



COMUNE DI ALESSANDRIA

Progetto: Gestione Entrate

DELFINO & PARTNERS SPA

31 Luglio 2018

Sommario

Premessa	4
PARTE 1 – ANALISI DELLA SITUAZIONE	7
Analisi contabile	7
Analisi entrate tributarie	11
Analisi trasferimenti correnti	14
Analisi entrate extra-tributarie	16
Analisi entrate in conto capitale.....	20
Analisi entrate da accensione di prestiti e anticipazione di cassa	22
Analisi entrate da servizi per conto terzi e per partite di giro	24
Analisi entrate da partite di giro e servizi conto terzi	25
Sintesi delle principali osservazioni / criticità sulle entrate	28
Analisi delle principali criticità emerse in relazione al processo organizzativo di gestione delle entrate tributarie.....	31
La gestione del patrimonio.....	33
Le criticità connesse alla fase coattiva	34
La dotazione organica	35
PARTE 2 - REVISIONE DEL PROCESSO INTERNO	37
Premessa	37
Proposte e suggerimenti di carattere tecnico.....	39
Il miglioramento dei supporti informatici a disposizione e lo sviluppo di sistemi digitali	39
Lo sviluppo ed incrocio delle banche dati	40
Sviluppo dell’anagrafe del debitore	41
Individuazione di strumenti innovativi nel rapporto con il contribuente	42
Lo sportello virtuale.....	42
Pagamenti elettronici – Pago PA	42
Compliance.....	49
Gestione dell’attività di riscossione coattiva ed altri strumenti cautelari	50
La ricognizione ed aggiornamento della base imponibile.....	50
L’invio di solleciti di pagamento e la tempestività nei confronti dei soggetti morosi	51
Problemi relativi alle caratteristiche dei cattivi pagatori	52
Misure cautelari e istituti deflattivi	53
Modello di gestione.....	54
Ipotesi di revisione delle procedure e prospettive di miglioramento per la TARI	56
Proposte e suggerimenti di carattere amministrativo – contabile ed organizzativo.....	57
PARTE 3 - IPOTESI DI REVISIONE DEL MODELLO ORGANIZZATIVO GESTIONE E RISCOSSIONE DELLE ENTRATE PROPRIE	60
Premessa	60

Le opzioni per la gestione del servizio.....	60
Premessa normativa.....	60
Possibili assetti gestionali.....	63
Procedure di affidamento: appalto vs/concessione	64
Procedure di affidamento: regole procedurali (cenni).....	66
Modello di gestione interna	69
Punti a favore	69
Criticità	69
Gestione esterna mediante soggetto privato mediante gara	72
Punti a favore	73
Criticità	73
Verifica di servizi e convenzioni Consip in essere	73
Punti a favore	75
Criticità	75
L'affidamento del Servizio ad una Società partecipata.....	76
Creazione di una Società mista e l'affidamento a questa di tutte le attività	76
Creazione o affidamento ad una società "in house"	78
L'affidamento della riscossione coattiva.....	80
L'affidamento ad Agenzia delle Entrate – Riscossione.....	80
L'affidamento della riscossione coattiva a società esterna.....	81
L'internalizzazione della riscossione	82
Conclusioni	84

Premessa

Nell'ambito dell'incarico conferitoci dal Comune di Alessandria nel mese di aprile 2018, in materia di analisi organizzativa relativa alla gestione delle entrate proprie lo studio scrivente, nelle persone di Maurizio Delfino, Alberto Ferrari, Simone Pellegrin ha incontrato più volte i responsabili delle singole procedure di entrata, il responsabile del servizio entrate, il Dirigente finanze. L'obiettivo degli incontri è stato quello di comprendere quali siano le criticità intrinseche nel recupero delle entrate tributarie ed extratributarie ed in particolare analizzare i motivi del divario tra l'accertato e l'incassato negli ultimi anni.

Il rendiconto 2017 del Comune di Alessandria espone residui attivi totali pari a Euro 121.782.750,93, di cui Euro 45.823.060,42 da Titolo I entrate tributarie e Euro 36.751.248,89 da Titolo III entrate extratributarie, che devono essere attentamente esaminati nella loro capacità di tradursi in incasso, tenuto conto anche del trend degli anni precedenti.

In particolare, per quanto riguarda le entrate correnti proprie a Titolo I (entrate tributarie e perequative) e a Titolo III (entrate extratributarie) emergono i seguenti andamenti negli ultimi anni (importi in Euro), relative ad accertato, incassato in conto competenza e incassato in conto residui. Ricordiamo che dal 2011 lo scenario della finanza locale è cambiato, per effetto dell'entrata a regime del federalismo fiscale, che ha sostituito i trasferimenti correnti statali con il fondo di solidarietà comunale, con effetti perequativi.

Anno	Titolo I accertato (credito)	Titolo I incassato CP	Titolo I incassato RS	Titolo III accertato (credito)	Titolo I incassato CP	Titolo III incassato RS
2017	69.685.240	49.266.401	11.551.603	14.318.300	6.392.011	4.259.319
2016	72.811.653	55.056.017	8.271.823	38.647.849	20.971.291	10.236.307
2015	71.147.102	56.202.054	5.357.324	22.516.314	5.195.524	2.265.532
2014	67.017.725	55.627.210	24.079.490	23.289.996	15.833.619	5.350.841
2013	74.708.890	47.046.320	8.827.614	14.413.455	6.903.892	3.859.738
2012	75.358.362	61.161.102	4.020.889	13.335.200	7.788.242	3.548.079
2011	63.241.024	55.893.691	5.583.737	17.144.968	5.800.576	6.158.101

(La principale differenza tra l'accertato a Titolo III del 2016 e quello del 2017 è relativa alla voce, presente nel 2016, "Somme riversate dall'OSL accantonate ex art.258, comma 4 del TUEL" pari a Euro 14.383.563,77).

In materia di accertamento di entrate, occorre inoltre evidenziare la modifica del regime contabile avvenuta, a partire dal 01.01.2015, per effetto dell'entrata a regime del Dlgs

118/2011 e smi e del Dlgs 126/2014. In materia di entrate, è utile ricordare la nuova modalità di accertamento, come richiamata dai principi contabili.

L'accertamento costituisce la fase dell'entrata attraverso la quale sono verificati e attestati dal soggetto cui è affidata la gestione:

- a) la ragione del credito;
- b) il titolo giuridico che supporta il credito;
- c) l'individuazione del soggetto debitore;
- d) l'ammontare del credito;
- e) la relativa scadenza.

L'accertamento presuppone idonea documentazione e si perfeziona mediante l'atto gestionale con il quale vengono verificati ed attestati i requisiti anzidetti e con il quale si dà atto specificamente della scadenza del credito in relazione a ciascun esercizio finanziario contemplato dal bilancio di previsione. L'iscrizione della posta contabile nel bilancio avviene in relazione al criterio della scadenza del credito rispetto a ciascun esercizio finanziario. L'accertamento delle entrate è effettuato nell'esercizio in cui sorge l'obbligazione attiva con imputazione contabile all'esercizio in cui scade il credito.

Alla luce di tali modifiche, è possibile ipotizzare preliminarmente che il disallineamento, evidente negli ultimi rendiconti, tra l'accertato e l'incassato, possa essere generato sostanzialmente da tre differenti motivazioni:

- una valutazione non corretta degli accertamenti di entrata, e quindi dei residui attivi, secondo il nuovo ordinamento contabile;
- la difficoltà di incasso imputabile alle modalità operative utilizzate;
- la difficoltà di incasso imputabile a particolari situazioni dei debitori (irreperibili, con difficoltà finanziarie o che vantino crediti nei confronti dell'ente).

Obiettivo della presente analisi è quindi indagare le cause delle difficoltà di incasso e considerare possibili soluzioni, nell'ambito sia dell'attività ordinaria, sia dell'azione di recupero coattivo.

Evidenziamo per completezza che il nostro lavoro presso il settore entrate del Comune di Alessandria ha riguardato anche una fase operativa di incrocio e bonifica banche dati tributarie, per le quali sono stati fatti ulteriori incontri con i responsabili dell'ente, elaborazioni svolte sia presso l'ente sia dalla sede della società scrivente, considerazioni e suggerimenti inoltrati via mail.

In particolare l'incarico conferitoci dal Comune è articolato in tre fasi:

Fase 1: verifica procedure in ordine alle diverse forme di gestione e accertamento delle entrate tributarie; alle modalità di versamento; riscontro nelle omissioni di dichiarazione e di versamento; riscontro delle difformità dichiarative; utilizzo e incrocio banche dati; verifica comunicazioni ai contribuenti;

Fase 2: bonifica banca dati TARI e allineamento dei versamenti relativi alle annualità 2014-2015-2016-2017 propedeutico alla sistemazione delle posizioni dei debitori.

- Confronto per l'anno 2014 tra Exatio e Geri ai fini dell'emersione dei pagamenti registrati su Exatio ma non importati -su Geri e produzione di un file *excel* con cognome_nome_data pagamento_importo.
- Trasmissione al Comune del file di cui punto precedente e conseguente invio a Engineering per il caricamento massivo.
- Verifica con il Comune allineamento del "dovuto" contribuente presente su Thebit con il dovuto presente su Geri alla data del 16 aprile 2018 per favorire gli agganci.
- Verifica con Engineering estrazione 4 FILSE del "dovuto" per ciascun anno 2014-2015-2016-2017 per i soli soggetti morosi (totali o parziali), affinché il dovuto, dopo l'aggancio di cui al punto 4, coincida coincidere su Thebit e su Geri.
- Controllo e abbinamento degli incompetenti al dovuto per ciascun contribuente.
- Per i versamenti risultati ancora incompetenti, incrocio con il codice famiglia, mediante estrazione banca dati anagrafe al 30/6/2014, 30/6/2015, 30/6/2016, 30/6/2017 (per sanare i casi di versamento della moglie per il marito o del figlio per il padre).
- Generazione elenco in excel per importazione da parte di Engineering su sw Geri.
- Valutazione degli incompetenti residui, per i quali non si è proceduto ad aggancio. Eventuale caricamento manuale.
- Tramite Geri, estrazione di un elenco di potenziali solleciti (ossia i contribuenti per cui vi è differenza tra dovuto e versato).
- Controlli su elenco di cui al punto 10 confermando invio per tutte le posizioni potenzialmente ancora debitorie; sulle posizioni particolari (es. emigrati, defunti, ditte cessate) si potranno bloccare gli invii dei solleciti e si procederà a ulteriori verifiche.

Fase 3: analisi delle maggiori criticità sulle entrate tributarie ed extratributarie, sia nell'attività ordinaria, sia nell'attività di recupero coattivo.

La presente relazione è frutto del lavoro svolto in attuazione della fase uno e riguarda in particolare la fase tre. Nella prima parte sono sintetizzate le criticità rilevate in base agli incontri con gli uffici e l'attività di bonifica delle banche dati TARI; nella seconda parte sono evidenziati alcuni suggerimenti per migliorare le situazioni in essere; nella terza parte sono considerate possibili forme di riorganizzazione.

PARTE 1 – ANALISI DELLA SITUAZIONE

Analisi contabile

Per approfondire lo stato delle entrate per il comune di Alessandria, abbiamo analizzato i rendiconti a partire dall'anno 2013, le singole voci di entrata e spesa (contabilità finanziaria) ed i relativi flussi di cassa. Per l'esercizio 2018, i dati contabili analizzati risultano parziali alla data del 29 giugno 2018.

Occorre precisare che fino all'anno 2015 i dati contabili, desunti dal software in uso presso l'Ente, sono riportati secondo la normativa prevista dal D.Lgs. 267/2000, mentre a partire dall'esercizio 2016 il riferimento è il D.Lgs. 23 giugno 2011, n.118 recante "disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modifiche". La nuova normativa, oltre ad avere innovato in materia di accertamento delle entrate distinguendo il sorgere dell'obbligazione giuridicamente perfezionata dal momento dell'esigibilità, ovvero del diritto a riscuotere, a cui si collega l'imputazione in bilancio, ha introdotto l'obbligo di accantonamento a fondo crediti dubbia esigibilità per fronteggiare il rischio di insoluto. Confrontando il trend degli ultimi 5 anni, l'ente non potrà utilizzare l'intero ammontare delle entrate proprie accertate verso soggetti privati, ma soltanto la quota media esigibile. Questo significa che, a parità di entrate accertate, la capacità di spesa del Comune di Alessandria si è notevolmente ridotta, a causa proprio del rischio di insoluto.

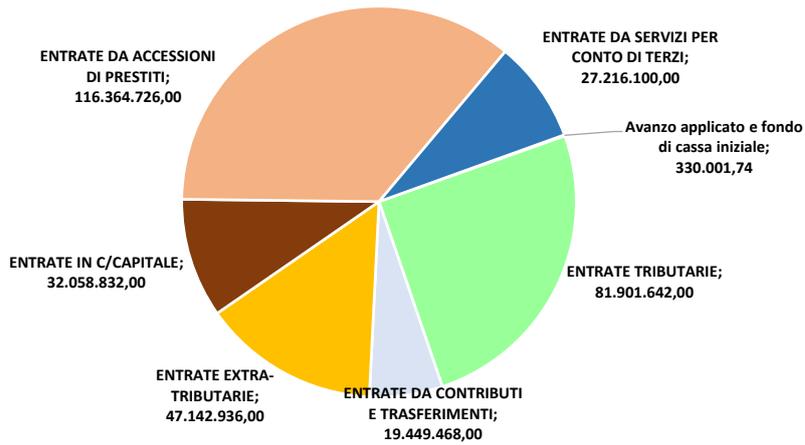
Pur tenendo conto delle novità normative introdotte, abbiamo desunto dai dati contabili confronti significativi e considerazioni, dapprima in modo aggregato, poi via via più analitico. Lo scenario di fondo, apprezzabile già dalla composizione delle entrate per titoli, evidenzia difficoltà di incasso delle entrate proprie tributarie ed extratributarie, non solo nell'ultimo anno ma sulla base di un trend che riguarda anche le annualità precedenti.

Dalle analisi condotte nella nostra fase uno, emerge che le principali criticità sono riconducibili alla fase di riscossione coattiva, laddove Equitalia, prima, e Agenzia delle Entrate - Riscossione, attualmente, non garantiscono il gettito sperato. Sicuramente è da potenziare anche la fase pre coattiva, in particolare il controllo sulla ragione del credito e sugli imponibili, il riscontro tra il dovuto e il versato, l'invio dei primi solleciti. Questa fase è rallentata dalla significativa mole di lavoro dell'attività ordinaria, affrontata dagli uffici a fatica, causa la riduzione di personale, la complessità normativa, le procedure software non integrate.

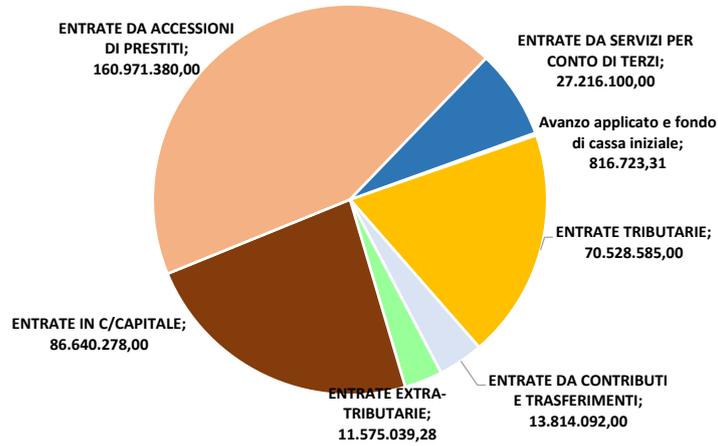
Di seguito, sono riportate analisi sulle entrate divise per aggregati e a seguire approfondimenti più analitici su capitoli che evidenziano un basso grado di riscossione.

Nei grafici e nelle tabelle sottostanti si riporta la composizione delle entrate per ciascun anno (dato finanziario di riferimento: stanziamento assestato).

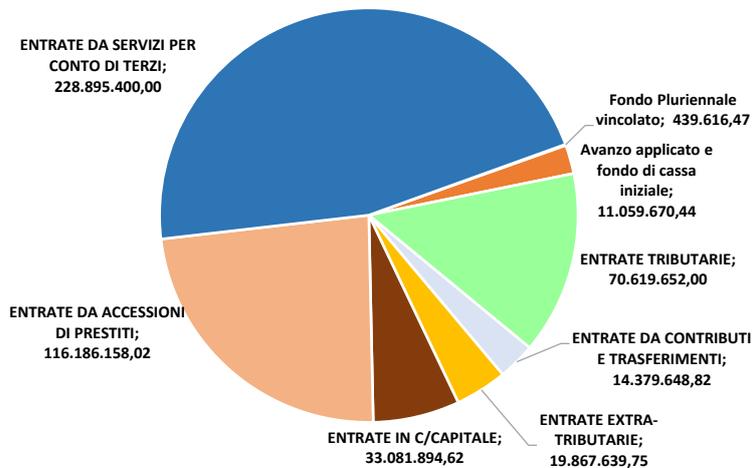
Esercizio 2013 - Composizione entrate



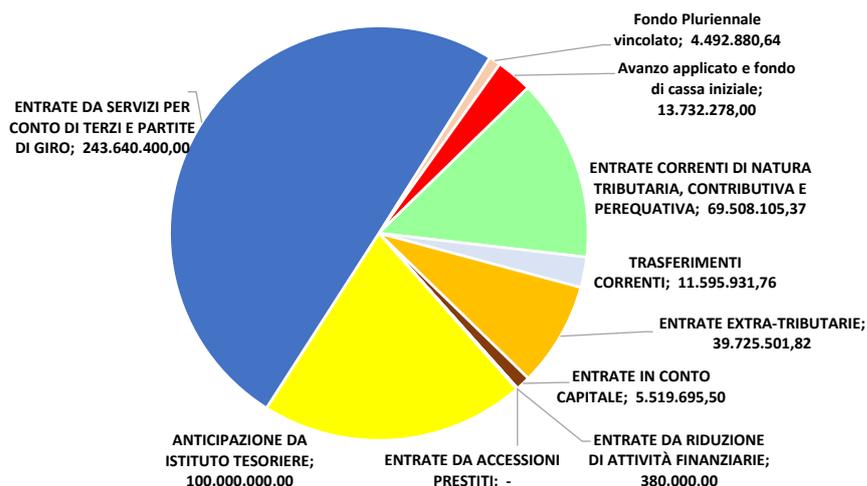
Esercizio 2014 - Composizione entrate



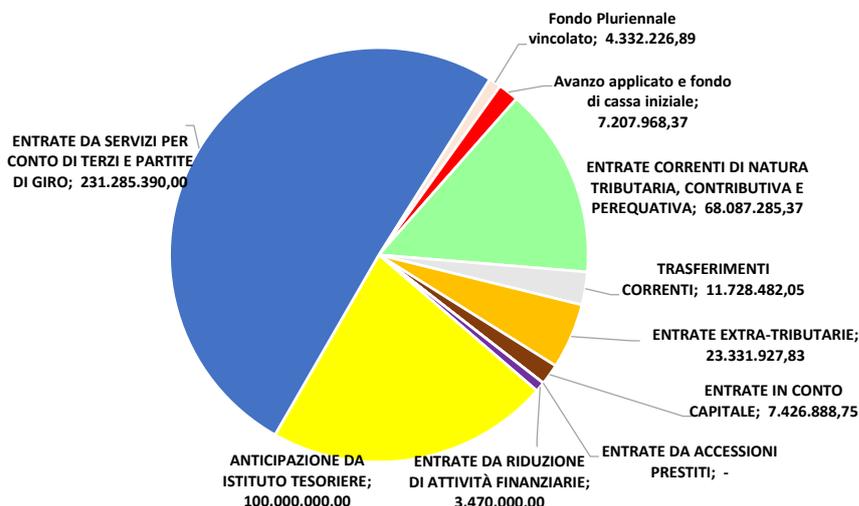
Esercizio 2015 - Composizione entrate



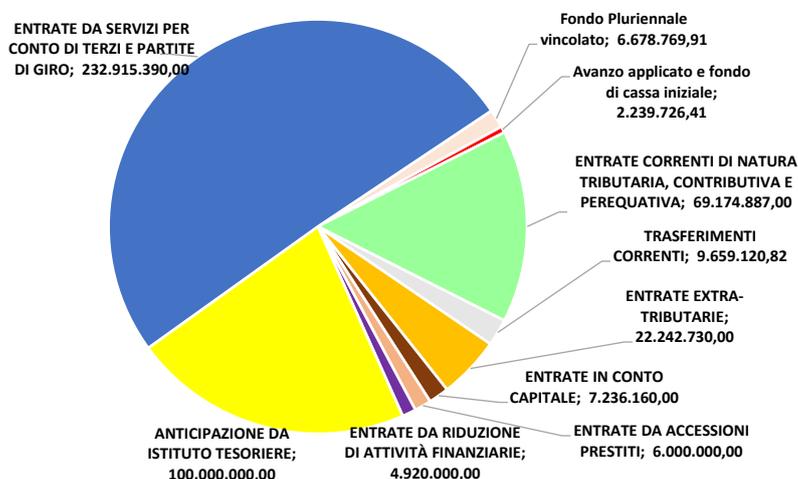
Esercizio 2016 - Composizione entrate



Esercizio 2017 - Composizione entrate

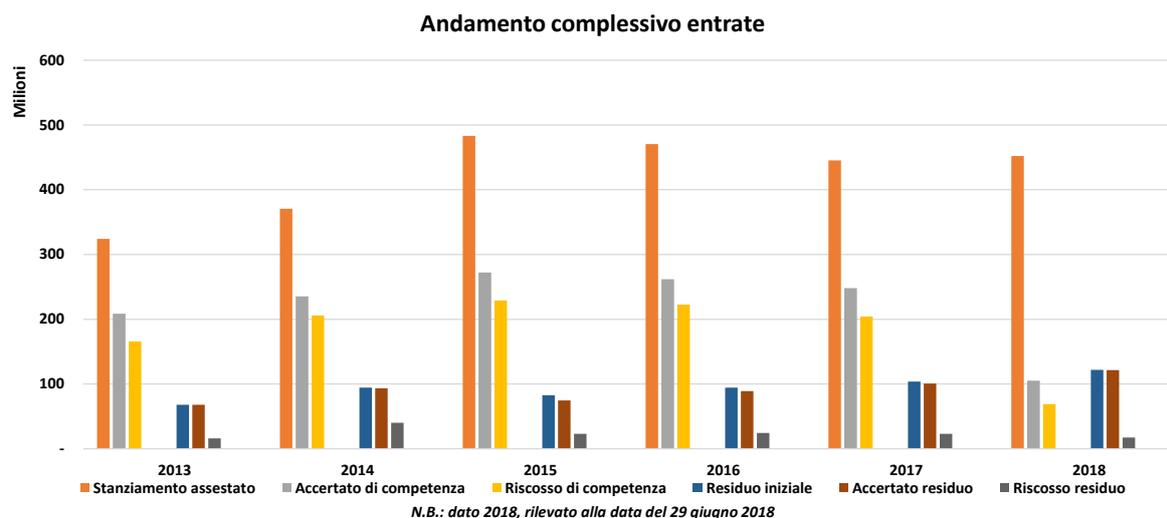


Esercizio 2018 - Composizione entrate



Nel corso degli ultimi anni la composizione e l'ammontare delle entrate ha registrato cambiamenti rilevanti, sia per effetto delle movimentazioni contabili relative alla procedura di dissesto ex art. 244 e seguenti Tuel, sia per la movimentazione di partite straordinarie. Tra queste emerge il significativo aumento delle entrate da partite di giro, in conseguenza dell'utilizzo della cassa vincolata ex art. 195 Tuel, e applicazione disposizioni di cui al punto 10.2 dell'Allegato n. 4/2 al D.Lgs 118/2011.

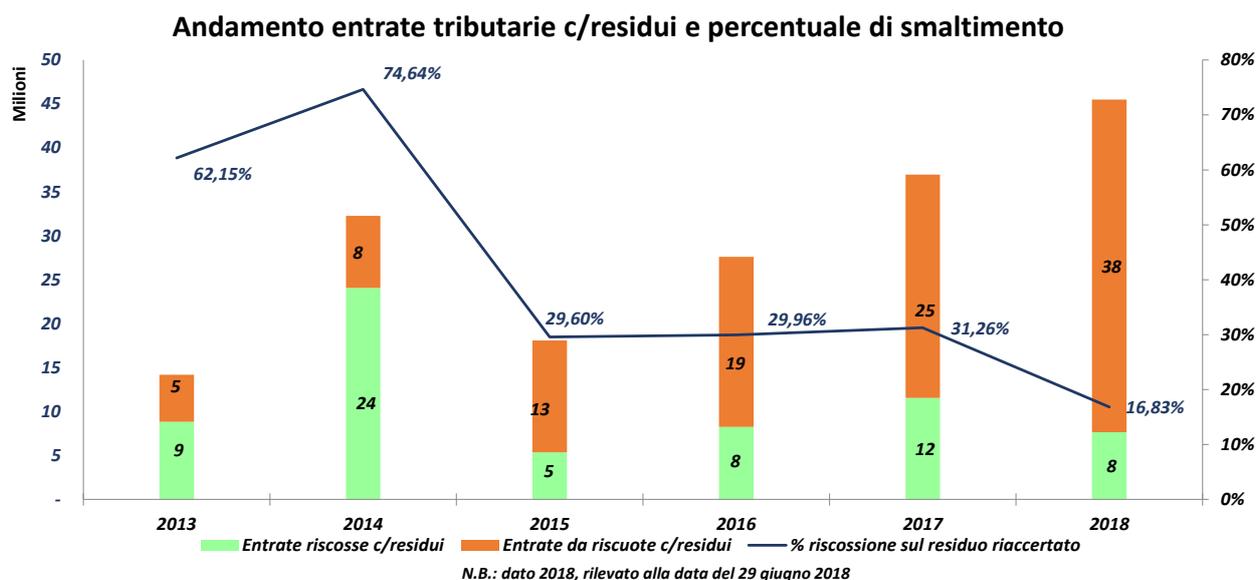
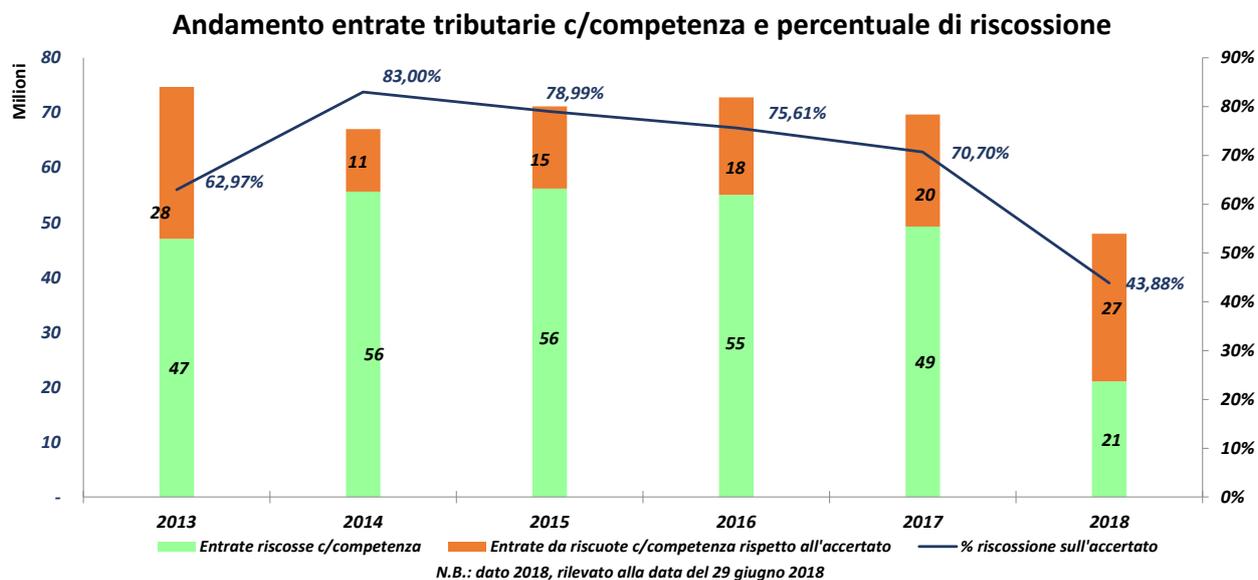
Sul totale, la percentuale di riscossione delle entrate di competenza si assesta a valori superiori all'80% mentre quella a residuo, a fronte di importi crescenti, evidenzia un trend al ribasso negli ultimi anni, come evidenziato nel grafico e nella tabella successiva.



Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato di competenza	Riscosso di competenza	% accertato competenza	% riscosso su accertato competenza
2013	324.133.704,00	208.549.087,00	165.713.617,31	64,28%	79,46%
2014	370.745.474,28	235.379.153,31	205.839.010,67	63,35%	87,45%
2015	483.030.393,21	272.280.092,25	229.176.767,43	55,06%	84,17%
2016	470.369.634,45	261.979.625,62	222.520.385,91	53,62%	84,94%
2017	445.329.974,00	248.274.845,16	204.361.611,45	55,75%	82,31%
2018	452.148.287,82	104.994.878,38	68.993.853,07	22,77%	65,71%

Esercizio	Residuo iniziale	Accertato residuo	Riscosso residuo	% riaccertato residuo	% riscosso su riaccertato residuo
2013	68.147.634,26	67.909.116,75	16.249.982,78	99,65%	23,93%
2014	94.494.603,66	93.430.827,70	40.105.479,44	98,87%	42,93%
2015	82.865.490,90	74.528.610,56	23.186.510,23	89,94%	31,11%
2016	94.445.425,15	88.931.110,42	24.494.852,92	94,16%	27,54%
2017	103.895.497,21	100.919.422,06	23.049.904,84	97,14%	22,84%
2018	121.782.750,93	121.448.376,91	17.428.508,74	99,73%	14,35%

Analisi entrate tributarie



Analisi dati:

Il confronto evidenzia come le riscossioni in conto competenza, rapportate all'accertato, seppure con una flessione a partire dall'esercizio 2014, mostrino un andamento abbastanza costante con una percentuale di riscosso superiore al 70%, indicativo del fatto che per le procedure adottate per la riscossione volontaria e spontanea delle entrate tributarie le criticità siano più contenute rispetto ad altre entrate. Tuttavia, tali percentuali sono insoddisfacenti e devono portare ad individuare soluzioni migliorative. Circa i residui, si segnala innanzitutto che a partire dal 2015, l'importo complessivo dei residui attivi a Titolo I risultante dai rendiconti è cresciuto costantemente; inoltre

la percentuale di incasso si è attestata intorno al 30% ed esprime le forti difficoltà dell'ente a riscuotere le somme a relative ad annualità precedenti, avviate alla fase di recupero coattivo.

Analisi principali capitoli:

Addizionale Comunale I.R.P.E.F.

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	10.280.000,00	10.290.110,40	7.459.465,72	72,49%	347.957,72	3.839.175,03	3.839.175,03	100,00%
2014	10.300.000,00	10.316.086,45	7.539.606,50	73,09%	-	2.830.644,68	2.829.777,57	99,97%
2015	10.287.351,00	9.688.574,04	4.409.097,64	45,51%	2.777.347,06	2.777.294,21	2.777.294,21	100,00%
2016	10.300.000,00	10.000.000,00	4.064.742,81	40,65%	5.279.476,40	5.333.801,40	5.333.801,40	100,00%
2017	9.800.000,00	9.800.000,00	3.441.579,36	35,12%	5.935.257,19	5.935.257,19	5.935.257,19	100,00%

Note: apparentemente nessuna criticità rilevata. Il dato però non deve ingannare, perché l'IMU dal 2015 è accertata per cassa. La percentuale 100% risente dell'eliminazione della parte di residuo inesigibile.

Imposta Municipale Propria - IMU

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	27.873.692,00	20.960.593,82	17.662.863,52	84,27%	-	1.196.711,99	1.196.711,99	100,00%
2014	19.355.000,00	19.070.177,41	18.636.315,32	97,72%	926,96	3.297.730,30	2.705.133,30	82,03%
2015	19.864.698,00	15.535.181,84	15.443.945,43	99,41%	862.110,90	1.026.458,09	381.631,93	37,18%
2016	20.000.000,00	22.120.747,73	22.096.090,73	99,89%	736.062,57	736.062,57	79.214,74	10,76%
2017	21.500.000,00	21.944.168,98	17.082.291,14	77,84%	681.504,83	681.504,83	644.826,16	94,62%

Note: la riscossione dell'IMU ordinaria non evidenzia particolari problematiche. Nel corso dell'esercizio 2017 sono stati smaltiti quasi la totalità dei residui presenti a bilancio. La percentuale di incasso 100% risente dell'eliminazione della parte di residuo inesigibile precedentemente esposta.

Recupero evasioni tributarie: I.C.I.

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	582.110,00	578.588,24	99.658,96	17,22%	525.541,96	525.541,96	185.280,95	35,26%
2014	450.000,00	562.612,32	85.026,49	15,11%	822.711,38	754.214,59	53.548,87	7,10%
2015	1.150.000,00	2.599.248,38	150.883,13	5,80%	1.178.251,55	712.438,01	185.447,14	26,03%
2016	900.000,00	399.588,08	38.655,13	9,67%	2.975.356,12	2.938.674,12	524.337,18	17,84%
2017	-	2.238,75	1.742,43	77,83%	2.775.269,89	2.742.347,89	758.335,22	27,65%

Note: il recupero evasione I.C.I. evidenzia percentuali molto basse a livello di riscossione, sia in c/competenza, sia in c/residui, indicativo del fatto che la riscossione coattiva attualmente non garantisce risultati apprezzabili.

Recupero evasioni tributarie: I.M.U.

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2016	1.400.000,00	2.014.372,97	167.950,09	8,34%	-	-	-	0,00%
2017	1.400.000,00	2.996.314,27	199.933,73	6,67%	1.846.422,88	1.765.854,88	357.628,38	20,25%

Note: come per il recupero dell'evasione tributaria I.C.I. anche per il recupero IMU le percentuali di riscossione sono tendenzialmente basse.

T.I.A. / TARES / TARI ordinaria

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	19.628.305,00	19.782.448,89	15.235.691,21	77,02%	6.905.401,84	5.065.817,03	2.566.483,65	50,66%
2014	20.152.924,00	19.848.836,21	14.766.409,13	74,39%	7.284.074,39	6.363.171,56	2.038.261,13	32,03%
2015	19.202.024,00	19.247.351,52	14.335.815,08	74,48%	9.359.072,63	8.880.333,23	858.971,28	9,67%
2016	18.287.699,00	18.389.305,55	12.380.676,85	67,33%	12.932.898,39	12.876.533,60	1.656.279,95	12,86%
2017	17.793.568,00	18.239.253,95	13.230.804,27	72,54%	17.228.882,35	17.209.246,94	2.090.912,88	12,15%

Note: le percentuali di riscossione risultanti sono molto basse, in particolare in conto residui, come risulta evidente dagli oltre 15 milioni ancora da riscuote a residuo risultanti dal conto consuntivo 2017.

T.I.A / T.A.R.E.S. - anni pregressi

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	624.282,00	624.281,37	-	0,00%	-	1.601.601,48	62.477,23	3,90%
2014	400.000,00	701.024,44	-	0,00%	2.163.405,62	2.163.405,62	315.622,98	14,59%
2015	650.000,00	176.009,37	100.576,39	57,14%	2.548.807,08	2.548.807,08	9.660,48	0,38%
2016	650.000,00	1.645.702,58	480.223,08	29,18%	2.614.579,58	2.614.579,58	13.796,99	0,53%
2017	500.000,00	162.914,62	27.925,21	17,14%	3.766.262,09	3.766.262,09	179.247,26	4,76%

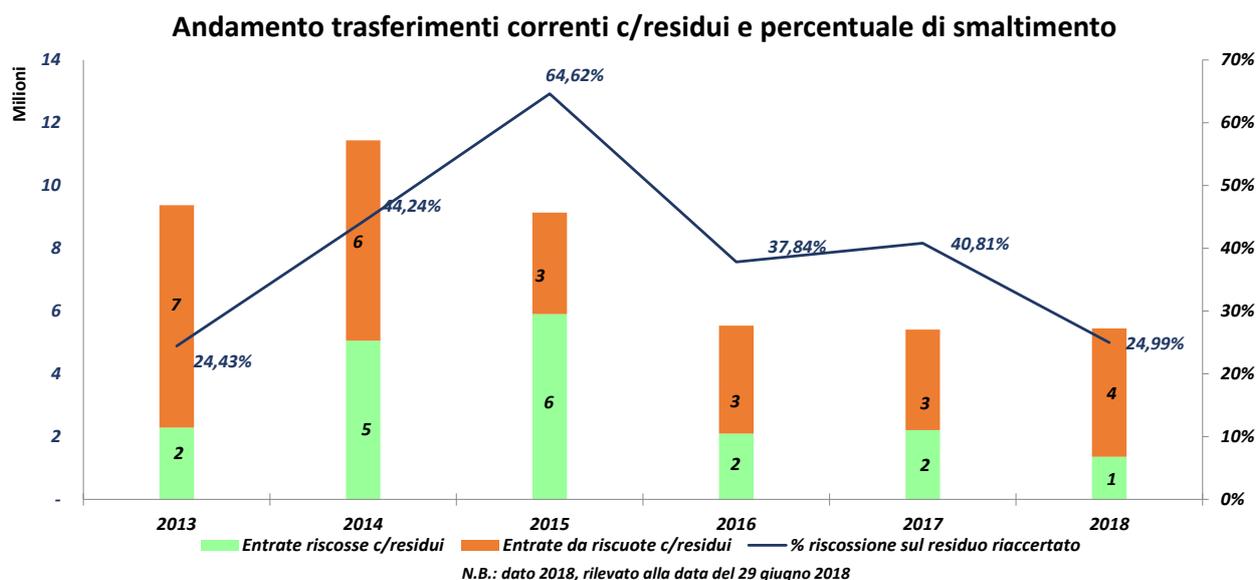
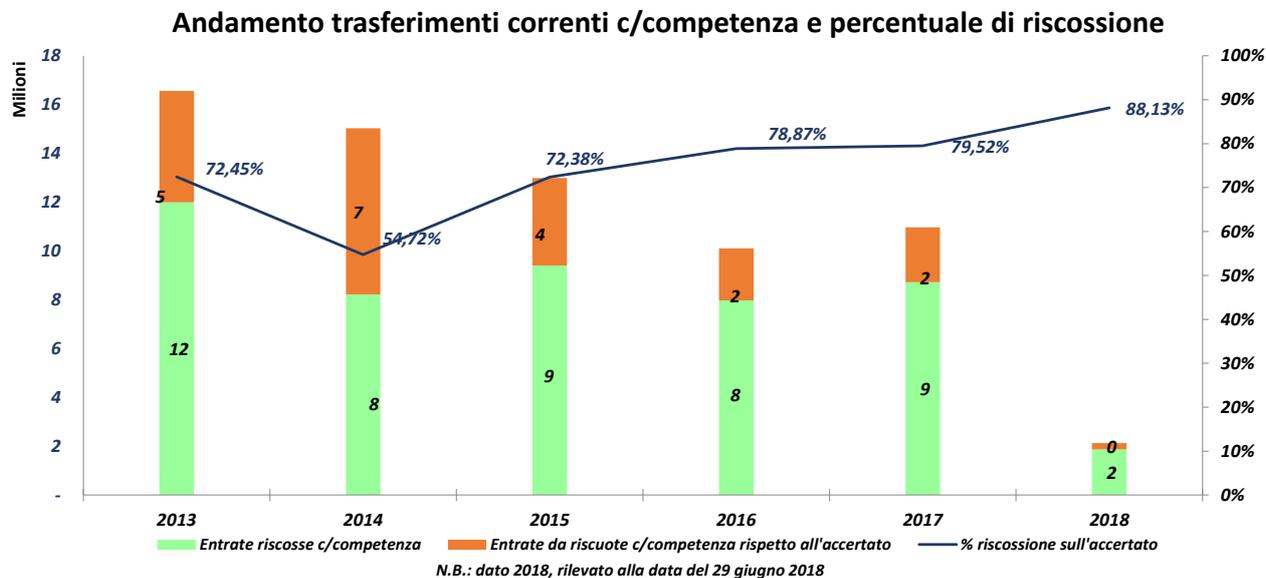
Note: le percentuali di riscossione del recupero di T.I.A. e T.A.R.E.S. risultano minime in particolare per quanto concerne gli importi presenti a residuo.

Nota di metodo:

L'analisi dei capitoli, con l'evidenza dell'accertato e dell'incassato in conto competenza e in conto residui, si basa su estrazioni effettuate dai responsabili del Comune sulla procedura contabile in essere e si riferisce agli ultimi 5 anni (2013-2014-2015-2016-2017).

Occorre poi confrontare la situazione dei capitoli, disaggregata, con i dati aggregati aggiornati in tempo reale in gestione 2018, per osservare: 1) ammontare di residui attivi eliminati e motivo dell'eliminazione; 2) azioni di recupero effettuate; 3) ammontare di residui attivi incassati a tutt'oggi.

Analisi trasferimenti correnti



Analisi dati:

Per i trasferimenti correnti, pur in un contesto di finanza pubblica tesa, con ripercussioni anche nei trasferimenti da ente a ente, si rilevano percentuali di riscossione che non evidenziano particolari criticità, anche se emergono alcuni ritardi nell'incasso di alcuni contributi statali e regionali.

Analisi principali capitoli:

Contributo Regionale per rinnovo CCNL autoferrontranvieri

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	-	-	-	0,00%	1.060.118,69	1.060.118,69	-	0,00%
2014	-	-	-	0,00%	1.060.118,69	1.060.118,69	-	0,00%
2015	893.973,84	893.973,84	-	0,00%	1.060.118,69	166.144,85	-	0,00%
2016	-	-	-	0,00%	1.060.118,69	1.060.118,69	-	0,00%
2017	-	-	-	0,00%	1.060.118,69	893.973,84	-	0,00%

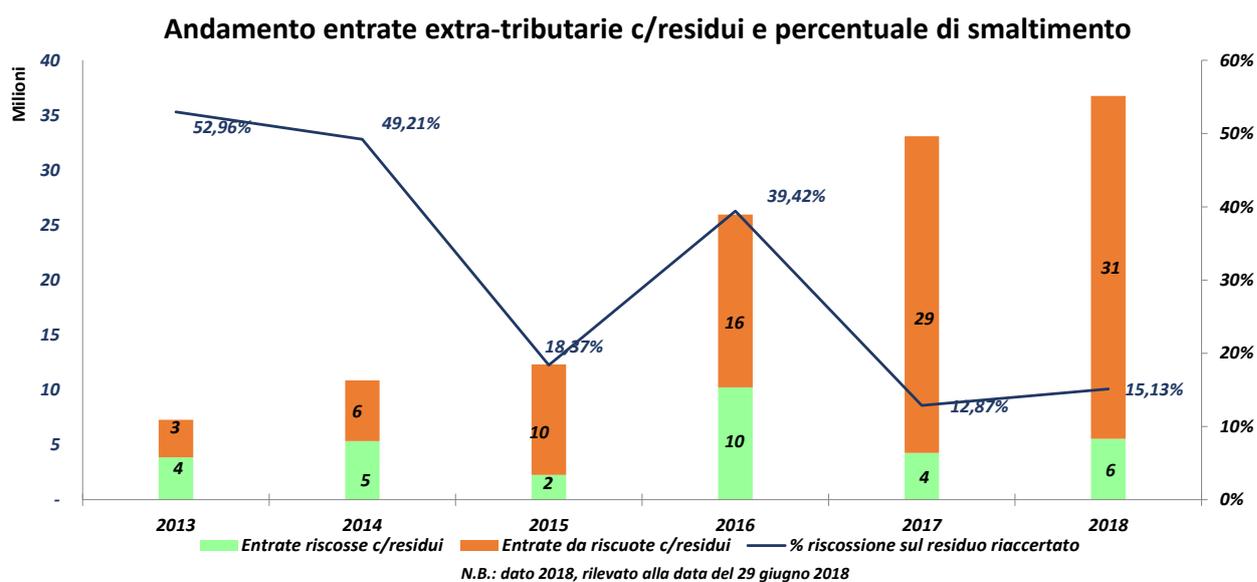
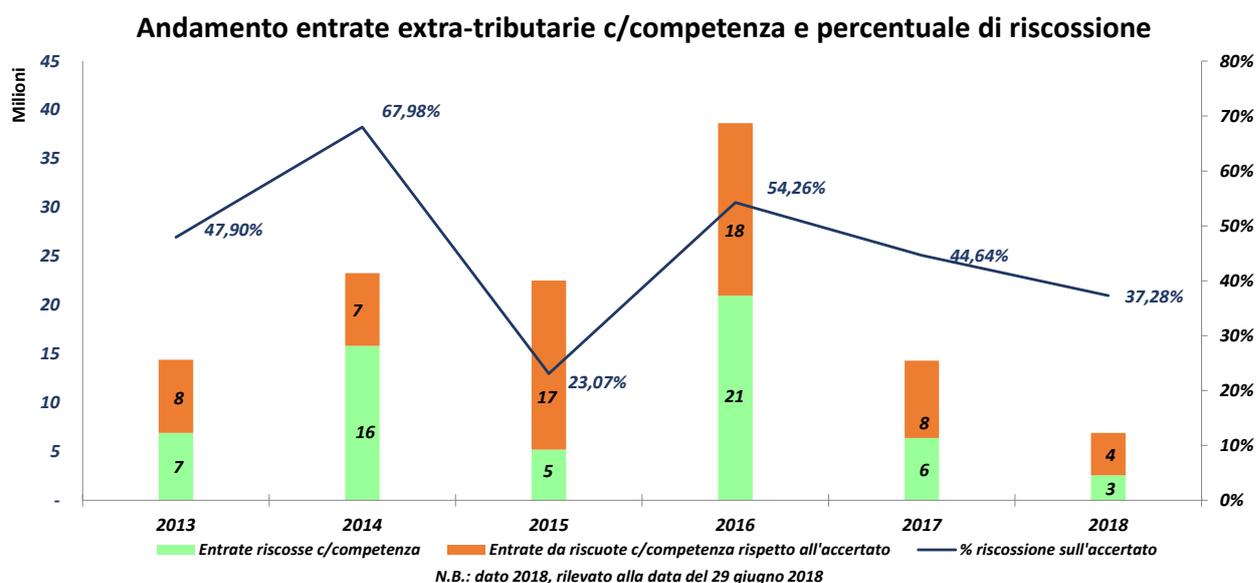
Note: mancata riscossione del contributo regionale.

Contributo statale per effetto del cumulo IMU - TASI

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2014	4.782.148,00	7.023.027,56	3.312.608,17	47,17%	-	-	-	0,00%
2015	3.980.902,00	3.980.902,11	3.980.902,11	100,00%	3.710.419,39	3.710.419,39	3.710.419,39	100,00%
2016	3.373.643,00	3.373.642,28	3.373.642,28	100,00%	-	-	-	0,00%
2017	2.641.261,67	2.643.200,27	2.643.200,27	100,00%	-	-	-	0,00%

Note: nessuna criticità rilevata.

Analisi entrate extra-tributarie



Analisi dati:

Le entrate extra-tributarie presentano numerose criticità, con un trend al ribasso della percentuale di riscossione, in particolare in conto residui.

Analisi principali capitoli:

Ammende ed oblazioni per infrazioni a regolamenti comunali, ordinanze e norme di legge: infrazioni al codice della strada

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	1.300.000,00	1.385.232,05	1.340.836,16	96,80%	104.078,61	105.164,95	101.382,50	96,40%
2014	900.000,00	870.585,36	775.672,51	89,10%	5.786,60	48.178,34	43.347,78	89,97%
2015	1.980.000,00	2.401.068,09	1.294.593,67	53,92%	56.313,27	99.743,41	95.725,66	95,97%
2016	1.980.000,00	2.554.576,49	1.096.406,02	42,92%	1.110.492,17	156.428,51	149.180,97	95,37%
2017	2.750.000,00	2.938.553,71	1.385.212,76	47,14%	1.465.418,01	1.493.717,35	336.324,10	22,52%

Note: a fronte di basse percentuali di riscossione in competenza, si rilevano valori migliori in conto residui fatta eccezione per l'esercizio 2017 che rileva un dato molto basso, segno di un recupero ancora in corso.

Ammende ed oblazioni per infrazioni a regolamenti comunali, ordinanze e norme di legge: infr. cod. strad. - riscossioni esercizi precedenti

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	600,00	600,70	600,70	100,00%	235.226,98	235.226,98	235.226,98	100,00%
2014	-	-	-	0,00%	-	-	-	0,00%
2015	-	2.067.037,25	-	0,00%	-	353.120,88	2.203,35	0,62%
2016	3.000.000,00	9.741.475,21	146.950,26	1,51%	2.417.954,78	2.408.022,78	372.206,11	15,46%
2017	6.143.000,00	514.022,66	771,07	0,15%	11.630.341,62	11.618.980,38	571.210,76	4,92%

Note: le percentuali di riscossione sono molto basse, sia per la parte di competenza, sia per la parte a residuo. Riferendosi alla riscossione coattiva, i dati evidenziano scarsi risultati nel recupero delle somme dovute all'Ente. Attualmente risultano ancora da incassare oltre 11 milioni euro sul residuo 2017.

C.O.S.A.P. gestione parcheggi da parte di A.T.M. S.p.A.

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	861.000,00	1.194.167,96	-	0,00%	-	788.378,10	-	0,00%
2014	900.000,00	781.990,00	-	0,00%	788.378,10	1.982.546,06	107.120,52	5,40%
2015	1.198.000,00	1.198.000,00	-	0,00%	2.657.415,54	2.657.415,54	103.048,79	3,88%
2016	500.000,00	500.000,00	-	0,00%	3.752.366,75	3.752.366,75	-	0,00%
2017	-	500.000,00	250.000,00	50,00%	4.252.366,75	4.252.366,75	274.590,16	6,46%

Note: la situazione è molto critica, anche a seguito del fallimento di A.T.M. S.p.A..

Canone Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche: occupazioni temporanee

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	549.500,00	549.511,54	-	0,00%	419.927,24	419.927,24	190.068,60	45,26%
2014	550.000,00	657.375,51	7.293,00	1,11%	605.031,38	779.370,18	657.023,58	84,30%
2015	500.000,00	544.926,60	136.953,24	25,13%	599.347,32	772.429,11	303.609,14	39,31%
2016	650.000,00	795.169,77	795.169,77	100,00%	876.793,33	876.793,33	-	0,00%
2017	650.000,00	650.000,00	453.343,00	69,75%	876.793,33	876.793,33	-	0,00%

Note: relativamente al capitolo in esame, si riscontra un incremento nel corso degli anni del grado di riscossione in conto competenza mentre a residuo rimangono significativi importi ancora interamente da incassare.

Canone Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche: occupazioni permanenti

Esercizio	Stanziamen- to asestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	834.900,00	869.738,17	-	0,00%	781.005,51	673.884,99	583.397,11	86,57%
2014	900.000,00	862.517,51	-	0,00%	925.452,81	960.226,05	925.452,86	96,38%
2015	1.030.000,00	1.030.000,00	7.010,45	0,68%	860.406,57	897.290,70	780.777,61	87,02%
2016	860.000,00	1.348.298,59	1.348.298,59	100,00%	1.139.502,64	1.139.502,64	-	0,00%
2017	720.000,00	748.153,00	748.153,00	100,00%	1.139.502,64	1.139.502,64	-	0,00%

Note: si riscontra un incremento nel corso degli anni del grado di riscossione in conto competenza mentre a residuo rimangono significativi importi ancora interamente da incassare (stesso importo per due anni).

Proventi sanzioni C.O.S.A.P.

Esercizio	Stanziamen- to asestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	15.000,00	21.805,30	-	0,00%	31.345,65	31.345,65	9.482,70	30,25%
2014	19.000,00	28.627,99	-	0,00%	35.899,03	43.668,25	35.899,03	82,21%
2015	50.000,00	50.000,00	-	0,00%	24.903,73	36.397,21	7.769,22	21,35%
2016	15.000,00	15.454,23	-	0,00%	78.627,99	78.627,99	-	0,00%
2017	90.872,83	220.037,00	220.037,00	100,00%	94.082,22	78.627,99	-	0,00%

Note: anche per i proventi delle sanzioni COSAP, si evidenziano difficoltà ad incassare le somme a residuo.

Censi e canoni diversi

Esercizio	Stanziamen- to asestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	131.000,00	131.874,32	1.303,97	0,99%	127.640,14	127.640,14	-	0,00%
2014	131.000,00	223.318,58	1.348,78	0,60%	127.640,14	258.210,49	130.570,35	50,57%
2015	121.695,00	111.857,47	1.348,78	1,21%	247.987,33	221.969,80	-	0,00%
2016	121.695,00	112.718,67	1.348,78	1,20%	332.478,49	332.478,49	-	0,00%
2017	121.695,00	88.123,32	3.221,13	3,66%	443.848,38	443.848,38	156.472,00	35,25%

Note: il grado di riscossione in conto competenza ed in conto residui risulta particolarmente basso.

Corrispettivo per cessione diritto in esclusiva della gestione GAS

Esercizio	Stanziamen- to asestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	1.499.122,00	1.499.122,31	-	0,00%	1.353.020,68	1.353.020,68	1.304.259,93	96,40%
2014	1.499.122,00	1.499.122,31	-	0,00%	1.547.883,06	1.547.883,06	1.547.883,06	100,00%
2015	1.499.122,00	1.499.122,31	-	0,00%	1.499.122,31	1.499.122,31	-	0,00%
2016	1.499.122,20	1.499.122,31	-	0,00%	2.998.244,62	2.998.244,62	-	0,00%
2017	1.499.123,00	1.499.122,31	-	0,00%	4.497.366,93	4.497.366,93	-	0,00%

Note: il Comune vanta crediti che, fatta eccezione per gli incassi a residuo negli anni 2013 e 2014, non sono stati realizzati. Nel corso del 2018 sono state incassate parte delle somme dovute in conto residui.

Diritti di segreteria

Esercizio	Stanziamen- to asestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	40.600,00	60.669,03	18.796,92	30,98%	36.289,66	39.556,40	19,50	0,05%
2014	80.000,00	58.731,31	13.300,62	22,65%	61.258,34	81.409,01	572,76	0,70%
2015	50.000,00	61.380,44	5.424,90	8,84%	106.207,36	121.429,87	76.059,18	62,64%
2016	-	46.561,36	6.991,66	15,02%	101.326,23	101.326,23	590,62	0,58%
2017	-	42.445,37	7.372,66	17,37%	140.305,31	140.305,31	564,20	0,40%

Note: si rilevano riscossioni molto basse sia per quanto concerne la competenza che per i residui.

Fitti reali: fabbricati comunali

Esercizio	Stanziamen- to assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	161.900,00	161.864,95	55.612,14	34,36%	60.250,00	59.277,15	27.183,41	45,86%
2014	160.000,00	151.231,75	70.463,89	46,59%	138.474,89	138.346,55	47.509,19	34,34%
2015	154.492,80	147.391,10	70.257,30	47,67%	171.605,22	88.386,46	26.853,58	30,38%
2016	150.000,00	125.406,16	46.501,15	37,08%	138.666,68	138.666,68	10.740,28	7,75%
2017	150.000,00	121.216,58	37.033,49	30,55%	206.831,41	128.687,11	35.001,43	27,20%

Note: emergono basse riscossioni in conto competenza, un continuo incremento dell'importo accertato a residuo che risulta incassato solo in minima parte.

Fitti reali: fitto terreni

Esercizio	Stanziamen- to assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	111.500,00	111.554,23	21.417,05	19,20%	26.980,47	26.980,47	15.425,10	57,17%
2014	111.000,00	105.619,23	36.604,27	34,66%	101.692,55	100.258,64	71.056,03	70,87%
2015	110.000,00	114.154,74	54.610,46	47,84%	105.044,57	98.186,94	76.099,84	77,51%
2016	111.000,00	93.507,44	44.456,36	47,54%	81.631,38	76.240,63	35.898,76	47,09%
2017	111.000,00	97.184,26	82.262,71	84,65%	89.392,95	76.061,28	67.622,43	88,91%

Note: rispetto ai fitti fabbricati, i fitti dei terreni mostrano percentuali di riscossione più elevate.

Proventi servizi cimiteriali: concessioni e operazioni cimiteriali

Esercizio	Stanziamen- to assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	1.524.800,00	1.587.892,16	1.483.719,76	93,44%	336,01	122.901,32	62.398,25	50,77%
2014	910.000,00	1.133.729,12	1.073.792,50	94,71%	60.920,14	104.172,42	103.765,40	99,61%
2015	1.315.000,00	1.181.070,09	1.080.892,46	91,52%	407,13	59.936,60	59.936,60	100,00%
2016	1.065.000,00	1.045.694,46	917.714,22	87,76%	100.177,63	100.177,63	100.177,63	100,00%
2017	1.050.000,00	894.628,53	824.186,55	92,13%	127.980,24	127.980,24	127.980,24	100,00%

Note: nessuna particolare criticità rilevata, fatta eccezione per il residuo 2013.

Rette e buoni pasto asili nido

Esercizio	Stanziamen- to assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	104.500,00	104.439,96	92.539,96	88,61%	116,94	116,94	106,94	91,45%
2014	280.000,00	308.169,60	284.945,65	92,46%	10,00	11.910,00	11.900,00	99,92%
2015	320.000,00	282.362,47	223.133,84	79,02%	6.233,96	21.747,68	17.568,91	80,79%
2016	320.000,00	276.684,25	220.653,49	79,75%	63.407,40	63.407,38	42.211,82	66,57%
2017	320.000,00	263.034,49	260.662,31	99,10%	77.226,32	77.226,32	35.155,89	45,52%

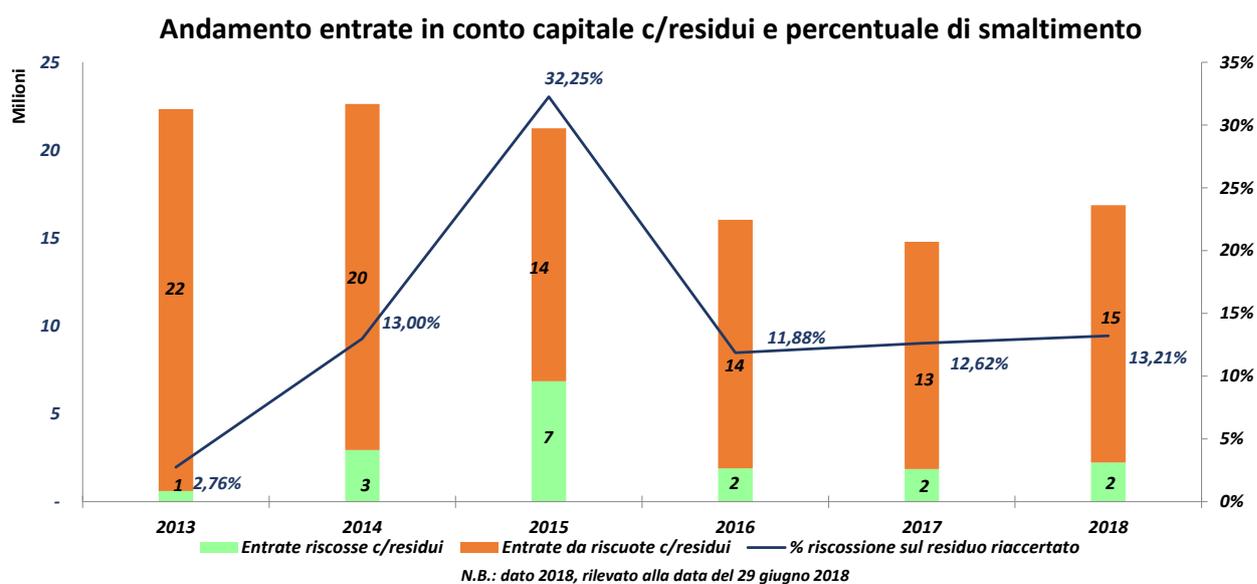
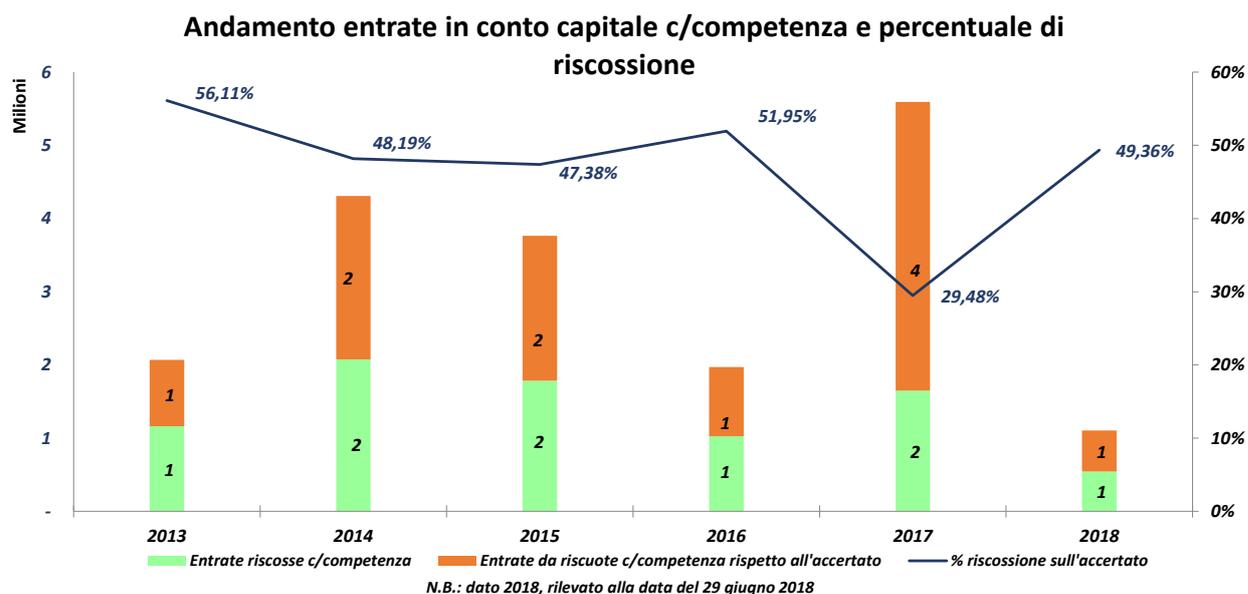
Note: le somme ancora da incassare risultano essere di importo limitato.

Rette e buoni pasto refezione scolastica

Esercizio	Stanziamen- to assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	1.980.000,00	1.974.484,67	1.066.472,89	54,01%	222.976,06	325.409,89	281.755,62	86,58%
2014	1.980.000,00	1.879.556,16	154.687,23	8,23%	43.656,27	950.566,37	566,03	0,06%
2015	1.850.000,00	2.155.881,17	130.018,50	6,03%	2.561.062,18	2.674.752,44	5.288,58	0,20%
2016	1.850.000,00	2.140.595,93	190.789,59	8,91%	4.695.326,53	4.695.482,85	3.340.693,55	71,15%
2017	1.850.000,00	2.196.926,05	79.887,50	3,64%	3.304.595,64	3.175.327,12	870.151,17	27,40%

Note: per quanto concerne rette e buoni pasto della refezione scolastica, si rilevano basse percentuali nel grado di riscossione che hanno generato un credito di oltre 4 milioni di euro residuo, in parte conseguenza di regolarizzazioni contabili non ancora effettuate nei confronti di ARISTOR.

Analisi entrate in conto capitale



Analisi dati:

Per gli anni 2015, 2016 e 2017, al fine di maggiore congruità del confronto delle entrate in conto capitale è stato preso in considerazione anche il Titolo 5 (entrate da riduzione attività finanziarie). Il confronto evidenzia come le riscossioni, rapportate all'accertato mostrino un andamento intorno al 50%. Le mancate riscossioni, in conto competenza che si trascinano anche in conto residui, sono relative a contributi statali, regionali e provinciali. L'andamento delle entrate da alienazioni non mostrano particolari problemi.

Analisi principali capitoli:

Contributi per il rilascio di concessioni edilizie e provento sanzioni amministrative relative

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	1.371.675,00	1.373.885,70	1.040.692,38	75,75%	177.278,76	177.278,76	100.583,57	56,74%
2014	1.374.319,00	1.021.828,29	710.029,24	69,49%	407.676,13	405.171,61	221.702,13	54,72%
2015	856.426,48	1.084.976,38	956.265,80	88,14%	480.891,88	424.355,01	200.016,99	47,13%
2016	1.350.000,00	745.334,73	699.758,34	93,89%	353.048,60	286.302,67	87.853,27	30,69%
2017	1.501.631,00	1.440.466,68	1.425.432,06	98,96%	244.025,79	204.101,74	79.102,84	38,76%

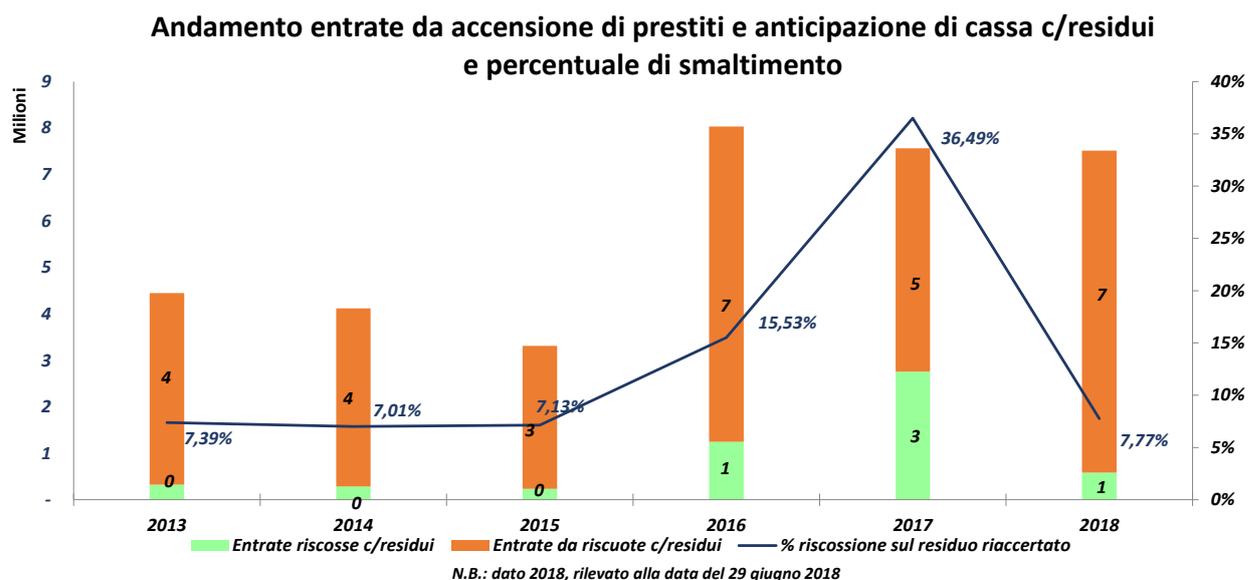
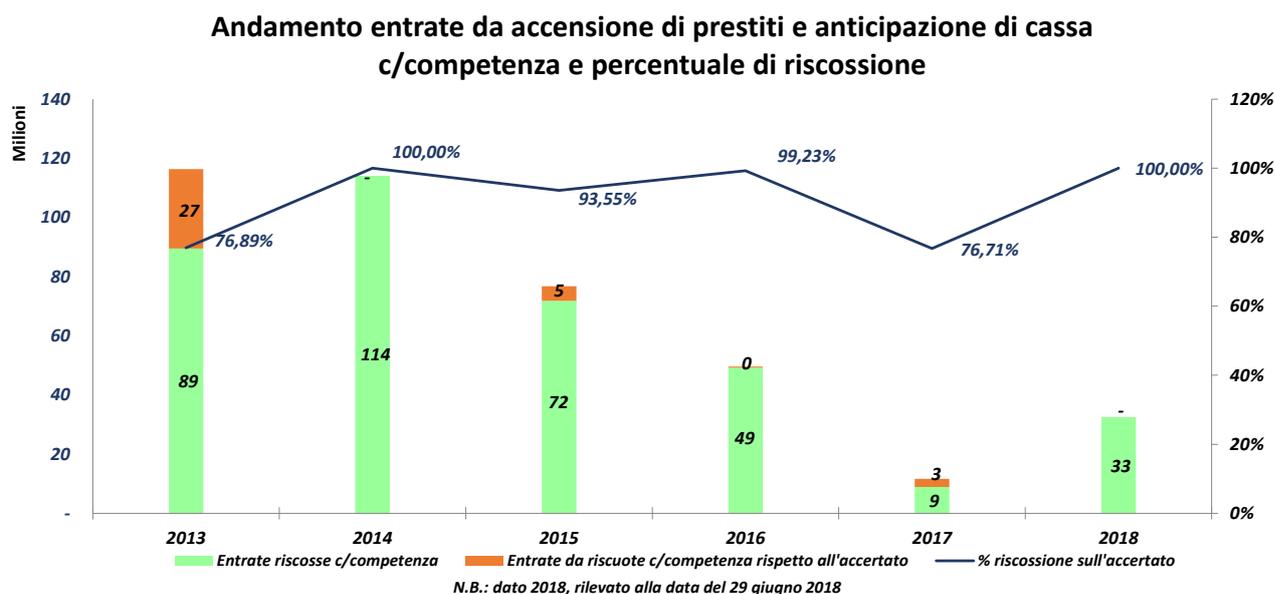
Note: l'andamento degli incassi risente anche del piano di rateizzazioni concordate con gli utenti.

Entrate provenienti da concessioni edilizie destinate a spese correnti

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	-	-	-	0,00%	434.451,00	419.811,53	244.410,83	58,22%
2014	-	-	-	0,00%	175.400,70	175.400,70	36.970,83	21,08%
2015	-	-	-	0,00%	138.429,87	134.968,41	-	0,00%
2016	-	92,63	92,63	100,00%	179.482,05	179.482,05	588,70	0,33%
2017	-	-	-	0,00%	178.893,35	126.516,07	9.421,44	7,45%

Note: si rilevano difficoltà nella riscossione dei residui.

Analisi entrate da accensione di prestiti e anticipazione di cassa



Analisi dati:

Per gli anni 2015, 2016 e 2017, al fine di maggiore congruità del confronto delle entrate in conto capitale è stato preso in considerazione anche il titolo 7 (entrate relative all'anticipo di tesoreria). Gli incassi in conto competenza risultano quasi totali rispetto alle somme accertate, in particolare per l'anticipo di tesoreria, a residuo invece la dinamica è frutto dei tempi di richiesta di somministrazione.

Analisi principali capitoli:

Anticipazioni di cassa

Esercizio	Stanziamiento asestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	100.000.000,00	73.112.833,15	73.112.833,15	100,00%	-	-	-	0,00%
2014	100.000.000,00	53.078.596,88	53.078.596,88	100,00%	-	-	-	0,00%
2015	100.000.000,00	63.747.665,67	63.747.665,67	100,00%	-	-	-	0,00%
2016	100.000.000,00	49.212.210,17	49.212.210,17	100,00%	-	-	-	0,00%
2017	100.000.000,00	8.928.914,44	8.928.914,44	100,00%	-	-	-	0,00%

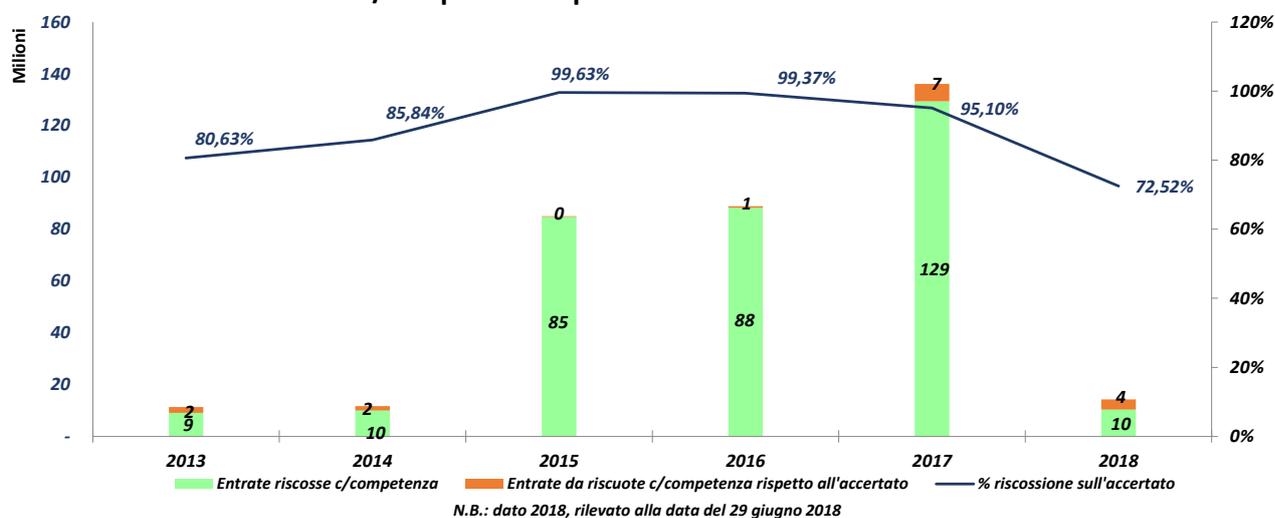
Note: nessuna criticità rilevata, poste le caratteristiche dell'entrata.

Finanziamenti per servizi generali

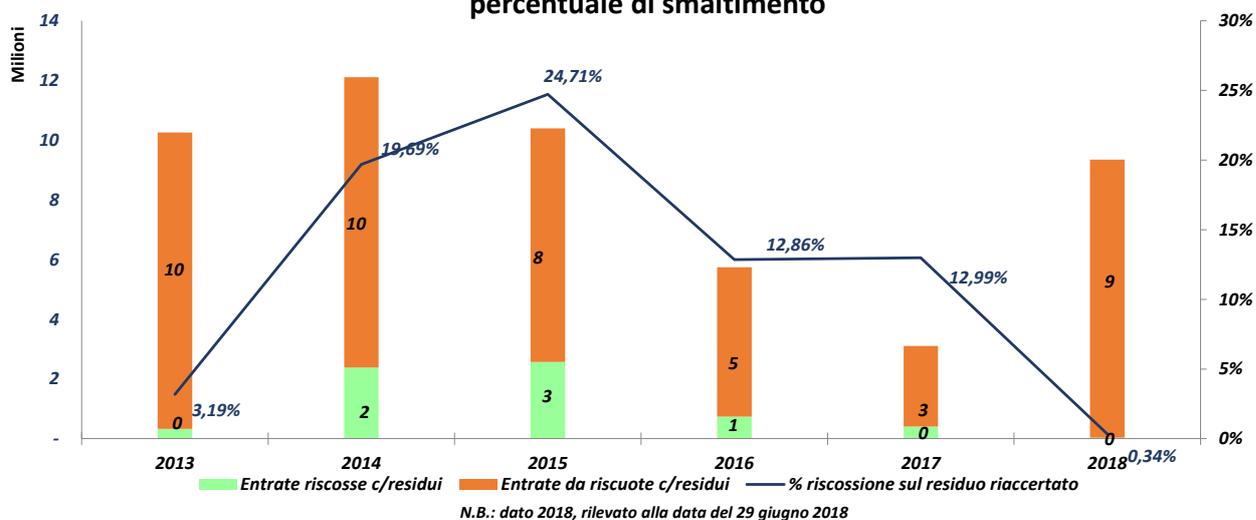
Esercizio	Stanziamiento asestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	-	-	-	0,00%	2.623.832,15	2.623.832,15	317.968,86	12,12%
2014	-	-	-	0,00%	2.305.863,29	2.305.863,29	202.311,45	8,77%
2015	5.386.158,02	4.953.318,20	-	0,00%	2.103.551,84	1.749.719,77	221.418,80	12,65%
2016	380.000,00	380.000,00	-	0,00%	6.508.684,07	6.508.684,07	1.246.793,51	19,16%
2017	1.570.000,00	811.266,09	-	0,00%	5.641.890,56	6.041.864,71	2.712.880,46	44,90%

Note: trattasi di finanziamenti non utilizzati

Andamento entrate da servizi per conto terzi e per partite di giro c/competenza e percentuale di riscossione



Andamento entrate da servizi per conto terzi e per partite di giro c/residui e percentuale di smaltimento



Analisi dati:

Le partite di giro mostrano un andamento delle riscossioni in conto competenza abbastanza elevato, mentre a residuo emergono criticità che possono presupporre un non corretto utilizzo della posta contabile. Si ricorda l'ulteriore maggiore rigore disposto dal Dlgs 118/2011 circa l'utilizzo del Titolo IX Entrata e Titolo VII spesa, come evidenziato nel punto 7 del principio contabile All. 4/2 Dlgs 118/2011. Di spicco è l'incremento degli importi previsti a bilancio a partire dall'esercizio 2015, in quanto il Comune ha dovuto contabilizzare l'utilizzo di somme vincolate ai sensi dell'art. 195 del TUEL come disposto dal punto 10 stesso principio contabile.

Analisi principali capitoli:

Rimborso spese per servizi per conto di terzi

Esercizio	Stanziamiento assestato	Accertato competenza	Riscosso competenza	% risc. su acc.	Iniziale residuo	Accertato residuo	Riscosso residuo	% risc. su residuo riacc.
2013	15.000.000,00	4.368.302,25	2.459.219,31	56,30%	5.376.612,80	6.633.577,84	103.783,02	1,56%
2014	15.000.000,00	4.675.822,54	3.377.954,83	72,24%	8.382.044,01	8.427.987,76	2.116.164,38	25,11%
2015	15.000.000,00	2.329.770,71	2.289.578,45	98,27%	6.536.384,29	7.184.524,01	2.465.713,06	34,32%
2016	15.000.000,00	492.227,09	372.195,07	75,61%	7.328.107,31	5.135.416,02	558.164,92	10,87%
2017	15.000.000,00	213.008,69	135.880,46	63,79%	4.697.283,12	2.479.244,11	1.139,79	0,05%

Note: il capitolo evidenzia percentuali molto basse relativamente alla riscossione a residui.

Analisi entrate da partite di giro e servizi conto terzi

ANNO 2017

Residuo attivo iniz.	Incasso c/residui	Residuo eliminato	Residuo attivo finale
5.568.946,14	403.857,84	2.460.200,00	2.704.888,30

Comp. Accertato	Comp. Incassato	Residuo attivo finale
136.065.925,45	129.399.977,01	6.665.928,44
Totale residui da residui e da competenza		9.370.816,74

Residuo passivo iniz.	Pagamento c/residui	Residuo eliminato	Residuo pass. finale
15.612.899,57	2.478.970,39	683.190,92	12.450.738,26

Comp. Impegnato	Comp. Pagato	Residuo pass. finale
136.065.925,45	134.641.963,03	1.423.989,42
Totale residui da residui e da competenza		13.874.727,68

ANNO 2016

Residuo attivo iniz.	Incasso c/residui	Residuo eliminato	Residuo attivo finale
8.139.659,83	738.380,63	2.395.947,07	5.005.332,13

Comp. Accertato	Comp. Incassato	Residuo attivo finale
88.849.808,37	88.286.194,36	563.614,01
Totale residui da residui e da competenza		5.568.946,14

Residuo passivo iniz.	Pagamento c/residui	Residuo eliminato	Residuo pass. finale
3.271.725,39	1.249.449,77	664.590,38	1.357.685,24
Comp. Impegnato	Comp. Pagato	Residuo pass. finale	
88.849.808,37	75.594.594,04	14.255.214,33	
Totale residui da residui e da competenza			15.612.899,57

ANNO 2015

Residuo attivo iniz.	Incasso c/residui	Residuo eliminato	Residuo attivo finale
11.377.350,46	2.567.889,50	984.437,52	7.825.023,44

Comp. Accertato	Comp. Incassato	Residuo attivo finale
85.075.540,61	84.760.904,22	314.636,39
Totale residui da residui e da competenza		8.139.659,83

Residuo passivo iniz.	Pagamento c/residui	Residuo eliminato	Residuo pass. finale
4.683.462,79	2.452.034,22	528.076,18	1.703.352,39
Comp. Impegnato	Comp. Pagato	Residuo pass. finale	
85.075.540,61	83.507.167,61	1.568.373,00	
Totale residui da residui e da competenza			3.271.725,39

ANNO 2014

Residuo attivo iniz.	Incasso c/residui	Residuo eliminato	Residuo attivo finale
12.117.866,35	2.383.299,23	11.717,42	9.722.849,70

Comp. Accertato	Comp. Incassato	Residuo attivo finale
11.682.341,92	10.027.841,16	1.654.500,76
Totale residui da residui e da competenza		11.377.350,46

Residuo passivo iniz.	Pagamento c/residui	Residuo eliminato	Residuo pass. finale
5.589.057,77	3.487.438,71	40.959,74	2.060.659,32
Comp. Impegnato	Comp. Pagato		Residuo pass. finale
11.682.341,92	9.059.538,45		2.622.803,47
Totale residui da residui e da competenza			4.683.462,79

ANNO 2013

Residuo attivo iniz.	Incasso c/residui	Residuo eliminato	Residuo attivo finale
10.251.811,36	326.956,32	534,07	9.924.320,97

Comp. Accertato	Comp. Incassato	Residuo attivo finale
11.323.518,28	9.129.972,90	2.193.545,38
Totale residui da residui e da competenza		12.117.866,35

Residuo passivo iniz.	Pagamento c/residui	Residuo eliminato	Residuo pass. finale
4.826.372,59	2.896.350,49	===	1.930.022,10
Comp. Impegnato	Comp. Pagato		Residuo pass. finale
11.323.518,28	7.664.482,61		3.659.035,67
Totale residui da residui e da competenza			5.589.057,77

Si rileva negli ultimi anni 2017 – 2016 – 2015 un elevato ammontare di residui attivi eliminati.

Sintesi delle principali osservazioni / criticità sulle entrate

Sulla base dell'analisi contabile, riportiamo quindi, in forma tabellare, le osservazioni e le principali criticità riscontrate per le varie entrate.

Entrata	Osservazioni e criticità	Modalità e procedure di riscossione	Software utilizzato
Recupero evasioni tributarie: I.C.I.	Percentuali molto basse a livello di riscossione, sia in c/competenza che in c/residui, indicativo del fatto che la riscossione coattiva attualmente non garantisce risultati apprezzabili	Riscossione coattiva attraverso elaborazione per ruolo Agenzia Entrate	THEBITWEB- NETTUNO (ENGINEERING TRIBUTI SPA)
Recupero evasioni tributarie: I.M.U.	Percentuali molto basse a livello di riscossione, sia in c/competenza che in c/residui, indicativo del fatto che la riscossione coattiva attualmente non garantisce risultati apprezzabili	Riscossione coattiva attraverso elaborazione per ruolo Agenzia Entrate	THEBITWEB- NETTUNO (ENGINEERING TRIBUTI SPA)
T.I.A. / TARES / TARI ordinaria	Percentuale di riscossione poco superiore al 70% per la riscossione in conto competenza, intorno al 10% per quella in conto residui, con conseguente incremento delle somme presenti a bilancio ancora da riscuotere	invio avviso di pagamento tramite posta ordinaria	THEBITWEB- NETTUNO (ENGINEERING TRIBUTI SPA)
T.I.A / T.A.R.E.S. - anni pregressi	Percentuali molto basse a livello di riscossione, sia in c/competenza che in c/residui, indicativo del fatto che la riscossione coattiva attualmente non garantisca risultati apprezzabili	Riscossione coattiva attraverso elaborazione per ruolo Agenzia Entrate	THEBITWEB- NETTUNO (ENGINEERING TRIBUTI SPA)
Ammende ed oblazioni per infrazioni a regolamenti comunali, ordinanze e norme di legge: infr. cod. strad. - riscossioni esercizi precedenti	Percentuali di riscossione relativamente basse, sia per la parte di competenza che per la parte a residui. Essendo relativa alla riscossione coattiva, i dati evidenziano scarsi risultati nel recupero delle somme dovute all'Ente	Riscossione coattiva attraverso elaborazione per ruolo Agenzia Entrate	

Entrata	Osservazioni e criticità	Modalità e procedure di riscossione	Software utilizzato
C.O.S.A.P. gestione parcheggi da parte di A.T.M. S.p.A.	Riscossioni minime in conto competenza che nel corso degli anni hanno generato un credito per il Comune di oltre 4 milioni di euro in conto residui, causa fallimento ATM	----	Il servizio di accertamento e riscossione del canone è gestito dall'I.C.A. S.r.l.
Canone Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche: occupazioni temporanee	Percentuali di riscossioni in conto competenza ottime, si rilevano problematiche relative alle somme ancora presenti a bilancio che derivano da esercizi precedenti al 2016	In contanti allo sportello, con carta Bancomat, ovvero mediante versamento su conto corrente postale	Il servizio di accertamento e riscossione del canone è gestito dall'I.C.A. S.r.l.
Canone Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche: occupazioni permanenti	Percentuali di riscossioni in conto competenza ottime, si rilevano problematiche relative alle somme ancora presenti a bilancio che derivano da esercizi precedenti al 2016	Tramite conto corrente postale	Il servizio di accertamento e riscossione del canone è gestito dall'I.C.A. S.r.l.
Canone Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche: proventi e sanzioni	Percentuali di riscossione molto elevate in conto competenza nel 2017, si rilevano problematiche relative alle somme ancora presenti a bilancio che derivano da esercizi precedenti al 2016	----	Il servizio di accertamento e riscossione del canone è gestito dall'I.C.A. S.r.l.
Diritti di segreteria	Basse percentuali di riscossione sia in competenza sia a residuo	Assegno Bancario Contanti Carta di Credito Bancomat	Non viene utilizzata alcuna procedura software per la gestione dell'entrata
Fitti reali: fabbricati e terreni	Le basse riscossioni in conto competenza provocano un continuo incremento dell'importo a residuo che risulta incassato solo in minima parte	Lista di carico, Riscossione coattiva attraverso elaborazione per ruolo Agenzia Entrate	Non viene utilizzata alcuna procedura software gestionale integrata
Rette e buoni pasto refezione scolastica	Percentuali minime nel grado di riscossione che hanno generato un credito di oltre 4 milioni di Euro presente nel	Invio avviso di pagamento tramite posta ordinaria, la chiusura della posizione debitoria avviene con il pagamento in contanti o	EAT AT SCHOOL - ARISTOR S.r.l. – Q SAVE S.p.a.

Entrata	Osservazioni e criticità	Modalità e procedure di riscossione	Software utilizzato
	bilancio 2018 a residuo, in parte derivanti da mancati regolarizzi contabili nei confronti di Aristor	bancomat presso negozi convenzionati e Aristor, con bollettino conto corrente postale oppure attraverso la riscossione coattiva	

Analisi delle principali criticità emerse in relazione al processo organizzativo di gestione delle entrate tributarie.

Con riferimento alle entrate tributarie il confronto dei dati relativi all'accertamento e all'incasso ha fatto emergere i problemi maggiori sul versante della Tassa Rifiuti e nel recupero coattivo (v. par precedente), mentre pochi problemi sono riscontrabili negli altri tributi gestiti direttamente, come l'IMU e l'addizionale comunale IRPEF. I tributi minori (ICP, Cosap, Diritti pubbliche affissioni) sono gestiti tramite affidamento a concessionario, dove si verificano criticità per quanto riguarda l'incasso in conto residui.

In particolare, la prima criticità rilevata per la TARI è il disallineamento temporale tra annualità oggetto della mancata entrata e il momento in cui l'ufficio entrate interviene per ridurre le morosità. Ad oggi non sono ancora stati sollecitati i mancati incassi relativi agli anni 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, le cui scadenze ordinarie sono già scadute. La causa di questo rallentamento è dovuta a due problematiche strettamente interconnesse:

- da un lato la gestione software dell'entrata che appare incomprensibilmente scollegata rispetto alla gestione informatica delle posizioni debitorie: sono infatti presenti due diversi programmi, non allineati tra loro automaticamente, l'uno deputato alla definizione della soggettività passiva e dei cespiti alla stessa collegati e l'altro in grado di gestire la sola fase della riscossione;
- dall'altro i mancati collegamenti tra flussi di versamento e posizione debitoria che rendono incerta qualsiasi attività di sollecito di versamento: posto che il collegamento manuale avrebbe comportato tempi molto lunghi (quantificati in circa 6 mesi per due unità di personale) il Comune ha scelto di affidarsi a soggetto esterno per lo svolgimento delle attività di riconciliazione dei versamenti.

Fino a quando tutti i versamenti definiti "incompetenti" cioè non collegabili ad alcuna situazione passiva non sono stati interamente agganciati l'ufficio entrate ha ritenuto di non provvedere al sollecito delle somme non versate. Ciò avrebbe comportato il dilungamento dei tempi di riscossione ed i conseguenti rischi di non poter più rintracciare i soggetti passivi di annualità pregresse, ampliando ancor di più i rischi connessi alla realizzazione dell'entrata.

Un'altra criticità rilevata nella gestione ordinaria, che ha comportato anche un tasso di riscossione volontaria decisamente migliorabile, è data dalle carenze in ordine all'aggiornamento costante della base imponibile anche mediante l'incrocio con banche dati esterne: sono state di fatto trascinate da un anno all'altro molteplici posizioni debitorie connesse con soggetti defunti o trasferiti o società non più attive, quali, ad esempio, in liquidazione. Una carezza negli strumenti software che consentano una periodica attività di pulizia delle posizioni indebite, da questo punto di vista, comporta un elevato rischio di alterazione del totale tributo atteso: in particolare in fase di predisposizione delle tariffe, la presenza di posizioni debitorie cessate non correttamente trattate comporta un disallineamento tra la platea dei debitori effettiva e quella teorica presa a base per le elaborazioni.

Dall'opposto punto di osservazione, la limitata attività di ricerca dell'evasione tributaria comporta la mancata iscrizione di soggetti inadempienti che però dovrebbero essere oggetto di tassazione: l'attività di bonifica e accertamento è stata frenata anche dall'assenza di una ripartizione ben definita dei vari compiti all'interno dell'ufficio oltre che dalla mancanza di interpolazione dei dati con altri che dovrebbero essere a disposizione dell'ente. Come suggerito anche durante gli incontri, un controllo mirato e tempestivo della documentazione dell'ufficio anagrafe potrebbe fare emergere situazioni di inadempienza diffusa. Tuttavia anche tale documentazione non può essere utilizzata per lo meno con immediatezza, non essendo ancora stata digitalizzata. La causa di questa mancanza è dovuta principalmente all'assenza di personale preposto a svolgere questa mansione che, qualora effettuata con regolarità, garantirebbe indubbi vantaggi all'ente in termine di accertamenti per omessa dichiarazione.

La principale motivazione della difficoltà di gestione delle variazioni anagrafiche è costituita dalla ancora limitata funzionalità di un processo che porti il contribuente che denuncia una modifica agli uffici demografici ad effettuare contestualmente anche una dichiarazione di variazione della Tassa Rifiuti: laddove tale procedura è stata introdotta, sono emersi un miglior grado di aggiornamento delle informazioni nella banca dati con un risparmio di tempo per il contribuente e una minore necessità di attività di controllo successiva, che invece allo stato attuale si rende del tutto fondamentale. L'attività è da potenziare, non può essere limitata solamente ai cambi di residenza.

Quanto appena detto trova però un ostacolo importante nelle conseguenze generate dall'affidamento esterno della riscossione ordinaria: a far data dall'anno di imposta 2018, da quando cioè è stata esternalizzata la riscossione ordinaria del tributo, il contribuente che si presenta allo sportello per presentare una dichiarazione di variazione non potrà ottenere immediatamente un ricalcolo della TARI dovuta, come invece avveniva in passato con la gestione diretta; il soggetto, nel caso in cui l'importo dovuto vari a seguito della dichiarazione, dovrà recarsi presso la sede di Agenzia Entrate per una rettifica oppure, nel caso in cui gli spetti un rimborso, dovrà depositare una pratica di richiesta presso l'ufficio protocollo (in quanto le compensazioni, a causa dell'esternalizzazione, non paiono più praticabili).

Tra le maggiori cause di mancati tempestivi riscontri all'utenza si rileva una certa limitazione nelle funzionalità del software in uso: il personale dedicato all'attività di sportello, ha la facoltà di gestire solo uno dei due software dedicati alla gestione del tributo, non potendo seguire la fase della riscossione: ai contribuenti che presentino una dichiarazione, il personale preposto non può fornire riscontro immediato, non potendo rettificare immediatamente la situazione debitoria. La scelta di un affidamento della riscossione all'esterno per l'anno 2018 non ha fatto che ampliare il distacco tra chi rileva le variazioni intervenute in capo all'utenza e che è chiamato a riscuotere il tributo, generando anche situazioni comprensibilmente non allineate che comportano confusione anche nei confronti dell'utenza. È inoltre certamente migliorabile l'aspetto relativo alle variazioni anagrafiche che hanno incidenza nella banca dati del tributo: si pensi che fino a quando il software di gestione TARI non viene aggiornato con le risultanze dell'anagrafe, gli operatori sono impossibilitati a generare nuove situazioni debitorie, pur in

presenza di dichiarazione. L'attesa dello scambio dati si può protrarre anche per mesi generando un insostenibile carico di lavoro al momento dell'aggiornamento, cioè quando diviene possibile il caricamento delle nuove posizioni, momento nel quale dovrà essere recuperato quanto lasciato in sospeso.

In ultimo è doveroso sottolineare che tramite lo strumento regolamentare sono state introdotte disposizioni che potrebbero comportare complicazioni nella gestione ordinaria del tributo: è bene non dimenticare che le variazioni anagrafiche annuali che a vario titolo incidono sulla quantificazione del tributo dovuto da ciascun contribuente superano il numero di 5.000 in un solo anno. L'importazione di tali informazioni all'interno della banca dati dell'ente, se non semplificato, comporta una mole di lavoro elevata, che può generare effetti negativi sulla procedura.

La gestione del patrimonio

L'Ufficio patrimonio gestisce la parte tecnica del patrimonio immobiliare. E' formato da 6 persone, con profilo tecnico, di cui due addetti alla cartografia, che riversano un grande impegno nel loro lavoro pur non disponendo di strumenti adeguati.

L'Ufficio gestisce:

- n. 332 unità immobiliari, di cui 223 indisponibili, 51 disponibili, 58 demaniali (monumenti, fontane, cimiteri).
- 700 mappali terreni demaniali; 811 strade; 462 terreni indisponibili; 333 terreni disponibili.

Le criticità rilevate sono:

- l'assenza di figure amministrative che possano supportare nella gestione contabile, amministrativa e fiscale dei beni, ad esempio per quanto riguarda le procedure amministrative contabili, in specie a seguito delle novità del D.Lgs. 118/2011, l'inquadramento dei contratti e/o la determinazione del valore di locazione/concessione, o per gli adempimenti di tipo amministrativo e fiscale (registrazione dei contratti, gestione IVA del patrimonio), o per le procedure di affidamento dei contratti stessi;
- la scarsa dotazione informatica a supporto. Manca infatti una procedura software integrata. Tutte le procedure patrimoniali sono gestite in Excel, senza alcuna procedura software, tantomeno integrata con altri archivi. Manca quindi l'integrazione con le anagrafiche patrimoniali, i contratti attivi e passivi ed il bilancio. L'aggiornamento dell'inventario è fatto una volta l'anno, mediante procedure obsolete non integrate con il servizio contabilità economico patrimoniale dell'ente.

L'ufficio non riesce poi a seguire tempestivamente le procedure di gara che, per orientamento della magistratura contabile consolidatosi da tempo e oggi con la modifica all'art. 4 del D.Lgs. 50/2016 (Codice dei Contratti), sono ormai necessarie anche per i contratti attivi, per rispettare i principi generali, tra cui l'economicità e la trasparenza dell'attività amministrativa.

Si riscontra a tal proposito uno scarso raccordo con il settore affari generali, e la decisione dell'amministrazione di decentrare l'ufficio gare ha aumentato le difficoltà operative.

Serve quindi in *primis* una figura amministrativa dedicata nonché un software integrato con l'attività amministrativa e la contabilità economico patrimoniale. Gli Uffici non ravvisano necessità di esternalizzazione dell'attività, ma serve una maggiore collaborazione interna.

Le criticità connesse alla fase coattiva

La principale criticità rilevata è direttamente connessa con lo strumento prevalentemente utilizzato per il recupero coattivo, ovvero il ruolo (ai sensi del D.P.R. 602/1973) a cui il Comune fa quasi esclusivamente ricorso. Non è invece utilizzato se non in rari casi il decreto ingiuntivo, che sarebbe meglio adattabile a talune fattispecie di entrata, in particolare patrimoniali.

Rileviamo inoltre che gli uffici, una volta completato il lavoro istruttorio per l'inoltro della documentazione a ADER (Agenzia delle Entrate Riscossioni - ex Equitalia) ritengono esaurito il loro compito, creandosi così di fatto uno scollegamento tra le fasi di riscossione ordinaria e di predisposizione dell'istruttoria e la successiva fase coattiva. E' invece importante che il concessionario nazionale della riscossione sia costantemente seguito dagli uffici comunali, anche al fine di stimolarne l'azione.

Il dato così elevato di morosità va indagato nella capacità di introitare le somme coattivamente, in particolare sulle entrate tributarie e su quelle relative alle sanzioni amministrative e del codice della strada. Per altre tipologie di entrate correlate a servizi (es. mensa, fitti) è importante procedere con tempestivi solleciti al debitore o prevedere norme regolamentari che inibiscano l'utente dalla fruizione del servizio in caso di morosità, come già fatto in alcuni casi.

I limiti strutturali dell'Agente nazionale della Riscossione e le criticità nei rapporti con i Comuni sono emersi soprattutto negli ultimi anni, complice forse anche il non chiaro quadro normativo e il continuo rinvio operato dal legislatore circa la definizione del ruolo e dei compiti dello stesso Agente nazionale. In particolare, si rilevano le seguenti criticità:

- il basso tasso di realizzazione: la riscossione delle somme in forma coattiva da parte di Equitalia non raggiunge livelli soddisfacenti attestandosi ad un tasso inferiore al 10% (a titolo puramente informativo, ricordiamo che alcuni Comuni hanno vinto contenziosi con Equitalia, imputando la scarsa efficacia dell'azione condotta dal concessionario).
- la bassa propensione ad investire in risorse mirate a legare l'attività di recupero coattivo al territorio: la nazionalizzazione dell'Agente della Riscossione ha portato lo stesso ad allontanare i centri decisionali dalle aree provinciali, tendendo all'accentramento ed in una fase delicata come quella relativa alla riscossione forzata l'assenza di un legame con il territorio rappresenta una strategia debole;
- i sempre più frequenti casi di errori formali e di notifica, che hanno determinato la vittoria delle liti da parte dei contribuenti;

- la scarsa conoscibilità da parte degli uffici comunali delle procedure intraprese su ciascun singolo credito, dal momento che gli strumenti informatici introdotti ormai anni fa, non garantiscono più il perfetto monitoraggio delle fasi coattive. Le direzioni del Comune dovrebbero essere in condizione di poter richiedere l'accesso alle informazioni inerenti lo stato delle proprie partite, esigendo una tracciabilità trasparente di ciascun credito.

Più è elevato l'importo delle somme iscritte a ruolo coattivo maggiori sono gli effetti negativi sul bilancio di eventuali inefficienze dello strumento e/o del controllo degli uffici sul concessionario nazionale della riscossione. Per tali motivi, in linea generale, occorre adottare strumenti ed accorgimenti che favoriscano l'incasso (anche tramite adempimento spontaneo) nelle fasi precedenti, riducendo la massa di crediti alla fase di coattivo (v. oltre).

Complice anche l'incertezza normativa e l'asimmetria tra gli strumenti adottabili che continua a permeare la riscossione coattiva da parte di soggetti privati, il Comune di Alessandria ha comunque deciso di continuare ad avvalersi dell'Agente nazionale della riscossione ai sensi dell'art. 1 D.L. 193/2017 (Agenzia delle Entrate - Riscossione), ma con il nuovo ente pubblico si sono riproposte le medesime problematiche emerse in passato. Finora non è stato avvertito un salto qualitativo tra la precedente e la nuova organizzazione del concessionario nazionale e il tasso di riscossione è rimasto insoddisfacente. Di conseguenza, nell'ambito di una complessiva riorganizzazione, l'Ente può optare per un cambio di modalità operativa, avvalendosi maggiormente dello strumento "ingiunzione fiscale" ai sensi del R.D. 639/1910, oppure di avvalersi di concessionari privati. In ogni caso, potrà risultare opportuno incentivare la partecipazione degli uffici e dei responsabili delle entrate al percorso coattivo, responsabilizzando maggiormente gli stessi.

Una simile decisione andrà necessariamente ad incidere anche sull'organizzazione interna del personale e delle mansioni ad esso attribuite, giustificata dal fatto che l'eventuale "internalizzazione della fase coattiva" o di parte di essa consentirebbe un monitoraggio più ampio rispetto a quello realizzato dall'Agente nazionale della riscossione sino ad oggi.

La dotazione organica

Sono emerse alcune criticità organizzative, trasversali a tutti i settori ed inerenti la struttura preposta alla riscossione e gestione delle entrate.

Pur certi che il valore economico delle entrate non possa essere considerato come unico indicatore di efficienza della macchina amministrativa, riteniamo non trascurabile l'attenzione sul rapporto entrate/soggetti preposti. Alcune procedure risultano troppo frammentate e onerose in termini di passaggi operativi; altre procedure richiederebbero l'impiego di maggiore o diverso personale. Potrebbe risultare utile, innanzitutto, l'analisi della situazione effettiva inerente la dotazione organica degli uffici in relazione alle entrate dagli stessi presidiate.

Diversi operatori, inoltre, in particolar modo quelli impiegati in settori tecnico-operativi, richiederebbero maggiore formazione ed aggiornamento in ambito amministrativo e

contabile, per portare a termine correttamente le proprie mansioni connesse all'accertamento e all'incasso delle entrate comunali.

Altri uffici, quali quelli del settore finanze, pur disponendo di una naturale propensione per la materia, devono affrontare la pesante mole di lavoro e le naturali difficoltà conseguenti il cambio di ordinamento contabile, ora disciplinato dal Dlgs 118/2011 e smi, a maggior ragione se affrontate con un organico ridotto.

Conseguenza diretta di tale aspetto è la conoscenza talvolta piuttosto generica degli importi connessi con le voci di entrata, in particolare relativamente ai residui che si sono generati negli esercizi precedenti e che sono ancora oggi presenti nei documenti contabili dell'ente. Il problema appena descritto è anche influenzato dall'avvicendamento fisiologico del personale all'interno delle diverse direzioni, che non sempre hanno contezza relativamente a crediti generatisi negli esercizi pregressi. In particolare, alcuni cambiamenti organizzativi e di personale hanno fisiologicamente comportato un rallentamento nell'acquisizione informativa delle voci in entrata afferenti annualità precedenti ed una, per ora, limitata azione propulsiva per il recupero delle stesse entrate. Qualche considerazione andrebbe poi fatta in applicazione del nuovo ordinamento contabile, sia sul fronte del riaccertamento ordinario dei residui, sia sulle modalità di gestione delle entrate.

Ci permettiamo rilevare come già la riforma contabile del 1995 (D.Lgs. 77/1995) e ancora di più la riforma contabile entrata a regime nel 2015 (D.Lgs. 118/2011 e smi) richiedano necessariamente un ruolo attivo da parte di tutti i settori nella previsione, gestione, rendicontazione, recupero delle proprie entrate. La nuova normativa e i principi contabili richiedono che il riaccertamento ordinario dei residui venga eseguito mediante distinti atti dirigenziali di ricognizione, che indichino per ogni voce di entrate le ragioni del mantenimento, della eliminazione e (in alcuni casi) della reimputazione degli accertamenti. La moderna organizzazione del Comune non è più ragioneristico-centrica.

Abbiamo rilevato sicuramente una maggiore consapevolezza circa gli atti di accertamento di entrata in conto competenza da parte dei settori, mentre abbiamo rilevato poca convinzione sulla ragione giuridica di accertamenti di anni precedenti. E' chiaro che se un settore non conosce le proprie entrate o non è convinto della loro fondatezza non porterà mai a termine un'azione di recupero efficace.

Alcuni settori ritengono necessario un approfondimento formativo sulle nuove procedure contabili ex Dlgs 118/2011 e sulle procedure di riscossione; come pure un approfondimento documentale di ogni settore delle proprie entrate a residuo.

Strategicamente poi, sarebbe auspicabile una riduzione delle attività più ripetitive e dispersive, oggi in carico ai diversi servizi entrate, e un potenziamento delle attività di controllo. La riduzione delle attività ripetitive passa necessariamente attraverso una semplificazione della procedura software e un potenziamento dell'integrazione della stessa con altre procedure correlate, oltre che in un alcuni casi, attraverso l'esternalizzazione di alcune fasi di lavoro.

PARTE 2 - REVISIONE DEL PROCESSO INTERNO

Premessa

Le modalità con le quali i Comuni accertano e riscuotono le loro entrate rappresentano una questione strategica, per la loro funzione istituzionale e l'interesse per la collettività.

Le regole di finanza pubblica hanno comportato un rialzo della pressione fiscale ed una sempre più difficile garanzia dei livelli essenziali dei servizi. Questo complica il rapporto tra fisco (ente locale) e contribuente (cittadino), ed impone la riduzione al minimo dell'evasione e dell'elusione al fine di garantire, da un lato, il gettito tributario e tariffario necessario all'erogazione dei servizi essenziali e, dall'altro, l'equità fiscale, inasprendo il carico tributario solo verso coloro che risultano effettivamente e colpevolmente inadempienti.

In questo contesto, occorre ottimizzare le risorse umane, finanziarie e strumentali dedicate alla riscossione spontanea e coattiva. Una disattenzione nel modo in cui vengono accertate e riscosse le entrate non è più giustificabile. Gli organi di indirizzo politico – gestionale devono avere una visione lungimirante e completa del settore finanze in senso lato.

Le direttrici verso le quali l'Ente deve muoversi per migliorare la fase di riscossione delle entrate si sviluppano:

- all'interno, attraverso il miglioramento delle procedure e dell'organizzazione, attraverso il potenziamento degli strumenti informatici, lo sviluppo e l'incrocio delle banche dati; il potenziamento della riscossione sollecitata e coattiva, la revisione delle procedure interne organizzative, anche attraverso la costituzione di un ufficio ad hoc;
- all'esterno, attraverso il miglioramento del rapporto con il contribuente, attuando la semplificazione amministrativa e fornendo strumenti che facilitino l'adempimento spontaneo.

Trasversale è il perseguimento dell'equità fiscale, da realizzare attraverso attività di contrasto all'evasione ed elusione, con condivisione dei relativi risultati, da parte della struttura pubblica e con la collaborazione, fino al ravvedimento operoso, del contribuente.

Per la revisione del processo organizzativo interno finalizzato al maggior recupero dell'evasione e al miglioramento della gestione occorre quindi:

- superare la frammentazione fra le strutture o comunque permettere una integrazione strutturale ed informativa tra gli uffici - facenti capo a strutture diverse, ma comunque coinvolti nel processo di gestione delle varie entrate - ed i soggetti preposti alle varie attività con le rispettive competenze, con una ottimizzazione e velocizzazione dei processi, anche potenziando l'Ufficio entrate – controlli in grado di coordinare tutti gli aspetti connessi al ciclo attivo dell'ente;
- superare la rigidità dei sistemi informativi, per la incompletezza dei software di gestione dati e per la mancanza di integrazione tra diversi uffici e le banche dati, con l'utilizzo di sistemi digitali che permettano l'accesso ad alcuni dati direttamente da

parte dei contribuenti/utenti, attraverso aree ad accesso riservato su siti e portali web dedicati;

- ottimizzare le risorse umane a disposizione, superando distorsioni strutturali come l'inefficiente allocazione nei vari uffici e l'insufficiente o generica formazione in materia;
- favorire la partecipazione e condivisione dei vari soggetti coinvolti alla revisione dei processi e, soprattutto, favorire la loro responsabilizzazione sulla strategicità di ogni singola procedura o azione nell'ambito della riscossione, ordinaria o meno, ed accertamento delle entrate tributarie ed extratributarie, anche mediante obiettivi specifici legati alla retribuzione di risultato.

Si renderebbe necessaria quindi:

- una mappatura del processo delle varie entrate, in particolare quelle che evidenziano maggiori criticità, sviluppando il lavoro già svolto dagli uffici;
- l'individuazione della procedura ottimale cui tendere (individuazione delle competenze, delle relazioni tra soggetti e strutture, dei flussi informativi e della periodicità degli scambi e dei controlli, ecc...) per ciascuna entrata, o quantomeno per macro-aggregati più rilevanti, al fine di definire un metodo di lavoro il più possibile standardizzato, evitando duplicazioni di lavoro e perdite di tempo, migliorando l'efficienza e l'efficacia dei processi;
- la fissazione di una cadenza periodica per lo scambio informativo dei dati necessari alla liquidazione, riscossione ed accertamento delle varie entrate da parte degli Uffici competenti, compreso l'invio in automatico di informazioni al verificarsi di determinati presupposti, nonché individuare una cadenza periodica per l'attività di controllo, al fine di ottimizzare l'attività di contrasto all'evasione, riducendo i tempi di accertamento e/o sollecito. Tale attività potrebbe essere rivolta e svolta da un unico Ufficio controlli.

Le attività di cui sopra presuppongono una analisi puntuale di tutte le entrate ed un confronto mirato con i singoli settori e funzionari responsabili, al fine di individuare le procedure in essere, gli strumenti utilizzati, le criticità ed individuare le opportune modifiche. Tale attività richiede un orizzonte temporale almeno annuale.

Qui di seguito si illustrano le possibili azioni sviluppabili nel breve periodo per procedere comunque ad una revisione del processo organizzativo finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali sopra individuati, sulla base dell'analisi svolta da parte della Società scrivente presso il Comune.

Proposte e suggerimenti di carattere tecnico

Il miglioramento dei supporti informatici a disposizione e lo sviluppo di sistemi digitali

Relativamente alle prospettive di miglioramento del modello organizzativo di gestione dell'entrata, si evidenzia innanzitutto che vi sono margini di perfezionamento in ordine alla strumentazione software: nel percorso di analisi svolto sono state rilevate complessità operative che ingessano l'attività del personale preposto, che dovrebbe poter contare su uno strumento agile ed altamente personalizzato con cui gestire i processi. La nostra analisi ha investito in dettaglio la TARI e la gestione del patrimonio, ma ha considerato tutti i settori, analizzati nelle risultanze numeriche delle differenze di gettito analizzate nella parte I, e nel confronto con il responsabile settore Entrate.

Per quanto riguarda la gestione dei beni (immobili, terreni, aree, disponibili, demaniali o indisponibili che siano), a fronte della numerosità e complessità del patrimonio gestito, manca del tutto un software gestionale, tantomeno integrato, essendo l'intera procedura gestita tramite *Excel*. La riscossione delle entrate è in sofferenza, come evidenzia il capitolo dei fitti reali e terreni (vedasi parte I).

Per quanto riguarda la TARI, la strumentazione software in uso è risultata poco adatta al contesto del Comune di Alessandria sia a livello procedurale, sia nella gestione dei rapporti con la software house. La necessità di aprire una segnalazione per ogni criticità rilevata, l'assenza di una figura operativa di riferimento all'interno della software house, il rapporto economico orientato alla fornitura di un prodotto base con la richiesta di corrispettivi per ciascuna elaborazione successiva, allontanano lo strumento dalle *performances* che dovrebbe essere in grado di garantire. È stata ravvisata anche difficoltà di interlocuazione tra Comune e fornitore nel rispondere alle richieste dell'ente e nell'individuare soluzione ai problemi, oltre a tempi di risposta piuttosto compassati. In assenza di tali criticità probabilmente non si sarebbe giunti all'attuale situazione che ha richiesto un intervento esterno per sanare una problematica tutto sommato risolvibile anche mediante il software di gestione del tributo.

E' evidente la necessità di migliorare gli strumenti informatici e le banche dati utilizzate dal Comune e, soprattutto, prevedere la loro integrazione. Tale miglioramento deve riguardare le procedure interne, ma anche quelle esterne, utilizzando su ampia scala i supporti digitali ormai a disposizione degli Enti, come il PagoPA (v. par. successivo "Individuazione di strumenti innovativi nel rapporto con il contribuente"). Alcuni passi in questa direzione sono già stati compiuti. L'utilizzo di strumenti flessibili di pagamento porta due effetti decisamente positivi: innanzitutto una perfetta informazione del contribuente da un lato e dell'ente impositore dall'altro; in secondo luogo un incremento del livello di riscossione spontanea grazie alla facoltà concessa ai cittadini di pagare on line evitando di sopportare code agli sportelli e il rispetto di orari di ufficio.

Lo sviluppo ed incrocio delle banche dati

L'incrocio dei dati acquisiti tramite banche dati esterne ed interne è, da sempre, il principale strumento per l'avvio dell'attività accertativa, nonché deterrente all'evasione ed elusione di imposta.

Il Comune di Alessandria, come tutti i principali comuni italiani, dispone di una enorme mole di informazioni sui soggetti (persone fisiche e persone giuridiche), sugli immobili e sulle attività, ma tali informazioni sono spesso non coordinate. Inoltre dovrebbero essere maggiormente utilizzate le informazioni messe a disposizione dall'Agenzia delle Entrate, la Camera di Commercio, il registro automobilistico ed altri poli informativi.

Occorre aggregare i dati per conoscere rapidamente la situazione dell'immobile, dell'impresa, del singolo utente e favorire processi di incrocio informazioni.

I flussi di banche dati esterne da acquisire e incrociare riguardano essenzialmente:

- dichiarazioni sintetiche dei redditi (analisi e quadro di sintesi su imponibile, imposta, fabbricati denunciati);
- successioni ereditarie (numero di soggetti; quote; valori) ;
- flussi di pagamenti per ristrutturazione con beneficio di detrazione d'imposta;
- utenze elettriche (intestatario, immobile, consumi medi, valori fatturati) ;
- utenze del gas (intestatario, immobile, consumi medi, valori fatturati) ;
- contratti di locazione (riferimenti del locatore e del locatario; immobile; tipo contratta, durata, importi) ;
- compravendite immobiliari (estremi dell'atto, soggetti, importi, immobile, notaio, imposte pagate) ;
- censuario terreni e fabbricati (soggetti, diritti reali, rendite, consistenze, dati catastali, superficie, indirizzi, percentuali di possesso) ;
- Docfa (professionista intermediario, tipo di intervento, proposta di revisione rendita e classamento, planimetria) ;
- edilizia residenziale pubblica (assegnatari alloggi, redditi denunciati) ;
- partita Iva e indirizzi attività d'impresa;
- Registro delle imprese (codice fiscale, attività, bilancio, numero addetti) ;
- Studi di settore (ora indici sintetici dopo le modifiche D.L. 193/2016) ;
- Registro automobilistico;
- Sistema informativo del lavoro;

Tali dati possono essere incrociati con i dati in possesso del Comune, ovvero:

- Anagrafe popolazione residente;
- Tassa rifiuti;
- imposte immobiliari;
- pratiche edilizie;
- pratiche urbanistiche;
- verbali polizie municipale;
- pratiche attività commerciali;

- domande di agevolazioni settore sociale;

A titolo esemplificativo e non certo esaustivo possono essere citati i seguenti casi più frequenti:

- immobili dichiarati inagibili su cui sono attive utenze e domicili;
- immobili utilizzati come uffici e studi professionali ma classificati in A2 (abitazione) e non in A10 (uffici) ;
- immobili accatastati in categoria F (unità in corso di costruzione e in corso di definizione) e di fatto utilizzati;
- immobili accatastati in categorie popolari (A4 – A5) che hanno pratiche edilizie attive;
- immobili con evidenza di altri casi di accatastamenti non corrispondenti all'utilizzo;
- immobili non dichiarati ai fini tributi locali;
- soggetti che hanno dichiarato abitazione principale sul territorio comunale ma risultano residenti all'estero;
- soggetti su cui è stato emesso avviso accertamento ai fini Tari / Tarsu su immobili in cui risulti che l'occupante è diverso dal proprietario;
- soggetti attivi intestatari di immobili e automobili, con redditi dichiarati incompatibili;
- soggetti privi di partita Iva che risultano intestatari di utenze in attività di impresa;
- utenze Tari di tipo unico occupante in unità in cui risultano più occupanti;
- utenze Tari di tipo abitativo che risultano invece dedite ad attività commerciali;
- casi di evasione totale per mancata denuncia.

L'attività di bonifica e confronto è stata già avviata in collaborazione con la Società scrivente attraverso l'estrazione di tutti i versamenti incompetenti per la TARI anni 2014-2015-2016-2017 ordinaria.

Per cogliere appieno tutte le potenzialità informative derivanti dall'utilizzo ed incrocio delle banche dati risulta fondamentale:

- **la collaborazione tra uffici** tributi; ragioneria; edilizia; urbanistica; polizia municipale; sociale, anagrafe. Tali informazioni sono utili al recupero dell'evasione tributaria, ovvero all'individuazione di nuova base imponibile, ma anche a favorire processi di incasso;
- beneficiare delle **informazioni in possesso dei gestori esterni** (es. imposta di pubblicità) per incrociarle con le proprie.

Sviluppo dell'anagrafe del debitore

Per il potenziamento dell'attività di riscossione, riteniamo inoltre necessario agire sul potenziamento **dell'Anagrafe del debitore**, affinché siano subito messi in risalto i soggetti inadempienti e siano individuate misure di sbarramento a qualsiasi tipo di servizio e contributo. In altri termini, all'utente moroso ad esempio del servizio asili, dovrebbe essere posto sbarramento al godimento di qualsiasi altro servizio, non solo di quello per cui è moroso.

Inoltre, in caso di erogazione di contributi erogati dal settore sociale, l'Anagrafe del debitore consentirà di individuare immediatamente la somma dovuta al Comune e di conseguenza

l'ufficio contabilità provvederà ad effettuare regolarizzo contabile. Se il contributo dovuto è 100 ma il soggetto percipiente ha un debito verso il Comune per 30, l'ufficio emetterà mandato di pagamento per 100, con contestuale reversale a favore del Comune per 30 e versamento al soggetto per 70.

Individuazione di strumenti innovativi nel rapporto con il contribuente

Lo sportello virtuale

Ormai è diffuso e proposto da diversi soggetti sul mercato la realizzazione di uno *sportello on line* del contribuente, ovvero di un fascicolo virtuale a cui il cittadino-contribuente può accedere per consultare o aggiornare la propria situazione tributaria nei confronti del Comune e per usufruire di servizi che semplificano gli adempimenti fiscali. Lo sportello è un canale di comunicazione che si aggiunge a quelli tradizionali, progettato nell'ottica di dotare il cittadino di strumenti che consentono di instaurare un rapporto collaborativo e propositivo con il Comune e che, da un lato consente al contribuente di adempiere agli obblighi tributari con maggiore flessibilità; dall'altro permette una migliore organizzazione dell'Ufficio tributi, mettendo a disposizione la modulistica e prevedendo di fissare appuntamenti.

Sebbene non si possa certo correlare il limite della disponibilità informatica con la scarsa predisposizione del cittadino ad onorare i propri debiti con il Comune, riteniamo che l'ampliamento di questi servizi digitali in un contesto profondamente modernizzato come quello attuale, possa consentire una maggior attenzione di debitori e creditori (che disponendo della possibilità di visualizzare la situazione dei primi, avrebbero anche un maggior controllo della situazione) verso le pendenze esistenti.

L'estensione di talune procedure informatiche all'intera platea di debitori e soprattutto al novero delle entrate riscuotibili mediante supporti informatici (ad esempio le entrate tributarie riscuotibili con F24) potrebbe comportare una maggiore disponibilità alla regolarizzazione, anche di poste relative ad annualità pregresse.

Pagamenti elettronici – Pago PA

Sinergica allo sportello virtuale, è la previsione del pagamento on line di tributi e tariffe. Oltre al pagamento tramite F24 (accessibile dall'home banking dell'utente), ormai tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute ad accettare pagamenti elettronici con obbligo di collegarsi all'infrastruttura del Nodo dei Pagamenti-SPC ed adesione al Sistema PagoPA.

Per effettuare i pagamenti elettronici possono essere utilizzati gli strumenti di pagamento messi a disposizione dai prestatori di servizi di pagamento, connessi con la piattaforma tecnologica Nodo dei Pagamenti quali il bonifico, il bollettino postale, le carte di credito o di debito e ogni altro servizio di pagamento che, adeguatamente integrato con la piattaforma tecnologica, risulti rispettoso delle Linee guida adottate da AgID. I prestatori di servizi di

pagamento non possono erogare nei confronti dei soggetti obbligati ad aderire al Sistema PagoPA, servizi di pagamento non integrati con il Sistema stesso, salvo alcuni casi.¹

Per la componente incassi, l'adesione al Sistema PagoPA garantisce il pieno rispetto della direttiva europea, come recepita a livello nazionale, detta "PSD2", obbligatoria a partire dal 1° gennaio 2019. Di conseguenza, l'adesione e l'utilizzo di strumenti elettronici per i pagamenti, salvo quelli ancora consentiti, configura non solo un opportuno strumento per facilitare l'adempimento degli obblighi tributari e tariffari dei cittadini, ma anche l'assolvimento di un obbligo di legge.

Per il Comune di Alessandria, è possibile effettuare il pagamento dal **portale PiemontePAY**, per alcuni servizi delle aree Ambiente, Biblioteca, Cimiteri, Commercio, Edilizia, Lavori Pubblici, Ludoteca, Servizi Scolastici (retta Asili Nido e Sezione Primavera), Sport, Stato Civile, mentre risultano ancora gestite in forma tradizionale altre entrate, pur a fronte di una attivazione generalizzata del servizio prevista nel 2017, come da piano inviato ad Agid.

Ricordiamo che l'utilizzo di sistemi digitali di pagamento favorisce la gestione meccanizzata della rendicontazione delle entrate e quindi semplifica ed accelera il processo di abbinamento degli incassi per la successiva fase di sollecito e riscossione coattiva.

Qui di seguito riportiamo, per completezza, le modalità di riscossione attuale con riferimento alle entrate extratributarie.

Tabella sulle modalità di riscossione attuale

Area tematica	Servizio	Entrata rilevata	Modalità pagamento	Invio avviso di pagamento, modalità e tempistica
Istruzione	Iscrizione Nidi d'infanzia - spazi gioco educativi	Retta asili nido	Lista di carico	PagoPa con Identificativo Univoco di Versamento mese per mese entro il 5 del mese di competenza
Istruzione	Iscrizione Nidi d'infanzia - spazi gioco educativi	Retta Asili Nido recupero morosità	Lista di carico	Pagamento a seguito di invio avviso di pagamento ed eventuale successiva ingiunzione
Istruzione	Iscrizione Nidi d'infanzia - spazi gioco educativi	Retta Centro Estivo "Campanellino"	Lista di carico	PagoPa con Identificativo Univoco di Versamento mese per mese entro il 5 del mese di competenza
Istruzione	Iscrizione Nidi d'infanzia - spazi gioco educativi	Recupero morosità Centro Estivo "Campanellino"	Lista di carico	Pagamento a seguito di invio avviso di pagamento ed eventuale successiva ingiunzione

¹ a) "Delega unica F24" (c.d. modello F24) fino alla sua integrazione con il Sistema PagoPA; b) Sepa Direct Debit (SDD) fino alla sua integrazione con il Sistema PagoPA; c) eventuali altri servizi di pagamento non ancora integrati con il Sistema PagoPA e che non risultino sostituibili con quelli erogati tramite PagoPA poiché una specifica previsione di legge ne impone la messa a disposizione dell'utenza per l'esecuzione del pagamento; d) per cassa, presso il soggetto che per tale ente svolge il servizio di tesoreria o di cassa.

Area tematica	Servizio	Entrata rilevata	Modalità pagamento	Invio avviso di pagamento, modalità e tempistica
Direzione politiche economiche abitative e protezione civile	Sportello Unico delle attività produttive	ONERI DI ISTRUTTORIA SUAP	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Sport	Utilizzo di impianti sportivi	Pagamento utilizzo impianto sportivo "Palacima"	Lista di carico	Pagamento a seguito di invio avviso di pagamento
Sport	Utilizzo di impianti sportivi	Pagamento spontaneo utilizzo impianto sportivo "Palacima"	Spontaneo	Pagamento successivo a seguito di predisposizione determina
Sport	Utilizzo di impianti sportivi	Pagamento rateizzato utilizzo impianto sportivo "Palacima"	Lista di carico	Pagamento rateizzato per l'utilizzo dell'impianto
Sport	Utilizzo di impianti sportivi	Pagamento utilizzo spontaneo Pista Campo di Atletica Leggera	Spontaneo	Pagamento a seguito di invio avviso di pagamento ed eventuale successiva ingiunzione
Sport	Utilizzo di impianti sportivi	Pagamento utilizzo impianto sportivo Palestra Polivalente Campo di Atletica Leggera	Lista di carico	Pagamento successivo a seguito di predisposizione determina
Sport	Utilizzo di impianti sportivi	Pagamento rateizzato utilizzo impianto sportivo Palestra Polivalente Campo di Atletica Leggera	Lista di carico	Pagamento rateizzato per utilizzo monitorato dall'ufficio
Sport	Utilizzo di impianti sportivi	Pagamento spontaneo utilizzo impianto sportivo Palestra Polivalente Campo di Atletica Leggera	Spontaneo	Pagamento a seguito di invio avviso di pagamento ed eventuale successiva ingiunzione
Sport	Utilizzo di impianti sportivi	Pagamento utilizzo Palestre Scolastiche	Lista di carico	Pagamento successivo a seguito di predisposizione determina
Sport	Utilizzo di impianti sportivi	Pagamento rateizzato utilizzo Palestre scolastiche	Lista di carico	Pagamento rateizzato per utilizzo monitorato dall'ufficio
Sport	Utilizzo di impianti sportivi	Pagamento spontaneo utilizzo Palestre Scolastiche	Spontaneo	Pagamento a seguito di invio avviso di pagamento ed eventuale successiva ingiunzione
Edilizia e urbanistica	Diritti dei certificati urbanistici	Diritti di segreteria per deposito denuncia di lavori in zona sismica	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Edilizia e urbanistica	Diritti dei certificati urbanistici	Pagamento di diritti di segreteria per rilascio certificazione urbanistica	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Edilizia e urbanistica	Oneri di urbanizzazione	Pagamento contributo di costruzione soluzione unica	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Edilizia e urbanistica	Oneri di urbanizzazione	Pagamento contributo di costruzione condoni edilizi (Ultimi con programma Reale)	Lista di carico	Richiesto pagamento anticipato
Edilizia e urbanistica	Monetizzazione parcheggi	MONETIZZAZIONE PARCHEGGI SOLUZIONE UNICA EDILIZIA	Spontaneo	Il soggetto ha tempo 30 gg per poter pagare la monetizzazione, pagamento in un'unica soluzione

Area tematica	Servizio	Entrata rilevata	Modalità pagamento	Invio avviso di pagamento, modalità e tempistica
Edilizia e urbanistica	Monetizzazione parcheggi	MONETIZZAZIONE PARCHEGGI SOLUZIONE UNICA COMMERCIO	Spontaneo	Il soggetto ha tempo 30 gg per poter pagare la monetizzazione, pagamento in un'unica soluzione
Edilizia e urbanistica	Monetizzazione parcheggi	MONETIZZAZIONE PARCHEGGI RATEIZZATO EDILIZIA 2016 - rate successive alla prima - con pratica edilizia	Lista di carico	Il soggetto ha tempo 30 gg per poter pagare la monetizzazione, la maggior parte paga rateizzato, avviso di chiusura se non pagano in tempi congrui (anche 7 o 8 mesi)
Edilizia e urbanistica	Monetizzazione parcheggi	MONETIZZAZIONE PARCHEGGI RATEIZZATO - rate successive alla prima - COMMERCIO 2016	Lista di carico	Il soggetto ha tempo 30 gg per poter pagare la monetizzazione, la maggior parte paga rateizzato, avviso di chiusura se non pagano in tempi congrui (anche 7 o 8 mesi)
Edilizia e urbanistica	Monetizzazione parcheggi	Monetizzazione dei parcheggi pubblici non realizzati	Spontaneo
Edilizia e urbanistica	Sanzioni accertamenti edilizi	Sanzioni amministrative pratiche edilizia in sanatoria (famiglie)	Lista di carico	Invio lettera per richiesta sanzioni (cc Procura), in caso di mancata riscossione si procede con l'invio dell'avviso di pagamento
Edilizia e urbanistica	Sanzioni accertamenti edilizi	Sanzioni amministrative pratiche edilizia in sanatoria (imprese)	Lista di carico	Invio lettera per richiesta sanzioni (cc Procura), in caso di mancata riscossione si procede con l'invio dell'avviso di pagamento
Edilizia e urbanistica	Sanzioni accertamenti edilizi	Sanzioni per ritardato pagamento pratiche edilizia rateizzate	Lista di carico	Sanzioni rateizzate delle rate degli oneri monitorato dall'ufficio competente
Edilizia e urbanistica	Oneri di urbanizzazione	Pagamento contributo di costruzione condoni edilizi	Lista di carico	Invio lettera per richiesta di pagamento, se non procedono al pagamento non procede l'iter del condono
Ufficio anagrafe	Diritti di segreteria per Rilascio certificazioni anagrafiche	Diritti segreteria per il rilascio di certificazioni anagrafiche	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Refezione scolastica	RETTA ANNUALE PER L'ISCRIZIONE AL SERVIZIO DI REFEZIONE SCOLASTICA	REFEZIONE SCOLASTICA PRESSO LE SCUOLE COMUNALI DELL'INFANZIA, SCUOLE STATALI DELL'INFANZIA, SCUOLE PRIMARIE E SCUOLE SECONDARIE DI PRIMO GRADO - Iscrizione	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Refezione scolastica	Retta mensa scolastica	REFEZIONE SCOLASTICA PRESSO LE SCUOLE COMUNALI DELL'INFANZIA, SCUOLE STATALI DELL'INFANZIA, SCUOLE PRIMARIE E SCUOLE SECONDARIE DI PRIMO GRADO - Buoni pasto	Lista di carico	Gestiti con pagamenti attraverso piattaforma ARISTOR

Area tematica	Servizio	Entrata rilevata	Modalità pagamento	Invio avviso di pagamento, modalità e tempistica
Refezione scolastica	Avvisi di pagamento per i morosi a fine giugno-soluzione unica	REFEZIONE SCOLASTICA PRESSO LE SCUOLE COMUNALI DELL'INFANZIA, SCUOLE STATALI DELL'INFANZIA, SCUOLE PRIMARIE E SCUOLE SECONDARIE DI PRIMO GRADO - RETTE ANNUALI E BUONI PASTO NON PAGATI ENTRO LA FINE DELL'A.S.(morosi) - Soluzione unica	Lista di carico	Invio di avviso di pagamento per sanare la situazione relativa all'anno scolastico concluso entro il mese di luglio, eventuale ingiunzione successiva
Refezione scolastica	Avvisi di pagamento per i morosi a fine giugno-soluzione rateizzazione	REFEZIONE SCOLASTICA PRESSO LE SCUOLE COMUNALI DELL'INFANZIA, SCUOLE STATALI DELL'INFANZIA, SCUOLE PRIMARIE E SCUOLE SECONDARIE DI PRIMO GRADO - RETTE ANNUALI E BUONI PASTO NON PAGATI ENTRO LA FINE DELL'A.S.(morosi) - Soluzione rateizzata	Lista di carico	Invio di avviso di pagamento per sanare la situazione pregressa rateizzata, eventuale ingiunzione
Refezione scolastica	Rette per le scuole materne (3-6 anni)	RETTE REFEZIONI SCUOLE MATERNE COMUNALI	Lista di carico	Gestiti con pagamenti attraverso piattaforma ARISTOR
Ufficio amministrativo funebre	Trasporti funebri-entrata	Diritto amm.vo per trasporti funebri in entrata	Lista di carico	Richiesto pagamento anticipato
Ufficio amministrativo funebre	Trasporti funebri-uscita	Diritto amm.vo per trasporti funebri in uscita	Lista di carico	Richiesto pagamento anticipato
Ufficio amministrativo funebre	Concessioni di aree cimiteriali	Concessioni e operazioni cimiteriali	Lista di carico	Richiesto pagamento anticipato
Ufficio amministrativo funebre	Concessioni di aree cimiteriali	Deposito cauzionale per concessione cappella di famiglia	Lista di carico	Richiesto pagamento anticipato
Ufficio amministrativo funebre	Concessioni di aree cimiteriali	Diritti di segreteria per concessioni cimiteriali	Lista di carico	Richiesto pagamento anticipato
Ufficio amministrativo funebre	Concessioni di aree cimiteriali	Imposta di registro per concessione cappella di famiglia	Lista di carico	Richiesto pagamento anticipato
Ambiente	Tutela Ambiente	Contributo a favore dei Comuni da parte di impianti di gestione dei rifiuti ai sensi della L.R. 24/2006	Spontaneo
Ambiente	Tutela Ambiente	Oneri di istruttoria per autorizzazioni allo scarico di acque reflue domestiche ed assimilabili alle domestiche recapitanti fuori fognatura	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Ambiente	Tutela Ambiente	Sanzioni per violazioni della normativa relativa all'inquinamento acustico o del Regolamento Comunale per l'esercizio delle attività rumorose	Lista di carico	Pagamento a seguito di emissione di verbale

Area tematica	Servizio	Entrata rilevata	Modalità pagamento	Invio avviso di pagamento, modalità e tempistica
Ambiente	Tutela Ambiente	Sanzioni per violazioni della normativa relativa all'inquinamento acustico o del Regolamento Comunale per l'esercizio delle attività rumorose	Spontaneo	Pagamento a seguito di emissione di verbale
Ambiente	Tutela Ambiente	Sanzioni per violazioni della normativa relativa all'inquinamento acustico o del Regolamento Comunale per l'esercizio delle attività rumorose	Spontaneo	Pagamento a seguito di emissione di verbale
Ambiente	Tutela Ambiente	Sanzioni per violazioni della normativa relativa all'inquinamento acustico o del Regolamento Comunale per l'esercizio delle attività rumorose	Spontaneo	Pagamento a seguito di emissione di verbale
Ambiente	Tutela Ambiente	Sanzioni per violazioni della normativa relativa agli scarichi di acque reflue domestiche ed assimilabili alle domestiche	Lista di carico	Pagamento a seguito di emissione di verbale
Ambiente	Tutela Ambiente	Sanzioni per violazioni della normativa relativa agli scarichi di acque reflue domestiche ed assimilabili alle domestiche	Spontaneo	Pagamento a seguito di emissione di verbale
Ambiente	Tutela Ambiente	Sanzioni per violazioni della normativa relativa agli scarichi di acque reflue domestiche ed assimilabili alle domestiche	Spontaneo	Pagamento a seguito di emissione di verbale
Ambiente	Tutela Ambiente	Sanzioni per violazioni della normativa relativa agli scarichi di acque reflue domestiche ed assimilabili alle domestiche	Spontaneo	Pagamento a seguito di emissione di verbale
Ambiente	Tutela Ambiente	Sovracanone spettante agli Enti rivieraschi per le derivazioni d'acqua ad uso idroelettrico con potenza nominale superiore a 220 KW	Spontaneo	-----
Ambiente	Tutela Ambiente	Onere per il diritto di escavazione ai sensi dell'art. 26 della L.R. 23/2016	Spontaneo	Pagamento a seguito di comunicazione
Contratti	Contratto	Spese di contratto	Lista di carico	Pagamento a seguito di invio avviso di pagamento
Contratti	Imposta di registro	Imposta di registro	Lista di carico	Pagamento a seguito di invio avviso di pagamento
Stato civile	Matrimonio	Prenotazione sala per celebrazione matrimonio con rito civile/unione civile	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Stato civile	Separazione/divorzio	Diritto fisso per accordi di separazione/divorzio	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Politiche giovanili - Ludoteca	Tessera di iscrizione in ludoteca	Iscrizione a Ludoteca C'è Sole e Luna	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Politiche giovanili - Ludoteca	Iscrizione laboratori/corsi	Iscrizione a corsi e Laboratori Ludoteca C'è Sole e Luna	Lista di carico	Richiesto pagamento anticipato
Politiche giovanili - Ludoteca	Centro estivo in ludoteca	C'è Sole e Luna	Lista di carico	Richiesto pagamento anticipato

Area tematica	Servizio	Entrata rilevata	Modalità pagamento	Invio avviso di pagamento, modalità e tempistica
Lavori pubblici	Pagamento Diritti Segreteria (Autorizzazione per la lottizzazione Aree "PEC "Piano Esecutivo Convenzionato ...)	Pagamento Diritti Segreteria (Autorizzazione per la lottizzazione Aree "PEC "Piano Esecutivo Convenzionato ...)	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Lavori pubblici	Pagamento Diritti Segreteria (Autorizzazione per l'attuazione di Piani di Recupero ...)	Pagamento Diritti Segreteria (Autorizzazione per l'attuazione di Piani di Recupero ...)	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Lavori pubblici	Pagamento trasformazione diritto di superficie in proprietà	Pagamento trasformazione diritto di superficie in proprietà	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Lavori pubblici	Pagamento trasformazione diritto di superficie in proprietà (RATEIZZATO)	Pagamento trasformazione diritto di superficie in proprietà (RATEIZZATO)	Lista di carico
Marketing imprenditoriale e sostegno all'imprenditoria	PAGAMENTI SUAP - insegne d'esercizio	ONERI DI ISTRUTTORIA SUAP "INSEGNE D'ESERCIZIO	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Marketing imprenditoriale e sostegno all'imprenditoria	PAGAMENTI SUAP - mezzi pubblicitari	ONERI DI ISTRUTTORIA SUAP "MEZZI PUBBLICITARI	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Marketing imprenditoriale e sostegno all'imprenditoria	PAGAMENTI SUAP - occupazione suolo pubblico	ONERI DI ISTRUTTORIA SUAP OCCUPAZIONE SUOLO PUBBLICO	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Tutela animali	DIRITTI ISTRUTTORIA UFFICIO TUTELA ANIMALI (rilascio autorizzazioni sanitarie)	DIRITTI ISTRUTTORIA UFFICIO TUTELA ANIMALI (rilascio autorizzazioni sanitarie)	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Tutela animali	Spesa di rimborso da parte di proprietario di intervento di cattura cane vagante	Spesa di rimborso da parte di proprietario di intervento di cattura cane vagante	Spontaneo	Il proprietario può ritirare il cane solo successivamente al pagamento delle somme dovute
Polizia Municipale	PAGAMENTO VERBALI VIOLAZIONI CODICE DELLA STRADA (famiglie)	Verbale violazione Codice della Strada (famiglie)	Spontaneo	Pagamento a seguito verbale, bollettino e equitalia

Area tematica	Servizio	Entrata rilevata	Modalità pagamento	Invio avviso di pagamento, modalità e tempistica
Polizia Municipale	PAGAMENTO VERBALI VIOLAZIONI CODICE DELLA STRADA (imprese)	Verbale violazione Codice della Strada (imprese)	Spontaneo	Pagamento a seguito verbale, bollettino e equitalia
Biblioteche	Acquisto tessera prepagata self da 2 e 5 euro per acquisto fotocopie	Fotocopie self-service acquisto tessera prepagata	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Biblioteche	Prenotazione fotocopie fondo antico	Copie eseguite su prenotazione tramite operatore	Spontaneo	Pagamento al momento del ritiro
Biblioteche	Prenotazione sala conferenza	Utilizzo sala conferenze	Spontaneo	Richiesto pagamento anticipato
Marketing imprenditoriale e sostegno all'imprenditoria	Sportello Unico attività produttive	Commercio-Sanzioni attività commerciali "Pagamento Ordinanza Ingiunzione	Lista di carico	Pagamento tramite Ingiunzione
Marketing imprenditoriale e sostegno all'imprenditoria	Sportello Unico attività produttive	Commercio-Sanzioni attività commerciali "Pagamento con rateizzazione	Lista di carico	Pagamento a seguito di emissione di verbale e pagamento rateizzato
Marketing imprenditoriale e sostegno all'imprenditoria	Sportello Unico attività produttive	Commercio-Sanzioni attività commerciali "Pagamento Verbale	Spontaneo	Pagamento a seguito di emissione di verbale
Patrimonio e demanio catasto	Vendita immobili terreni	Vendita immobili terreni		Pagamento anticipato prima dell'atto notarile
Patrimonio e demanio catasto	Vendita immobili fabbricati	Vendita immobili fabbricati		Pagamento anticipato prima dell'atto notarile

Compliance

Per favorire una proficua collaborazione tra Fisco e contribuente e promuovere l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari (la cosiddetta *tax compliance*), l'Agenzia delle Entrate ha da tempo avviato una serie di iniziative. Prima fra tutte, la **condivisione delle informazioni con il contribuente**, al quale viene data la possibilità di consultare tutti i dati e gli elementi in possesso dell'Agenzia sulla propria posizione tributaria. Per raggiungere questo obiettivo, l'Agenzia predispone ed invia vari tipi di comunicazioni (dalle lettere ai contribuenti interessati dagli studi di settore a quelle per segnalare anomalie riscontrate dal confronto tra

la comunicazione annuale IVA e la dichiarazione IVA ed il c.d. spesometro) ai contribuenti che, secondo quanto risulta dai dati in suo possesso, non avrebbero dichiarato, o lo avrebbero fatto in modo parziale, un reddito o altra materia imponibile. In questo modo, prima che l’Agenzia notifichi un avviso di accertamento, il destinatario della comunicazione può regolarizzare l’errore o l’omissione attraverso il ravvedimento operoso oppure correggere i dati comunicando eventuali elementi, fatti e circostanze non conosciuti dall’Agenzia.

L’obiettivo di queste “*comunicazioni di invito alla compliance*” è modificare il rapporto con i contribuenti, che deve essere sempre più fondato sulla trasparenza e sulla collaborazione.

Una simile procedura può essere utilizzata anche dai Comuni, una volta sistemate ed integrate le banche dati, per verificare in tempi celeri (in modo da poter beneficiare delle riduzioni sanzionatorie con l’istituto del ravvedimento operoso) il corretto adempimento tributario, avvalendosi, nel caso, di funzionalità rese disponibili attraverso lo sportello del contribuente, similmente a quanto avviene con il “cassetto fiscale” per le imposte dirette.

Favorire l’adempimento spontaneo, utilizzando dei benefici del ravvedimento operoso, consente infatti al contribuente di ridurre il carico sanzionatorio e all’ente di ridurre l’impegno della fase accertativa, nonché permette la correzione dei dati inesatti presenti nelle banche dati, riducendo al minimo gli errori. Parallelamente, la conoscenza di controlli incrociati tempestivi ha un effetto deterrente per comportamenti elusivi, in specie per gli omessi versamenti.

Gestione dell’attività di riscossione coattiva ed altri strumenti cautelari

Nella fase di recupero dell’evasione occorre trovare soluzione a vari problemi aperti. Ad esempio:

- nella fase accertativa, occorre avere dati aggiornati e tempestivi che permettano l’incrocio delle informazioni a disposizione nonché ipotizzare procedure di “*compliance*” che evitino l’emissione stessa degli avvisi (si veda par. precedente);
- nella fase pre-coattiva, occorre far precedere la notifica di cartelle di pagamento e ingiunzioni da atti propedeutici, come i solleciti di pagamento, per favorire l’adempimento spontaneo, e introdurre strumenti deflattivi del contenzioso;
- nella fase coattiva, vi è il problema del contenzioso e, soprattutto, della mancata solvibilità dei contribuenti, in specie per le entrate patrimoniali, nonché l’individuazione di modelli di gestione ottimali (vedasi parte III). L’utilizzo di strumenti deflattivi del contenzioso, prima, e cautelari, poi, contribuisce al miglioramento complessivo della percentuale di riscossione.

La ricognizione ed aggiornamento della base imponibile

In generale, ma soprattutto per le entrate, come quelle extratributarie, che non hanno una base imponibile correlata o correlabile a dati catastali e non beneficiano quindi di banche dati esterne e procedure di pagamento e rendicontazione unificate a livello nazionale (es. F24 e le

banche dati catastali), occorre effettuare e tenere costantemente aggiornata la ricognizione della base imponibile, con modalità diverse a seconda della natura delle singole entrate. Ad esempio, occorrerà censire e monitorare le occupazioni per quanto riguarda il suolo pubblico; il numero degli utenti per quanto riguarda i servizi a domanda, come la mensa o il trasporto alunni; le modifiche alla consistenza del patrimonio e le vicende dei relativi atti di disposizione (contratti di concessione, locazione, vendita...) per affitti, canoni di concessione, tariffe d'uso di spazi, altro.

Il possesso e l'utilizzo di strumenti software e banche dati integrati tra i vari uffici che dispongono delle informazioni è quindi indispensabile. Si rimanda a quanto detto nel paragrafo precedente in relazione alle possibili forme integrazione delle banche dati, ma è utile sottolineare anche l'importanza della collaborazione tra gli uffici e della ottimizzazione dei processi già indicata in premessa con la necessità di ridurre la frammentazione tra gli uffici, prevedere l'integrazione e lo scambio delle informazioni rilevanti e favorire la partecipazione e condivisione dei vari soggetti coinvolti alla revisione dei processi e, soprattutto, favorire la loro responsabilizzazione sulla strategicità di ogni singola procedura o azione nell'ambito della riscossione, ordinaria o meno, ed accertamento delle entrate tributarie ed extratributarie.

L'invio di solleciti di pagamento e la tempestività nei confronti dei soggetti morosi

Per quanto riguarda invece gli accertamenti ormai divenuti definitivi o il mancato pagamento, sollecitato, di entrate extratributarie, si deve attivare su base generalizzata la fase **pre-coattiva**, che potrà consentire di riscuotere una parte dei crediti prima di attivare la riscossione coattiva a mezzo di ingiunzione o ruolo, inviando dei solleciti di pagamento.

La prassi è già seguita dal Comune, ma tali solleciti potranno avere maggiore efficacia se l'Ente, dotato di banche-dati in grado di individuare beni del debitore "potenzialmente aggredibili", appone l'indicazione di tali beni nel sollecito (ad es. indica la targa di un automezzo posseduto sul quale potrà iscrivere fermo amministrativo). Anche in questo caso, quindi, ritorna il tema dell'integrazione tra banche dati per l'utilizzo ragionato della vasta gamma di informazioni a disposizione degli enti locali.

I solleciti hanno natura privatistica, quindi non è escluso prevedere anche contatti telefonici, similmente a quanto fatto da banche e grandi società *multiutilities*. Data la natura di tali azioni è bene:

- dotarsi di strumenti di natura regolamentare, disciplinanti tali fasi;
- monitorare lo svolgimento di tali azioni ovvero strutturarle, in particolare nel caso in cui si proceda attraverso società o studio legale esterno.

Com'è noto, però, il tempo è una variabile inversamente proporzionale alle aspettative di incassare le somme effettivamente dovute, per questo l'attesa nei solleciti ai debitori così come la mancata tempestività nell'esigere le somme non versate rendono più complesso l'incasso effettivo delle stesse.

Per quanto concerne in particolare le entrate derivanti da ampie platee di soggetti (contribuenti, utenti), l'assenza di meccanismi di contrasto immediati potrebbe generare la

percezione di una scarsa attenzione da parte dell'ente nei confronti delle proprie entrate ed in taluni casi persino una sorta di "spirito di emulazione all'inadempienza" che genera un circolo vizioso.

Aumentare l'attenzione del Comune, e ancor di più la percezione di tale attenzione nei confronti dei soggetti obbligati con il Comune, potrebbe dare vita ad un nuovo rapporto tra ente e cittadini, con il creditore attento e presente nei confronti di un debitore/trasgressore che non sarà più portato ad ignorare le pendenze esistenti (vedasi anche par. "compliance"). Al momento la conoscenza dell'esistenza di una pendenza tra debitori e creditori non è uniforme: da un lato il contribuente è maggiormente portato a sapere di non essere in regola con alcuni versamenti; di contro, gli uffici comunali non sempre sono aggiornati puntualmente circa lo stato dei pagamenti e la qualità dei soggetti inadempienti, non riuscendo di conseguenza ad attuare azioni incisive di contrasto dei fenomeni elusivi.

Anche tale azione si accompagna ad un potenziamento delle banche dati e loro continuo aggiornamento, in particolare per entrate tributarie quali la Tassa Rifiuti, il Canone per l'Occupazione di Spazi ed Aree Pubbliche (gestione esterna, su cui comunque si riscontrano buoni risultati).

In tali circostanze potranno essere potenziati i processi di sollecito delle somme non incassate, evitando che le stesse restino inevase per mesi o addirittura per anni.

In caso di potenziamento del ruolo dell'Ufficio entrate verso quel soggetto "coordinatore" di cui considerazioni precedenti, i diversi settori riceveranno indicazioni di limiti temporali entro i quali procedere al sollecito delle somme e comunicheranno il rispetto di tali scadenze (e degli adempimenti ad esse connessi) direttamente ad una struttura unica. La rendicontazione interna con scadenze certe a cui attenersi sarà certamente foriera di maggiore attenzione da parte dei responsabili, che in questo modo presidieranno in modo maggiormente tempestivo le singole entrate.

Problemi relativi alle caratteristiche dei cattivi pagatori

Una parte di entrate accertate e non ancora rimosse pone in evidenza i problemi connessi con i debitori, che sin dalla nascita del credito fanno ritenere fortemente incerta la realizzazione dell'entrata. In particolare si fa riferimento a fasce deboli (in riferimento a canoni sociali di locazione, servizio mensa scolastica e rette per asili nido) e a soggetti nei confronti dei quali la notifica dei titoli di pagamento risulta difficoltosa (extracomunitari, soggetti senza fissa dimora, soggetti nullatenenti) e verso i quali l'ente riesce ad incassare solo percentuali estremamente basse dei propri crediti. Il recupero delle entrate, in particolare sanzioni, relative a soggetti senza fissa dimora si dimostra, con gli strumenti normativi attuali molto difficile o comunque eccessivamente oneroso. E' chiaro però che tali situazioni devono essere segnalate dall'ufficio che accerta l'entrata al settore finanze, affinché quest'ultimo proceda con accantonamento a Fondo crediti dubbi pari al 100% dell'importo accertato e impedisca al Comune di spendere risorse che risultano solo sul piano formale.

Il recupero delle entrate relative a soggetti deboli può essere agevolato dall'introduzione, già avviata in alcuni settori, di sistemi di sbarramento di accesso ai servizi in caso di insolvenza (vedasi Anagrafe del debitore). Laddove già applicati, tali criteri hanno fatto registrare un miglioramento nel tasso dei versamenti spontanei, risultando un valido deterrente nei confronti di quelle fasce di popolazione non eccessivamente deboli che potrebbero sostenere economicamente il costo dei servizi.

Diversa è invece la situazione relativa ad altri crediti (es. da sanzione per violazione ai regolamenti comunali) vantati verso soggetti deboli, laddove oltre a registrare percentuali di incasso tendenti a zero risulta impossibile ogni azione deterrente (se non quella di prevenire l'illecito da cui scaturisce la sanzione).

Misure cautelari e istituti deflattivi

Una volta spiccato l'avviso di accertamento o di pagamento, esauriti eventuali tentativi di riscossione sollecitata, si apre la fase contenziosa o coattiva e, in entrambi i casi, si ha un allungamento dei tempi di recupero delle entrate ed una riduzione della probabilità di incasso delle somme per fattori esterni alla volontà e capacità dell'Ente, come la solvibilità dei debitori o l'efficienza del sistema giudiziario.

Per questi motivi, nell'ordinamento italiano sono state introdotte numerose disposizioni volte a ridurre il contenzioso, quantomeno nella fase giudiziale. Analogamente alle imposte erariali, ampio risalto deve essere quindi dato agli strumenti stragiudiziali deflattivi del contenzioso, quali acquiescenza; definizione agevolata delle sanzioni; accertamento con adesione, nonché lo strumento della mediazione tributaria (art. 17 bis D.L. 546/1992 esteso agli enti locali dall'art. 39 comma 9 D.L. 98/2011), ora ricondotto alle controversie fino a 50.000 euro dall'art. 10 D.L. 50/2017.

E' comunque opportuno, una volta arrivati alla fase coattiva, potenziare le misure cautelari ed esecutive, quali il fermo amministrativo su beni mobili registrati (art. 86 D.P.R. 602/1973), l'ipoteca immobiliare (art. 77 D.P.R. 602/1973), il pignoramento presso terzi su fitti, pigioni, stipendi, pensioni, indennità (art. 72 e art. 72 ter D.P.R. 602/1973).

Nel caso di crediti in sofferenza, non è da dimenticare, infine, la possibilità di attivare la cessione dei crediti, ad esempio nei confronti dei soggetti al quale è affidata, in tutto o in parte, la riscossione coattiva, in base all'art. 76 Legge 342/2000. La disposizione consente agli enti locali di cedere i propri crediti, anche tributari, compresi gli accessori per interessi, sanzioni e penalità, in via convenzionale.⁽²⁾

² 1. *Gli enti locali e le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, per le entrate di cui all'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, possono cedere a terzi a titolo oneroso i loro crediti tributari, compresi gli accessori per interessi, sanzioni e penalità. I rapporti tra l'ente locale o la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura ed il cessionario sono regolati in via convenzionale.*

2. *L'ente locale e la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura sono tenuti a garantire l'esistenza dei crediti al tempo della cessione, ma non rispondono dell'insolvenza dei debitori. I privilegi e le garanzie di qualunque tipo che assistono i crediti oggetto della cessione conservano la loro validità e il loro grado di favore del cessionario, senza bisogno di alcuna formalità o annotazione.*

Modello di gestione

Attualmente il Comune di Alessandria gestisce le proprie entrate nelle seguenti modalità principali:

- la riscossione delle entrate extratributarie (asili nido, scuole materne, violazioni al codice della strada, affitti, sanzioni del commercio) viene seguita dai vari servizi comunali tramite solleciti e successive iscrizioni a ruolo;
- per IMU e TASI, la riscossione volontaria è effettuata direttamente (con rendicontazione tramite il Portale dell'Agenda delle Entrate) e quella coattiva mediante ruolo coattivo con Agenzia delle Entrate - Riscossione, previo invio del preavviso a tutti i contribuenti che risultino morosi;
- per TARI, la riscossione volontaria è effettuata tramite avviso bonario gestito da Agenzia Entrate Riscossione, la coattiva tramite sollecito notificato e successiva iscrizione a ruolo coattivo gestito da Agenzia delle Entrate - Riscossione comprensivo della maggiorazione della sanzione per omesso versamento;
- per i TRIBUTI MINORI, è stato affidato l'incarico ad un concessionario esterno per l'imposta sulla pubblicità, pubbliche affissioni, Cosap temporanea e permanente sia ordinaria, sia coattiva (tramite ingiunzioni);
- per le sanzioni, si procede tramite ingiunzione e per le procedure successive tramite avviso esplorativo affidato a legali.

Considerate le criticità esposte nella parte precedente, nel caso in cui l'amministrazione comunale non ritenesse più opportuno proseguire l'attività di riscossione con Agenzia delle Entrate - Riscossione (ex Equitalia) potrebbe valutare l'affidamento della riscossione ad un soggetto terzo partecipato dai più Comuni (ad esempio un Consorzio) oppure la costituzione di una nuova società partecipata. Quest'ultima soluzione, tuttavia si presenta problematica per due ordini di motivi bene evidenziati dalla normativa vigente: Legge 244/2007 art. 3 commi 30 – 31 – 32; Dlgs 175/2016 e smi art. 5. In particolare:

Legge 244/2007 art. 3 commi 31 – 32 – 33

30. Le amministrazioni che, nel rispetto del comma 27, costituiscono società o enti, comunque denominati, o assumono partecipazioni in società, consorzi o altri organismi, anche a seguito di processi di riorganizzazione, trasformazione o decentramento, adottano, sentite le organizzazioni sindacali per gli effetti derivanti sul personale, provvedimenti di trasferimento

3. Le cessioni di cui al comma 1: a) non sono soggette all'articolo 1264 del codice civile; b) danno luogo a successione a titolo particolare nei diritti ceduti.

4. Nei procedimenti civili di cognizione e di esecuzione, pendenti alla data della cessione, si applica l'articolo 111, commi primo e quarto, del codice di procedura civile. Nei giudizi instaurati successivamente a tale data, la legittimazione passiva spetta in ogni caso all'ente locale.

5. Le cessioni di cui al comma 1 sono esenti dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo e da ogni altra imposta indiretta.

delle risorse umane, finanziarie e strumentali in misura adeguata alle funzioni esercitate mediante i soggetti di cui al presente comma e provvedono alla corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica.

31. Fino al perfezionamento dei provvedimenti di rideterminazione di cui al comma 30, le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari al numero dei posti coperti al 31 dicembre dell'anno precedente all'istituzione o all'assunzione di partecipazioni di cui al comma 30, tenuto anche conto dei posti per i quali alla stessa data risultino in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale, diminuito delle unità di personale effettivamente trasferito.

32. I collegi dei revisori e gli organi di controllo interno delle amministrazioni e dei soggetti interessati dai processi di cui ai commi 30 e 31 asseverano il trasferimento delle risorse umane e finanziarie e trasmettono una relazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, segnalando eventuali inadempimenti anche alle sezioni competenti della Corte dei conti.

Dlgs 175/2016 art. 5 comma 1:

A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa

In alternativa, nel caso di cui al punto precedente, il Comune potrebbe affidare a società di riscossione iscritte all'albo di cui art. 53 Dlgs 446/1997 a cui delegare l'emissione delle ingiunzioni ex R.D. 639/1910.

Non è comunque da trascurare anche l'ipotesi di una internalizzazione dell'attività di riscossione, nell'ambito della creazione e potenziamento ufficio entrate, soprattutto per quanto attiene la riscossione ordinaria della TARI (v. oltre). In tal caso è necessario istituire la figura dell'Ufficiale della riscossione (art. 7 comma 2 lett. gg quater e lett. gg sexies DL 70/2011) oggi assente³.

³ gg-quater) a decorrere dalla data di cui alla lettera gg-ter), i comuni effettuano la riscossione coattiva delle proprie entrate, anche tributarie. I comuni effettuano altresì la riscossione coattiva delle predette entrate: 1) sulla base dell'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare;

Si rinvia alla parte III per la definizione nel dettaglio delle varie ipotesi a disposizione.

Ipotesi di revisione delle procedure e prospettive di miglioramento per la TARI

In considerazione del lavoro svolto per quanto riguarda la bonifica delle banche dati TARI, riteniamo opportuno svolgere separatamente alcune considerazioni in merito: il potenziamento degli strumenti informatici; la meccanizzazione dei processi; la possibilità di prevedere un supporto esterno qualificato che possa sgravare gli uffici delle attività più routinarie, possano considerarsi trasversali anche ad altre entrate.

Si è già accennato, in precedenza, che, vi sono margini di miglioramento in ordine alla strumentazione software, essendosi rilevate complessità operative che ingessano l'attività del personale preposto, che dovrebbe, viceversa, poter contare su uno strumento agile ed altamente personalizzato con cui gestire i processi.

La scelta di esternalizzare il processo di riscossione volontaria ha accresciuto lo scollamento tra uffici preposti alla gestione dell'entrata e soggetti riscossori, con l'evidente limite del disallineamento tra situazione "bollettata" e posizione debitoria nel contempo variata. È sicuramente consigliabile, al fine di poter presiedere meglio il ciclo dell'entrata, **provvedere in proprio alla riscossione ordinaria della tassa rifiuti**: con gli strumenti disponibili sul mercato, tale attività è divenuta di routine per moltissimi enti e con la corretta formazione del personale possiamo ritenere sia un obiettivo perseguibile anche per il Comune di Alessandria.

Un altro aspetto su cui puntare al fine di migliorare il tasso di riscossione della Tassa Rifiuti consiste nella meccanizzazione dei processi con personale dedicato alla bonifica della banca dati, che permetterebbe di ottenere importanti risultati sia per quanto attiene alla riscossione ordinaria, mediante la verifica delle posizioni debitorie esistenti, che per quanto concerne il recupero delle somme non versate. Tali attività, che non possono prescindere da strumenti tecnologici sviluppati ed ormai sperimentati in altri enti, si rendono anche necessarie per poter avere la massima certezza in ordine al livello delle proprie entrate: l'emissione di documenti non corretti, con destinatari diversi dai soggetti passivi reali, e la mancanza di tassazione per alcuni soggetti non rintracciati, genera una forte discrasia tra la platea dei beneficiari effettivi del servizio e coloro che invece sono chiamati al pagamento. Il risultato è un tasso di riscossione limitato che ha riflessi pesanti sulla quantificazione Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, e rende più complessa la redazione di un Piano Finanziario attendibile.

gg-sexies) ai fini di cui alla lettera gg-quater), il sindaco o il legale rappresentante della società nomina uno o più funzionari responsabili della riscossione, i quali esercitano le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione nonché quelle già attribuite al segretario comunale dall'articolo 11 del testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639. I funzionari responsabili sono nominati fra persone la cui idoneità allo svolgimento delle predette funzioni è accertata ai sensi dell'articolo 42 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, e successive modificazioni;

L'ufficiale della riscossione al fine di operare per conto dell'ente locale deve essere dipendente del comune o altra forma associativa e/o convenzionale tra enti locali; disporre di abilitazione quale ufficiale della riscossione; aver ricevuto atto prefettizio di nomina.

L'attività di recupero evasione risulta è imprescindibile, ma risulterebbe complesso poterla inserire in un'ottica di breve termine all'interno delle mansioni del personale in servizio: ciò fa propendere chi scrive per una valutazione anche di un supporto esterno che permetta di formare il personale a ciò destinato oltre a sgravare l'ufficio da mansioni che nel breve periodo risultano più strategiche (come la correzione dell'ordinario ed il recupero delle poste pregresse mediante solleciti di pagamento). Anche in questo caso una dotazione software intuitiva che permetta di riscontrare i dati messi a disposizione da banche dati esterne semplificherebbe il processo consentendo una contrazione dei tempi necessari ad individuare le casistiche di elusione.

Infine, non è da trascurare lo strumento regolamentare, le cui norme potrebbero consentire una maggior semplicità dei processi ed una maggior fluidità nella gestione. In questo senso occorrerebbe trovare una sintesi tra esigenze (o preferenze) degli amministratori e risvolti concreti sull'attività ordinaria che potrebbe trarre beneficio dalla semplificazione, di alcune fasi ad oggi scarsamente automatizzate e decisamente particolareggiate, le quali necessariamente appesantiscono l'attività. In questo senso una modulistica più moderna ed intuitiva, unita alla messa a disposizione dell'utenza di strumenti digitali più fruibili, contribuirebbe ad una de-burocratizzazione dei processi, con risvolti certamente positivi.

Proposte e suggerimenti di carattere amministrativo – contabile ed organizzativo.

Dagli incontri svolti dalla Società scrivente presso gli uffici del Comune sono emersi grande impegno, dedizione, professionalità da parte di tutti i responsabili e operatori. Sulla base di quanto esposto precedentemente e relativamente dal punto di vista organizzativo, riteniamo tuttavia necessario:

Dal punto di vista contabile

1. un potenziamento delle procedure contabili interne, in particolare nella fase di accertamento delle entrate e di raccordo informativo sugli incassi: occorre che siano individuati in modo chiaro nel Peg tutti i responsabili di entrate e che gli stessi provvedano durante la gestione a redigere atti di accertamento contabile ai sensi art. 179 Tuel e a seguire tutte le fasi inerenti la riscossione, compreso l'attività affidata a d Equitalia;
2. una maggiore attuazione di norme sui controlli contabili in senso trasversale, ad iniziare dall'art. 147 *quinquies* Tuel sui controlli degli equilibri finanziari, che vede necessariamente coinvolti tutti i dirigenti e responsabili di settori rilevanti. Il D.L. 174/2012 ha modificato il Tuel introducendo il controllo amministrativo contabile (a cura del segretario comunale) e il controllo sugli equilibri finanziari (coordinato dal dirigente finanze) per garantire la necessaria trasversalità amministrativo contabile e relativa assunzione di responsabilità da parte di tutti i settori;

3. affinché venga attuato quanto al punto precedente, occorre che tutti i settori siano dotati di adeguati strumenti informativi contabili, per conoscere in ogni istante l'aggiornamento della propria situazione gestionale;
4. un approfondimento delle nuove disposizioni sull'ordinamento contabile ex D.Lgs. 118/2011 e smi mediante corsi di formazione ad hoc con la partecipazione di tutti i settori. Ad oggi solo il settore ragioneria ha acquisito la totalità degli strumenti contabili del nuovo ordinamento di cui D.Lgs. 118/2011 e smi.

Dal punto di vista della gestione dell'entrate

5. la maggiore acquisizione da parte di tutti i settori di strumenti normativi e tecniche finalizzati non solo al potenziamento dell'incasso delle entrate già accertate contabilmente, ma anche al potenziamento del recupero di entrate oggi non accertate contabilmente per mancanza di imponibile (vedasi tributi immobiliari);
6. una maggiore responsabilizzazione di tutti i dirigenti sulle entrate, in termini di risultati da raggiungere, mediante obiettivi specifici legati alla retribuzione di risultato;
7. un maggiore coordinamento sulle fasi di gestione delle entrate (sia tra gli uffici del Comune sia nei confronti dei soggetti gestori esterni e nei confronti di Equitalia – Agenzia delle entrate - riscossione per il recupero coattivo);

A tale fine si reputa necessario il potenziamento dell'ufficio entrate verso un modello di controllo coordinato sugli altri settori responsabili di entrata; tale modello non deve certo avere l'effetto di deresponsabilizzare gli altri settori, ma anzi di responsabilizzarli e di stimolarli attraverso l'azione di coordinamento. D'altronde è la stessa normativa a prevedere che siano i singoli responsabili di settore e non la ragioneria a redigere gli atti afferenti le diverse entrate comunali;

L'ufficio Coordinamento Entrate deve operare in modo trasversale, di supporto alla ragioneria e in grado di coordinare tutti gli aspetti connessi al ciclo attivo dell'ente: dall'iscrizione delle somme nei documenti contabili, alla verifica sugli incassi spontanei, fino all'attivazione delle procedure coattive.

L'ufficio si porrebbe come interlocutore unico nei confronti di tutti gli operatori comunali responsabili di voci di entrata e/o dei soggetti esterni deputati alla loro riscossione, nel caso di affidamento all'esterno.

Oltre a compiere operazioni di raccordo e coordinamento, potrebbe essere assegnata all'Ufficio Coordinamento Entrate l'individuazione di strategie condivise necessarie ad ottimizzare la realizzazione dei crediti dell'ente.

Potranno essere così condivise le procedure standard relativamente ai flussi informativi da scambiare tra i vari Uffici o individuare degli obblighi di segnalazione (es. nel caso di stipula di contratti di affitto, vendita o concessione di beni), quando non sia possibile integrare direttamente le banche dati, nonché definire i flussi informativi da e verso l'Ufficio controlli (es. in caso di richieste di accesso o contributi e sgravi per la verifica presso l'Anagrafe unica del debitore), e relative tempistiche, in particolare per quanto attiene lo stato della riscossione. I diversi settori riceveranno infatti indicazioni

di limiti temporali entro i quali procedere, ad esempio, al sollecito delle somme e comunicheranno il rispetto di tali scadenze (e degli adempimenti ad esse connessi) direttamente ad una struttura unica. La rendicontazione interna con scadenze certe a cui attenersi sarà certamente foriera di maggiore attenzioni da parte dei responsabili;

8. un migliore utilizzo delle possibilità offerta dalla normativa, in particolare sul fronte del recupero anche mediante decreto ingiuntivo di cui R.D. 639/1910, nonché di tutti gli strumenti deflattivi del contenzioso fino ad arrivare alla cessione dei crediti che non risultino più possibile riscuotere (tramite ingiunzione o ruolo);
9. il superamento delle criticità organizzative attraverso l'individuazione di una o più modalità di gestione delle entrate comunali secondo uno o più dei modelli esposti nel prosieguo, che prevedano l'esternalizzazione di alcune fasi di gestione.

Dal punto di vista infrastrutturale e tecnico

10. lo sviluppo delle banche dati disponibili presso il Comune, loro integrazione e incrocio, e l'utilizzo di banche date presenti presso l'Agenzia delle Entrate, la Camera di Commercio, il registro automobilistico ed altri poli informativi;
11. l'utilizzo di software che permettano una gestione informatica ed integrata, anche con il sistema contabile dell'Ente, delle entrate, in particolare per quanto riguarda i settori che utilizzano ancora procedure manuali di gestione e trasmissioni informative sulla base di documentazione cartacea o digitale, come il patrimonio;
12. l'attivazione di procedure che permettano la collaborazione e l'interazione diretta tra contribuente/utente e Comune, come il PagoPA (obbligatorio) o lo sportello del contribuente (fascicolo digitale), in modo da semplificare l'adempimento tributario o tariffario spontaneo, ridurre il carico di lavoro degli uffici comunali per l'attività di sportello e facilitare, sulla falsariga di quanto avviene per le imposte dirette, attività di "compliance" come l'invio di segnalazioni e lettere per evidenziare disallineamenti tra il dovuto ed il versato al fine di permettere la regolarizzazione spontanea tramite ravvedimento operoso o la correzione di dati inesatti, prima ancora della riscossione sollecitata o coattiva, riducendo al minimo le somme da accertare o, successivamente, iscrivere a ruolo.

PARTE 3 - IPOTESI DI REVISIONE DEL MODELLO ORGANIZZATIVO GESTIONE E RISCOSSIONE DELLE ENTRATE PROPRIE

Premessa

L'analisi svolta da parte della Società scrivente ha evidenziato criticità che possono essere superate attraverso la riorganizzazione dei processi interni e l'affidamento all'esterno di quelle attività che possono essere più efficacemente svolte da terzi, sia per necessità di risorse dedicate non acquisibili dall'Ente per vincoli finanziari e normativi sia per scelta strategica sulla più efficace destinazione del personale in ruolo.

I vari modelli gestionali a cui Ente può ricorrere per la riscossione, accertamento e riscossione coattiva delle proprie entrate sono:

- la gestione interna;
- la gestione tramite società partecipata, nel caso di società in house o mista con socio privato specializzato nel settore scelto con gara,
- la gestione tramite soggetti privati, individuati con gara, tra quelli iscritti all'Albo;
- la gestione tramite Agenzia Entrate – riscossione, limitatamente, però, alla fase coattiva.

Qui di seguito sarà data illustrazione dei punti “pro” e “contro” delle varie modalità ipotizzando, in conclusione, una possibile soluzione gestionale.

Le opzioni per la gestione del servizio

Premessa normativa

Come noto la riscossione delle entrate locali e le modalità di affidamento sono regolate da un variegato *corpus* normativo, stratificatosi nel tempo, che ha generato notevole incertezza in particolar modo per quanto riguarda gli strumenti ed i poteri per la riscossione ordinaria e coattiva dei soggetti che operano nel settore. Tale panorama, lungi dall'essere semplificato dagli ultimi interventi legislativi, è stato ulteriormente complicato da recentissime norme, come l'approvazione del nuovo Codice dei contratti e delle concessioni (D.Lgs. 50/2016) e, da ultimo, dal D.L. 193/2016 che nel sopprimere Equitalia e ripristinando la possibilità di affidamento del servizio ad un nuovo ente strumentale dell'Agenzia delle Entrate (Agenzia delle entrate – Riscossione), ha introdotto l'obbligo di incasso spontaneo sul conto corrente di tesoreria per tutte le entrate comunali dal 1° ottobre 2017 (vedasi art. 2 bis D.L. 193/2016)

E' opportuno premettere che, per definire soggetti, poteri e, nel caso di specie, procedure di affidamento, occorre tenere presente la diversità degli strumenti in possesso di enti locali e società private iscritte all'albo di cui all'art. 53 D.Lgs. 446/1997 rispetto agli Agenti della riscossione (Equitalia o società del gruppo ex D.L. 203/2005), subentrati agli ex concessionari nazionale della riscossione (D.Lgs. 112/1999). Questi ultimi sono gli unici titolati alla

riscossione tramite “ruolo” esattoriale (da cui scaturiscono le cartelle di pagamento) ai sensi del D.P.R. 602/1973, mentre gli altri possono avvalersi dell’ingiunzione fiscale di cui al R.D. 639/1910 che, pur avendo medesime finalità, sono strumenti simili, ma mai stati chiaramente e pacificamente equiparabili. Ne discende, in linea generale, un maggior potere nella riscossione coattiva da parte del o dei “concessionari nazionali” e tale situazione non è di fatto mutata nel tempo essendo andati vani reali tentativi di riforma organica del sistema. Basti pensare che la delega fiscale (legge n. 23 del 2014) prevedeva il riordino della riscossione delle entrate locali, disponendo (articolo 10, comma 1, lettera c) la revisione della procedura dell’ingiunzione fiscale e delle ordinarie procedure di riscossione coattiva dei tributi, per adattare alla riscossione locale. Si intendeva procedere inoltre alla revisione dei requisiti per l’iscrizione all’albo dei concessionari, all’emanazione di linee guida per la redazione di capitoli, nonché a introdurre strumenti di controllo. Tuttavia, il 27 giugno 2015 è scaduto il termine per l’attuazione della delega, senza che tale norma sia stata attuata.

Ad oggi quindi permangono le incertezze su strumenti e poteri e la differenza tra ruolo e ingiunzione fiscale permarrà anche a seguito della soppressione di Equitalia dato che il nuovo soggetto “riscossore” nazionale, ovvero “Agenzia delle entrate – Riscossione” è subentrato nei medesimi strumenti e poteri (art. 1 D.L. 193/2016), mentre resta invariata – salvo quanto anticipato in materia di incasso diretto - la disciplina prevista per enti locali e società private, sebbene si sia verificata l’uscita di scena dello Stato dalla riscossione degli enti locali prevista dall’art. 7 c 2 lettera gg) ter del D.L. 70/2011.⁴

Fatta questa doverosa premessa, si possono qui sintetizzare norme e strumenti che regolano l’affidamento delle entrate locali. L’art. 52 del D.Lgs. 446/1997 stabilisce che:

“b) qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l’accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell’Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a:

1) i soggetti iscritti nell’albo di cui all’ articolo 53, comma 1;

2) gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell’Unione europea che esercitano le menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore;

⁴ Il quale disponeva: *gg-ter) a decorrere dal 31 dicembre 2012 (termine prorogato da ultimo al 30 giugno 2017), in deroga alle vigenti disposizioni, la società Equitalia Spa, nonché le società per azioni dalla stessa partecipate ai sensi dell’ articolo 3, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e la società Riscossione Sicilia Spa cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate; gg-quater) a decorrere dalla data di cui alla lettera gg-ter), i comuni effettuano la riscossione coattiva delle proprie entrate, anche tributarie: 1) sulla base dell’ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare”*

3) la società a capitale interamente pubblico, di cui all' articolo 113, comma 5, lettera c), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, mediante convenzione, a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; che svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla;

4) le società di cui all' articolo 113, comma 5, lettera b), del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, iscritte nell'albo di cui all' articolo 53, comma 1, del presente decreto, i cui soci privati siano scelti, nel rispetto della disciplina e dei principi comunitari, tra i soggetti di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera, a condizione che l'affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione dei tributi e delle entrate avvenga sulla base di procedure ad evidenza pubblica;

Ad oggi, l'art. 2 c. 2 del D.L. 193/2016, come modificato dall'art. 35, comma 1, lett. b), D.L. 24 aprile 2017, n. 50, prevede invece che:

“A decorrere dal 1° luglio 2017, le amministrazioni locali di cui all'articolo 1, comma 3, possono deliberare di affidare al soggetto preposto alla riscossione nazionale le attività di riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate tributarie o patrimoniali proprie e, fermo restando quanto previsto dall'articolo 17, commi 3-bis e 3-ter, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, delle società da esse partecipate”.

Quindi, le opzioni per il Comune che, non volendo gestire direttamente o in forma associata la riscossione, decida per l'affidamento a terzi, anche disgiuntamente, dell'accertamento e la riscossione dei tributi e delle entrate locali, sono:

- affidamento a soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1 D.Lgs. 446/1997 o agli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività in possesso di certificazione che attesti la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore, mediante gara;
- affidamento a società a capitale interamente pubblico in possesso dei requisiti dell'*in house providing*, recentemente codificati, in ambito nazionale, dagli artt. 5 e 192 del D.Lgs. 50/2016, nonché dal D.Lgs. 175/2016;
- a società miste con socio privato scelto con procedura a evidenza pubblica (c.d. gara a doppio oggetto) iscritto all'albo o, se comunitario, in possesso di requisiti identici a quelli prescritti dalla normativa italiana. Per l'affidamento diretto, la gara per la scelta del socio operativo deve avere avuto ad oggetto specificatamente l'attività di accertamento e riscossione (v. anche art. 17 D.Lgs. 175/2016)⁵;

⁵ 1. Nelle società costituite per le finalità di cui all'articolo 4, comma 2, lettera c), la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento e la selezione del medesimo si svolge con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016 e ha a oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista.

- ad Agenzia delle Entrate – Riscossione, ente strumentale dell’Agenzia delle Entrate (art. 1 e 2 D.L. 193/2016), limitatamente, però, alla riscossione spontanea e coattiva.

Possibili assetti gestionali

Le scelte strategiche per la migliore gestione delle entrate possono essere differenziate in ragione della diversa tipologia di entrata e di riscossione che le caratterizza, in particolare per quanto riguarda la natura privatistica o pubblicistica delle stesse, che si riflette sulle modalità di esazione, specie coattiva.

In linea generale, per modalità di gestione e affidamento, si possono distinguere le seguenti diverse componenti del servizio:

- la gestione della riscossione ordinaria o spontanea dei tributi maggiori, quali IMU, TARI/TASI, che avviene ormai principalmente tramite F24;
- la gestione della riscossione ordinaria, spontanea o sollecitata delle entrate patrimoniali, che avviene con modalità e forme fortemente diversificate data l’eterogeneità delle stesse;
- la gestione dei tributi minori (ICP, TOSAP e DPA) comprensiva dell’istruttoria pratiche occupazione suolo pubblico e del contrasto all’evasione (avvisi di accertamento e riscossione coattiva), che ormai è quasi sempre esternalizzata da parte degli enti locali verso concessionari privati, tramite gara;
- i servizi collaterali all’Ufficio tributi / Entrate (quindi, ad esempio, il supporto alla riscossione della Tassa Rifiuti mediante elaborazione e spedizione degli avvisi di pagamento, fino ai solleciti ed infine agli accertamenti, la notifica degli atti tributari, eventuali azioni aggiuntive come le operazioni di bonifica della banca dati TARI e gli accertamenti IMU sulle aree fabbricabili ed ancora il supporto alla riscossione degli oneri di urbanizzazione comprensiva dell’eventuale assistenza legale), che possono essere affidati a società private anche non iscritte all’Albo o a studi legali (per quanto riguarda la predisposizione dei solleciti e le ingiunzioni, fermo restando la titolarità dell’Ente, come già fatto dal Comune di Alessandria per alcune entrate);
- la riscossione coattiva dei tributi principali, quali IMU, TASI e TARI e delle entrate extra-tributarie (quali sanzioni del codice della strada, corrispettivi per i servizi a domanda individuale come il servizio mensa scolastica, canoni di locazione, oneri di urbanizzazione,

2. Il socio privato deve possedere i requisiti di qualificazione previsti da norme legali o regolamentari in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita. All'avviso pubblico sono allegati la bozza dello statuto e degli eventuali accordi parasociali, nonché degli elementi essenziali del contratto di servizio e dei disciplinari e regolamenti di esecuzione che ne costituiscono parte integrante. Il bando di gara deve specificare l'oggetto dell'affidamento, i necessari requisiti di qualificazione generali e speciali di carattere tecnico ed economico-finanziario dei concorrenti, nonché il criterio di aggiudicazione che garantisca una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'amministrazione pubblica che ha indetto la procedura. I criteri di aggiudicazione possono includere, tra l'altro, aspetti qualitativi ambientali, sociali connessi all'oggetto dell'affidamento o relativi all'innovazione.

altro), che generalmente viene affidata all'esterno, tramite ruolo o, con gara, ad una società privata iscritta all'Albo di cui all'art. 53 D.Lgs. 446/1997;

- la gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle sanzioni del Codice della Strada, che è generalmente gestita direttamente e separatamente dagli Uffici di polizia municipale, secondo le modalità di cui sopra.

Le ipotesi operative a disposizione per la gestione delle entrate e dei servizi accessori, sulla base delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti, sono invece le seguenti:

- internalizzazione del Servizio, per il quale occorre disporre o dotarsi di un assetto organizzativo interno in possesso delle caratteristiche di specializzazione, integrazione e dotazione informativa e strumentale viste in precedenza;
- affidamento delle attività a soggetto privato mediante gara;
- affidamento diretto delle attività a Società in-house;
- affidamento a società mista pubblico privata, con individuazione di soggetto privato e costituzione di un partenariato pubblico-privato, mediante gara a doppio oggetto, per la quale occorre però rispettare i vincoli imposti dalla normativa in tema di partecipate;
- gestione tramite Agenzia Entrate – riscossione, limitatamente, però, alla fase coattiva.

L'affidamento della riscossione coattiva merita un discorso a parte, stante il vincolo relativo all'utilizzo dello strumento del ruolo coattivo, precluso a tutti i soggetti diversi dall'Agente della Riscossione; pertanto pare opportuno affrontare la questione successivamente rispetto alla disamina della gestione delle altre componenti del servizio. Per queste, il Comune può provvedere:

- ad una internalizzazione;
- affidare il servizio a soggetti privati, individuati con gara, o ricorrere ad una società in house o mista;
- continuare la gestione tramite Agenzia Entrate – riscossione.

Procedure di affidamento: appalto vs/concessione

L'affidamento della riscossione ed accertamento delle entrate locali è stato ricondotto dalla giurisprudenza al novero delle concessioni di servizi pubblici (si veda in tal senso Consiglio di Stato, le sentenze n. 4510/2010; 5566/2010; 4510/2010; 5284/2014; TAR Puglia Lecce sez. III 5/8/2013 n. 1771), seppur non siano rari interventi che hanno qualificato l'affidamento più come appalto di servizi. L'affidamento del servizio di riscossione ed accertamento delle entrate locali è infatti caratterizzato da elementi riconducibili sia ad un appalto di servizi (il concessionario non trattiene le somme riscosse, incassando un aggio dalla gestione che si configura come un corrispettivo per la prestazione del servizio; i servizi sono rivolti sia all'ente impositore che all'utenza), sia a quelli della concessione (l'aggio, per la riscossione coattiva, è in parte a carico dell'utenza e soprattutto sono trasferiti al concessionario poteri tipici dell'ente pubblico). Il termine "concessione" è, peraltro, ripetutamente presente nella normativa relativa all'affidamento (es. artt. 25 e 52 D.Lgs. 507/93, ora abrogati, per quanto

riguardata imposta pubblicità, affissioni e occupazione suolo pubblico, e tutto il D.Lgs. 112/1999 in materia di concessione del servizio di riscossione tramite ruolo). Anche la natura del servizio reso non è però pacifica. Pur prevedendo la norma l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali, taluni ravvisano nell'affidamento della riscossione ed accertamento elementi propri del servizio strumentale in quanto rivolto alla pubblica amministrazione.

In realtà, alla luce dell'ordinamento comunitario, non può più essere sufficiente a qualificare come concessione di servizi la terminologia utilizzata dal Legislatore, dato che questa si riferisce più alla traslazione di pubblici poteri che alla concreta gestione del servizio. Ai fini della procedura concretamente applicabile per la scelta del contraente, per la distinzione tra concessione ed appalto di servizio risulta dirimente la circostanza per cui il rischio della gestione del servizio sia o meno interamente in capo al soggetto affidatario ed i soggetti verso il quale il servizio è erogato (a favore dell'Ente o della collettività). Il tratto distintivo è, in particolare, la remunerazione: si ha appalto quando l'onere del servizio stesso viene a gravare sostanzialmente sull'Amministrazione, mentre dovrà parlarsi di concessione quando l'operatore si assume in concreto i rischi economici della gestione del servizio, rifacendosi essenzialmente sull'utenza (vedasi Consiglio di Stato n. 4682/2012 e n. 3377/2011).

Nella prassi, si rinvengono quindi affidamenti sia in concessione, sia tramite appalto di servizi, senza un preciso orientamento giurisprudenziale e di prassi a supporto di una tesi piuttosto che dell'altra. In particolare, le sentenze che dichiarano la natura concessoria dell'affidamento poco si soffermano, nello specifico caso della riscossione ed accertamento dei tributi, sulle effettive modalità di remunerazione, puntando, piuttosto, sul trasferimento di poteri al concessionario o sul tenore letterale delle disposizioni che fanno riferimento ad una concessione. Tale distinzione, come evidenziato dalla giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato e dalla definizione data alle concessioni nella direttiva europea, ora trasfusa nell'ordinamento nazionale, non è rilevante, dovendosi avere riguardo alle modalità di gestione ed all'esistenza di un concreto rischio operativo.

Sul punto, è importante evidenziare i recenti interventi dell'ANAC (Comunicato del Presidente del 22 dicembre 2015 e Delibera n. 921 del 31 agosto 2016) che, pur non pronunciandosi in maniera definitiva, hanno affermato che, per la sostanziale assenza di rischio in capo al concessionario, l'affidamento dovrebbe rientrare tra gli appalti, in particolare per la riscossione ordinaria. A diverse considerazioni potrebbe giungersi, invece, per la riscossione coattiva dove è più incerto il recupero degli investimenti.

Per valutare quindi se ci si trovi di fronte ad un appalto di servizio o da una concessione occorre quindi verificare nel caso concreto se le condizioni imposte al concessionario siano tali da trasferire concretamente il rischio operativo in capo all'operatore economico. A tal fine occorre considerare i costi e gli investimenti richiesti, tenendo anche conto che, nel caso di concessione di servizi, dovrebbe essere presente un piano economico e finanziario del servizio che sia idoneo ad evidenziare se e come il concessionario potrà raggiungere l'equilibrio economico finanziario della gestione attraverso le "tariffe" (in realtà l'aggio sulle imposte riscosse e riversata) praticate all'utenza, in relazione ai costi ed agli investimenti da effettuare.

Di conseguenza, non si può giungere ad una conclusione univoca, dovendosi avere riguardo alle concrete modalità di remunerazione del servizio ed ai costi dello stesso e/o agli investimenti richiesti al concessionario. E' comunque più probabile rinvenire i tratti di una "concessione" nell'affidamento della riscossione coattiva, più che in quella ordinaria, considerando anche che, in base da ultimo alle disposizioni dell'art. 2bis del D.L. 193/2016, le entrate tributarie dovranno affluire sui conti correnti di tesoreria dell'Ente, riducendosi il "concessionario" privato a svolgere attività di supporto, salvo il caso *"per tutte le entrate riscosse, dal gestore del relativo servizio che risulti comunque iscritto nell'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e si avvalga di reti di acquisizione del gettito che fanno ricorso a forme di cauzione collettiva e solidale già riconosciute dall'Amministrazione finanziaria, tali da consentire, in presenza della citata cauzione, l'acquisizione diretta da parte degli enti locali degli importi riscossi, non oltre il giorno del pagamento, al netto delle spese anticipate e dell'aggio dovuto nei confronti del predetto gestore."*⁶

Procedure di affidamento: regole procedurali (cenni)

La concessione di servizi – che nel previgente Codice era soggetta solo all'art. 30 D.Lgs. 163/2006 ed al rispetto dei principi generali - è ora pressoché assimilata all'appalto di servizi per quanto riguarda le modalità di aggiudicazione, ivi compreso il ricorso alla centrale di committenza. Le parti I e II del Codice sono infatti applicabili "per quanto compatibile" (si ritiene con la disciplina specifica delle concessioni contenuta nella parte III del Codice) con riferimento *"ai principi generali, alle esclusioni, alle modalità e alle procedure di affidamento, alle modalità di pubblicazione e redazione dei bandi e degli avvisi, ai requisiti generali e speciali e ai motivi di esclusione, ai criteri di aggiudicazione, alle modalità di comunicazione ai candidati e agli offerenti, ai requisiti di qualificazione degli operatori economici, ai termini di ricezione delle domande di partecipazione alla concessione e delle offerte, alle modalità di esecuzione"* (artt. 164 c. 2) e quindi anche, per esempio, alla normativa in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti e ricorso a strumenti elettronici di negoziazione (vedasi oltre). Anche in tema di contratti "misti", ovvero che contengono elementi di appalti e di concessioni, il Codice prevede che il contratto sia aggiudicato in conformità con le disposizioni che disciplinano gli appalti nei settori ordinari, purché il valore stimato della parte del contratto che costituisce un appalto disciplinato da tali disposizioni, calcolato secondo l'articolo 167, sia pari o superiore alla soglia pertinente di cui all'articolo 35 (art. 28).

Pochi dubbi si pongono invece là dove l'Ente decida, in tutto o in parte, per un "mero" supporto alla riscossione ordinaria o altre attività che non comportano il "maneggio diretto" per così dire, del denaro pubblico o l'esercizio di pubblici poteri. In questo caso, i servizi sono rivolti all'Ente pubblico a fronte di corrispettivi che possono anche prevedere premialità là

⁶ Comma così modificato dall' art. 13, comma 4, lett. a), D.L. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19, e, successivamente, dall' art. 35, comma 1, lett. b-bis), D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96.

dove vi siano attività di supporto al recupero all'evasione). Si applicano integralmente, quindi, le norme in materia di appalti di servizi.

Pare a questo punto utile accennare ai requisiti che devono avere i soggetti affidatari:

- per l'affidamento dei servizi di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi è obbligatoria l'iscrizione nell'Albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare tali attività ai sensi dell'art. 53 del D.lgs. 446/1997, che costituisce requisito di ammissione necessario, in linea con gli orientamenti giurisprudenziali prevalenti, in ragione della qualità e delle garanzie da fornirsi a tutela delle pubbliche amministrazioni data la rilevanza dei poteri pubblicistici che vengono trasferiti e in considerazione del maneggio di denaro pubblico;
- per il mero supporto all'attività di riscossione ordinaria e/o accertamento, con adempimenti prodromici e strumentali rispetto agli atti posti in essere dal Comune nell'esercizio diretto del potere tributario, dove non vi è neanche il materiale introito delle somme dovute all'ente, non è necessaria l'iscrizione all'Albo (parere AVCP n. 170 del 23 ottobre 2013). Anzi, una simile clausola è ritenuta illegittima in quanto requisito *“sproporzionato e non congruente con l'oggetto del contratto posto a gara oltreché lesivo dei principi comunitari in materia di libera concorrenza”* (Consiglio di Stato n. 1421 del 24 marzo 2014). Tale assunto è stato da ultimo confermato dal TAR Lazio con le sentenze nn. 4649/2016 e 5470/2016 del 6/04/2016 che hanno disposto l'annullamento parziale del bando CONSIP per i *“Servizi di accertamento e riscossione dei tributi” - per l'abilitazione di fornitori per la categoria: servizi di supporto all'accertamento e alla riscossione in forma diretta per gli enti locali per la partecipazione al mercato elettronico della pubblica amministrazione, di cui all'art. 328, comma 1, del D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207”* proprio perché prevedeva, tra i requisiti di ammissione, l'iscrizione all'albo in assenza di maneggio di denaro.

Infine, avendo accennato al MePA, per l'affidamento dei servizi in commento, sia che si tratti di concessione, sia che si tratti di appalti, occorrerà rispettare l'art. 37 del D.lgs. 50/2016 e di conseguenza, nel caso specifico del Comune di Alessandria che è capoluogo, si dovrà procedere:

- per importi fino alla soglia comunitaria⁷:
direttamente ed autonomamente, se in possesso della necessaria qualificazione (ad oggi è sufficiente l'iscrizione all'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti), mediante utilizzo di strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente (es. il MePA);
in caso di indisponibilità di tali strumenti anche in relazione alle singole categorie merceologiche, direttamente ed autonomamente mediante lo svolgimento di procedura ordinaria (con esclusione quindi della procedura “negoziata” semplificata

⁷ La soglia è pari ad euro 5.225.000 le concessioni per (calcolata in base ai flussi incassati dal concessionario) e ad euro 209.000 per gli appalti pubblici di servizi (calcolata in base alla remunerazione effettiva del concessionario o aggio), ai sensi dell'art. 35 del D.lgs. 50/2016.

sottosoglia di cui all'art. 36 del Codice). Va evidenziato che, a seguito dell'annullamento parziale cui si accennava, in data 23/12/2016 è stata riattivata l'iniziativa del Mercato Elettronico - Servizi di accertamento e riscossione dei tributi di conseguenza occorrerà prioritariamente rivolgersi al Mercato elettronico relativamente ai servizi ivi indicati se disponibili;

- per importi sopra soglia comunitaria: procedura ordinaria.

Schema di sintesi

Soggetti	Affidamento	Tipo di gara	Qualificazione / strumenti
Comune economia) (in	-	-	-
Società in house	Diretto	-	-
Società mista	Diretto	[scelta del socio] Gara a doppio oggetto	[scelta del socio] Procedura ordinaria (*)
Società privata	Procedura ad evidenza pubblica	Concessione / appalto di servizi a seconda del trasferimento o meno del rischio operativo.	Sottosoglia: procedura sul mercato elettronico o, se indisponibile, procedura ordinaria Soprasoglia: procedura ordinaria
Agenzia delle entrate – Riscossione / ex Equitalia	Affidamento nel rispetto dei principi generali del Codice (se contratto “escluso”).	Deliberazione dell’Ente entro il 30/6/2017	-

(*) si ritiene che una gara “a doppio oggetto” avendo ad oggetto contemporaneamente l’acquisto di quote e affidamento del servizio difficilmente possa essere svolta secondo le procedure del MePA salvo il ricorso ad uno strumento elettronico di una centrale di committenza ove presente.

Modello di gestione interna

Punti a favore

Sicuramente la gestione diretta di tutte le entrate proprie consente all'ente di avere un maggior controllo sulle entrate derivanti dai tributi di propria competenza, nell'ottica di rispettare la volontà del legislatore, che negli ultimi anni ha sempre cercato di scoraggiare la gestione delle risorse comunali da parte di soggetti terzi (anche a causa delle pesanti ripercussioni di alcune gestioni poco trasparenti che hanno pesantemente messo a repentaglio la tenuta dei bilanci di numerosi enti).

Criticità

Occorre considerare che la gestione accentrata della riscossione di tutte le entrate impone una profonda rivisitazione del modello organizzativo interno, secondo le linee evidenziate nella parte precedente, con una opportuna opera di formazione e responsabilizzazione di tutti gli uffici preposti alla gestione dell'entrata rispetto all'attività di contrasto all'evasione ed elusione attraverso:

- l'esecuzione di controlli incrociati;
- la tempestività nel riscontro delle irregolarità al fine di attivare la riscossione sollecitata (o pre – coattiva) e quella coattiva, soprattutto per le entrate extratributarie dove non è prevista una attività di accertamento vera e propria, quanto l'invio di solleciti di pagamento per la messa in mora;
- l'informazione e l'assistenza al contribuente, oltre all'attivazione degli strumenti deflattivi visti in precedenza.

L'internalizzazione o re-internalizzazione delle funzioni non può essere accompagnata da un incremento del personale dipendente del Comune in grado di svolgere le nuove mansioni, scontrandosi la stessa con i rigidi limiti normativi vigenti che rendono di fatto impraticabile la presente soluzione. Per questo motivo, nei casi di internalizzazione, è necessario procedere al potenziamento, in via prioritaria, dell'Ufficio Coordinamento Entrate, in modo da inserire in unica struttura il personale preposto all'attività che, opportunamente formato e dotato di opportuna formazione e strumentazione informatica e contabile, potrà garantire una migliore esecuzione del servizio, quantomeno evitando dispersioni e duplicazione del lavoro, affidando all'esterno (e/o ai singoli settori comunali) solo quelle attività che, per specializzazione e/o mole di lavoro non possono essere efficacemente svolte all'interno dell'Ufficio entrate.

Non è comunque realisticamente ipotizzabile, per i vincoli in materia di spesa e personale, procedere ad una internalizzazione di tutta la riscossione delle entrate (tributarie e non), pur attraverso un Ufficio entrate potenziato, in quanto delle procedure in essere alcune potrebbero essere utilmente mantenute all'interno degli uffici che già oggi se ne occupano, pur con opportuna azione di formazione, responsabilizzazione e condivisione informativa, mentre altre dovrebbero continuare ad essere affidate esternamente.

Di conseguenza, dato l'assunto di base per cui gli uffici comunali dovrebbero poter continuare a gestire le attuali mansioni beneficiando di una riorganizzazione del servizio attraverso la creazione di un Ufficio comune di controllo sulle entrate, ulteriore scelta strategica consiste nell'individuare se e quali servizi sia comunque meglio affidare all'esterno ed a chi.

Sulla base dell'analisi condotta sulle principali entrate tributarie e considerata l'attuale organizzazione degli uffici, si può quindi ipotizzare di:

1. mantenere l'attuale gestione interna tramite i singoli uffici, con opportuna integrazione strutturale ed informativa, per le entrate extra tributarie legate a servizi a domanda come la mensa, il trasporto alunni, le lampade votive ed il nido, così come i proventi dall'attività edilizia o vari, ma accentrare presso **un ufficio di coordinamento e controllo** (vedasi parte II) l'attività di accertamento e sollecito, eventualmente coadiuvato da un supporto esterno, legale (individuazione di uno o più studi legali; oppure utilizzo dell'avvocatura civica) o maggiormente strutturato (affidamento dell'incarico di supporto all'ufficio tributi – entrate, vedasi oltre);
2. mantenere distinta la fase di riscossione ordinaria, da quella sollecitata, coattiva e dai servizi collaterali (l'attività di supporto agli uffici intesa come l'attività propedeutica e funzionale a quella accertativa). In particolare:
 - a. per l'attività di supporto, la riscossione sollecitata, l'attività di liquidazione ed accertamento e la riscossione coattiva il Comune può ricorrere all'individuazione di uno o più soggetti terzi, pubblici (una Società partecipata) o privati (scelto mediante procedura ad evidenza pubblica);
 - b. la gestione esterna della riscossione ordinaria appare invece sconsigliabile in virtù del fatto che tali Società, non disponendo di collegamenti a banche dati pubbliche, dovrebbero quindi transitare per gli uffici comunali appesantendo il lavoro di questi ultimi; inoltre apparirebbe in contrasto con l'art. 2bis del D.L. 193/2016 che prevede l'incasso diretto (salvo l'utilizzo di particolari sistemi).
3. continuare a gestire tramite concessionario i tributi minori (imposte sulla pubblicità, pubbliche affissioni, Cosap temporanea e permanente sia ordinaria, sia coattiva), pur chiedendo un'azione capillare anche sulle somme più anziane a residuo (occorre comunque tenere conto della particolarità del credito verso ATM in fallimento).

Limitatamente alla fase coattiva, esiste una terza soluzione, ossia quella di mantenere la riscossione tramite ruolo affidata, quindi, all'unico soggetto titolato a gestirlo ovvero Agenzia delle Entrate – Riscossione (vedasi oltre).

In sintesi:

Entrata	Attuale	Ipotesi revisione
Entrate extratributarie (asili nido, scuole materne, violazioni al codice della strada, affitti, sanzioni del commercio)	Ordinaria: gestita dai vari servizi comunali	Interna con (eventuale) supporto operativo esterno
	Riscossione coattiva: gestita dai vari servizi comunali tramite solleciti e iscrizioni a ruolo	Affidamento a soggetto esterno (valutare se comprensivo dell'attività di sollecito o se per questa si può procedere internamente, con eventuale supporto esterno)
Oneri di urbanizzazione non regolarmente versati viene richiesta l'escussione della fidejussione, eventuale ingiunzione e iscrizione a ruolo.	Per gli oneri di urbanizzazione non regolarmente versati viene richiesta l'escussione della fidejussione, eventuale ingiunzione e iscrizione a ruolo.	Interna con (eventuale) supporto operativo esterno
	Riscossione ordinaria in capo all'Ente	Interna con (eventuale) supporto operativo esterno
IMU e TASI:	Ruolo coattivo con Agenzia Entrate Riscossione, previo invio del preavviso a tutti i contribuenti che risultino morosi	Affidamento a soggetto esterno
	Volontaria riscossa dal 2018 tramite avviso bonario gestito da Agenzia Entrate Riscossione.	Interna con (eventuale) supporto operativo esterno
TARI:	Coattiva tramite sollecito notificato e successiva iscrizione a ruolo coattivo gestito da Agenzia Entrate Riscossione comprensivo della maggiorazione della sanzione per omesso versamento.	Affidamento a soggetto esterno (valutare se comprensivo dell'attività di sollecito o se per questa si può procedere internamente, con eventuale supporto esterno))
TRIBUTI MINORI	Affidato incarico a Concessionario esterno per imposta sulla pubblicità, pubbliche affissioni, Cosap temporanea e permanente sia ordinaria, sia coattiva (ingiunzioni)	Immutata
Sanzioni Codice della strada	Sanzioni violazione codice della strada annualità 2012-2015: ruolo coattivo	Affidamento a soggetto esterno (valutare se comprensivo dell'attività di sollecito o se per questa si può procedere internamente, con eventuale supporto esterno)
	Sanzioni violazione codice della strada annualità precedenti:	Affidamento a soggetto esterno (valutare se

Entrata	Attuale	Ipotesi revisione
Altre entrate extratributarie	ingiunzione seguita da riscossione coattiva affidata a studi legali (tramite avviso esplorativo)	comprensivo dell'attività di sollecito o se per questa si può procedere internamente, con eventuale supporto esterno)
	Gestione ordinaria diretta da parte degli uffici competenti.	Interna con (eventuale) supporto operativo esterno
	Riscossione coattiva: fino al 31.12.2016: solleciti e ingiunzioni	Affidamento a soggetto esterno (valutare se comprensivo dell'attività di sollecito o se per questa si può procedere internamente, con eventuale supporto esterno)
	Altre entrate extratributarie, dal 01.01.2017: ruolo coattivo	Affidamento a soggetto esterno (valutare se comprensivo dell'attività di sollecito o se per questa si può procedere internamente, con eventuale supporto esterno)
Segnalazioni qualificate all'Agenzia delle entrate per il recupero dell'evasione erariale.	Uffici comunali	Interna con (eventuale) supporto operativo esterno

Gestione esterna mediante soggetto privato mediante gara

In alternativa o congiuntamente alla gestione interna di parte delle fasi della riscossione, si possono affidare una o più funzioni a:

- società private iscritta all'albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. 446/1997 per le attività di riscossione, ordinaria e coattiva, ed accertamento di tributi ed entrate locali. Tale scelta ha il vantaggio di affidare il servizio ad un soggetto qualificato, ma è difficilmente personalizzabile per le attività di dettaglio. Inoltre, configura una concessione di servizio con l'incasso diretto da parte del privato (salvo i vincoli di cui all'art. 2bis del D.L. 193/2016);
- società private in possesso dei requisiti fissati dall'Ente – non necessariamente iscritte all'albo – limitatamente alle attività di supporto, come la predisposizione di tutti gli atti necessari all'espletamento della riscossione sollecitata o coattiva per conto del Comune: una scelta di questo genere consentirebbe all'Ente di avere il massimo controllo sugli atti in uscita e sulle entrate effettivamente incassate; inoltre tali somme confluirebbero direttamente nelle casse dell'Ente poiché alla figura esterna sarebbero soltanto demandate le funzioni propedeutiche (predisposizione atti e invio, gestione delle controversie in forma stragiudiziale) e non già la riscossione vera e propria. Deve

però essere limitata alla fase propedeutica, restando nella competenza e responsabilità dell'Ente tutta la fase esterna.

Punti a favore

La selezione del soggetto sul mercato consente di rispettare un principio di concorrenza che per sua natura mira a promuovere l'efficienza e l'efficacia del processo: le imprese saranno motivate a migliorare la qualità dei servizi che offrono, contenendo i costi per ottenere l'affidamento del servizio. Ciò dovrebbe garantire all'ente locale costi più contenuti perché scaturenti da analisi approfondite sull'economicità delle soluzioni proposte dalle Società concorrenti che tenderanno a ribassare il corrispettivo richiesto quanto più saranno in grado di attuare economie per gestire i procedimenti.

Sono numerose le Società che si occupano dello svolgimento di servizi analoghi, già da anni sul mercato con un'organizzazione certamente consolidata e valido *know-how*.

Criticità

L'affidamento della gestione di interi tributi o di attività a forte impatto sulle entrate dell'Ente ad un soggetto privato è un aspetto delicato ed implica un'attenzione massima nella redazione degli atti di gara, dal momento che il rapporto Comune-Società si fonderà su interessi differenti: una gestione virtuosa delle entrate, anche nel rispetto delle specifiche sociali presenti sul territorio comunale da un lato e la massimizzazione dell'utile di impresa dall'altra.

Anche i tempi legati ad una soluzione di questo tipo non sono immediati, tanto più che nella riforma del c.d. Codice dei contratti si osservano ancora zone d'ombra nelle quali le decisioni dell'ente dovranno essere molto caute (vedasi parte precedente).

La predisposizione da parte di ANAC di un bando tipo per l'affidamento di servizi sopra soglia comunitari, vincolante per quanto riguarda l'appalto, aiuta nella predisposizione quantomeno della bozza di bando e disciplinare di gara. Tuttavia, l'affidamento della gestione della riscossione di entrate locali va qualificato come concessione di servizi, nel caso di trasferimento del rischio operativo, di conseguenza non è possibile utilizzare (o comunque occorre adattare) gli schemi predisposti dall'Autorità, mentre occorre sicuramente rivedere gli atti di affidamento predisposti negli anni precedenti in vigenza del previgente Codice.

Verifica di servizi e convenzioni Consip in essere

Affrontando il tema degli affidamenti all'esterno, occorre tener conto delle norme che prevedono il preventivo ricorso a strumenti elettronici di acquisto e negoziazione.

L'art. 1 L. 296/2006 c. 499 prevede che: "... Le restanti *amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, possono ricorrere alle convenzioni di cui al presente comma e al comma 456 del presente articolo, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti.* Gli enti del Servizio sanitario nazionale sono in

ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento ovvero, qualora non siano operative convenzioni regionali, le convenzioni-quadro stipulate da Consip S.p.A.". Il successivo c. 450 prevede che "...Fermi restando gli obblighi e le facoltà previsti al comma 449 del presente articolo, le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché le autorità indipendenti, per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 1.000 euro e inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328 ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure. "

L'art. 37 D.Lgs. 50/2016 " 1. Le stazioni appaltanti, fermi restando gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro, nonché attraverso l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori. Per effettuare procedure di importo superiore alle soglie indicate al periodo precedente, le stazioni appaltanti devono essere in possesso della necessaria qualificazione ai sensi dell'articolo 38".

Dalla suesposta normativa discende che, in caso di acquisizione di beni e servizi, gli enti locali sono obbligati a verificare preventivamente l'esistenza di convenzioni Consip attive (di cui utilizzare i parametri prezzo qualità) o ricorrere ad un mercato elettronico (MePA oppure mercato elettronico messo a disposizione da un Soggetto Aggregatore) per effettuare l'acquisto.

A ciò si deve aggiungere l'obbligo di adesione a strumenti di acquisto e negoziazione previsti da Consip o altri soggetti aggregatori per servizi informatici ai sensi dell'art. 1 c. 512 – 516 L. 208/2015 in base al quale "Al fine di garantire l'ottimizzazione e la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, fermi restando gli obblighi di acquisizione centralizzata previsti per i beni e servizi dalla normativa vigente, le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, provvedono ai propri approvvigionamenti esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip Spa o dei soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti. Le regioni sono autorizzate ad assumere personale strettamente necessario ad assicurare la piena funzionalità dei soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, in deroga ai vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente, nei limiti del finanziamento derivante dal Fondo di cui al comma 9 del medesimo articolo 9 del decreto-legge n. 66 del 2014 (....) Le amministrazioni e le società di cui al comma 512 possono procedere ad approvvigionamenti al di fuori delle modalità di cui ai commi 512 e 514 esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non

sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero in casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa. Gli approvvigionamenti effettuati ai sensi del presente comma sono comunicati all'Autorità nazionale anticorruzione e all'Aqid".

In generale, la concessione in gestione di tributi ed entrate locali non è oggetto di bandi e servizi attivi su MePA o Consip, né si tratta solamente di un acquisto di beni e servizi informatici e di connettività. Tuttavia, l'attività di riscossione delle entrate locale e di supporto all'Ufficio tributi è stata oggetto di uno specifico bando MePA **"Servizi di supporto all'accertamento e alla riscossione in forma diretta per gli Enti Locali"** che deve essere preso a riferimento nel caso di affidamento dei servizi di supporto. Il bando è relativo solo ai servizi di supporto, e non all'attività di accertamento e riscossione, essendo aperto anche a soggetti non iscritti all'Albo.

Altra iniziativa da tenere in considerazione è il contratto – quadro di Consip per l' *"affidamento servizi in ambito di sistemi gestionali integrati per le pubbliche amministrazioni"* che, nell'ambito di servizi di tipo tecnologico, può fornire, tra l'altro, supporto all'Ufficio tributi. Si tratta, tuttavia, di contratti per la manutenzione evolutiva, progettazione software, migrazioni, nonché generico *"supporto organizzativo e supporto tematico e funzionale"* da definire sulla base di un "Piano dei fabbisogni" redatto dall'Amministrazione con successiva quotazione in base ad un listino prezzi predefinito. La quotazione dei servizi oggetto del contratto viene fatta dal fornitore, lasciando alla PA il compito di verificarne la congruità, operazione non sempre semplice.

Punti a favore

La scelta di una procedura CONSIP porta significativi vantaggi in termini di snellimento delle procedure di affidamento, evitando la procedura competitiva, garantendo peraltro l'adeguatezza del fornitore che ha superato una competizione di livello nazionale e fornisce adeguate garanzie in merito alla capacità economica e professionale.

Criticità

I servizi che possono essere erogati rientrano nei capitoli tecnici previsti dai bandi Consip e non sempre rispondono alle esigenze di flessibilità e personalizzazione richieste dall'Ente. Presuppongono, poi, l'internalizzazione di tutte le fasi propedeutiche all'emissione degli avvisi di pagamento e di accertamento, e quindi un'organizzazione in grado di definire, ex ante, i fabbisogni necessari per verificare la completezza della proposta Consip rispetto alle esigenze dell'Ente e, successivamente, gestire le attività che non possono essere esternalizzate.

Le convenzioni e gli accordi non riguardano, poi, l'accertamento e tantomeno la riscossione coattiva delle entrate, che dovrebbe essere affidata comunque separatamente.

L'affidamento del Servizio ad una Società partecipata

Creazione di una Società mista e l'affidamento a questa di tutte le attività

Punti a favore

Il partenariato pubblico – privato permette di conciliare l'interesse pubblico, presidiato dalla Società pubblica direttamente controllata dall'ente locale, con i vantaggi portati dalla collaborazione con un socio privato con esperienza acquisita nel settore.

Criticità

Le debolezze di una tale soluzione, in relazione alla natura e alle specificità del servizio da espletare, appaiono da subito piuttosto evidenti.

L'individuazione del socio privato costituisce un onere decisamente impegnativo per gli uffici, stante la peculiarità di tali procedure (c.d. “**gara a doppio oggetto**” per l'individuazione del “socio operativo” e tutte le procedure per il rispetto delle previsioni contenute all'art. 17 del D. Lgs. 175/2016, ad oggetto “*Società a partecipazione mista pubblico-privata*”).

Occorre poi, a monte, assolvere **all'obbligo di motivazione specifica** del modello organizzativo della società pubblica (mista e non) per la gestione di determinati servizi. In particolare, il Comune è tenuto a dar conto delle ragioni che rendono più conveniente, alla luce dei principi di efficacia, efficienza ed economicità, il modello del partenariato pubblico privato in luogo della completa esternalizzazione dei servizi pubblici locali a soggetti privati o la gestione in economia.

In particolare, ai sensi dell'art. 5 c. 1 D.Lgs. 175/2016, anche nel caso di società mista, occorre dare motivazione analitica con deliberazione consiliare circa:

- la necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4 del D.Lgs. 175/2016;
- le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;
- la compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

L'art. 5 del D.Lgs. 175/2016 prevede altresì che, una volta definito, lo schema di atto deliberativo venga sottoposto a forme di consultazione pubblica. Successivamente l'atto finale deve essere inviato alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, a fini conoscitivi, ed all'AGCM.

La giurisprudenza della Corte dei conti, peraltro, già prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 175/2016 "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica", poneva particolare attenzione ed evidenziava la necessità di effettuare preliminari verifiche ai fini dell'impiego di risorse pubbliche nell'ambito di organismi partecipati. In tal senso, nel parere n. 245/2016 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, i Magistrati riportavano la necessità di attuare:

- una valutazione prospettica sia sulla possibilità per l'ente di supportare gli oneri derivanti da tale impegno, sia sulla coerenza dell'attività societaria rispetto:
 - alla missione istituzionale dell'ente;
 - all'effettiva produzione di servizi di interesse generale;
 - ai relativi costi/benefici conseguenti;
 - all'appropriatezza del modulo gestionale;
 - alla comparazione con i vantaggi/svantaggi e con i risparmi/costi/risultati offerti da possibili moduli alternativi;
 - alla capacità della gestione di perseguire in modo efficace, economico ed efficiente, in un'ottica di lungo periodo, i risultati assegnati, anche in termini di promozione economica e sociale.
- un costante e attento monitoraggio volto alla verifica dell'effettiva permanenza dei presupposti valutativi, che hanno definito la scelta partecipativa iniziale, ed al ricorso a tempestivi interventi correttivi in reazione ad eventuali mutamenti che influenzino le originarie valutazioni fatte.

Detti indirizzi sono stati poi ripresi e confermati con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 175/2016 ove il Legislatore ha promosso l'avvio di un processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dagli enti locali, definendo disposizioni finalizzate a verificare la stretta necessità all'acquisizione e/o al mantenimento delle partecipate, delineando un sistema di presidio e monitoraggio dell'andamento delle stesse ed introducendo una serie di misure normative finalizzate ad incentivarne la dismissione.

Si consideri inoltre che la costituzione di un'entità nuova, con l'impiego di risorse importanti prima di tutto economiche, ma anche strumentali e di personale per l'ente, dovrebbe essere giustificata mediante la gestione di una mole di mansioni elevata e, soprattutto, un arco temporale importante (una Società non si costituisce con un orizzonte di 5 o 6 anni). Occorrerebbe perciò avere certezza in merito alla stabilità nella normazione di processi di cui la stessa dovrebbe occuparsi. Come abbiamo avuto modo di osservare, negli ultimi anni la legislazione in ambito tributario non ha certo favorito quella stabilità, essendo soggetta a cambiamenti repentini, talvolta piuttosto improvvisi (si veda l'obbligo di incasso diretto per il Comune) che contrasterebbero con la programmazione di attività a lungo termine. Non è superfluo osservare che parte delle attività sopra accennate non possono essere definite permanenti già a legislazione vigente: è il caso degli interventi di bonifica delle banche dati o il recupero dell'evasione di materia imponibile per i tributi immobiliari.

L'appetibilità di una partecipazione da parte di soggetti privati potrebbe risultare quindi piuttosto contenuta. Un conto è l'affidamento mediante appalto o concessione per un determinato arco temporale, un altro è la costituzione di Società, con effetti a lungo termine, maggiore incertezza legata alla instabilità normativa ed un impegno di risorse di tutt'altra entità per la gestione di servizi comunque non sufficienti a costituire il *core-business* di una nuova impresa, costituita *ad hoc*.

Inoltre, come già evidenziato in precedenza, il Comune in caso di costituzione di società di scopo in house dovrebbe trasferire alla stessa il personale oggi impiegato nel settore entrate, non potendo duplicare i costi (vedasi art. 3 commi 30-31-32 Legge 244/2007).

Creazione o affidamento ad una società "in house"

Punti a favore

L'ente potrebbe affidare direttamente i servizi ad una società pubblica che abbia i requisiti dell' in house providing (v. art. 5 D.Lgs. 50/2016). Il vantaggio risiede nel mantenimento della riscossione in ambito pubblico e sulla possibilità di evitare l'onere di espletare la gara pubblica per l'affidamento del servizio e per la scelta del socio operativo. Il vantaggio operativo è maggiore – se non esclusivo - là dove la società sia già costituita e, di conseguenza, possa già vantare un certo *know how* del servizio e sul territorio

Criticità

Il ricorso al modello in house è sempre più visto con sfavore dal Legislatore, in specie là dove il mercato sia, teoricamente, in grado di assolvere alle esigenze dell'Ente.

Se è vero che non è necessario procedere ad una gara ad evidenza pubblica, non vengono però meno gli oneri motivazionali sopra visti per la costituzione, in generale, di una società pubblica, ancorché l'ente partecipi tramite adesione ad una società esistente (v. supra). Inoltre, restano valide tutte le altre considerazioni di carattere gestionale sulla capacità del nuovo soggetto di garantire l'economicità della gestione per un arco temporale medio – lungo e/o con riferimento ai servizi affidati.

In aggiunta a quanto detto sopra vanno poi verificate tutte le condizioni per le quali si rende legittimo l'affidamento in house, ovvero che, ai sensi dell'art. 5 D.Lgs. 50/2016:

- sia verificato il controllo analogo dell'amministrazione pubblica sull'ente affidatario (o controllo analogo congiunto)
- l'attività prevalente dell'ente affidatario effettuata per le amministrazioni controllanti (limite minimo dell'80%);
- sia esclusa la partecipazione di privati al capitale dell'ente affidatario, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

Occorre altresì rispettare gli ulteriori adempimenti previsti dall'art. 192 del D.Lgs. 50/2016, ovvero:

- l'iscrizione all'“*elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house*”, istituito presso l'ANAC.
- la preventiva valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento:
 - delle ragioni del mancato ricorso al mercato,
 - dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta,
 - degli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche;
- la pubblicazione nella sezione “*amministrazione trasparente*” del sito istituzionale dell'ente, in formato open-data, degli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico.

Rispetto all'obbligo di motivazione di cui all'art. 192, c. 2, del D.Lgs. 50/2016, e in generale dell'art. 5 del D.Lgs. 175/2016, ricordiamo come già il c. 20 dell'art. 34 del D.L. 179/2012, preveda, per tutte le tipologie di affidamenti di servizi, la predisposizione di una relazione che dia conto “*delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma dell'affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi del servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste*”. La preventiva valutazione di cui all'art. 192 del D.Lgs. 50/2016 va a rafforzare quanto già previsto dal c. 20 dell'art. 34 del D.L. 179/2012 consolidando le motivazioni per il mancato ricorso al mercato; infatti come evidenziato anche dal TAR Lombardia, nella sentenza n. 1781/2016, l'onere motivazionale posto in capo all'affidamento in house è finalizzato a “*rendere trasparenti e conoscibili agli interessati tanto le operazioni di riscontro delle caratteristiche che fanno dell'affidataria una società in house, quanto il processo d'individuazione del modello più efficiente ed economico alla luce di una valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti*” dimostrando quindi “*che tale scelta, preferita rispetto a quelle del ricorso al mercato, sia supportata da ragioni di convenienza sotto il profilo dei benefici per la collettività*”. Secondo i Magistrati, nel fornire motivazione alla scelta, non è sufficiente dimostrare teoricamente le garanzie fornite dal modello in house bensì “*è necessario che gli enti coinvolti esplicitino le ragioni della scelta dell'uno o dell'altro con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio*”.

Di conseguenza, per poter affidare direttamente un servizio è importante:

- verificare l'effettiva sussistenza, in capo alla società, dei requisiti richiesti dalla disciplina per l'affidamento in house;
- adempiere alle iscrizioni di cui all'art. 192 del D.Lgs. 50/2016;
- fornire adeguata motivazione alla scelta.

In questa logica, quando la norma impone all'ente di motivare *“le ragioni del mancato ricorso al mercato”*, rende di fatto obbligatoria un'indagine preventiva di mercato da parte della PA, al fine di verificare la congruità delle condizioni economiche proposte per l'erogazione dei servizi in house, nella logica del rapporto qualità/prezzo.

L'affidamento della riscossione coattiva

Come sopra accennato, la riscossione coattiva delle entrate comunali merita un'analisi differente in merito alle opportunità ed ai soggetti coinvolti, la cui valutazione differisce rispetto a quanto sopra descritto in merito alle altre componenti del servizio. Le modalità con cui può essere svolto il servizio sono due:

- il ruolo coattivo, precluso per legge a tutti i soggetti diversi dall'Agente della Riscossione;
- l'ingiunzione fiscale di cui può servirsi direttamente il Comune o in generale tutte le Società iscritte all'albo della Riscossione.

Lo stravolgimento da anni annunciato, consistente nella cessazione delle attività da parte della Società Equitalia Spa, per volontà del legislatore, ha rimesso sul tavolo la questione per tutti gli enti locali che ora sono chiamati a valutare tra diverse ipotesi:

- l'affidamento ad Agenzia delle Entrate – Riscossione;
- l'affidamento dell'attività ad una Società esterna in-house
- L'affidamento ad una società iscritta all'Albo dei soggetti riscossori;
- l'internalizzazione del Servizio.

L'affidamento ad Agenzia delle Entrate – Riscossione

Punti a favore

La soluzione consiste nel continuare a riscuotere tramite ruolo coattivo mediante l'unico soggetto titolato a gestirlo, ovvero Agenzia delle Entrate – Riscossione, con alcuni vantaggi ad oggi riservati.

Con il passaggio di consegne da Equitalia al nuovo soggetto, il Legislatore ha previsto che a quest'ultimo sarà concessa la possibilità di accedere a qualsiasi banca dati telematica per verificare il possesso, da parte dei contribuenti, di redditi o beni da sottoporre a pignoramento. Altro vantaggio è costituito dalla possibilità per Agenzia delle Entrate – Riscossione di poter attuare la riscossione mediante ruolo coattivo con tutti i privilegi riservati dalla norma a tale forma, rispetto all'ingiunzione fiscale.

Infine è opportuno considerare che l'Agente della Riscossione nazionale, proprio perché strutturato su tutto il territorio, può consentire il contenimento dei costi legati alle attività di recupero coattivo, che nel caso di affidamento alle Società private risulterebbe quasi certamente più elevato.

In altre parole, la fase dell'esecuzione forzata nei confronti degli evasori potrebbe risultare, almeno sul piano teorico, più precisa, mirata e, quindi, efficiente.

Criticità

Di contro, la “nuova Equitalia” porta ad oggi ancora con sé tutte criticità già note, che in passato ne hanno caratterizzato la scarsa efficienza, soprattutto in ambito di recupero delle somme nei confronti dei debitori dei tributi locali. In particolare ci si riferisce alla scarsa conoscibilità lamentata dagli uffici comunali delle procedure effettivamente portate a termine dalla Società (ora Ente) ed il mancato aggiornamento continuo sullo stato delle pratiche, che hanno condotto in molti casi al mantenimento di ingenti residui attivi nei rendiconti finanziari e causato pesanti accantonamenti a fondo crediti di dubbia esigibilità.

Anche sulla valutazione dell'efficacia dell'azione di Agenzie delle entrate Riscossioni, almeno fino ad oggi, è lecita qualche perplessità sia relativamente all'accuratezza delle azioni promosse ed alla propensione alla collaborazione nei confronti del contribuente e sia in merito agli importi effettivamente ottenuti a seguito dell'esperimento di procedure coattive: da alcune analisi condotte risulterebbe infatti che l'ente locale, oltre a perdere il controllo sulle fasi successive l'accertamento (cosa che non necessariamente accadrebbe con affidamento a soggetti privati iscritti all'albo), vedrebbe anche ridursi i valori riscossi rispetto a quanto invece recuperato da società terze che agiscono sulla base di incarichi più mirati ed in collaborazione più stretta con gli uffici comunali. È evidente che un fattore determinante in questo ambito sia costituito dal regime in cui operava Equitalia negli ultimi anni, ossia in funzione di continue proroghe di tempo limitato che avevano anche indotto la Società a contenere il proprio sforzo nel recupero di tali somme.

L'affidamento ad Agenzia delle Entrate – Riscossione, peraltro, si è rivelato, per il Comune di Alessandria, del tutto in linea con quello al suo predecessore Equitalia, come evidenziato nella presente relazione. Non sono emersi finora gli auspicati miglioramenti di efficienza derivanti dalla trasformazione.

L'affidamento della riscossione coattiva a società esterna

Punti a favore

Un'alternativa all'affidamento ad Agenzia delle Entrate-Riscossione per la gestione del recupero coattivo è quella di affidare la funzione ad un soggetto diverso (società in-house senza esperienza o preferibilmente Società privata iscritta all'albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. 446/1997).

In virtù di accordi nei quali l'ente locale avrebbe maggior potere contrattuale, dovrebbero essere massimizzati sia la trasparenza nell'esecuzione dei procedimenti, sia il buon esito degli stessi, dal momento che l'ente disporrebbe di una maggior potere di indirizzo in relazione all'attività di recupero coattivo anche grazie alla conoscenza del territorio e della platea di contribuenti.

L'ultima fase del ciclo della riscossione potrebbe poi svolgersi in maniera più fluida rispetto al conferimento di liste di carico all'Agente nazionale della riscossione, con la possibilità di rendere più controllato il passaggio tra la fase sollecitata o stragiudiziale e quella prettamente coattiva: l'ente potrebbe infatti interloquire con il soggetto affidatario in modo più diretto rispetto a quanto farebbe con Equitalia o Agenzia delle Entrate – Riscossione.

Potrebbe, infine, emergere una maggiore personalizzazione del servizio richiesto, in quanto l'Ente, nella predisposizione del capitolato, potrebbe richiedere al soggetto gestore anche una serie di prestazioni integrative rispetto alla riscossione coattiva ed all'accertamento delle entrate, come i servizi di supporto all'ufficio tributi o per la gestione delle entrate extratributarie.

Criticità

Attualmente, le Società private soffrono ancora dell'asimmetria tra le procedure e le banche dati utilizzabili dal soggetto pubblico nazionale e quelli ad essi spettanti. In particolare, le Società non dispongono di collegamenti a banche dati pubbliche, il cui accesso è ad appannaggio del nuovo soggetto riscossore, e la richiesta delle informazioni dovrebbe quindi transitare per gli uffici comunali appesantendo gli adempimenti di questi ultimi.

Inoltre permarrrebbe il sistema di incasso da parte di privati di risorse pubbliche, che rimane comunque legittimo anche in virtù delle recenti modifiche normative che interessano solo la riscossione ordinaria e non già anche quella coattiva: le somme non transiterebbero però direttamente sui conti correnti dell'ente come invece accadrebbe nel caso di affidamento all'Agente della Riscossione nazionale o nel caso di internalizzazione del servizio, pur con alcune cautele introdotte dalla normativa (vedasi art. 2bis D.L. 193/2016).

Il costo per l'Ente potrebbe essere, in molti casi, maggiore rispetto a quello proposto da Agenzia delle entrate Riscossione, per i motivi succitati (connessi per lo più alle economie di scala assicurate dallo svolgimento delle medesime funzioni su tutto il territorio nazionale), che dovrebbero essere giustificati da un migliore servizio e, in definitiva, da un miglior tasso di riscossione.

L'internalizzazione della riscossione

Punti a favore

Per quanto concerne l'internalizzazione della riscossione coattiva si potrebbe valutare una ulteriore soluzione operativa, ovvero quella di affidare a soggetto esterno la predisposizione di tutti gli atti necessari all'espletamento della riscossione coattiva per conto del Comune: una scelta di questo genere consentirebbe all'ente di avere il massimo controllo sugli atti in uscita e sulle entrate effettivamente incassate; inoltre tali somme confluirebbero direttamente nelle casse dell'ente poiché alla figura esterna sarebbero soltanto demandate le funzioni propedeutiche (predisposizione atti e invio, gestione delle controversie in forma stragiudiziale) e non già la riscossione vera e propria.

Criticità

Le disposizioni normative vigenti, come già anticipato, in materia di riscossione coattiva prevedono una duplice modalità di intervento: oltre al ruolo coattivo (utilizzabile solamente dall'Agente della Riscossione) si fa riferimento all'ingiunzione fiscale. Nel caso di internalizzazione del servizio, sarebbe questa l'unica soluzione praticabile. Tuttavia rispetto al ruolo coattivo utilizzato dal 1° luglio da Agenzia delle Entrate – Riscossione, lo strumento dell'ingiunzione si può rivelare meno efficace e necessita di un supporto legale, generalmente, comunque, esterno.

Inoltre è bene ribadire che l'aggravio delle mansioni in capo agli uffici comunali, in caso di svolgimento diretto, non sarebbe accompagnato da un corrispondente incremento del personale ad esse dedicato, stanti i limiti normativi vigenti in tema di nuove assunzioni, già ricordato in precedenza.

Conclusioni

In conclusione, stante le considerazioni di carattere operativo, relative al Comune di Alessandria, e giuridico esposte nella presente relazione, si può ritenere che:

- dovrebbe essere esclusa l'internalizzazione della riscossione, in particolare coattiva; è possibile gestire direttamente solo quelle funzioni che, per tipologia di entrata, possesso di dati, autonomia dei processi amministrativi, risulti ancora convenientemente ed efficacemente continuare ad eseguire tramite i singoli uffici;
- è opportuno procedere alla reinternalizzazione della riscossione spontanea della TARI, in quanto riteniamo sia la modalità operativa migliore, tenuto conto di quanto sopra evidenziato, avvalendosi anche della collaborazione esterna del Consorzio di Bacino Alessandrino, e di un software adeguato. Il ciclo di questa entrata si è rivelato fino ad oggi non performante;
- è comunque necessario operare una riorganizzazione dei processi che porti al potenziamento dell'Ufficio Entrate ed in particolare alla creazione di un'unità di coordinamento e di controllo che, dotato delle necessarie risorse umane e strumentali (nei limiti normativi ed economici vigenti), permetta di concentrare l'attività dell'ente sul controllo di tutte le entrate, in collaborazione con i soggetti interni ed esterni che si occupano, con competenze dedicate, alle restanti fasi della riscossione;
- è necessario sviluppare, anche avvalendosi di supporti esterni, l'attività di bonifica ed incrocio di banche dati, che permetta il potenziamento e la velocizzazione dell'attività di accertamento, rendendo tempestiva l'attività di recupero, anche al fine di favorire, prima dell'attivazione dell'attività di accertamento e della riscossione coattiva, l'adempimento spontaneo del contribuente attraverso l'attività di *compliance* (e ravvedimento operoso), l'invio dei solleciti ed infine, in via residuale, l'attività accertativa. Anche in questo caso occorre attivare comunque gli strumenti deflattivi del contenzioso, limitando il più possibile la fase coattiva e contenziosa;
- è necessaria una compiuta verifica della dotazione *software* di tutti gli uffici preposti alle Entrate, individuando soluzioni, anche nell'ambito di convenzioni Consip (dati gli obblighi di cui all'art. 1 c. 512-516 L. 208/2015) e/o attraverso procedure di gara finalizzate all'affidamento del supporto sulla gestione delle entrate, che permettano una gestione informatica ed integrata tra i vari uffici coinvolti, e tra questi ed il sistema contabile, dei processi formazione/individuazione della base imponibile, riscossione ed accertamento, condividendo e scambiando, con cadenza periodica, informazioni utili alla liquidazione e riscossione delle entrate;
- in ogni caso, la riscossione delle entrate deve essere improntata a processi snelli:
 - sia all'interno, operando una mappatura dei processi relativi alle singole entrate cercando di massimizzare ed automatizzare il flusso informativo tra gli uffici in possesso dei dati e la condivisione/integrazione delle banche dati;
 - sia verso l'esterno, nei confronti dell'utente - contribuente, attraverso l'utilizzo di strumenti digitali come lo sportello del contribuente o i pagamenti elettronici (es. PagoPA, peraltro obbligatori per legge) che da un lato semplifichino l'assolvimento degli obblighi tributari o tariffari, ma dall'altro facilitino l'attività

degli uffici attraverso l'acquisizione in tempo reale dei dati, l'automazione dei processi e la riduzione dell'attività di sportello;

- per i contribuenti morosi e per le riscossioni particolarmente difficili e poi opportuno valutare e procedere all'eventuale cessione dei crediti in sofferenza, oltre ad attività deterrenti, come lo sbarramento a servizi e contributi nel caso di morosità (creazione dell'Anagrafe del debitore);
- appare inoltre opportuno diffondere maggiormente nel cittadino la conoscenza, e di conseguenza applicare, istituti deflattivi del contenzioso, sia quelli senza contraddittorio (interpello, ravvedimento operoso, autotutela) sia quelli in contraddittorio (reclamo e mediazione, accertamento con adesione, conciliazione giudiziale).

Dal punto di vista del modello gestionale, dati i limiti all'affidamento in house e/o alla costituzione di nuovi organismi partecipati e le attuali inefficienze riscontrate nella riscossione coattiva, appare opportuno procedere allo svolgimento di una gara per l'individuazione di un soggetto privato che gestisca le fasi di accertamento e riscossione coattiva di tutte le entrate attualmente riscosse tramite ruolo o ingiunzione fiscale diretta, esclusi i tributi minori già oggetto di affidamento esterno, in coordinamento con l'Ufficio controlli.

Potrà essere valutato di affidare ad un soggetto esterno, selezionato sulla base di specifica competenza ed esperienza in materia, anche l'attività di supporto agli uffici preposti alle entrate (Ufficio tributi; Ufficio entrate – coordinamento - controlli; singoli Uffici competenti per le attività di interesse), con una profondità variabile a seconda delle competenze e delle risorse disponibili. Tale servizio può comprendere diverse attività, dalla bonifica delle banche dati, all'emissione degli avvisi di pagamento o di accertamento, alle attività di natura giuridico amministrativa, come l'elaborazione degli eventuali solleciti intermedi, la predisposizione delle risposte ad interpelli, istanze di mediazione, controdeduzioni, ingiunzioni fiscali, altro. Evidenziamo che, nell'esternalizzazione dei servizi di supporto, un aspetto qualificante da tenere in debita considerazione è la formazione del personale interno all'Ente. Tale ipotesi di affidamento esterno di cui sopra non deve certo trattarsi di un mero affidamento in cui gli uffici si spogliano delle loro funzioni, ma di una collaborazione con strutture professionali che permettano anche una crescita formativa del personale e una maggiore autonomia dello stesso nel medio-lungo periodo.

Tale attività, che presuppone comunque la titolarità degli atti in capo al Comune, può essere svolta anche da soggetti non iscritti all'albo di cui all'art. 53 D.Lgs. 446/1997, salvo verificare, per i vincoli normativi vigenti in materia, la convenienza e congruità rispetto alle proprie esigenze delle soluzioni oggi disponibili sul mercato elettronico (MePA) o presso altri Soggetti Aggregatori, principalmente di natura informatica e di supporto prettamente operativo. Il servizio può essere affidato, tramite gara unica (o a più lotti) anche al medesimo soggetto al quale affidare l'attività di accertamento e riscossione coattiva, purché in possesso delle competenze e delle professionalità necessarie all'attività di bonifica e supporto operativo sopra evidenziate e sulla base di un progetto personalizzato in base all'esigenze dell'ente.

Come accennato, non pare invece percorribile l'affidamento in house o a società mista neo costituita considerati i vincoli normativi di legge, l'obbligo di trasferimento del personale comunale attualmente dedicato, la presenza sul mercato di operatori in grado di garantire, in regime di concorrenza, il servizio quantomeno per un periodo indicativamente quinquennale.

Stante la necessità di svolgimento di una gara almeno per l'attività di accertamento e riscossione coattiva tramite ingiunzione, là dove prevista, si ritiene quindi superabile l'attuale affidamento ad Agenzia Entrate Riscossione per le entrate attualmente riscosse tramite ruolo che, pur mantenendo la fase in ambito pubblico, non garantisce il necessario raccordo con gli enti impositori ed un grado di riscossione e informativo soddisfacente.

Alessandria, 31 luglio 2018

Delfino & Partners spa
Maurizio Delfino – responsabile progetto

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. Delfino', is positioned over the text 'Maurizio Delfino'.