



Unione Comuni Modenesi Area Nord
(Prov. di Modena)

Mirandola, 3 settembre 2019

Oggetto: Progetto adesione del Comune di Finale Emilia al Servizio Tributi dell'Unione - Studio di fattibilità

Come noto, il Servizio Tributi dell'Unione è una realtà esistente di fatto da oltre un ventennio, essendo stata sottoscritta il 20 maggio 1998 la prima convenzione per la gestione associata del Servizio Tributi, da parte dell'allora associazione dei Comuni.

In questo lungo periodo di tempo, il Servizio, senza piaceria alcuna, si è contraddistinto per i costanti risultati ottenuti, pur in un contesto normativo che è sempre apparso farraginoso ed a tratti contraddittorio.

Qui basti pensare che nell'ultimo decennio tra Ici ed Imu sono stati emessi accertamenti per circa 22 milioni di euro e che il tasso di vittoria nel contenzioso tributario si avvicina di molto al 100%.

Per quanto riguarda la principale attività di recupero, quella relativa all'Imu, va osservato che il Servizio Tributi del Comune di Finale Emilia ha percentuali di recupero simili a quelle di UCMAN, come meglio risulta dalle tabelle sottostanti, che riportano i dati del recupero del triennio 2015-2017, anche, forse, grazie ad una dotazione di risorse umane superiore a quella di UCMAN.

Comune	Camposanto	Cavezzo	Concordia	Medolla	Mirandola	S. Felice	S. Possidonio	S. Prospero	TOTALI
2015 IMU	76.311,00	66.348,00	175.609,00	131.874,00	711.902,00	94.595,00	110.269,00	425.871,00	1.792.779,00
2015 ICI	27.877,00	33.798,00	73.220,00	27.235,00	278.906,00	115.908,00	36.002,00	50.257,00	643.203,00
2016 IMU	76.311,00	66.348,00	175.609,00	131.874,00	711.902,00	94.595,00	110.269,00	425.871,00	1.792.779,00
2016 ICI	60.272,00	71.730,00	55.322,00	2.307,00	149.405,00	84.942,00	10.095,00	44.911,00	478.984,00
IMU 2017	276.617,70	180.033,00	535.090,00	94.298,00	1.108.714,00	259.840,00	68.960,00	571.862,00	3.095.414,70
ICI 2017	7.001,35	14.055,00	9.786,00	25.653,00	149.675,69	17.280,88	12.767,00	13.018,00	249.236,92
TOTALI	524.390,05	432.312,00	1.024.636,00	413.241,00	3.110.504,69	667.160,88	348.362,00	1.531.790,00	8.052.396,62

Finale Emilia	2015	2016	2017	totale
	579.300	922.591	1.123.247	2.625.138

Dal 2013 UCMAN ha gestito direttamente prima la Tares e poi la Tari, registrando anche in questo ambito un notevole attività di contrasto all'evasione. Ad esempio, nel 2017 per gli 8 comuni aderenti al Servizio tributi sono stati recuperati circa 1,4 milioni di euro. In generale, in tutti gli anni di gestione interna l'attività di recupero ha permesso non solo di non aumentare le tariffe, ma anzi, per alcuni comuni, di registrare incassi superiori a quelli necessari per pareggiare i costi del servizio rifiuti.



Unione Comuni Modenesi Area Nord
(Prov. di Modena)

Più in generale, va rilevato che a decorrere dal 2018, anche a seguito del passaggio di tutti i comuni alla tariffazione rifiuti puntuale in capo ad Aimag s.p.a., l'attività del Servizio è così articolata:

- a) Gestione dell'Imu e recupero evasione Imu;
- b) Recupero evasione Tares e Tari, anni 2013-2017;
- c) Gestione e recupero evasione Cosap/Tosap
- d) Riscossione coattiva diretta, tramite ingiunzione di pagamento, della Tares/Tari, oltre che in forma minoritaria di altre entrate; mentre le restanti entrate sono riscosse tramite ruolo;
- e) Controllo operato ICA per quanto riguarda la gestione dell'imposta di pubblicità che è esternalizzata completamente, anche se formalmente la responsabilità, e l'incasso, è in capo ai singoli comuni, ivi compreso il contenzioso;
- f) Partecipazione all'accertamento dei tributi erariali;
- g) Gestione del contenzioso tributario nei gradi di merito.

Il Comune di Finale Emilia, invece, svolge le seguenti attività:

- a) Gestione dell'Imu e recupero evasione Imu;
- b) Gestione della Tari tributo e recupero evasione, a decorrere dal 2016;
- c) Gestione diretta dell'imposta di pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni;
- d) Gestione e recupero evasione Tosap;

Per quanto riguarda la riscossione coattiva questa è stata esternalizzata. Per il contenzioso tributario, il Comune di Finale Emilia in passato ha affidato le proprie cause a legali esterni, mentre dal 2018 è associato all'Ufficio Associato del Contenzioso tributario della Provincia di Modena, di cui peraltro fanno parte anche tutti i Comuni dell'Unione. Va da sé che in caso di adesione al Servizio Tributi di UCMAN il Comune di Finale Emilia, pur rimanendo associato al predetto ufficio provinciale, non dovrà corrispondere alcuna quota associativa, al pari di quanto avviene già per i Comuni Ucmman del Servizio Tributi.

Le attività svolte da UCMAN e da Finale Emilia non sono perfettamente sovrapponibili. In particolare, vi sono:

- a) attività che UCMAN non svolge: gestione diretta dell'imposta di pubblicità e gestione diretta della Tari tributo;
- b) attività che il Comune di Finale Emilia non svolge: riscossione diretta tramite ingiunzione di pagamento e gestione del contenzioso tributario.

Nel caso di adesione del Comune di Finale Emilia, UCMAN garantisce la gestione diretta della Tari tributo, per la quale vanta peraltro una proficua esperienza consolidata. Per quanto riguarda l'imposta di pubblicità, questa sarebbe affidata ad ICA, con la quale è in corso un affidamento che scade al 31 dicembre 2019 e che prevede un aggio del 10%.

Nel caso di adesione del Comune di Finale Emilia, verranno svolte per il nuovo Comune le identiche attività svolte anche per gli altri enti, compreso quindi la riscossione coattiva e la gestione del contenzioso tributario.



Unione Comuni Modenesi Area Nord
(Prov. di Modena)

Per quanto riguarda la dotazione organica, il Comune di Finale Emilia nel 2017 impiegava 5 dipendenti a tempo pieno, di cui un interinale sisma. Nella tabella sotto si riportano i carichi di lavoro con riferimento al singolo tributo, così come risultanti dal questionario compilato dal Comune di Finale Emilia. Come anticipato, Finale Emilia gode di un'adeguata dotazione organica. Basti pensare che sulla gestione IMU il Comune di Mirandola impiega 1,5 dipendenti (quindi un dipendente ogni 15.774 abitanti), mentre Finale Emilia impiega 2,14 dipendenti (quindi un dipendente ogni 7.288 abitanti). Occorre tuttavia precisare che la situazione di Mirandola non fotografa una situazione ordinaria, in quanto non si è ancora provveduto alla sostituzione di un dipendente cessato per pensionamento. La sua sostituzione, già programmata, porterà ad un equilibrio dei carichi di lavoro per abitante.

	<i>2017</i>
IMU	2,14
TOSAP	0,23
ICP/DPA	0,34
TARI	1,94
TASI	0,35
TOTALE	5

Va tuttavia evidenziato che la situazione è nel 2019 mutata, impiegando il Comune solo i 4 dipendenti a tempo indeterminato che saranno quelli oggetto di trasferimento.

Nonostante la dotazione organica, dalle informazioni ricevute dal Comune di Finale Emilia emergono diverse criticità, soprattutto concentrate nella gestione della Tari, dovute anche alla internalizzazione, con le conseguenti difficoltà di conversione della banca dati.

Nell'ambito di questo tributo è stata rilevata un consistente evasione, che interessa gli anni 2014-2017 e l'ufficio non sembra in grado di garantire un puntuale controllo.

Peraltro, oltre al controllo dell'evasione di base imponibile (accertamenti per omessa o infedele denuncia), sembrano esserci difficoltà anche per il solo controllo dell'insoluto, ovvero degli avvisi bonari inviati e non pagati, il cui mancato recupero ha influenze immediate sul bilancio comunale, visto che le fatture al gestore sono state già pagate, senza poi considerare che in assenza di controllo non è possibile quantificare gli inesigibili e quindi non è possibile inserirli nel Pef.

La tabella sotto evidenzia un ammontare di insoluti molto preoccupante, visto che nel quadriennio 2014-2017 si parla di importi superiori a 2,3 milioni di euro, di cui se ne sta facendo carico il bilancio comunale.

<i>Anno</i>	<i>Emesso</i>	<i>Pagato</i>	<i>Insoluto</i>	<i>% insoluto</i>
2014	2.359.869,00	2.034.625,00	325.244,00	14%
2015	2.499.363,00	2.013.113,00	486.250,00	19%
2016	3.112.138,00	2.304.195,00	807.943,00	26%
2017	3.281.288,00	2.578.654,00	702.634,00	21%
Totali	11.252.658,00	8.930.587,00	2.322.071,00	21%



Unione Comuni Modenesi Area Nord
(Prov. di Modena)

A questi occorre poi aggiungere l'attività di controllo sul 2013, che però è soggetta al termine decadenziale del 31 dicembre 2018, e quindi dovrà essere effettuata direttamente dal Comune di Finale Emilia.

Anche la gestione dell'imposta di pubblicità dovrebbe essere caratterizzata da forti criticità sotto il profilo dell'evasione, visto il basso livello di entrata.

In conclusione, sembra che l'Ufficio Tributi del Comune di Finale Emilia sia caratterizzato da forti criticità, soprattutto sul lato del controllo dell'evasione, che interessano tutti i tributi comunali, ad eccezione dell'IMU, i cui recuperi si ritengono adeguati.

Per quanto attiene ai costi, il Comune ha iscritto nel proprio bilancio 2017 costi per personale, pari ad euro 134.372,31, e costi diversi, compresi quelli afferenti alla Tari, per circa 10 mila euro, registrando quindi un totale di 144 mila euro. Va comunque rilevato, che tra le voci di costo comunicate non compaiono quelle relative ai software, e che le restanti spese, soprattutto quelle di spedizione, appaiono sottostimate.

I costi ipotizzati tengono conto del trasferimento di 4 dipendenti di ruolo, escluso quindi il dipendente interinale.

Nella tabella che segue si riportano le spese di funzionamento del Servizio Tributi Ucmn preventivate per il 2018.

<i>Voci Previsioni 2018</i>	<i>Produttività Ici</i>	<i>Produttività Contenziosa tributario</i>	<i>Spese incarico Geometra</i>	<i>Spese di gestione</i>	<i>Totale</i>	<i>% riparto spese di gestione</i>
Camposanto	1.686,46	-	4.911,14	34.069,43	40.667,03	4,61%
Cavezzo	1.033,88	-	4.735,74	75.113,20	80.882,82	10,17%
Concordia	2.071,28	194,99	6.138,93	91.147,76	99.552,96	12,35%
Finale Emilia						0,00%
Medolla	1.201,16	1.624,91	4.911,14	67.069,17	74.806,38	9,08%
Mirandola	8.124,91	2.046,61	16.136,60	253.097,90	279.406,02	34,28%
S. Felice	2.628,49	162,49	6.138,93	115.857,46	124.787,37	15,69%
S.Possidonio	2.003,51	-	5.788,13	38.540,71	46.332,35	5,22%
S. Prospero	1.395,30	-	3.858,75	63.400,16	68.654,21	8,59%
TOTALE	20.144,99	4.029,00	52.619,36	738.295,80	815.089,15	100,00%

Nel caso di adesione del Comune di Finale Emilia, le spese dovrebbero aumentare di 144 mila euro, anche se come anticipato, le spese comunicate sembrano essere sottostimate, soprattutto per quanto attiene le voci diverse da quelle del personale, e comunque sono destinate ad aumentare le spese di notifica degli atti, visto l'enorme mole di lavoro che è da completare per la Tari.

Comunque sia, ipotizzando l'adesione del Comune di Finale, tralasciando le spese oggi sostenute da UCMAN per il geometra - in quanto dipendono dal numero di perizie effettuate per ciascun Comune- e le spese per produttività Ici, si avrebbero delle spese di gestione pari a complessivi euro 902.295,80, dati dalla somma di euro 738.295,80 già sostenuti da UCMAN e l'importo di euro 144.000,00 per spese di gestione oggi sostenute dal Comune di Finale Emilia.



Unione Comuni Modenesi Area Nord
(Prov. di Modena)

La tabella sotto evidenzia come sarebbe il riparto 2018 con la presenza anche del Comune di Finale Emilia.

<i>Voci</i>	<i>Spese di gestione 2018</i>	<i>Totale 2018</i>	<i>Spese gestione senza Finale</i>	<i>Differenza</i>
Camposanto	33.209,78	33.209,78	34.069,43	- 859,65
Cavezzo	73.217,92	73.217,92	75.113,20	- 1.895,28
Concordia	88.847,90	88.847,90	91.147,76	- 2.299,86
Finale Emilia	162.628,88	162.628,88		162.628,88
Medolla	65.376,87	65.376,87	67.069,17	- 1.692,30
Mirandola	246.711,66	246.711,66	253.097,90	- 6.386,24
S. Felice	112.934,11	112.934,11	115.857,46	- 2.923,35
S. Possidonio	37.568,24	37.568,24	38.540,71	- 972,47
S. Prospero	61.800,43	61.800,43	63.400,16	- 1.599,73
TOTALE	882.295,80	882.295,80	738.295,80	144.000,00

Attraverso il riparto delle spese di gestione in base alla popolazione, il Comune di Finale Emilia spenderebbe rispetto ad oggi circa 18.000 euro in più. Va anche precisato che con l'adesione del Comune di Finale Emilia occorrerà sostenere delle spese di primo impianto, soprattutto per i travasi delle banche dati, ai fini di uniformare la gestione tramite applicativi unici, costi che non dovrebbero essere superiori a 20 mila euro.

Si tratta di un aumento di spesa di modesta entità del tutto influente, visto che con l'adesione il Comune di Finale:

- potrebbe precedere celermente al recupero di euro 2.322.000 di Tari ordinaria non versata;
- potrebbe procedere ad una verifica delle superfici imponibili in modo da ottenere un gettito da recupero di evasione spendibile per abbassare le tariffe Tari;
- avere maggiori entrate dalla gestione dell'imposta di pubblicità;
- ottenere risparmi per la gestione del contenzioso tributario;
- potrebbe procedere alla riscossione coattiva di parte delle proprie entrate tributarie, ed in particolar modo quelle relative alla Tari;

senza tralasciare, poi, l'obiettivo di avere una gestione unitaria, con conseguente linee interpretative uniformi a livello di Unione e l'incremento di professionalità del personale. In altri termini l'incremento contenuto di spesa che sosterebbe il Comune di Finale Emilia non è minimamente paragonabile con l'incremento di entrata che si avrebbe con la gestione tramite UCMAM, incrementi di entrata che solo per la TARI valgono oltre 2,3 milioni di euro.

Da quanto fin qui esposto si ritiene che l'adesione del Comune di Finale Emilia non porta a grandi cambiamenti sotto il profilo economico, in quanto le spese sostenute da tutti i Comuni subiscono delle variazioni del tutto trascurabili. Ciononostante, si ritiene che il Comune di Finale Emilia possa trarre, dall'adesione ad UCMAN, degli indubbi vantaggi, sia sotto il profilo quantitativo (incremento del recupero dell'evasione) che qualitativo (maggior professionalità del personale).



Unione Comuni Modenesi Area Nord
(Prov. di Modena)

Il Dirigente del Settore Entrate
(Pasquale Mirto)