

del MEF ha chiarito che i comuni possono istituire l'IMU secondaria solo a seguito dell'emanazione del predetto regolamento, e che i tributi e i canoni locali, destinati ad essere sostituiti dall'IMU secondaria, restano dovuti. Continuano pertanto ad applicarsi: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari.

Sul punto è intervenuto l'articolo 10, comma 11-*bis* del richiamato **decreto-legge n. 192 del 2014** il quale, novellando l'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, ha posticipato l'introduzione dell'**imposta municipale secondaria al 2016** (in luogo del 2015).

4.6 La riscossione dei tributi locali

A fronte della maggiore autonomia tributaria riconosciuta agli enti locali con il processo di attuazione del federalismo fiscale, assumono nuovo e centrale rilievo le problematiche connesse alla riscossione dei tributi locali, materia caratterizzata da notevole confusione normativa che necessita una razionalizzazione e una riconduzione al rispetto dei principi comunitari.

L'articolo 14, comma 6 del D.Lgs. 23 del 2011 ha **confermato la potestà regolamentare** in materia di entrate degli enti locali di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, anche per i nuovi tributi previsti dal provvedimento.

Successivamente, il **decreto-legge n. 70 del 2011** (articolo 7, comma 2, lettere *gg-ter*) e seguenti) ha disposto che Equitalia e le società partecipate cessino di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate dei comuni e delle società da essi partecipate. I soggetti successivamente designati dai comuni per l'esercizio di tali funzioni (con procedure ad evidenza pubblica) potranno agire mediante ingiunzione fiscale e mediante le ordinarie disposizioni in materia di accertamento delle imposte erariali, ove compatibili. Il termini di operatività di tale nuovo sistema, per effetto della **legge di stabilità 2015** (articolo 1, comma 642 della legge n. 190 del 2014) decorreranno dal **30 giugno 2015**. In sostanza, i concessionari diversi da Equitalia potranno continuare a gestire le attività di accertamento e riscossione di entrate locali, in presenza dei requisiti richiesti dalla legge, fino al 29 giugno 2015.

In applicazione del principio di sussidiarietà e al fine di rafforzare gli strumenti della lotta all'evasione fiscale, il legislatore ha complessivamente previsto un maggior **coinvolgimento degli Enti territoriali nell'attività di accertamento e riscossione**.

Per quanto concerne i **comuni**, l'articolo 1, comma 1 del D.L. 203/2005 disponeva in origine l'attribuzione a tali enti di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme riscosse con il concorso dei medesimi.

Tale ammontare è stato poi elevato al **50 per cento** dall'articolo 2, comma 10, lettera b), del d.lgs. n. 23 del 2011 e, successivamente, dall'articolo 1, comma 12-bis, **del D.L. 138 del 2011** che ha assegnato ai comuni, **per gli anni 2012, 2013 e 2014, l'intero maggior gettito** ottenuto a seguito dell'intervento svolto dall'ente stesso nell'attività di accertamento, anche se si tratta di somme riscosse a titolo non definitivo e fermo restando il successivo recupero delle stesse ove rimborsate ai contribuenti a qualunque titolo.

Con la **legge di stabilità 2015** (comma 702 della legge n. 190 del 2014) per il triennio 2015-2017 la predetta quota era stata fissata nella misura del 55 per cento; secondo tale assetto normativo, ai Comuni per il prossimo triennio (2015-2017) sarebbe spettato un ammontare inferiore a quello temporaneamente attribuito nel triennio precedente (2012-2014), ancorché in misura più elevata (55 per cento anziché 50 per cento) di quanto stabilito, in via ordinaria, dalla legge (D.Lgs. n. 23 del 2011).

Tale **assetto è stato mutato dall'articolo 10**, comma 12-**duodecies** del decreto-legge n. 192 del 2014 il quale, attraverso una novella al decreto-legge n. 138 del 2011, dispone che **fino al 2017** venga **riconosciuto ai comuni il 100 per cento** delle maggiori somme riscosse per effetto della partecipazione dei comuni stessi all'azione di contrasto all'evasione.

Si ricorda che in materia di **riordino della riscossione delle entrate locali**, l'articolo 10 della legge n. 23 del 2014 (**delega fiscale**) dispone la revisione della procedura dell'ingiunzione fiscale e delle ordinarie procedure di riscossione coattiva dei tributi, per adattarle alla riscossione locale. Si intende procedere inoltre alla revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo dei concessionari, all'emanazione di linee guida per la redazione di capitolati, nonché a introdurre strumenti di controllo e a garantire la pubblicità. Si dispone lo snellimento delle procedure di recupero dei crediti di modesta entità e vengono previste 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. Le attività di riscossione devono essere assoggettate a regole pubblicistiche; i soggetti ad essa

preposte operano secondo un codice deontologico, con specifiche cause di incompatibilità per gli esponenti aziendali che rivestono ruoli apicali negli enti affidatari dei servizi di riscossione.

4.7 Dal Fondo sperimentale di riequilibrio al Fondo di solidarietà comunale

Per quanto concerne il finanziamento degli enti locali, si rammenta che i provvedimenti attuativi della legge delega n. 42/2009 hanno determinato la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali aventi carattere di generalità e permanenza e la loro sostituzione - ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali - con **entrate proprie** (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi) e con **risorse di carattere perequativo**.

In particolare, per i comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario i trasferimenti erariali sono stati soppressi a decorrere dal 2011 ai sensi dell'articolo 2, comma 8, del **D.Lgs. n. 23/2011**¹³; per le province, a decorrere dal 2012 ai sensi dell'articolo 18 del **D.Lgs. n. 68/2011**¹⁴.

A seguito della soppressione dei trasferimenti, per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attribuzione ai comuni e alle province della fiscalità loro devoluta, è stata prevista l'istituzione di due appositi Fondi sperimentali di riequilibrio (destinati ad essere sostituiti dal Fondo perequativo vero e proprio nell'arco di massimo tre anni¹⁵):

- **Fondo sperimentale di riequilibrio per i comuni** delle regioni a statuto ordinario (istituito dall'articolo 2, comma 3, del D.Lgs. n. 23/2011), la cui durata è fissata in un periodo di **tre anni** a decorrere dal 2011, alimentato con quota parte del gettito della fiscalità immobiliare devoluta ai comuni stessi;
- **Fondo sperimentale di riequilibrio per le province** delle regioni a statuto ordinario (istituito dall'articolo 21 del D.Lgs. n. 68/2011), la cui durata è fissata in un periodo di **due anni** a decorrere dal 2012, alimentato con quota parte del gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF.

Con riferimento alle **province**, la soppressione dei trasferimenti erariali è stata attuata con il D.P.C.M. 12 aprile 2012, nell'importo di 1.039,9 milioni¹⁶. Conseguentemente, il **fondo sperimentale di riequilibrio** delle

¹³ Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale.

¹⁴ Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, recante disposizioni in materia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province.

¹⁵ Il Fondo non risulta al momento ancora istituito.

¹⁶ Il citato D.P.C.M. ha altresì quantificato i trasferimenti statali non fiscalizzati nell'importo di 13,4 milioni per il 2012, secondo le risultanze contenute nel documento approvato in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale nella seduta del 22 febbraio 2012.

province (**cap. 1352/Interno**) è annualmente determinato nel medesimo importo di **1.039,9 milioni** di euro e ripartito, con decreti annuali, tra le province delle regioni a statuto ordinario sulla base dei criteri recati dal D.M. 4 maggio 2012.

Per quanto concerne i **comuni**, la **riduzione** complessiva dei trasferimenti erariali è stata operata nell'importo di **11.264,9 milioni** di euro, per l'anno 2011 con il D.M. Interno 21 giugno 2011¹⁷, in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 8, del D.Lgs. n. 23 del 2011, in corrispondenza del totale delle entrate da federalismo fiscale municipale (in particolare, per compartecipazione IVA (2.889 milioni¹⁸) e per fondo sperimentale di riequilibrio (8.375,9 milioni)). Il medesimo decreto ha altresì quantificato in 610,5 milioni di euro i trasferimenti erariali dei comuni non fiscalizzati, che continuano ad essere assegnati come spettanza ed erogati alle scadenze indicate nel decreto del Ministro dell'interno del 21 febbraio 2002¹⁹.

Il Fondo sperimentale di riequilibrio comunale è stato determinato per gli anni **2011** e **2012** con decreti del Ministro dell'interno, rispettivamente, D.M. 21 giugno 2011 e D.M. 4 maggio 2012.

A seguito delle **modifiche apportate alla disciplina dell'IMU** - dapprima dall'articolo 13 del **D.L. n. 201/2011** (che ha anticipato "in via sperimentale" la decorrenza dell'IMU al 2012, estendendola anche all'abitazione principale e destinandone il gettito per circa la metà direttamente allo Stato) e poi dall'articolo 1, commi da 380 a 394, dalla **legge n. 228/2012** (stabilità per il 2013) - l'assetto dei **rapporti finanziari tra Stato e comuni** è stato profondamente **ridefinito**, rispetto a quanto delineato dal D.L. n. 23/2011.

In estrema sintesi, il comma 380 della legge di stabilità per il 2013:

- ha **attribuito**, per gli anni 2013 e 2014, ai **comuni l'intero gettito IMU**, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane destinato allo Stato;
- ha **sospeso** per il medesimo biennio la **devoluzione** ai comuni del gettito della **fiscalità immobiliare** prevista nel decreto legislativo n.

¹⁷ Il decreto è stato predisposto sulla base dei lavori effettuati in sede Copaff, da ultimo nella seduta del 19 maggio 2011, che individuano le singole nonché il corrispondente ammontare dei trasferimenti erariali corrisposti dal Ministero dell'interno ai comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario, da fiscalizzare - ovvero - non fiscalizzabili, in conformità alle disposizioni recate dalla legge 5 maggio 2009, n. 42.

¹⁸ Si ricorda che l'articolo 2, comma 4, del D.Lgs. n. 23/2011 dispone che la percentuale della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto ivi prevista, è fissata, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2 per cento al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

¹⁹ Il decreto, che disciplina le modalità di erogazione dei trasferimenti erariali a favore degli enti locali, prevede che i contributi relativi al fondo ordinario, al fondo consolidato ed al fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale, nonché i contributi a valere sui fondi per il federalismo amministrativo, siano erogati in tre rate, entro i mesi di febbraio, maggio ed ottobre.

- 23/2011 (imposte di registro, ipotecarie, ipocatastali, cedolare secca ed altre), nonché della **partecipazione comunale al gettito IVA**;
- ha **soppresso il Fondo sperimentale di riequilibrio** (nonché il meccanismo dei trasferimenti erariali “fiscalizzati” per i comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna), prevedendo l'**istituzione di un Fondo di solidarietà comunale**, alimentato da una quota dell'imposta municipale propria (IMU) e da ripartirsi sulla base di criteri espressamente indicati.

La **legge di stabilità 2014** (legge n. 147/2013, art. 1, commi 639 e seguenti) è intervenuta ancora sulla materia recando il complessivo **riordino della tassazione immobiliare**, con l'istituzione della **Imposta Unica Comunale (IUC)**. Inoltre il **comma 729**, della legge di stabilità medesima, modificando le disposizioni del comma 380 della legge n. 228/2012, **conferma** l'attribuzione ai comuni dell'intero **gettito IMU**, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane destinato allo Stato, come delineata dalla suddetta legge 228/2012, prevedendo che tale disciplina **si applichi a regime dal 2013**, e non soltanto in via transitoria per il biennio 2013-2014, come originariamente previsto.

Di conseguenza, vengono **abrogati - anziché sospesi** nella loro applicazione per gli anni 2013 e 2014 - i commi (da 1 a 5 e dal 7 a 9 dell'articolo 2 del D.Lgs. n. 23/2011) relativi alla **devoluzione di gettito di imposte erariali immobiliari in favore dei comuni**.

Nel confermare a regime l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e comuni ai fini della destinazione del **gettito rinveniente dall'IMU**, come definito dalla legge n. 228/2012, la legge di stabilità per il 2014 ha altresì **ridefinito la disciplina di alimentazione del fondo di solidarietà**, ai fini dell'assegnazione ai comuni del gettito IMU di loro spettanza in forma territorialmente equilibrata, stabilendone la sua **quantificazione annuale** e i criteri di **riparto** (commi 729-731).

In particolare la dotazione del Fondo per gli **anni 2015 e successivi** viene quantificata in **6.547,1 milioni** di euro. Tale dotazione è assicurata, per un importo pari a **4.717,9 milioni** di euro, attraverso una **quota dell'imposta municipale propria**, di spettanza dei comuni, ai sensi dell'articolo 13 del D.L. n. 201/2011, che viene a tal fine versata all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi²⁰.

²⁰ La norma rimanda alla legge di assestamento ovvero ad appositi decreti di variazione del Ministro dell'economia e delle finanze l'adozione delle variazioni compensative, in aumento o in riduzione, della dotazione del Fondo di solidarietà comunale, al fine di tenere conto dell'effettivo gettito IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, che, si

Ai fini della dotazione del Fondo, si rileva che nella legge di bilancio per gli anni 2015-2017 (legge n. 191/2014 e relativo D.M. 29 dicembre 2014 di ripartizione in capitoli dei programmi di spesa), il Fondo (cap. 1365/Interno) presenta per il 2015 una dotazione inferiore, pari a 4.525,9 milioni di euro, in quanto su tale fondo è contabilizzato il contributo alla finanza pubblica richiesto ai comuni dalla legislazione vigente, in particolare, dall'articolo 47, comma 8, del D.L. n. 66/2014 (riduzione del fondo di solidarietà comunale di 375,6 milioni per il 2014 e di 563,4 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017) e, più di recente, dalla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 435, legge n. 190/2014), che ha disposto la riduzione di 1.200 milioni a decorrere dall'anno 2015.

Quanto alle modalità di ripartizione del Fondo, la lettera *b*) del nuovo comma **380-ter**, come integrato dall'articolo 14 del D.L. n. 16/2014, rinvia ad appositi **decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri** la definizione dei **criteri di formazione e di riparto** del Fondo di solidarietà comunale, da emanarsi su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 aprile 2014 per l'anno 2014²¹ ed entro il **31 dicembre dell'anno precedente** a quello di riferimento per gli anni 2015 e successivi, sulla base di specifici fattori indicati dalla norma medesima.

Il comma **380-quater** prevede, peraltro, che, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, **quota parte** dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà sia accantonato per essere redistribuito, con il medesimo D.P.C.M. di riparto, tra i comuni sulla base delle **capacità fiscali** e dei **fabbisogni standard**.

Tale quota è stata aumentata al **20 per cento** (in luogo del 10 per cento prima previsto) dalla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 459).

Si rileva peraltro, che secondo quanto previsto dal comma **380-quater**, le modalità e i criteri di attuazione di tale disposizione avrebbero dovuto essere stabiliti mediante intesa (poi non intervenuta) in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro il 15 aprile 2014.

ricorda, viene a partire dal 2013 interamente riservata allo Stato (ai sensi del comma 380, lett. *f*) della legge n. 228/2012.

²¹ Per la definizione e la ripartizione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014 si veda il D.P.C.M. 1 dicembre 2014.

4.8 La riforma delle province: funzioni e personale

La legge n. 56 del 2014 detta un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione delle città metropolitane, la **ridefinizione del sistema delle province** ed una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. La disciplina delle province, definite enti di area vasta, è espressamente qualificata come **transitoria**, nelle more della riforma costituzionale del Titolo V e delle relative norme di attuazione.

In sede di prima applicazione, è previsto dalla legge che l'elezione del nuovo Consiglio provinciale avvenga:

- entro il 12 ottobre 2014 per le province i cui organi scadono per fine mandato nel 2014. Nella prima fase, il nuovo Consiglio ha il compito di preparare le modifiche statutarie previste dalla riforma, che dovranno essere approvate dall'Assemblea dei sindaci entro il successivo 31 dicembre 2014. Entro la medesima data, si procede alla elezione del Presidente della Provincia secondo le nuove regole; fino all'insediamento di quest'ultimo e, in ogni caso, non oltre il 31 dicembre 2014, restano in carica il Presidente della provincia in carica alla data di entrata in vigore della legge ovvero - qualora si tratti di provincia commissariata - il commissario, nonché la giunta provinciale ai fini dell'ordinaria amministrazione e per gli atti indifferibili ed urgenti;
- entro trenta giorni dalla scadenza per fine mandato o dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali, qualora tali eventi si verifichino dal 2015 in poi. L'assemblea dei sindaci ha sei mesi di tempo a decorrere dall'insediamento del consiglio provinciale per approvare le modifiche statutarie necessarie.

In sede di prima costituzione degli organi, sono eleggibili anche i consiglieri provinciali uscenti.

Tra il 28 settembre e il 12 ottobre 2014 si sono quindi svolte le elezioni di secondo grado per 64 province.

Punto qualificante del nuovo ordinamento delle province è la ridefinizione delle funzioni a queste spettanti. In particolare, l'impianto riformatore distingue tra funzioni fondamentali, ossia quelle demandate alle province dalla stessa legge n. 56, e funzioni non fondamentali, ossia quelle eventualmente riattribuite alle province all'esito dell'attuazione del processo riformatore.

Nelle specifico, le **funzioni fondamentali** sono: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di

trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali c) programmazione provinciale della rete scolastica d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

In base alla legge n. 56/2014, le altre **funzioni non fondamentali**, attualmente esercitate dalle province devono essere oggetto di un riordino complessivo mediante accordo in sede di Conferenza unificata, con il quale Stato e Regioni devono individuare in modo puntuale tali funzioni e stabilirne le relative competenze sulla base dei seguenti principi: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione²².

Tale Accordo è stato sancito nella seduta della Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, che, nell'ambito delle funzioni non fondamentali attualmente esercitate dalle province, ha ricondotto alla competenza dello Stato solo quelle in materia di tutela delle minoranze. Tutte le altre funzioni rientrano invece nelle competenze regionali. Nell'accordo, Stato e Regioni hanno altresì concordato i principi e le modalità con cui procedere al riordino delle citate funzioni.

In particolare, Stato e Regioni devono valutare quali funzioni già esercitate dalle province siano da conferire alle città metropolitane, al fine di valorizzare tale livello quale elemento di innovazione istituzionale. Le residue funzioni sono conferite a livello comunale, definendo se debbono essere esercitate in forma singola o associata, ovvero, per quelle che richiedono un esercizio unitario, a livello regionale. La eventuale riassegnazione delle funzioni alle province è possibile solo per quelle funzioni che, tenendo conto di quelle fondamentali, sono ad esse riferibili, anche con riguardo al contesto proprio di ciascuna funzione. Il riordino infine deve tener conto della possibile valorizzazione delle autonomie funzionali e delle più ampie forme di sussidiarietà orizzontale.

Al fine di favorire l'attuazione del processo di riordino, l'Accordo ha previsto l'istituzione di un Osservatorio nazionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di impulso e raccordo, nonché di coordinamento con gli appositi Osservatori regionali, istituiti presso ciascuna Regione, come sedi di impulso per la ricognizione delle funzioni amministrative provinciali oggetto di riordino con formulazione di proposte concernenti la ricollocazione delle funzioni stesso presso il livello istituzionale più adeguato.

Sugli effetti anche finanziari derivanti dal trasferimento dell'esercizio delle funzioni, v. par. 15 dell'Accordo.

²² Norme specifiche riguardano le province montane, cui le regioni riconoscono, nelle materie di loro competenza, forme particolari di autonomia.

Lo Stato provvede al riordino delle funzioni di sua competenza con apposito dPCM e le Regioni con proprie leggi. Come previsto dalla legge n. 56, le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione per le funzioni di competenza regionale.

Per quanto riguarda l'**avanzamento del processo di riordino**, il dPCM 26 settembre 2014 ha disposto sulle funzioni provinciali in materia di competenza statale (minoranze linguistiche), confermandone l'attribuzione alle province e alle città metropolitane, unitamente ai beni e alle risorse umane, finanziarie e organizzative connesse a tali funzioni (articoli 6-7).

A livello regionale, al momento sono quattro le Regioni che hanno approvato la legge di riordino delle funzioni provinciali: Liguria, Toscana, Umbria e Marche.

In proposito, si rinvia ai dati di monitoraggio curato dalla Segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

La legge 56, tra l'altro, prevede una delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, entro un anno dalla entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sui criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, dalle province agli enti subentranti.

I decreti debbono riguardare l'adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali e di quella sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) salva la necessità di diversa attribuzione per esigenze di tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, applicazione coordinata dei principi di riordino delle funzioni di cui alla presente legge e di quelli di cui agli articoli 1 e 2 e ai capi II, III, IV, V e VII della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

b) le risorse finanziarie, già spettanti alle province ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali e fatto salvo quanto previsto per le città metropolitane, sono attribuite ai soggetti che subentrano nelle funzioni trasferite, in relazione ai rapporti attivi e passivi oggetto della successione, compresi i rapporti di lavoro e le altre spese di gestione.

Strettamente connessi ai processi di riordino delle funzioni sono le procedure relative al personale e alle risorse. La legge n. 56/2014 ha, infatti, stabilito che in relazioni alle funzioni provinciali riassegnate ad altra amministrazione, occorre garantire il trasferimento delle risorse finanziarie e umane connesse alle funzioni trasferite. Nei trasferimenti delle funzioni oggetto di riordino, il personale trasferito mantiene la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio in godimento all'atto del trasferimento, nonché l'anzianità di servizio maturata. Le corrispondenti risorse sono trasferite all'ente destinatario.

I criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle province agli enti subentranti sono stati stabiliti dal citato dPCM 26 settembre 2014.

Per favorire la ricollocazione del personale delle province, la **legge di stabilità 2015** ha dettato ulteriori procedure per la riduzione della dotazione organica e per la mobilità del suddetto personale (L. 190/2014 - Stabilità 2015).

In particolare, i **commi da 421 a 428 dell'articolo 1 della L. 190/2014** dispongono la **riduzione** del 50% e del 30% della dotazione organica, rispettivamente, di province e città metropolitane con la contestuale definizione di un procedimento volto a favorire la mobilità del personale eccedentario verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione; alla copertura degli oneri (pari a 2 milioni di euro nel 2015 e 3 milioni euro nel 2016) si provvede mediante riduzione del fondo per gli interventi strutturali di politica economica.

Come specificato nelle linee guida approvate con la circolare interministeriale n. 1/2015, il legislatore ha tarato le percentuali di riduzione in ragione della consistenza delle funzioni fondamentali attribuite dalla legge n. 56/2014 alle province e città metropolitane.

La legge di stabilità ha chiarito che **entro il 31 marzo 2015**, in sede di osservatori regionali, le province definiscono l'elenco del personale che rimane a carico della dotazione organica degli enti medesimi di ciascuna regione a statuto ordinario, nonché l'elenco del personale da destinare alle procedure di mobilità. In base alle linee guida ministeriali, il termine del 31 marzo può essere diversamente modulato in relazione al completamento degli adempimenti che costituiscono il presupposto dell'indicazione nominativa del personale.

Il personale destinatario delle **procedure di mobilità**, che conserva la posizione giuridica ed economica maturata, è ricollocato, prioritariamente, verso regioni ed enti locali (ai sensi del comma 424) e, in via subordinata, verso altre P.A. (e prioritariamente verso gli uffici giudiziari, ai sensi del comma 425). Le corrispondenti risorse sono trasferite all'ente destinatario (in particolare mediante l'istituzione di appositi fondi per le risorse con cui finanziare le voci della retribuzione). A tal fine, viene autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per il 2015 e 3 milioni di euro per il 2016. Per incentivare e consentire il pieno riassorbimento del personale eccedentario, la legge di stabilità ha altresì previsto il divieto per le amministrazioni interessate dai processi di mobilità di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui budget 2015 e 2016.

La legge di stabilità prevede, inoltre, una **disciplina speciale** per città metropolitane e province che, a seguito o nelle more del riordino delle funzioni, continuano ad esercitare le funzioni e i compiti relativi ai **servizi per l'impiego**. Tale personale, infatti, sarà ricollocato in sede di attuazione del riordino della materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro (art. 1, co. 4, L. n. 183/2004). Per ora, gli enti di area vasta possano finanziare temporaneamente (nei limiti di 60 milioni di euro, a valere sul fondo di rotazione per la formazione professionale e l'accesso al fondo sociale europeo) il personale a tempo indeterminato e la proroga dei contratti a termine e flessibili dei servizi per l'impiego, al fine di garantirne il regolare funzionamento.

Nelle **more del completamento delle procedure di mobilità**, il relativo personale resta in servizio presso le città metropolitane e le province, con possibilità di avvalimento da parte delle regioni e degli enti locali sulla base di apposite convenzioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore.

Una disposizione di chiusura dell'intero processo di riassorbimento del personale eccedentario prevede che qualora al 31 dicembre 2016 risultino unità non ricollocate all'esito delle procedure di mobilità, si applicheranno presso ogni ente di area vasta si proceda a definire criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva, previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali che deve comunque concludersi entro 30 giorni dalla relativa comunicazione; in caso di mancato completo riassorbimento dei soprannumeri, a conclusione dei processi di mobilità, il personale è collocato in disponibilità.

A fronte delle procedure disciplinate dalla legge di stabilità, l'**articolo 1, comma 6, del D.L. 192/2014** (recante proroghe di termini previsti da disposizioni legislative), dispone che le **province**, per comprovate necessità, possono prorogare i **contratti di lavoro a tempo determinato** fino al 31 dicembre 2015, in luogo del 31 dicembre 2014 (termine

originariamente previsto dall'articolo 4, comma 9, del D.L. 101/2013) per necessità connesse alle esigenze di continuità dei servizi e nel rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente, del patto di stabilità interno e delle norme in materia di contenimento della spesa complessiva di personale.

4.9 La fiscalità regionale

4.9.1 Le regioni a statuto ordinario

Con la legge di stabilità 2015 sono stati posti in essere ulteriori interventi nei confronti delle Regioni e delle province autonome.

Alcune disposizioni contenute nell'articolo 1, in particolare, estendono al 2018 ed incrementano il concorso alla finanza pubblica delle regioni e delle province autonome determinato dall'articolo 46 del decreto-legge n. 66 del 2014 per gli anni dal 2015 al 2017.

I **commi 398 e 399** stabiliscono un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica delle **Regioni a statuto ordinario** per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, pari complessivamente a 3.452 milioni di euro.

In relazione alle **Regioni a statuto speciale e alle Province autonome**, i **commi da 400 a 405 e da 415 a 417** determinano il contributo aggiuntivo – e ne disciplinano la realizzazione – per 467 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e di 513 milioni per l'anno 2018. Ciascuna regione, per l'importo ad essa assegnato, realizza il contributo sia in termini di indebitamento netto (riduzione di spesa) che di saldo netto da finanziare.

Il **comma 414** reca una norma di principio indirizzata a tutte le Regioni e Province autonome, secondo la quale esse devono comunque garantire il **finanziamento dei livelli essenziali di assistenza**, anche come eventualmente rideterminato a seguito delle norme in esame.

I **commi 398 e 399** riguardano le Regioni a statuto ordinario. Il concorso alla finanza pubblica determinato dall'art. 46, commi 6 e 7, del citato D.L. n. 66/2014, in **750 milioni di euro** per ciascuno degli anni 2015-2017 è **esteso al 2018** ed è **incrementato di 3.452 milioni di euro** per ciascuno degli anni **dal 2015 al 2018**. In linea con l'obiettivo del pareggio di bilancio fissato come obiettivo per il rispetto del patto di stabilità interno (commi 460-466 e 468-478 della legge in esame), il contributo è attuato riducendo i livelli di finanziamento statali nei confronti delle Regioni e attraverso l'acquisizione delle risorse regionali da parte dello Stato. La norma dispone inoltre correzioni formali al testo del decreto-legge n. 66/2014.

Il comma 6 del citato **articolo 46** dispone che le regioni sono tenute ad assicurare un **contributo alla finanza pubblica** pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017. La norma stabilisce che 'in sede di auto coordinamento' le regioni decidono gli ambiti di spesa sui quali operare le riduzioni e gli importi del contributo, tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE (recante misure contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali), nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati. La decisione concordata deve essere recepita con intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni:

- entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014 (vedi *infra*, *Il contributo alla finanza pubblica per il 2014*);
- entro il **30 settembre 2014**, con riferimento agli anni 2015 e seguenti; il termine, fissato inizialmente al 31 ottobre, è stato così anticipato dall'art. 42, comma 1 del D.L. n. 133/2014 'sblocca Italia' (legge di conversione n. 164/2014).

La norma stabilisce inoltre che, ove non si pervenga all'intesa, gli importi attribuiti alle singole regioni e gli ambiti di spesa dovranno essere determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi entro 20 giorni dalla scadenza dei predetti termini, tenendo anche conto del PIL e della popolazione residente. Sulla base delle determinazioni assunte con il DPCM potranno essere rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti di spesa individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

Il **comma 398** in commento apporta le seguenti modifiche al **comma 6 dell'art. 46**:

- al fine di correggere un errore formale, **sopprime** (nel primo periodo) i **riferimenti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (lettere a) e c)**, presenti 'erroneamente' nel testo; la norma, infatti, con la dicitura "Regioni e Province autonome", potrebbe sembrare indirizzata a tutte le regioni; tuttavia, il contesto e quanto disposto (nonché la successiva attuazione relativa all'anno 2014, vedi *infra*) indicano chiaramente che destinatarie della norma sono le sole Regioni a statuto ordinario;
- **sopprime** il riferimento ai **tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE** e all'incidenza degli acquisti centralizzati (**lettera d)**), che la norma indica come criteri che le regioni dovrebbero tenere in considerazione nella determinazione degli ambiti di spesa sui quali operare i tagli, in sede di auto coordinamento; tali criteri, tuttavia, non risultano di facile interpretazione e applicazione e non risulta chiara, inoltre, la motivazione di un diverso criterio sulla base del quale determinare gli ambiti di spesa da ridurre nelle due ipotesi di determinazione da parte regionale (tenendo conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati) o con D.P.C.M. (tenendo conto del PIL e della popolazione residente);

- **estende al 2018** il periodo in cui le regioni devono assicurare il contributo di 750 milioni di euro annui (**lettera b**);
- nell'ambito delle disposizioni secondo cui, a seguito del D.P.C.M. con il quale sono individuati gli importi del risparmio per ogni singola regione, sono 'eventualmente' rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti di spesa individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, viene **soppressa la parola "eventualmente"**, dal momento che, a fronte della individuazione degli ambiti di spesa da tagliare, risulta comunque necessario la rideterminazione dei livelli di spesa e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

Per quanto concerne il **contributo aggiuntivo** richiesto alle Regioni a statuto ordinario, la norma in esame aggiunge al comma 6 del citato art. 46, ulteriori periodi nei quali, oltre alla determinazione del contributo, vengono ripetute le disposizioni relative alle modalità di realizzazione del contributo iniziale stabilito dal medesimo comma 6 (primo e secondo periodo).

Per gli anni **dal 2015 al 2018** le Regioni a statuto ordinario sono tenute ad assicurare un **contributo aggiuntivo** alla finanza pubblica pari a **3.452 milioni di euro per ogni anno**. Il contributo è aggiuntivo rispetto ai 750 milioni di euro stabiliti al primo periodo, per cui complessivamente il contributo è pari a 4.202 milioni di euro annui. Come per il contributo iniziale, le regioni 'in sede di auto coordinamento' decidono gli ambiti di spesa sui quali operare le riduzioni e per quali importi. Rispetto alla disciplina prevista per il contributo di 750 milioni di euro, la norma in esame aggiunge l'inciso secondo il quale la determinazione degli ambiti sui quali operare le riduzioni di spesa deve avvenire nel "rispetto dei livelli essenziali di assistenza".

La proposta deve essere recepita in sede di Conferenza Stato-Regioni **entro il 31 gennaio 2015**. A seguito dell'intesa, sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti di spesa individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

Nel caso in cui **non si pervenga all'intesa entro la data stabilita**, la norma rinvia a quanto stabilito al secondo periodo, vale a dire che gli ambiti di spesa e gli importi attribuiti alle singole regioni saranno determinati con **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, da adottarsi entro 20 giorni dalla scadenza del termine del 31 gennaio, tenendo anche conto del PIL e della popolazione residente. Potranno essere considerate anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

Poiché il **termine** sopradetto è **ulteriore** a quello del 30 settembre già previsto dal primo periodo del comma 6 dell'articolo 46, ne deriva che: