



CASTEL D'AIANO
CASTEL DI CASIO
CASTIGLIONE DEI PEPOLI
GAGGIO MONTANO
GRIZZANA MORANDI
MARZABOTTO
MONZUNO
SAN BENEDETTO VAL DI SAMBRO
VERGATO

ORIGINALE

DELIBERAZIONE

Nr. 36

Data 29/06/2016

VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA DELL'UNIONE

OGGETTO: PROGETTO ORGANIZZATIVO-FUNZIONALE PER LA GESTIONE ASSOCIATA DEL SERVIZIO ENTRATE E TRIBUTI

L'anno duemilasedici, questo giorno ventinove del mese di giugno alle ore 20:00, convocata con le prescritte modalità, Solita sala delle Adunanze, si è riunita la Giunta.

All'appello nominale risultano presenti:

SINDACI	CARICA	PRESENTE	ASSENTE
Argentieri Salvatore	Assessore	P	
Brunetti Mauro	Assessore		A
Fabbri Maurizio	Assessore	P	
Franchi Romano	Assessore	P	
Gnudi Massimo	Assessore	P	
Leoni Graziella	Assessore	P	
Mastacchi Marco	Assessore	P	
Santoni Alessandro	Assessore	P	
Tanari M. Elisabetta	Assessore		A

Presenti n. 7

Assenti n. 2

Partecipa ed assiste il **Segretario Direttore** Dott. Pieter J. Messino'.

Essendo legale il numero degli intervenuti, il **Presidente**, Romano Franchi, assume la presidenza e dichiara aperta la seduta per la trattazione dell'oggetto sopra indicato.

LA GIUNTA DELL'UNIONE

Premesso che:

- con legge regionale 21 dicembre 2012, nr. 21 *“Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*, la Regione Emilia-Romagna ha approvato le misure per l'adeguamento delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, alla luce delle recenti disposizioni normative statali in materia di riordino territoriale e funzionale;
- con provvedimento di Giunta Regionale nr. 286 del 18 marzo 2013 la Regione Emilia-Romagna ha definito gli ambiti territoriali omogenei per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni obbligati ai sensi dell'art. 14, commi 27 e 28, del dl nr. 78/2010, nonché per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi nelle materie di cui all'articolo 117, commi 3° e 4° della Costituzione, individuandolo, per quanto qui rileva, con quello coincidente con il distretto socio-sanitario e della Nuova Comunità Montana dell'Appennino Bolognese;
- in data 22 ottobre 2013 è stato sottoscritto l'Atto Costitutivo dell'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese, composta dai Comuni di: Castel d'Aiano, Castel di Casio, Castiglione dei Pepoli, Gaggio Montano, Grizzana Morandi, Marzabotto, Monzuno, San Benedetto Val di Sambro e Vergato;
- con decreto del Presidente della Giunta Regionale 30 ottobre 2013, n. 211, in sostituzione del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 76/2013, è stato approvato il decreto di estinzione della Comunità Montana dell'Appennino Bolognese per trasformazione in Unione dell'Appennino Bolognese, ai sensi dell'art. 32 comma 2 della L.R. n. 9/2013, con decorrenza 1° gennaio 2014;
- con decreto del del Presidente della Giunta Regionale 31 dicembre 244 è stato approvato il piano successorio della Comunità Montana dell'Appennino Bolognese, con il quale è disposta la successione a titolo universale da parte della Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese, che subentra all'estinta Comunità montana;

Richiamati:

- la deliberazione del Consiglio dell'Unione nr. 5/2016 avente ad oggetto l'approvazione della *"CONVENZIONE PER IL CONFERIMENTO DELLE FUNZIONI RELATIVE ALLA GESTIONE DELLE ENTRATE E DEI SERVIZI TRIBUTARI"*;
- la deliberazione di Consiglio dell'Unione immediatamente esecutiva nr. 16/2016 con la quale è stato approvato il bilancio di previsione 2016-2018;

Rilevato che

- la convenzione disciplina il conferimento all'Unione delle funzioni relative alla gestione dei tributi e delle entrate comunali (gestione rette e servizi fiscali);
- in particolare il conferimento comprende l'organizzazione e la gestione delle funzioni attualmente gestite dai singoli Comuni, articolate nei seguenti flussi di attività così come di seguito indicato (in via esemplificativa e non esaustiva):
 - Gestione dei tributi comunali (attività di accertamento, gestione e aggiornamento banche dati, verifica delle basi imponibili, attività di omogeneizzazione regolamentare e amministrativa);

- Sportello tributi (gestione e semplificazione della relazione con i cittadini, standardizzazione della modulistica, innovazione tecnologica per la semplificazione dei procedimenti e dei collegamenti con i cittadini);
- Riscossione diretta (nota informativa e comunicazione ai cittadini, gestione e rendicontazione versamenti e solleciti, aggiornamento banca dati contribuenti);
- Riscossione coattiva;
- Gestione contenzioso in materia tributaria;
- Sviluppo di processi integrati di analisi e studio di normativa, prassi, giurisprudenza,
- Predisposizione e adeguamento dei regolamenti tributari, nonché il supporto alla determinazione delle tariffe ed aliquote dei singoli tributi, e la predisposizione degli atti relativi alle stesse da approvare dai singoli Enti;
- restano in capo agli organi di governo dei singoli Comuni le competenze a carattere generale o trasversale, qualora non pienamente riconducibili agli ambiti funzionali conferiti. In particolare resta di competenza dei singoli Comuni la soggettività attiva di imposta e tariffaria e la potestà regolamentare;
- le modalità di svolgimento delle funzioni sono declinate nel progetto organizzativo iniziale recante il bilancio preventivo del servizio, approvato dalla Giunta dell'Unione e, per gli anni successivi, nei preventivi annuali di gestione del servizio annualmente approvati dalla Giunta dell'Unione;

RICHIAMATI:

- la legge delega 11 marzo 2014 nr. 23, recante "*disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*", che individua espressamente fra i principi e criteri direttivi cui il Governo si deve attenere nell'esercizio del potere delegato per l'accrescimento dell'efficienza nell'esercizio dei poteri di riscossione delle entrate, anche il riordino della disciplina della riscossione delle entrate degli enti locali, nel rispetto della loro autonomia (*art. 10 comma 3 lett. c*), con la finalità di: definire, anche con il coinvolgimento dei comuni e delle regioni, un quadro di iniziative volto a rafforzare, in termini organizzativi, all'interno degli enti locali, le strutture e le competenze specialistiche utili ad accrescere le capacità complessive di gestione dei propri tributi, nonché di accertamento e recupero delle somme evase; individuare, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, idonee iniziative per rafforzare all'interno degli enti locali le strutture e le competenze specialistiche necessarie per la gestione diretta della riscossione, ovvero per il controllo delle strutture esterne affidatarie, anche definendo le modalità e i tempi per la gestione associata di tali funzioni; riordinare la disciplina delle aziende pubbliche locali preposte alla riscossione e alla gestione delle entrate in regime di affidamento diretta; assoggettare le attività di riscossione coattiva a regole pubblicistiche, a garanzia dei contribuenti, prevedendo, in particolare, che gli enti locali possano riscuotere i tributi e le altre entrate con lo strumento del ruolo in forma diretta o con società interamente partecipate ovvero avvalendosi, in via transitoria e nelle more della riorganizzazione interna degli enti stessi, delle società del gruppo Equitalia;
- il dl 210/2015 convertito con modificazioni dalla legge 21/2016 ha ulteriormente prorogato il termine per il phasing out di Equitalia, dal sistema delle attività di accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali al 30 giugno 2016;

Visto il progetto organizzativo-funzionale del servizio, allegato sub a) al presente provvedimento a farne parte integrante e sostanziale;

Considerato che il progetto prevede:

- l'articolazione del modello del servizio in moduli, in relazione alle specifiche esigenze organizzative dei Comuni ed alle attuali modalità di gestione del servizio, nonché degli eventuali carichi conseguenti ai procedimenti arretrati;
- l'articolazione di un servizio modulare flessibile declinato per aree tematiche, che rimette in capo a ciascun Ente la scelta di aderire al modulo/moduli ritenuti più adeguati, in relazione alla specificità della propria situazione organizzativa, funzionale a rispondere alle seguenti specifiche finalità:
- mantenere un modello di servizio gestito in forma diretta in capo ai singoli Enti;
- unificare il governo e le relazioni relative ai modelli esterni di supporto, consulenza e riscossione;
- implementare i processi di omogeneizzazione regolamentare e amministrativa;
- semplificare ed uniformare la relazione con i cittadini attraverso la standardizzazione della modulistica, e il coordinamento dell'innovazione tecnologica per la semplificazione dei procedimenti e dei collegamenti con i cittadini;
- uniformare le modalità e le procedure di gestione del contenzioso in materia tributaria;
- garantire attività di Supporto e formazione;
- possibilità di avvalersi per la realizzazione delle attività facenti riferimento ai singoli moduli del Servizio Associato su soggetti terzi;

- L'attuale quadro di riferimento rappresentato dalla situazione organizzativa dei Comuni e dall'analisi degli obiettivi specifici degli stessi, nonché lo stato di complessiva incertezza sull'assetto dei tributi locali e della relativa attività di riscossione induce, tuttavia, a ritenere prudentiale ipotizzare un percorso organizzativo graduale, modulare e temporalmente temperato, con una graduale e progressiva unificazione delle attività in capo al Servizio Associato, in relazione alla progressiva attuazione della delega sulla riforma fiscale ed alla verifica dei risultati conseguiti;

- p
er l'attività di riscossione coattiva la prima fase prevede il permanere del modello della gestione diretta in capo ai Comuni, in vista dell'implementazione degli step successivi di progetto, mentre l'Unione assicurerà l'attività di supporto, assistenza e formazione;

- p
er la realizzazione delle attività facenti riferimento ai singoli moduli il Servizio Associato si avvarrà/potrà avvalere di soggetti esterni nei modi e nelle forme previste dalla normativa vigente;

- Al
l'Ufficio Associato è preposto un **Coordinatore**, cui è affidato il compito di:

- coordinare e programmare le attività trasversali di: consulenza, formazione specifica ed omogeneizzazione regolamentare e strumentale;
- provvedere all'affidamento dei servizi integrativi di supporto secondo le indicazioni dei Comuni aderenti;
- coordinare e convocare il comitato di direzione composto dai Funzionari Responsabili dei tributi a livello comunale;
- sviluppare processi integrati di analisi e studio della normativa, della prassi e della giurisprudenza;
- coordinare le attività di verifica e monitoraggio dell'andamento del servizio;

- Ci
ascun Comune individua secondo il proprio modello organizzativo i Funzionari

Responsabili per i tributi comunali e per le entrate extra tributarie secondo i modelli che verranno definiti, cui spetta:

- la titolarità delle funzioni di cui all'art. 107 t.u.e.l e quindi l'adozione di tutti gli atti di competenza, con validità esterna per il Comune o i Comuni di riferimento, in relazione alla gestione diretta dei tributi e delle entrate ed al modello di riscossione introdotto, compresa la responsabilità legata alla gestione dei singoli tributi e delle altre entrate;
- la gestione delle risorse umane e finanziarie assegnate al servizio in relazione al Comune di riferimento;
- curare la relazione con i servizi Finanziari del Comune di riferimento;
- la gestione dello sportello tributi relativo al Comune di riferimento;
- curare le relazioni con i contribuenti/utenti del servizio relativi a quel territorio;
- curare le relazioni con i soggetti affidatari delle attività di supporto e assistenza in relazione alle attività gestionali svolte in quel contesto territoriale;
- il monitoraggio e la verifica sull'andamento del servizio;
- rimangono ferme in capo ai singoli Comuni la soggettività attiva di imposta e tariffaria e la potestà regolamentare nonché l'incasso diretto delle entrate e in attesa dell'approvazione del Regolamento unico delle Entrate, e della omogeneizzazione dei Regolamenti trovano applicazione i singoli Regolamenti Comunali;
- il progetto ha decorrenza dal 01 luglio 2016 per i Comuni e secondo le modalità indicate nell'atto allegato, con tempistiche di adesione differenziate e possibilità di attivazione differita in funzione dell'effettiva approvazione degli atti di conferimento).

Visto l'art. 3 dello Statuto dell'Unione dell'Appennino Bolognese, ai sensi del quale:

- L'Unione si costituisce per lo svolgimento di una pluralità di funzioni e servizi dei Comuni aderenti, in conformità alle vigenti leggi in materia. A tal fine, essa costituisce ambito ottimale per la gestione associata, ai sensi del Testo Unico e delle Leggi Regionali.
- E' compito dell'Unione promuovere l'integrazione dell'azione amministrativa fra i Comuni che la costituiscono, da realizzarsi mediante la progressiva unificazione delle funzioni e servizi comunali e l'armonizzazione degli atti normativi comunali (Statuto e Regolamenti).

Dato atto che:

- la presente proposta di deliberazione è corredata dei previsti pareri in ordine alla regolarità tecnica, contabile e di conformità ai sensi dell'art. 49 del D. Lgs. 267/2000 e successive modificazioni;

Ritenuto pertanto di procedere in merito;

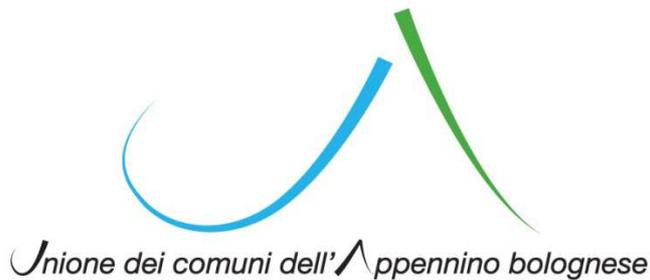
Con voti unanimi:

DELIBERA

1. **DI APPROVARE**, per le motivazioni di cui in parte narrativa, il progetto organizzativo-funzionale del Servizio Associato di Gestione dei Tributi e delle Entrate, allegato sub a) alla presente deliberazione a farne parte integrante e sostanziale;
2. **DI DARE ATTO** che il progetto prevede
 - l'articolazione del modello del servizio in moduli, in relazione alle specifiche esigenze organizzative dei Comuni ed alle attuali modalità di gestione del servizio, nonché degli eventuali carichi conseguenti ai procedimenti arretrati;

- l'articolazione di un servizio modulare flessibile declinato per aree tematiche, che rimette in capo a ciascun Ente la scelta di aderire al modulo/moduli ritenuti più adeguati, in relazione alla specificità della propria situazione organizzativa, sulla base di un percorso organizzativo graduale, modulare e temporalmente temperato, con tempistiche di adesione differenziate e possibilità di attivazione differita in funzione dell'effettiva approvazione degli atti di conferimento, anche in relazione alla progressiva attuazione della delega sulla riforma fiscale ed alla verifica dei risultati conseguiti;

DI DICHIARARE, con voto favorevole unanime, espresso con separata votazione, la presente deliberazione immediatamente eseguibile, a causa dell'urgenza, ai sensi dell'art. 134 4° comma del T.U.E.L. n. 267/2000.



CASTEL D'AIANO
CASTEL DI CASIO
CASTIGLIONE DEI PEPOLI
GAGGIO MONTANO
GRIZZANA MORANDI
MARZABOTTO
MONZUNO
SAN BENEDETTO VAL DI SAMBRO
VERGATO

PROGETTO ORGANIZZATIVO-FUNZIONALE PER LA GESTIONE ASSOCIATA DEL SERVIZIO ENTRATE E TRIBUTI

PREMESSA

L'attuale contesto dei tributi locali è caratterizzato da una situazione di profonda incertezza.

In primo luogo con riferimento al sistema della fiscalità locale, profondamente interessato dal processo di federalismo fiscale.

In secondo luogo risulta profondamente incerto anche l'assetto complessivo della riscossione locale, che oramai si trascina da diversi anni e che ha visto anche i più recenti interventi legislativi privi di effetti soddisfacenti. La legge delega 11 marzo 2014 nr. 23, recante "*disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*", individuava espressamente fra i principi e criteri direttivi cui il Governo si sarebbe dovuto attenere nell'esercizio del potere delegato per l'accrescimento dell'efficienza nell'esercizio dei poteri di riscossione delle entrate, **anche il riordino della disciplina della riscossione delle entrate degli enti locali, nel rispetto della loro autonomia** (art. 10 comma 3 lett. c). Tale riordino dovrebbe avere la finalità di:

- assicurare certezza, efficienza ed efficacia nell'esercizio dei poteri di riscossione attraverso la revisione della disciplina dell'ingiunzione ed il recepimento delle procedure e degli istituti della gestione dei ruoli adattandoli alle peculiarità della riscossione locale;
- prevedere gli adattamenti e le innovazioni normative e procedurali più idonei ad assicurare la semplificazione delle procedure di recupero dei crediti di modesta entità, nonché dispositivi, adottabili facoltativamente dagli enti locali, di definizione agevolata dei crediti già avviati alla riscossione coattiva;
- assicurare trasparenza, competitività e certezza nei casi di esternalizzazione delle funzioni in materia di accertamento e riscossione, nonché adeguati strumenti di garanzia dell'effettività e della tempestività dell'acquisizione diretta da parte degli enti locali delle entrate riscosse;

- prevedere l'affidamento dei servizi di riscossione ed accertamento nel rispetto della normativa europea, nonché l'adeguata valorizzazione e messa a disposizione delle autonomie locali delle competenze tecniche, organizzative e specialistiche in materia di entrate degli enti locali accumulate presso le società iscritte all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, nonché presso le aziende del gruppo Equitalia;
- definire, anche con il coinvolgimento dei comuni e delle regioni, un quadro di iniziative **volto a rafforzare, in termini organizzativi, all'interno degli enti locali, le strutture e le competenze specialistiche utili ad accrescere le capacità complessive di gestione dei propri tributi, nonché di accertamento e recupero delle somme evase;**
- individuare, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, idonee iniziative per **rafforzare all'interno degli enti locali le strutture e le competenze specialistiche necessarie per la gestione diretta della riscossione, ovvero per il controllo delle strutture esterne affidatarie, anche definendo le modalità e i tempi per la gestione associata di tali funzioni;**
- **riordinare la disciplina delle aziende pubbliche locali preposte alla riscossione e alla gestione delle entrate in regime di affidamento diretto;**
- assoggettare le attività di riscossione coattiva a regole pubblicistiche, a garanzia dei contribuenti, **prevedendo, in particolare, che gli enti locali possano riscuotere i tributi e le altre entrate con lo strumento del ruolo in forma diretta o con società interamente partecipate** ovvero avvalendosi, in via transitoria e nelle more della riorganizzazione interna degli enti stessi, delle società del gruppo Equitalia;
- prevedere un codice deontologico dei soggetti affidatari dei servizi di riscossione e degli ufficiali della riscossione;
- prevedere specifiche cause di incompatibilità per i rappresentanti legali, amministratori o componenti degli organi di controllo interni dei soggetti affidatari dei servizi.

Ad oggi non risulta ancora attuato alcun intervento organico sull'assetto della riscossione locale sia in termini di riorganizzazione dell'offerta (ruolo di Equitalia, riordino disciplina concessionari privati), sia di revisione delle procedure della riscossione, in particolare di quella coattiva. Restano quindi irrisolti i tanti problemi emersi negli ultimi anni, ivi compreso il ruolo di Equitalia, il cui *phasing out* dal sistema delle attività di accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali è stato ripetutamente prorogato (il dl. 70/2011 prevedeva come termine il 1° gennaio 2012, termine successivamente prorogato sei volte sino al 31 dicembre 2015 ed ora al 30 giugno 2016).

In questa situazione di profonda incertezza nasce il presente progetto in funzione dell'interesse

che i Comuni aderenti hanno rappresentato per l'avvio di un percorso di gestione associata del servizio Tributi.

Il progetto:

- nasce quindi dalla ricognizione svolta presso ciascun Comune in ordine allo stato di fatto della gestione delle funzioni relative ai tributi, ed al Piano Operativo svolto da CO Goup per il riordino e la trasformazione della Comunità montana in Unione di Comuni;
- tiene conto della situazione di profonda disomogeneità organizzativa riscontrata nei Servizi Tributi dei nove Comuni;
- muove in una prospettiva di programmazione che consenta di assicurare la progressiva integrazione delle attività in un vero e proprio servizio associato.

La finalità è quella di pervenire, in prospettiva, alla costituzione di un vero Servizio Associato di Gestione delle Entrate dei Comuni e dell'Unione, attraverso l'articolazione di un servizio modulare, con misure di adesione e tempistiche diverse a seconda della diversa realtà di partenza dei Comuni. Costituisce un progetto dinamico suscettibile di revisione in funzione del quadro normativo di riferimento e dell'evoluzione della materia.

LA SITUAZIONE ATTUALE

Il dato di partenza vede un solo caso in cui è presente un servizio autonomo "Entrate" con un responsabile dedicato (Comune di Vergato), mentre più frequente è la situazione di addetti specializzati (uno massimo due per Ente) che si occupano in via quasi esclusiva del servizio supervisionati da un responsabile (generalmente il Responsabile dei Servizi finanziari), che incide relativamente poco e con percentuali variabili nell'attività diretta (dal 50% al 3%).

In tutti i Comuni esiste uno sportello tributi, di fatto con scarsa separazione fra le attività di front office e back office. In alcuni Comuni (Castiglione dei Pepoli, Monzuno, San Benedetto Val di Sambro), ancorché il modello sia quello della gestione diretta, l'attività ordinaria è esternalizzata, o interamente o in relazione a singoli tributi.

Tutti i Comuni utilizzano il medesimo software applicativo (Datagraph).

I dati raccolti evidenziano situazione profondamente diversificate e intendimenti diversi rappresentati dalle varie Amministrazioni Comunali. Il dato omogeneo per tutti gli Enti è rappresentato dall'esigenza di disporre nell'immediato di un servizio di riscossione coattiva e di consulenza e supporto specifico in materia tributaria, anche in relazione alle novità conseguenti all'introduzione dell'armonizzazione contabile (specie con riferimento al fondo crediti di dubbia esigibilità). Cui si aggiunge la necessità di un'attività di coordinamento ed omogeneizzazione dei percorsi operativi e dei regolamenti attuativi, di semplificazione delle procedure e dei

procedimenti a favore dei contribuenti.

I dati raccolti non evidenziano particolari difficoltà gestionali. Alcuni dubbi riguardano le effettive percentuali di impiego del personale sui servizi (spesso si tratta di personale impiegato in una pluralità di servizi), nonché il ruolo dei Responsabili di Servizio, prevalentemente con una doppia responsabilità (Servizio finanziario). Conseguentemente si evidenzia una buona dotazione di personale operativo/esecutivo mentre il ruolo del Responsabile è prevalentemente impegnato su altri servizi, che richiedono una pluralità di competenze completamente assorbenti.

LA GESTIONE ASSOCIATA

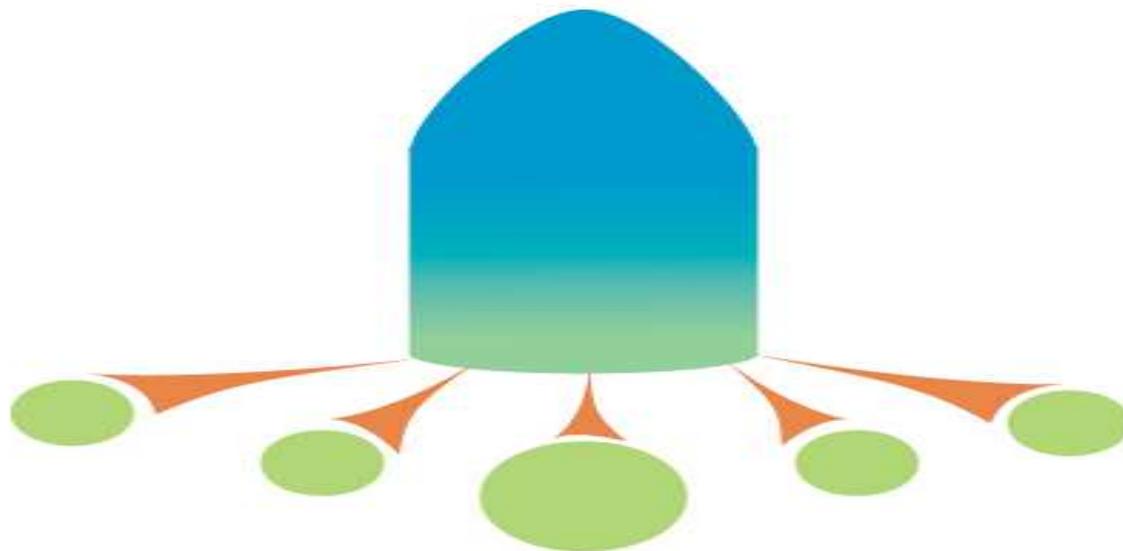
I vantaggi della gestione associata, che non implicano una delega ma una gestione unitaria, dipendono evidentemente dalla situazione di partenza di ciascun Comune, sia in termini di dimensionamento (dimensioni piccole non permettono di strutturare in maniera ottimale un ufficio tributi), sia in termini organizzativi (la presenza di personale destinato su più attività e servizi, la presenza di forme di esternalizzazione del servizio, la riorganizzazione conseguente all'obbligo di gestione associata di altre funzioni fondamentali).

Da un punto di vista qualitativo la gestione associata potrebbe assicurare significativi vantaggi in termini di specializzazione delle competenze, professionalizzazione dei dipendenti, uniformità ed omogeneizzazione gestionale e procedurale, uniformità ed omogeneizzazione dei regolamenti comunali e degli orientamenti interpretativi ed applicativi, con evidenti riflessi sui contribuenti. Non da ultimo anche in termini di superamento di forme di gestione ibrida all'interno di alcuni Comuni.

In termini economici la quantificazione dei vantaggi è più complessa. Sicuramente sono ottenibili miglioramenti in termini di efficienza ed efficacia soprattutto con riferimento all'ambito dell'approvvigionamento di beni e servizi (c.d. economie di scala) ed a quello del recupero dell'evasione. Uno dei primi risultati ottenuti dagli uffici tributi gestiti in forma associata è infatti proprio quello dell'incremento dell'attività di recupero dell'evasione, che potrebbe rappresentare la fonte di finanziamento dei costi di gestione dell'ufficio stesso. In termini economici, l'aspetto più rilevante è la capacità di non perdere risorse proprie. Il mancato recupero o la gestione non ottimale determina la perdita di risorse economiche che sono tuttavia di difficile quantificazione. Non si può quantificare la perdita di gettito derivante dalla mancata o insufficiente attività di contrasto all'evasione. Ma anche sulla gestione dell'attività ordinaria il rischio di perdere risorse è elevato.

Stante l'elevata specializzazione delle competenze richieste e l'elevata standardizzazione delle procedure in termini di conseguimento di efficienza ed efficacia della gestione, si ritiene che la

soluzione ottimale per il conseguimento dei vantaggi tipici della gestione associata possano essere conseguiti con l'adozione di un modello organizzativo Back-Front del tipo sotto rappresentato:



Copyright Frieri---Gallo---MordenB, "Le Unioni di Comuni", Maggioli 2012

Il modello permette di valorizzare la costituzione di un ufficio centrale di *back office*, altamente professionalizzato ed in grado di assicurare la massima specializzazione delle competenze, un ottimale livello di efficienza e l'omogeneizzazione del servizio a livello territoriale. Del resto l'attività di accertamento dei tributi presuppone un'alta qualità dei percorsi processuali a monte (eventuali errori iniziali hanno una significativa incidenza in termini procedurali e di esito finale). La soluzione non vorrebbe dire chiudere gli attuali uffici presenti nei Comuni, ma semplicemente centralizzare la gestione dei tributi, **rimanendo la potestà impositiva e le entrate in capo ai singoli Comuni**. Dal lato delle entrate, infatti, al fine di evitare un'inutile dispendio di energie per la rendicontazione, ogni Comune potrà continuare ad incassare direttamente tutte le entrate tributarie. Si tratterà cioè di associare la gestione dei tributi, attraverso l'implementazione di un unico applicativo (già disponibile) ed uniche procedure di controllo e gestione (uniformità direzionale). All'"ufficio centrale" di *back-office*, che potrebbe avere sede presso uno dei Comuni, sarebbero attribuite le attività di: emissione avvisi di accertamento e verifica delle basi imponibili; predisposizione delibere e regolamenti (poi approvati dai singoli comuni); acquisto centralizzato di beni e servizi; gestione e aggiornamento delle banche dati.

Mentre permarranno a livello territoriale i singoli sportelli – collegati telematicamente alla sede centrale – per le informazioni ai contribuenti e per la raccolta delle dichiarazioni, eventualmente in collaborazione con gli URP (laddove necessario).

In termini complessivi l'attuale dotazione di personale variamente impiegato nei Comuni dovrebbe essere complessivamente sufficiente per una gestione ottimale di un ufficio associato,

salva la necessità di individuare (o reperire dall'esterno) un Responsabile dedicato interamente al servizio. La realizzazione dell'ufficio associato presuppone il trasferimento integrale del relativo personale da parte dei Comuni. Sarebbe inoltre opportuno prevedere l'integrazione nella dotazione organica di una figura professionale tecnica (geometra), imprescindibile per un Ufficio Tributi strutturato.

IL MODELLO ORGANIZZATIVO

L'attuale quadro di riferimento rappresentato dalla situazione organizzativa dei Comuni e dall'analisi degli obiettivi specifici degli stessi, nonché lo stato di complessiva incertezza sull'assetto dei tributi locali e della relativa attività di riscossione induce, tuttavia, a ritenere prudentiale ipotizzare un **percorso organizzativo graduale, modulare e temporalmente temperato**. Del resto la costituzione di un modello organizzativo b/f presuppone inevitabilmente processi di realizzazione complessi.

Si suggerisce pertanto di prevedere un percorso organizzativo per *step* con una graduale e progressiva unificazione delle attività in capo al Servizio Associato, in relazione alla progressiva attuazione della delega sulla riforma fiscale ed alla verifica dei risultati conseguiti. Allo stato attuale, infatti, le diverse modalità gestionali in seno a ciascun Ente, i non chiari orientamenti espressi dagli stessi, il diverso livello di esternalizzazione dell'attuale servizio, inducono a ritenere non praticabile un'immediata uniformazione delle attività gestionali in un unico Servizio Associato.

L'obiettivo finale dovrà essere programmato e perseguito nell'arco di un periodo di medio-lungo termine, previo un costante monitoraggio dei risultati e del contesto di riferimento, di cui si terrà conto nella elaborazione dei preventivi annuali di gestione del Servizio. Va da sé che solo questa soluzione associata consentirà, in prospettiva, di assicurare *in toto* quegli effettivi benefici, in termini di economicità ed efficienza, propri di una gestione associata.

La soluzione organizzativa prefigurata ipotizza pertanto l'articolazione di un servizio modulare flessibile declinato per aree tematiche, che rimetta in capo a ciascun Ente la scelta di aderire al modulo/moduli ritenuti più adeguati, in relazione alla specificità della propria situazione organizzativa. La ricognizione dell'attuale organizzazione del servizio presso ciascun Ente aderente all'Unione, ha infatti restituito un quadro estremamente variegato, caratterizzato anche dall'affidamento all'esterno di alcune fasi del servizio.

La strutturazione del servizio per moduli appare più rispondente alle diverse esigenze oggi rappresentate dai Comuni e funzionale a rispondere alle seguenti specifiche finalità:

- mantenere un modello di servizio gestito in forma diretta in capo ai singoli Enti;
- unificare il governo e le relazioni relative ai modelli esterni di supporto, consulenza e

riscossione;

- implementare i processi di omogeneizzazione regolamentare e amministrativa;
- semplificare ed uniformare la relazione con i cittadini attraverso la standardizzazione della modulistica, e il coordinamento dell'innovazione tecnologica per la semplificazione dei procedimenti e dei collegamenti con i cittadini;
- uniformare le modalità e le procedure di gestione del contenzioso in materia tributaria;
- garantire attività di Assistenza Supporto e formazione_(attività di formazione specifica; attività di sviluppo di processi integrati di analisi e studio di normativa, prassi, giurisprudenza; armonizzazione, omogeneizzazione, predisposizione e adeguamento dei regolamenti tributari; supporto e consulenza per la determinazione delle tariffe ed aliquote dei singoli tributi, e la predisposizione degli atti relativi alle stesse da approvare dai singoli Enti);

Alla luce di quanto sopra sono, pertanto, stati definiti i seguenti moduli di attività (per ciascun modulo sono riportate, a titolo puramente esemplificativo e non esaustivo, le linee di attività ritenute più rilevanti per identificare l'area tematica):

- **Gestione dei tributi comunali** (attività di accertamento, gestione e aggiornamento banche dati, verifica delle basi imponibili, attività di omogeneizzazione regolamentare e amministrativa);
- **Sportello tributi** (gestione e semplificazione della relazione con i cittadini, standardizzazione della modulistica, innovazione tecnologica per la semplificazione dei procedimenti e dei collegamenti con i cittadini);
- **Riscossione diretta** (nota informativa e comunicazione ai cittadini, gestione e rendicontazione versamenti e solleciti, aggiornamento banca dati contribuenti);
- **Riscossione coattiva;**
- **Gestione contenzioso in materia tributaria;**
- **Attività di Supporto e formazione** (attività di formazione specifica; attività di sviluppo di processi integrati di analisi e studio di normativa, prassi, giurisprudenza; armonizzazione, omogeneizzazione, predisposizione e adeguamento dei regolamenti tributari; supporto e consulenza per la determinazione delle tariffe ed aliquote dei singoli tributi, e la predisposizione degli atti relativi alle stesse da approvare dai singoli Enti);

Per l'esercizio 2016, si rimette alla scelta dei singoli Enti l'adesione al servizio, ipotizzando comunque di prevedere un modulo base, così composto:

- a) Riscossione coattiva;

- b) Gestione contenzioso;
- c) Attività di supporto e formazione;

Per l'attività di riscossione coattiva la prima fase prevede il modello della gestione diretta in capo ai Comuni, in vista dell'implementazione degli step successivi di progetto. L'Unione assicurerà l'attività di supporto, assistenza e formazione.

La scelta dei singoli Enti dovrà chiarire, anche per gli ulteriori moduli, l'eventuale attivazione parziale degli stessi anche con riferimento a specifici tributi o canoni (es. pubblicità, COSAP) o entrate.

Per la realizzazione delle attività facenti riferimento ai singoli moduli il Servizio Associato si potrà avvalere di soggetti esterni nei modi e nelle forme previste dalla normativa vigente.

All'Ufficio Associato è preposto un **Coordinatore**, cui è affidato il compito di:

- coordinare e programmare le attività trasversali di: consulenza, formazione specifica ed omogeneizzazione regolamentare e strumentale;
- provvedere all'affidamento dei servizi integrativi di supporto secondo le indicazioni dei Comuni aderenti;
- coordinare e convocare il comitato di direzione composto dai Funzionari Responsabili dei tributi a livello comunale;
- sviluppare processi integrati di analisi e studio della normativa, della prassi e della giurisprudenza;
- coordinare le attività di verifica e monitoraggio dell'andamento del servizio;

Ciascun Comune individua secondo il proprio modello organizzativo i Funzionari Responsabili per i tributi comunali e per le entrate extra tributarie secondo i modelli che verranno definiti, cui spetta:

- la titolarità delle funzioni di cui all'art. 107 t.u.e.l e quindi l'adozione di tutti gli atti di competenza, con validità esterna per il Comune o i Comuni di riferimento, in relazione alla gestione diretta dei tributi e delle entrate ed al modello di riscossione introdotto, compresa la responsabilità legata alla gestione dei singoli tributi e delle altre entrate;
- la gestione delle risorse umane e finanziarie assegnate al servizio in relazione al Comune di riferimento;
- curare la relazione con i servizi Finanziari del Comune di riferimento;
- la gestione dello sportello tributi relativo al Comune di riferimento;
- curare le relazioni con i contribuenti/utenti del servizio relativi a quel territorio;
- curare le relazioni con i soggetti affidatari delle attività di supporto e assistenza in relazione alle attività gestionali svolte in quel contesto territoriale;
- il monitoraggio e la verifica sull'andamento del servizio;

Rimangono comunque ferme in capo al singolo Comune **la soggettività attiva di imposta e tariffaria e la potestà regolamentare nonché l'incasso diretto delle entrate.**

In attesa dell'approvazione del Regolamento unico delle Entrate, trovano applicazione i singoli Regolamenti Comunali.

Struttura organizzativa:

nr. 01 Coordinatore;

Decorrenza:

attivazione dal 01 luglio 2016 (per alcuni Comuni l'attivazione potrà avvenire in funzione dell'effettiva approvazione degli atti di conferimento).

Ulteriori attivazioni potranno essere deliberate in corso d'anno con specifico provvedimento della Giunta dell'Unione e dei Comuni ad integrazione del presente progetto.

	Modulo Base	Modulo Gestione Tributi	Modulo Sportello Tributi	Modulo Riscossione Diretta	Data di attivazione
Castel d'Aiano	X				Da definire
Castel di Casio	Da definire				Da definire
Castiglione dei Pepoli	X				Da definire
Gaggio Montano	X				Da definire
Grizzana Morandi	X	X			1° luglio
Marzabotto	X	X			1° luglio
Monzuno	X	X	X	X	1° agosto
San Benedetto Val di Sambro	X	X	X	X	1° agosto
Vergato	X				Da definire

Per i Comuni di Monzuno e San Benedetto Val di Sambro l'Unione subentrerà ai contratti in corso.

A partire dal 2017, in relazione alla verifica circa l'andamento del servizio ed alla definizione del quadro normativo di riferimento, con la conseguente progressiva implementazione dei diversi moduli a cura di tutti i Comuni, potrà essere prevista l'integrazione della dotazione organica del Servizio, sino alla realizzazione dell'obiettivo programmatico di costituzione dell'Ufficio Associato, attraverso l'assegnazione di personale attualmente impiegato nei Comuni stessi per lo svolgimento delle attività relative al servizio, che potranno essere trasferiti e/o comandati e/o fungere da referenti per le aree territoriali interessate (sportelli tributi locali). Il costo dell'implementazione della dotazione organica sarà valorizzato nell'ambito dei singoli preventivi annuali di gestione del Servizio, che verranno elaborati in esito alla verifica circa l'andamento del servizio e previo raccordo con il coordinamento politico degli Assessori dei Comuni aderenti, con la Giunta dell'Unione e con i Responsabili dei servizi Finanziari dei Comuni.

I RUOLI ORGANIZZATIVI

Il **Coordinatore** rappresenta il referente dell'Ufficio per la gestione associata dei tributi per le attività sopra individuate. In particolare al Coordinatore è attribuito il ruolo di:

- assicurare l'attivazione **di flussi di comunicazione tra gli enti**, convocando e coordinando il comitato di direzione del servizio associato;
- rapportarsi con gli enti associati in relazione alle richieste avanzate (input della struttura) e in maniera periodica e scadenzata in riferimento alla rendicontazione dell'attività svolta dall'Ufficio Associato (output della struttura);
- rapportarsi con soggetti esterni in relazione alle modalità di affidamento dei servizi di supporto, consulenza e formazione, formulare direttive e verificare lo svolgimento delle attività del servizio da parte degli stessi, assicurare ed agevolare le relazioni tra Comuni e soggetti terzi;
- relazionare in merito all'attività dell'Ufficio associato alla Giunta dell'Unione, alle Giunte Comunali;

Il comitato di direzione è composto dal coordinatore che lo convoca e dai Funzionari Responsabili dei tributi a livello comunale, ed eventualmente dai Responsabili delle Entrate a livello comunale, in relazione alle specifiche esigenze, ed ha il compito di promuovere l'integrazione e l'omogeneizzazione delle attività a livello territoriale, di predisporre il programma annuale di formazione del servizio e di svolgere attività di monitoraggio sull'andamento dello stesso e di promuovere eventuali tavoli di approfondimento di specifiche tematiche relative al servizio.

La Giunta dell'Unione potrà individuare un **Assessore di riferimento** per il servizio Associato ed

attivare il coordinamento politico degli assessori dei nove Comuni a cui possono essere attribuiti i compiti di verifica dell'andamento del Servizio e di proposta su eventuali modifiche o variazioni anche in relazione agli indirizzi e agli obiettivi generali dell'Ufficio, all'aggiornamento delle attribuzioni del Servizio, alla rimodulazione delle quote stabilite per gli Enti convenzionati, alla risoluzione di eventuali problematiche specifiche dei singoli Enti aderenti.

SEDE E DOTAZIONI

L'Ufficio Associato per la gestione dei Tributi avrà sede a presso i locali dell'Unione per quanto riguarda il ruolo del Coordinatore, presso ciascun Comune per quanto riguarda le attività dei Responsabili Funzionari del Tributo e degli sportelli tributi locali e i Responsabili Funzionari delle Entrate di ciascun Comune.

BILANCIO PREVENTIVO DI SERVIZIO

	Modulo Base			Modulo Gestione Tributi	Modulo Sportello Tributi	Modulo Riscossione Diretta
	riscossione coattiva entrate comunali	gestione del contenzioso in materia tributaria	Attività di consulenza e supporto TARI, facoltativa da attivare a richiesta *			
Castel d'Aiano	9%	preventivo su richiesta	€ 1.000,00			
Castel di Casio	9%	preventivo su richiesta	€ 1.000,00			
Castiglione dei Pepoli	9%	preventivo su richiesta	€ 1.000,00			
Gaggio Montano	9%	preventivo su richiesta	€ 1.000,00			
Grizzana Morandi	8%	preventivo su richiesta	€ 1.000,00	10% ed Euro 1.200,00		
Marzabotto	8%	preventivo su richiesta	€ 1.000,00	10% ed Euro 26.208,00		
Monzuno	8%	preventivo su richiesta	€ 1.000,00	36% ed Euro 35.000,00		
San Benedetto Val di Sambro	8%	preventivo su richiesta	€ 1.000,00	10% ed Euro 21.000,00		
Vergato	9%	preventivo su richiesta	€ 1.000,00			

Più IVA laddove previsto.

Cui si sommano il rimborso delle spese sostenute in caso di procedure infruttuose per cause non imputabili all'assegnatario del servizio.

I costi per iniziative o progetti specifici saranno oggetto di specifica previsione con gli Enti interessati.

Il presente prospetto potrà essere oggetto di variazione migliorativa previa valutazione e nuovo coordinamento con i Comuni conferenti.

RIPARTIZIONE DEI COSTI

I costi saranno ripartiti annualmente sulla base dei seguenti criteri:

- in funzione dei moduli attivati e delle attività di supporto svolte con riferimento a ciascun Comune, come sopra evidenziati;
- per le eventuali ulteriori spese si rimanda ad un successivo specifico provvedimento con il quale saranno definiti i criteri di riparto sulla base dei seguenti indicatori:
- in relazione al numero degli abitanti al 31 dicembre dell'anno precedente;
- in relazione al numero di contribuenti;
- combinazione tra volume entrate e numero partite lavorate;
- spesa storica;

L'Unione dei Comuni, quale ente autonomo, potrà valutare la possibilità di sostenere, su indicazione della Giunta, un eventuale contributo a pareggio, anche in relazione ad eventuali finanziamenti di soggetti terzi nell'ambito dell'incentivazione delle gestioni associate, per assicurare il funzionamento del servizio. Il contributo a pareggio dell'Unione non potrà mai essere inferiore al costo del servizio calcolato sulla base dei criteri sopra definiti.

La ripartizione delle spese e l'andamento dei costi sarà oggetto di verifica in corso d'anno, nel rispetto dei termini previsti per le variazioni di bilancio dei singoli Comuni. I Comuni provvederanno ad effettuare i pagamenti delle proprie quote con cadenza trimestrale.

VARIAZIONI E MODIFICHE

Il presente progetto può essere oggetto di revisione in corso di esercizio con le medesime modalità previste per la sua approvazione, sulla base delle indicazioni espresse dalla Giunta dell'Unione e previo parere espresso dal Coordinamento politico dei Sindaci e degli assessori dei nove Comuni.

**DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA
DELL'UNIONE DEI COMUNI DELL'APPENNINO BOLOGNESE N° 36/2016**

**OGGETTO: PROGETTO ORGANIZZATIVO-FUNZIONALE PER LA GESTIONE ASSOCIATA DEL
SERVIZIO ENTRATE E TRIBUTI**

Letto, approvato e sottoscritto.

IL PRESIDENTE

Romano Franchi

Il Segretario Direttore

Dott. Pieter J. Messino'

Documento prodotto in originale informatico e firmato digitalmente ai sensi dell'art. 20 del "Codice dell'amministrazione digitale" (D.Leg.vo 82/2005).

L'eventuale stampa del documento costituisce copia analogica sottoscritta con firma a mezzo stampa predisposta secondo l'articolo 3 del D.lgs 12 dicembre 1993, n. 39 e l'articolo 3bis, comma 4bis del Codice dell'amministrazione digitale.