

Al Sindaco

Al Responsabile dell'Ufficio Tributi

del Comune di \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

In occasione della XXI Assemblea annuale ANCI tenutasi a Genova nella prima settimana di novembre, è stata presentata la ricerca “L’outsourcing nei servizi di fiscalità locale” a cura di Ascotributi e con la collaborazione di Ascoformazione, iniziativa attivata con il patrocinio di ANCI-CNC, e realizzata dal Dott. Luca Pini Prato (coordinatore), dal Dott. Riccardo Narducci e dall’Avv. Sergio Trovato e dal Dott. Alessandro La Rosa.

L’evento ha suscitato un forte interesse ed ha registrato una partecipazione di rappresentanti di Comuni e Aziende concessionarie e di altri addetti al lavoro ben superiore ad ogni aspettativa, con la accogliente e prestigiosa sala di Villa Spinola gremita oltre le sue già ampie possibilità.

Di seguito si illustra sinteticamente la strutturazione del lavoro di ricerca effettuato ed i suoi risultati.

#### PARTE I – ANALISI TECNICO-GIURIDICA DEL PROCESSO DI ESTERNALIZZAZIONE

La ricerca ha inteso, in via preliminare, individuare e definire il processo di esternalizzazione, essendo questo il primo passo da effettuare in ogni caso in cui si intenda procedere alla disamina scientifica di qualsiasi fenomeno. Il concetto generale può essere espresso in forma estremamente sintetica, descrivendo l’*outsourcing* come “il processo attraverso il quale un’organizzazione affida ad un terzo (colui che viene coinvolto nel rapporto contrattuale) la

realizzazione e la gestione di determinati dipartimenti, sezioni o funzioni dell'organizzazione stessa”.

Si è quindi proceduto ad un'analisi tecnico-giuridica dell'outsourcing inteso quale strumento a disposizione delle pubbliche amministrazioni per contenere i costi e migliorare la qualità dei servizi.

Oltre a delineare sinteticamente le possibili motivazioni per le quali l'ente può ricorrere all'esternalizzazione (elemento, questo, oggetto poi della stessa ricerca sul campo di cui alla Parte II più avanti trattata), è stato definito e descritto il processo che conduce ad esternalizzare, scomponibile nelle seguenti fasi:

a) l'analisi strategica iniziale

- identificazione aree strategiche
- scelta aree da esternalizzare
- definizione degli obiettivi e dei risultati attesi

e, cioè, nella valutazione dell'opportunità strategica di esternalizzare una o più attività/funzioni svolte al proprio interno dall'ente locale;

b) l'identificazione dei potenziali partner;

c) la conseguente selezione di questi ultimi;

d) l'effettivo trasferimento delle attività.

Una volta che è stato analizzato il fenomeno “outsourcing”, si è esaminato come questo istituto possa trovare applicazione nella realtà dei servizi tipici dell'ufficio tributi degli enti locali, con particolare riferimento alle attività di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate di pertinenza di questi ultimi. E' stata dunque svolto un approfondito studio giuridico-applicativo sulle forme di gestione esterna delle predette attività e sulle modalità per attivarle, alla luce della vigente legislazione e della più autorevole giurisprudenza e dottrina.

A tal fine è stata tenuta in considerazione la normativa sulla potestà regolamentare degli enti, individuandone le possibilità ed i conseguenti limiti, e poi, in un secondo momento, analizzate le forme consentite attualmente per la

gestione dei servizi anzidetti, approfondendo con particolare attenzione gli strumenti tecnico-normativi volti a realizzare concretamente la scelta dell'outsourcing. Nella trattazione della materia è risultato centrale l'art. 52 del D.Lgs. n.446/1997, che disciplina la potestà regolamentare generale in materia di entrate locali.

Tenuto conto di quanto sopra sono state approfonditamente esaminati l'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica, e la costituzione di apposita società partecipata dal medesimo ente locale affidatario del servizio di gestione delle proprie entrate.

In merito alle procedure di gara sono state esaminate ed illustrate sia quelle per appalti il cui importo risulti inferiore alla soglia comunitaria, sia quelle per importi superiori a detto limite. Nell'analisi è stata provveduto anche alla definizione dei documenti di gara (dalla domanda di ammissione, al bando di gara ed al capitolato speciale di appalto), all'illustrazione delle modalità di svolgimento della medesima procedura e di aggiudicazione del servizio, fino all'individuazione di parametri di valutazione dell'attività svolta dall'aggiudicatario.

Per ciò che concerne le società partecipate dall'ente locale, affidatarie del servizio di gestione delle entrate proprie dello stesso, sono state considerate le condizioni tecnico-giuridiche necessarie per la sua costituzione, ed opportune per il suo avvio, tenendo presente: le esigenze finanziarie; le implicazioni organizzative ed amministrative che coinvolgono direttamente l'ente affidatario; le vicende del personale interessato; le impostazioni organizzative, finanziarie, fiscali e contabili della nuova società (in tal senso sono state analizzati e predisposti schemi di statuto sociale e del piano dei conti). Sono stati approfonditi, inoltre, gli aspetti inerenti le possibilità offerte dalla riforma del diritto societario, la definizione del contratto di servizio e l'assoggettamento al controllo ed alla giurisdizione della Corte dei Conti.

Attraverso un'indagine sul campo condotta anche attraverso la diffusione sull'intero territorio nazionale di un questionario da compilare da parte delle amministrazioni locali, è stato effettuato un monitoraggio sullo "stato dell'arte", ossia sulle effettive modalità e diffusione dell'esternalizzazione delle attività di fiscalità locale da parte degli enti.

Ciò ha comportato l'analisi generale delle attività e delle funzioni svolte dall'ufficio tributi, l'acquisizione dei dati statistici relativi alle funzioni già esternalizzate, l'acquisizione "a campione" di documenti ed atti provenienti dagli enti locali. Come ricordato, nel corso dei primi mesi del 2004 è stato quindi elaborato un questionario dedicato a monitorare le principali caratteristiche assunte dal fenomeno dell'outsourcing fra i Comuni di piccola e medio-piccola dimensione (sono stati acquisiti dati relativi a 117 enti sotto i 5mila abitanti, ed a 109 fra 5 e 20mila abitanti, ripartiti pressoché equamente fra CentroNord e CentroSud-Isole), aventi la seguente struttura media dell'ufficio tributi/finanze:

<b>NUMERO MEDIO ADDETTI UFFICIO TRIBUTI/FINANZE</b>	
	<b>Valori medi</b>
Dirigenti	0,24
Quadri/funzionari	0,86
Altro personale a tempo indeterminato	1,81
Altro personale a tempo determinato	0,66
N. totale addetti	3,57

Di seguito sono riportate alcune tabelle e grafici fra i più significativi di quelli che compongono la ricerca, ricordando che la stessa è integralmente disponibile sul sito di Ascotributi – Associazione Nazionale fra i Concessionari del Servizio di Riscossione Tributi ([www.ascotributi.it](http://www.ascotributi.it)).

#### **A - Grado di esternalizzazione delle singole entrate**

<b>TIPO DI ENTRATA</b>	<b>Integralmente Esternalizzata</b>	<b>Parzialmente Esternalizzata</b>	<b>Totale</b>
<b>Ici</b>	12%	75%	87%
<b>Tarsu</b>	13%	74%	87%
<b>Tributi minori</b>	53%	15%	68%

<b>Sanzioni Codice della strada</b>	3%	34%	37%
<b>Altre</b>	6%	24%	30%

## B – Analisi esternalizzazione per fasi

<b>N. COMUNI CHE ESTERNALIZZA, ALMENO PER UN TRIBUTO, LA FASE</b>		
<b>FASE</b>	<b>N. Com.</b>	<b>% su 226</b>
Misurazione e accertamento	181	80%
Postalizzazione e bollettazione	199	88%
Riscossione spontanea	128	57%
Riscossione a mezzo avviso/Ruolo NC	186	82%
Riscossione a mezzo ruolo C	203	90%
	<b>N. Com.</b>	<b>% su 226</b>
<b>Estern. intera gestione attività tributaria (almeno per un tributo)</b>	144	64%

## C – Motivazioni per esternalizzare

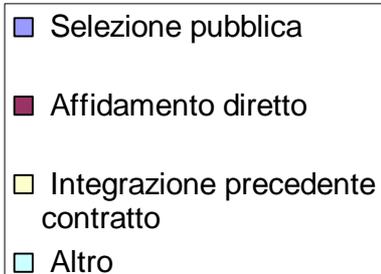
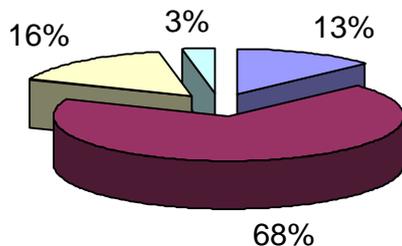
<b>MOTIVAZIONI PER ESTERNALIZZARE</b>	
<b>MOTIVAZIONE</b>	<b>PESO</b>
Carenza dimensionale organico interno	46%
Mancanza competenze specifiche	7%
Risparmio costi	15%
Carenza struttura tecnico-logistica	16%
Ricerca miglioramento performance	10%
Altre	6%
<b>TOTALE</b>	<b>100%</b>

## D - Documento in cui l'amministrazione prevede l'esternalizzazione

<b>L'esternalizzazione corrisponde ad una previsione/scelta espressa:</b>		
	<b>N. Comuni</b>	<b>% su 205</b>
Nel regolamento generale delle entrate	42	20%
Nel regolamento che disciplina la specifica entrata	43	21%
Con una deliberazione del Consiglio	111	54%
Nei documenti previsionali e programmatici dell'ente	16	8%
Con una deliberazione di Giunta	76	37%
Con una determinazione dirigenziale	29	14%

## E – Metodo/strumento adottato per l'esternalizzazione

### Metodo esternalizzazione fasi



### F – Soluzioni giuridiche prescelte (valori medi)

FORMA/SOLUZIONE GIURIDICA	Peso
Contratto d'appalto	9%
Concessione	11%
Convenzione	79%
Società mista	1%
Azienda speciale/municipalizzata	0%
Altro	1%

### G – Tipologia partner/affidatario (valori medi)

TIPOLOGIA PARTNER	Peso
Studi professionali	4%
Società dell'albo nazionale gestori	7%
Cooperativa sociale	1%
Concessionario riscossione	70%
Poste S.p.A.	7%
Altre società a capitale di privati	6%
Altri enti pubblici	2%
Altro	2%

### H – Funzione controllo outsourcing

Monitoraggio outsourcing svolto da:		
	N. Comuni	%
Organo apposito	3	2%

Addetti ufficio tributi	181	92%
Non svolto	13	7%
TOTALE	197	100%

### I – Metodologie di controllo utilizzate

METODOLOGIA DI CONTROLLO		%	N. Com.
Occasionale/a campione		29%	52
Informale ma frequente		32%	58
Verifica periodica concordata		17%	31
Confronto obiettivi e Analisi Scostamenti		23%	41
TOTALE		100%	182

### L – Utilizzo esiti del controllo

UTILIZZO ESITI		%	N. Com.
Solo scopo conoscitivo		29%	51
Rettifica attività partner		20%	35
Valutazione partner		51%	90
TOTALE		100%	176

### M – Grado medio di soddisfazione dei singoli Comuni

GRADO MEDIO DI SODDISFAZIONE DEI SINGOLI COMUNI	
	Valori medi
N. Comuni INSODDISFATTI (livelli 1-2)	9,2 %
N. Comuni MEDIAMENTE SODDISFATTI (livello 3)	29,5 %
N. Comuni MOLTO SODDISFATTI (livelli 4-5)	61,3 %

### N – Peso medio dei fattori di soddisfazione/insoddisfazione

PESO MEDIO FATTORI	
	%
Livello del prezzo	14%
Offerta servizi aggiuntivi	15%
Affidabilità / garanzie finanziarie	19%
Livelli di performance promessi	14%
Precedente conoscenza	11%
Disponibilità a personalizzazioni	13%
Qualità informazione/rendicontazione	13%
	100%

Cordiali saluti

Ottobre 2004