

# Ascotributi

Associazione Nazionale fra i Concessionari  
del Servizio di Riscossione dei Tributi

**CIRCOLARE n. 186**

Prot. n. 1276

Roma, 22 dicembre 2005

*ALLE DIREZIONI DELLE AZIENDE  
CONCESSIONARIE DEL SERVIZIO DI  
RISCOSSIONE DEI TRIBUTI*

**OGGETTO: Fiscalità locale – Servizio di informativa periodica ai Comuni da parte dei concessionari – Lettera di ottobre/novembre 2005.**

Si fa seguito alle ns. precedenti circolari in materia per inviare la “Lettera al Comune” relativa ai mesi ottobre-novembre 2005. In essa si illustra la ricerca curata da Ascoformazione sul “Controllo delle attività dell’Ufficio tributi” presentata a Cagliari in occasione della XXII Assemblea Nazionale dell’ANCI.

Cordiali saluti.

**IL DIRETTORE GENERALE  
Avv. Gerardo Chirò**

Al Sindaco  
Al Responsabile dell'Ufficio Tributi  
del Comune di \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## IL CONTROLLO SULLE ATTIVITÀ DELL'UFFICIO TRIBUTI – RICERCA ASCOFORMAZIONE

Le attività di pianificazione e di gestione economico-finanziaria hanno assunto una rilevanza fondamentale per il buon funzionamento dell'ente locale, e di conseguenza per lo sviluppo delle attività politico-sociali di sua competenza. Il raggiungimento degli obiettivi dell'ente locale dipende in maniera indissolubile dalla sua capacità attuale e futura di pianificare, organizzare e gestire le attività suindicate secondo logiche:

- di attività/efficacia (cioè tese alla massimizzazione dei risultati);
- di efficienza (finalizzate al risparmio delle risorse economico-finanziarie);
- di qualità (tese alla soddisfazione degli operatori interni all'ente e dei soggetti esterni).

Strettamente correlata all'attività di pianificazione delle attività, ovvero insita nella stessa, è la capacità di monitorare lo svolgimento delle azioni poste in essere per il conseguimento dell'obiettivo. Per ciò che concerne le attività tributarie, nell'ambito di una più ampia ricerca svolta durante l'anno 2004 da Ascoformazione (associazione di formazione e ricerca del sistema dei concessionari della riscossione) sul tema dell'outsourcing nei servizi di fiscalità locale, sono tuttavia emersi alcuni dati che segnalano – specie nei comuni di dimensioni minori – una generale situazione di carenza dei sistemi di controllo dedicati alle attività dell'Ufficio Tributi.

In questo contesto la recente pubblicazione di Ascoformazione - *“Il controllo sulle attività dell'Ufficio Tributi”*, curata dal Prof. Luca Pini Prato, e

portata a Cagliari in occasione della XXII Assemblea Nazionale dell'ANCI, si propone di fornire ai lettori interessati (siano essi i responsabili degli Uffici Tributi, gli organi politici dell'Ente Locale, oppure i partner esterni del Comune quali società di riscossione e di servizi di fiscalità locale) una serie di indicazioni per impostare correttamente la funzione di controllo. Tesi fondamentale e filo conduttore della pubblicazione è che detti sistemi di controllo dovrebbero fondarsi, compatibilmente con le risorse finanziarie a disposizione dell'ente e con le sue peculiari finalità istituzionali, sulle medesime metodologie e tecniche di analisi presenti all'interno delle aziende produttrici di servizi, tra cui in particolare:

- l'analisi del valore e delle performance;
- la contabilità dei costi (sia a full-costing, sia a direct-costing);
- i sistemi di pianificazione e controllo della qualità.

#### Le attività dell'Ufficio tributi

Ai fini della “personalizzazione” delle tecniche esaminate il dato di partenza è costituito dalla particolare natura delle attività svolte dall'Ufficio Tributi, che possono definirsi:

- a) immateriali ma a carattere particolare, in quanto il loro output nelle diverse fasi di svolgimento è costituito in parte da atti e documenti cartacei /informativi (atti di accertamento, atti esecutivi, ecc.) ed in via finale è comunque la riscossione di un certo ammontare di denaro (ossia un risultato non fisico ma monetario);
- b) a carattere composto e complesso, risultando dall'attuazione di una serie di operazioni elementari connesse fra di loro ma tecnicamente diverse, come la formazione delle liste dei soggetti passivi, la stampa e l'invio di comunicazioni/cartelle ai debitori, ecc.);
- c) aleatori o ad esito incerto, ossia in cui l'ente – pur operando correttamente nelle varie fasi – può comunque non riuscire a garantire nel 100% dei casi al cliente la produzione del risultato finale del servizio;
- d) parzialmente amministrati, a seguito della presenza di un largo numero di vincoli legislativi e procedurali che incidono fortemente sulle modalità di esecuzione delle varie fasi, per cui si può parlare di servizi;

- e) influenzati in misura non trascurabile da condizioni esterne all'Ufficio, quali l'operato di altre unità organizzative dell'ente stesso ed il contesto politico-sociale-economico in cui vanno ad incidere (che determina almeno in parte, p.e., il livello di morosità della popolazione);
- f) non contestuali: il cliente diretto (ossia l'ente locale nel suo complesso ed i responsabili degli Uffici interessati), infatti, non è presente al momento dell'esecuzione di ogni operazione singola, ma vengono informati soltanto dei risultati dell'azione di recupero dell'Ufficio, che è posta in essere in luoghi diversi e soprattutto nei confronti di un terzo soggetto (il contribuente);
- g) con un peso rilevante (ai fini del conseguimento di livelli soddisfacenti di efficacia) assunto dai sistemi informativi rispetto all'impiego di risorse umane.

### Il controllo sull'efficacia

Relativamente al controllo di performance dedicato all'efficacia, si sottolinea in primo luogo come per le attività di riscossione ed accertamento possa in prima battuta venire costruito un "cruscotto" sintetico che riporti contemporaneamente sia "indicatori globali di risultato", sia di "indicatori globali di sforzo":

- tra i primi le principali variabili sono rappresentate dai volumi di riscossioni conseguite, degli accertamenti positivi, delle cause vinte dall'Ufficio legale, ecc.;
- le variabili di "sforzo" sono invece rappresentate dai volumi di ruoli emessi, da quello degli accertamenti iniziati, delle cause a cui si partecipa, ecc.).

Dal confronto tra queste due classi di grandezze è quindi possibile ottenere dei veri e propri *indicatori di efficacia*, quali:

- a) la percentuale di riscossione conseguita;
- b) la percentuale di accertamenti andata a buon fine per l'amministrazione.

Naturalmente, il dato complessivo di performance (in quanto media a livello globale dei risultati conseguiti dall'Ufficio) deve poi venire scomposto sotto più "profili", tra cui – nel caso dell'attività di riscossione - i più meritevoli di interesse sono ritenuti:

- i. la natura dell'entrata (ossia il tipo di entrata tributaria o non tributaria oggetto dell'attività);
- ii. la "vetustà" delle somme da incassare (tempo intercorso fra data in cui sorgeva l'obbligo originario di pagamento per il contribuente e data in cui comincia il processo di riscossione);
- iii. la fascia di importo (in quanto correlata alla disponibilità del contribuente a pagare);
- iv. la natura giuridica e la categoria economica del contribuente.

Un ulteriore step per comprendere la performance finale sta infine nell'analisi dei risultati di efficacia raggiunti nelle diverse fasi del processo che sono propedeutiche alla riscossione, quali:

- la stampa della cartella di ruolo (o comunicazione al contribuente);
- l'invio/notifica della stessa;
- lo svolgimento delle diverse azioni di recupero coattivo (mobiliari ed immobiliari).

Particolare attenzione, in questa fase, si dovrà dedicare al fattore tempo, che quasi sempre poi va ad incidere sugli esiti finali dell'intera attività. E' dunque consigliabile che il sistema di controllo dell'Ufficio sia in grado di monitorare in misura adeguatamente precisa sia i tempi medi di svolgimento delle fasi anzidette (p.e. tempi medi di notifica ai contribuenti), sia la "dispersione temporale" degli atti effettivamente compiuti rispetto al dato medio complessivo.

### Analisi dei costi

Ma un controllo dei volumi di attività realizzati e delle performance di efficacia non avrebbe senso senza una parallela *analisi dei costi* sostenuti dal Comune per pervenire a quei livelli di risultato. Ecco perché la pubblicazione

dedica numerose pagine a descrivere le possibili metodologie utilizzabili per poter determinare:

- l'onere complessivo collegato al funzionamento dell'Ufficio Tributi ed allo svolgimento delle su attività;
- il costo di ognuna delle attività elementari che lo caratterizzano e quindi dei "servizi" che rappresentano il suo output.

Tra queste tecniche, si segnala come ai fini delle scelte di lungo periodo – quale ad esempio quelle di "make or buy" relative ad intere fasi del processo di accertamento/riscossione – sia consigliabile operare con una logica di costo pieno (o full costing): ciò in quanto solo tale approccio è in grado di segnalare compiutamente tutti gli oneri che sarebbero a carico dell'amministrazione locale nelle diverse soluzioni alternative prese in considerazione.

Naturalmente, per poter arrivare a valori affidabili per le scelte di outsourcing/insourcing, l'ente locale dovrà essere dotato nel suo insieme di un sistema di *contabilità analitica per centri di responsabilità*. Nella prima fase del processo di determinazione dei costi, infatti, è necessario che vengano individuate contemporaneamente:

- le risorse ed i relativi costi (per personale dipendente, per materiali vari, per servizi, ecc.) di pertinenza diretta – potremmo dire di responsabilità diretta – dell'ufficio tributi, ivi compresi anche gli oneri relativi a tutte le funzioni tipiche di quest'ultimo che sono state (in passato) o che potrebbero venire (nel futuro) esternalizzate a terzi fornitori;
- le risorse ed i costi allocati presso altri uffici ed unità organizzative dell'ente ma che sono finalizzate allo svolgimento di attività che nel loro complesso ricadono nella sfera dell'ufficio tributi stesso, come ad esempio i servizi svolti dal protocollo, dall'ufficio legale o dall'economato per garantire i servizi ausiliari a quest'ultimo.

Qualora l'ente sia dotato di un adeguato sistema informativo sui costi per uffici/ centri di responsabilità, la ricerca illustra in sintesi come sia possibile costruire, all'interno dell'Ufficio Tributi, un modello semplificato di *Activity-*

*based Costing*, con risultati informativi particolarmente utili, quali la determinazione dei costi complessivi ed unitari:

- delle diverse macro-fasi del processo (accertamento, liquidazione, riscossione, autotutela e contenzioso, ecc.);
- delle diverse tipologie di riscossione (versamento spontaneo, avviso, ruolo non coattivo e coattivo, ingiunzione, ecc.);
- delle diverse entrate tributarie e non;
- potenzialmente, di ognuno dei “profili” di cui parallelamente è stato monitorato il livello di efficacia.

Il processo logico dell’ABC si compone essenzialmente di quattro momenti, che vengono illustrati attraverso un caso riferito all’attività di riscossione:

- 1) il passo preliminare sta nella costruzione del “piano delle attività”, ossia dell’elenco di tutte le operazioni elementari che vengono poste in essere all’interno o sotto la responsabilità dell’Ufficio, unitamente alle relazioni reciproche intercorrenti tra le stesse, e che sono le “responsabili” del consumo delle risorse e quindi del sostenimento dei costi;
- 2) la prima fase operativa del processo è quindi l’attribuzione dei costi dell’Ufficio – suddivisi ancora per natura del fattore produttivo – alle singole attività talvolta sulla base di misurazioni oggettive (p.e. rilevazioni di tempi del personale), in altri casi sulla base di parametri forfetari di assorbimento (resource drivers);
- 3) in un terzo momento, i costi attribuiti alle cosiddette attività ausiliarie o di supporto presenti all’interno dell’Ufficio sono “ribaltati” sulle attività tecnico-produttive in senso stretto, ossia su quelle che generano poi l’output (i servizi) erogati dallo stesso;
- 4) infine, i costi di tali attività tecnico-produttive vengono attribuiti ai diversi “tipi” di riscossione oppure alle diverse entrate sulla base di “fattori di assorbimento dei costi” (cost drivers), che misurano appunto il contributo fornito da ogni singola attività facente parte del processo di riscossione sull’output finale (e che rappresenta l’oggetto dell’indagine di costo).

### Il controllo sulla qualità

L'ultima parte della ricerca, sulla base dei modelli generali attuati nelle società di servizi, perviene all'individuazione della strutturazione del sistema di qualità, e di controllo della qualità, all'interno dell'Ufficio.

Parlare di qualità per le attività di accertamento e riscossione potrebbe sembrare un immaginifico "salto nel futuro". In realtà, considerata la rilevanza che tali servizi assumono ai fini dell'equilibrio dell'ente locale e del loro impatto sulla collettività, è consigliabile – compatibilmente con le risorse finanziarie ed umane a disposizione dell'ente stesso - mettere in piedi sistemi più o meno semplificati che prevedano e rilevino il "grado di soddisfazione" di tutti i soggetti coinvolti nel processo. Infatti, tale livello di soddisfazione, sebbene influenzato fortemente dai livelli di performance "quantitativa" raggiunti (ossia dall'efficacia delle attività in oggetto), risente anche di altri fattori più prettamente di carattere relazionale, logistico, organizzativo, ed in alcuni casi di immagine, che i diversi attori coinvolti nel processo considerano importanti. Occorre ricordare che "cliente" delle complesse attività svolte dall'Ufficio tributi sono le seguenti categorie di soggetti:

- a) gli organi politici e direttivi dell'ente;
- b) i responsabili di altri Uffici del medesimo ente (pianificazione e controllo, ecc.);
- c) i contribuenti, intesi da un lato come soggetti passivi dei tributi e delle altre entrate, ed al tempo stesso come soggetti cui sono in via finale destinate le risorse finanziarie rimosse dal Comune.

Ognuna delle categorie di soggetti suindicati è portatrice di bisogni e di attese propri, talvolta coincidenti fra loro, ma talvolta anche contrastanti. Nel caso del servizio di riscossione, ad esempio, elementi quali la qualità e la tempestività della rendicontazione sugli incassi, la comodità di pagamento per il debitore o ancora la correttezza e proporzionalità nel ricorso alle diverse procedure esecutive non possono non incidere sul giudizio finale che gli organi politici del

Comune ed i cittadini andranno ad esprimere sul modo in cui le attività dell'Ufficio sono state gestite.

Per costruire un sistema di qualità, e successivamente monitorare i livelli raggiunti dall'Ufficio, la pubblicazione sottolinea come sia pertanto opportuno:

- individuare i principali bisogni propri delle tre categorie di soggetti;
- capire la scala di priorità di tali bisogni ed i livelli di soddisfazione attesi dai "clienti";
- identificare i cosiddetti "fattori di qualità", ossia gli elementi (quantitativi e non) che incidono in misura più significativa sul grado di soddisfazione;
- progettare i contenuti ed i meccanismi di erogazione del servizio coerentemente con tali fattori;
- procedere periodicamente alla misurazione del livello di soddisfazione (customer satisfaction) dei soggetti coinvolti;
- realizzare (ove necessario) le azioni correttive richieste per massimizzare il livello di qualità.

\*\*\*

Si fa infine presente che la ricerca è consultabile sul sito "ascotributi.it" alla sezione Asco-Tributi Locali, in Ricerche e Studi.

Cordiali saluti.

Ottobre - Novembre 2005