il recupero dell'evasione
- Partecipazione al recupero dell'evasione erariale
- Il contenzioso