

La società di consulenza delle autonomie

PROGETTO PER LA DEFINIZIONE DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO DEL SERVIZIO ENTRATE, STRUMENTALE ALLA GESTIONE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRA TRIBUTARIE, FINALIZZATO A PERSEGUIRE LIVELLI SUPERIORI DI EFFICIENZA ED EFFICACIA COMPLESSIVA.

La società di consulenza delle autonomie locali

Gennaio 2012

Il fabbisogno finanziario dei Comuni non è unicamente mutuabile dalla fiscalità locale; la possibilità di ottenere maggiori entrate non può essere solo un evento legato al prelievo fiscale così come non può prescindere da una valutazione e da un'acquisizione ragionata di tutti i cespiti possibili.

Considerate le sempre più pressanti esigenze di bilancio, non è data la possibilità di sottovalutare la potenzialità di una diversa gestione del patrimonio, di una politica delle entrate che tenga conto del loro effettivo ammontare, prescindendo dal loro valore nominale meramente ragionieristico.

Un cespite finanziario ha un valore nominale ed un effettivo secondo la reale capacità di esigere il credito da parte della Pubblica Amministrazione, del relativo costo gestionale e del grado di responsabilità a tutto ciò connesso.

L'inventariazione obbliga alla definizione di nuovi criteri di calcolo e di applicazione dei canoni e degli affitti: l'ufficio entrate si pone in questa logica in misura direttamente proporzionale alla necessità di adeguare il dettato normativo al mercato ed alle effettive capacità di esigere i crediti.

Il dato nazionale ci indica che nei settori/servizi che producono flussi finanziari emerge la possibilità di ottenere il recupero per alcuni dei mancati incassi delle entrate extra tributarie in notevole misura rispetto ai normali pagamenti ed all'insoluto.

Questa considerazione presuppone anche per i responsabili di servizio una relazione di "dipendenza", limitatamente ai prodotti realizzati per ciascuna area. Ne consegue la necessità di definire un modello organizzativo che tenga conto di obiettivi specifici, dell'analisi del quadro di riferimento, dell'individuazione di una struttura organizzativa e delle modalità di relazione di quest'ultima. Da cui ci si propone di realizzare i seguenti obiettivi:

- a) creare una struttura organizzativa duttile e flessibile, articolata per "moduli", in grado di gestire tutte le fasi dei procedimenti connessi alle entrate tributarie e a diverse entrate;
- b) indirizzare le azioni e organizzare le attività dei vari servizi della struttura ponendo al centro dell'attenzione le relazioni con i cittadini contribuenti/utenti;
- c) individuare i processi di relazione all'interno della struttura organizzativa e le dinamiche di relazione esterne tra la struttura ed i soggetti esterni (associazioni, liberi professionisti, altri enti, ecc.) con particolare attenzione alle organizzazioni sindacali e di categoria;
- d) razionalizzare la gestione delle risorse umane mediante la specializzazione delle professionalità esistenti e lo sviluppo di ruoli multifunzionali ed interscambiabili;

La società di consulenza delle autonomie locali

- e) regolamentare i procedimenti, ispirati a criteri di efficacia ed efficienza, che consentano di svolgere le attività in modo snello e celere, al fine di garantire la necessaria autonomia della struttura nel rispetto delle esigenze e delle necessità dei Comuni aderenti;
- f) porre attenzione sulle relazioni risorse-risultati e realizzazione di economie di scopo, di scala e dirette, ottenute sia abbassando il costo della produzione di servizi attualmente prodotti separatamente con contestuale eliminazione dell'esistenza di capacità produttive non completamente utilizzate, sia realizzando economie di esperienza che consentono di abbassare il costo di unità di output realizzata (la natura replicativa fa, infatti, decrescere il costo all'aumentare dell'esperienza acquisita);
- g) reperire procedure informatiche e mezzi che permettano una gestione in autonomia ed un efficace servizio di elaborazioni statistiche in funzione delle attività di programmazione in capo agli enti associati e ad un concreto controllo di gestione;
- h) sviluppare processi integrati di analisi e studio di normativa, prassi e giurisprudenza al fine di svolgere le azioni con rigorosa e puntuale interpretazione unitaria.

2.2 Meccanismi di funzionamento della gestione associata

Per ottimizzare la gestione delle entrate secondo criteri di efficacia ed efficienza viene utilizzato un modello organizzativo cui viene affidato l'esercizio delle funzioni gestionali relative ai cespiti tributari ed extra tributari.

Il modello organizzativo è indicato come un modello articolato a "moduli" negli indirizzi generali dettati dalla Giunta e si sostanzia nell'individuazione di una struttura che si inserisce nell'organigramma comunale al livello di settore autonomo, articolato in servizi di linea. Ogni servizio costituisce un centro di responsabilità a se stante, dotato di autonomia decisionale, fermo restando il ruolo di raccordo e di sintesi svolto dal dirigente preposto al settore.

Si propone un intervento di consulenza ed assistenza finalizzato ad analizzare l'organizzazione e lo stato di funzionamento delle unità organizzative che fanno riferimento al servizio entrate determinando gli indirizzi di sviluppo delle funzioni assegnate, dei tempi e modi di attuazione, delle risorse necessarie, con il successivo supporto al coordinatore del settore nella realizzazione e gestione del progetto, avendo come obiettivi:

La società di consulenza delle autonomie locali

- a. Definizione degli indirizzi della Giunta Comunale in materia di entrate sulla base del programma, ed attuazione di confronti periodici con Organizzazioni Sindacali ed Associazioni di Categoria per concertare le modalità applicative dei tributi, limitare l'aspetto sanzionatorio nelle attività di controllo, definire le modalità di gestione dello sportello al Cittadino definendo le procedure di valutazione periodica della qualità dei servizi erogati dal settore;
- b. Analisi e revisione dell'assetto organizzativo delle funzioni e dei servizi, mirata ad una gestione coordinata, efficiente, efficace, economica e trasparente del settore per conseguire la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure di gestione delle entrate, per favorire il rapporto con i Cittadini ottimizzando la ricezione e sviluppando i servizi di assistenza e di consulenza, oltre alla definizione della carta dei servizi;
- c. Sviluppo organizzativo e valorizzazione del settore con la predisposizione dei regolamenti necessari per la gestione del Servizio Entrate, oltre agli atti di indirizzo della Giunta relativamente alle funzioni da assegnare attraverso la redazione e/o la revisione dei regolamenti di interrelazione tra i servizi, delle entrate e di autotutela;
- d. Definizione delle procedure di recupero dell'evasione, dell'elusione, dell'erosione, dello sviluppo ed articolazione delle attività, del monitoraggio costante dei risultati ottenuti e risoluzione delle problematiche correlate;
- e. *Auditing* del sistema informatico con l'armonizzazione dei sistemi informatici del settore delle entrate e loro raccordo con il/i sistemi informatici comunali e con le banche dati di altre Pubbliche Amministrazioni ed Enti, la pianificazione e la gestione del sistema informativo di supporto per le procedure amministrative di controllo ed accertamento delle somme dovute e per l'attività di recupero degli arretrati;
- f. Valutazione delle opportunità di ottimizzare le modalità di riscossione, ordinaria e coattiva, delle entrate con l'innovazione organizzativa e procedurale delle funzioni del settore, anche mediante l'individuazione delle funzioni esternalizzabili, definendo le modalità e le procedure di affidamento delle attività strumentali per la gestione delle entrate;
- g. Sviluppo delle attività e degli atti di indirizzo e di controllo sulle convenzioni e sui contratti di servizio del settore, nonché la definizione delle procedure per il monitoraggio degli adempimenti di competenza del committente e del commissionario.

La società di consulenza delle autonomie locali

Lo sviluppo operativo del progetto è articolato come segue.

INTERVENTO 1: ANALISI DELLA SITUAZIONE ESISTENTE, DEFINIZIONE E PROGETTAZIONE DEL MODELLO ORGANIZZATIVO ED OPERATIVO DEL SERVIZIO DELLE ENTRATE.

- A. Analisi dell'attuale assetto delle funzioni e dei servizi, al fine di definire proposte e progetti per una nuova articolazione dei servizi e delle unità organizzative mirata ad una gestione coordinata, efficiente, efficace ed economica, con particolari approfondimenti su:
- a. Organizzazione dei servizi e delle unità organizzative con la riclassificazione organica delle funzioni delle strutture organizzative, la determinazione delle risorse umane;
 - b. Quantificazione della realtà operativa dei servizi e piano di sviluppo delle attività di controllo delle singole posizioni;
 - c. Definizione del piano di sviluppo dei supporti informativi, logistici e promozionali sia per migliorare il rapporto con i Cittadini che per determinare, le funzionalità necessarie alla costituzione delle banche dati, all'interrelazione con altri enti interni ed esterni al Comune, alla distribuzione del sistema informativo sul territorio.
- B. Individuazione dello strumento gestionale operativo con la proposta di costituzione di un gruppo di lavoro intersettoriale deputato all'esecuzione del Progetto.
- C. Redazione di uno studio di fattibilità recante l'analisi dello stato attuale, l'individuazione dei punti critici, l'ipotesi di ottimizzazione del servizio entrate e di miglioramento organizzativo. Questa fase ha la finalità di mettere a disposizione dell'Amministrazione una diagnosi dell'organizzazione e delle problematiche di interrelazione dei vari settori dell'Ente interessati alle attività di gestione delle entrate.

Il documento di analisi avrà riguardo all'individuazione dei punti critici di carattere organizzativo presenti nella struttura, in modo da fondare le proposte, che si svilupperanno successivamente, su una base di conoscenza della situazione effettiva.

L'analisi verterà sugli assetti organizzativi e le attuali modalità gestionali riguardanti le entrate tributarie, patrimoniali, i canoni, gli affitti, i proventi delle concessioni ed i relativi accessori, le entrate derivanti dalla gestione dei servizi, il reperimento delle risorse comunitarie.

Ogni assetto sarà analizzato individuando

- l'attuale collocazione nell'organizzazione dell'Ente;
- le procedure di lavoro e i meccanismi operativi adottati;
- le modalità di riscossione ordinaria e coattiva;

La società di consulenza delle autonomie locali

- gli strumenti di controllo in essere;
- il sistema informatico utilizzato;
- il peso delle funzioni di staff e di supporto al funzionamento;
- gli strumenti di interrelazione tra servizi dell'amministrazione;
- l'assetto attuale del front office e degli strumenti di comunicazione con l'utenza;
- l'analisi delle risorse umane, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo.

attuazione

- A. Presentazione ed attivazione del progetto e definizione della tempistica.
- B. Illustrazione delle problematiche circa l'applicazione dei tributi locali e la riscossione delle entrate extratributarie, in relazione alle specifiche responsabilità, alle scelte imposte ed alla discrezionalità previste dalla normativa.
- C. Proposta ed assistenza per la costituzione del Gruppo di Lavoro di Miglioramento finalizzato all'interrelazione tra i servizi per l'ottimizzazione del Progetto.
- D. Acquisizione dei dati relativi alle entrate tributarie ed extra tributarie ed analisi dell'attuale assetto gestionale, comprese le modalità di riscossione.
- E. Redazione, illustrazione e presentazione dello studio di fattibilità.
- F. Definizione e redazione dei regolamenti e degli atti amministrativi necessari per la riorganizzazione del servizio entrate
 - a. redazione del regolamento di organizzazione del servizio per la definizione delle interrelazioni tra le aree ed i servizi interessati, dei ruoli e delle responsabilità;
 - b. redazione del regolamento di autotutela per la corretta gestione delle entrate, avendo riguardo all'economicità gestionale ed all'impatto sull'Utenza;
 - c. redazione della Carta dei Servizi quale principio guida e codice di autodisciplina nei confronti dei Cittadini e per gli indicatori delle prestazioni del servizio nelle occasioni di relazione e di contatto con l'Utenza, oltre alla definizione dei criteri di efficienza, di efficacia e di economicità gestionali correlati a principi certi di trasparenza e di comunicazione con i Cittadini, al fine di definire i diritti dei Contribuenti secondo quanto disposto dalla legge 27 luglio 2000, n. 212;
 - d. redazione del regolamento generale delle entrate recante le modalità di riscossione ordinarie e coattive e le possibilità concesse dalla norma circa la discrezionalità di agevolazioni, riduzione e rateazioni;
 - e. verifica dell'opportunità di modificare ed implementare gli attuali regolamenti tributari funzionalmente alle scelte ed agli indirizzi progettuali.

La società di consulenza delle autonomie locali

DOCUMENTI CHE SARANNO PRODOTTI SU SUPPORTO CARTACEO E MAGNETICO

- Studio di fattibilità con l'analisi di convenienza ed il prospetto costi/benefici.
- regolamento di organizzazione
- regolamento di autotutela
- carta dei servizi
- regolamento generale delle entrate
- modifiche regolamentari, se ritenute necessarie.

La società di consulenza delle autonomie locali

INTERVENTO 2 CONSULENZA, ASSISTENZA E SUPPORTO PER LO SVILUPPO E L'ATTUAZIONE DEL SERVIZIO ENTRATE

Il supporto e l'assistenza tecnico-giuridica verrà svolta dagli esperti della Consulenza nell'ambito del Gruppo di Lavoro di Miglioramento costituito al termine del primo intervento, per:

1. Definizione e ad attuazione di strumenti di direzione, di coordinamento e verifica dei risultati ed individuazione delle specifiche competenze e responsabilità;
 - a. Coordinamento e raccordo con altri servizi ed interessati o coinvolti nella gestione delle entrate;
 - b. Indirizzi e coordinamento delle attività di relazione con il pubblico, la fine di semplificare i rapporti con i cittadini, ottimizzare la ricezione ed i servizi di assistenza, diffondere in modo mirato e capillare le informazioni;
 - c. Elaborazione di proposte programmatiche e progettuali per la definizione ed il coordinamento degli obiettivi di gestione e delle risorse delle unità organizzative;
 - d. Elaborazione di linee guida per impostare una economica ed efficace organizzazione dell'attività di controllo delle entrate, anche attraverso possibili od opportune forme di esternalizzazione.
2. Pianificazione e programmazione della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale.
3. Determinazione dei sistemi ottimizzati di riscossione e loro attuazione.
4. Indirizzi, coordinamento, vigilanza e controllo nei confronti dei soggetti affidatari dei servizi affidati all'esterno, nonché revisione e razionalizzazione delle risorse e delle attività di gestione riservate agli uffici comunali.

ATTIVITA'

- a) Tempificazione dello sviluppo operativo del progetto individuando, i vincoli e le relative risorse necessarie, anche ai fini della definizione dei progetti di intervento finalizzati, con successivo monitoraggio e controllo dello stato di avanzamento e di valutazione dei risultati raggiunti;
- b) Miglioramento dei sistemi di interconnessione del *mailing* e di notifica ai Cittadini degli avvisi di pretesa tributaria e degli atti amministrativi correlati;

La società di consulenza delle autonomie locali

- c) Determinazione delle linee di innovazione nei sistemi informativi, nelle modalità di costruzione, arricchimento e bonifica delle banche dati sorgenti per il controllo della platea contributiva, anche attraverso incroci automatici sugli archivi del territorio, per ottenere maggiori garanzie di gettito ed ottimizzare la politica delle entrate;
- d) Potenziamento delle attività di controllo e verifica della platea contributiva, per una gestione efficace ed economica della fiscalità locale e delle entrate patrimoniali di competenza del servizio entrate;
- e) Definizione delle competenze per l'ottimizzazione delle procedure di riscossione ordinaria e coattiva ed introduzione di processi sinergici per la riscossione dei crediti;
- f) Pianificazione della campagna di informazione rivolta al cittadino-contribuente per la ricerca del consenso e per fornire adeguata e corretta conoscenza sugli obiettivi dell'Amministrazione, sul piano di sviluppo operativo del servizio entrate, sui supporti informativi e di consulenza resi disponibili al singolo Cittadino ed alle sue rappresentanze sindacali e di categoria, per sollecitarne la collaborazione, il ravvedimento e l'adesione formale e, quindi, per evitare l'emissione di atti ed il contenzioso;
- g) **Determinazione delle modalità di riscossione, ordinaria e coattiva, verificando le attuali convenzioni ed avendo riguardo**
 - a. **alla economicità del servizio;**
 - b. **alla semplificazione e razionalizzazione delle procedure per i Cittadini e per l'Ente;**
 - c. **ad una nuova forma di comunicazione e di trasparenza dell'azione amministrativa;**
 - d. **alla possibilità di gestire il nuovo sistema di riscossione in una logica interattiva, così da potere aumentare la capacità contrattuale con gli istituti bancari.**
- h) **Assistenza on-line per la durata del progetto che garantisce, in tempi brevi, risposte operative di applicazione pratica ai quesiti posti dal Comune**
 - a. assistenza tecnico giuridica al funzionario/dirigente per la applicazione delle procedure gestionali;
 - b. assistenza on-line circa alla struttura del servizio per le problematiche normative ed applicative attinenti alla gestione delle entrate.
- i) Presentazione dei risultati.

DOCUMENTI CHE SARANNO PRODOTTI SU SUPPORTO CARTACEO E MAGNETICO

- GANNT e cronoprogramma progettuale.
- Manuale operativo per la gestione delle entrate tributarie ed extra tributarie.
- Auditing del sistema informativo.
- Modelli per la formazione degli avvisi di pretesa tributaria e degli atti amministrativi correlati.
- Linee guida per la campagna di informazione.