

strutturale alla finanza pubblica è stata pattuita con l'accordo finanziario siglato con il Governo del 15 ottobre 2014 (c.d. accordo di Roma), poi recepito nei commi da 406 a 413 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

Agli accordi sottoscritti tra ciascuna autonomia e il Governo già illustrati nella precedente Relazione **si aggiunge ora l'accordo** sottoscritto con la **Regione Valle d'Aosta**.

L'accordo sottoscritto con la **Regione Valle d'Aosta** il 21 luglio 2015, riguarda la definizione del patto di stabilità interno per il 2014 e 2015 per la regione e gli enti locali del suo territorio e la definizione dei rapporti finanziari concernenti il subentro della regione allo Stato nei rapporti attivi e passivi con Trenitalia S.p.A. per i servizi di trasporto ferroviari locali in ambito regionale, nonché la definizione dei contenziosi pendenti tra Stato e Regione. **I contenuti principali dell'accordo sono stati recepiti dall'art. 8-bis del D.L. 78/2015.**

In particolare il comma 1 di tale articolo stabilisce l'obiettivo del patto di stabilità interno della regione per il 2015 in 701 milioni di euro, in riduzione di circa 60 milioni rispetto a quanto previsto a legislazione vigente (articolo 1, comma 454 della legge di stabilità 2013 n.228/2012). Il comma 2 stabilisce il subentro della regione Valle d'Aosta allo Stato nei rapporti con il gestore dei servizi di trasporto ferroviario regionale (Trenitalia S.p.A.), di cui la regione medesima assume in via definitiva gli oneri a far data dal 1° gennaio 2011; a tal fine viene corrisposto alla regione un contributo aggiuntivo per il 2015 di circa 120 milioni, anche a compensazione di minori entrate derivanti da modifiche di aliquote di gettiti ad essa spettanti (senza che esse siano quantificate). L'accordo infine rinviava ad altra intesa la regolazione definitiva della perdita di gettito subita dalla Regione in conseguenza della rideterminazione delle suddette accise per il periodo 2011-2014.

Da ultimo il comma 686 della legge di stabilità 2016 attribuisce alla Regione Valle d'Aosta 50 milioni di euro per l'anno 2016, a compensazione della perdita di gettito dovuta alla rideterminazione dell'accisa sull'energia elettrica e sugli alcolici (spettante alla regione in base a norme statutarie) per il periodo 2011-2014, in attuazione di quanto stabilito nel citato accordo.

La necessità di un aggiornamento dell'accordo sottoscritto con la **Regione siciliana** il 9 giugno 2014 è richiamata dal comma 685 della legge di stabilità 2016. La norma attribuisce, infatti, alla Regione siciliana un contributo di 900 milioni di euro per l'anno 2016, nelle more della definizione di una intesa sui rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione siciliana medesima che aggiorni il concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica.

4.2 Fabbisogni e finanziamento del sistema sanitario

Si ricorda che, in base all'intesa del 23 dicembre 2015, il **livello di finanziamento del SSN per l'anno 2015** è stato complessivamente pari a **109.715 milioni** di euro.

La cifra, partendo dal fabbisogno individuato dalla legge di stabilità per il 2015² pari a 112.062 milioni di euro, ha tenuto conto sia della riduzione di 2.352 milioni di euro disposta a regime per la spesa sanitaria corrente, sia dell'incremento di 5 milioni per il finanziamento aggiuntivo dello screening neonatale a decorrere dal 2015, misure entrambe disposte dalla medesima legge di stabilità per il 2015³.

Per il 2016, la legge di stabilità (art. 1, co. 568, L. n. 208/2015) ha ridefinito il **livello del fabbisogno sanitario a 111.000 milioni** di euro.

Il FSN per il 2016 era stato precedentemente fissato dalla legge di stabilità 2015⁴ in 115.444 milioni di euro. L'importo effettivo è risultato pari a 113.097 milioni di euro per tenere conto, anche in questo caso, della riduzione a regime del fabbisogno sanitario (2.352 milioni di euro) e del finanziamento dello screening neonatale (v. sopra).

Il **nuovo livello del FSN calcolato per il 2016**, tuttavia, rispetto a quello definito in base alla legislazione previgente (113.097 milioni) determinerà **risparmi stimati in 1.783 milioni di euro**, inferiori a quelli derivanti dalla differenza dei due importi (2.097 milioni) in quanto il sopra citato co. 568 ha altresì previsto una "**sterilizzazione**" degli effetti della riduzione del FSN a carico delle **autonomie speciali**⁵.

Infine, la riduzione del FSN per gli anni 2017 e 2018, come recentemente stabilito nell'Intesa dell'11 febbraio 2016, è stata ricavata a partire dal contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario dal comma 680, art. 1, della legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015). Ai fini del raggiungimento del predetto contributo per una **quota-parte pari a 3.500 milioni di euro per il 2017 e 5.000 milioni a decorrere dal 2018**, ripartito tra le regioni a statuto ordinario e a

² All'art. 1, co. 556, L. n. 190/2014.

³ All'art. 1, rispettivamente co. 398 e co. 556, L. n. 190/2014. L'attuazione del predetto comma 398 è stata disposta successivamente dall'art. 9-septies del DL. 78/2015.

⁴ All'art. 1, co. 556, L. n. 190/2014.

⁵ Si tratta di una cifra che ammonta a oltre 300 milioni di euro, data dalla differenza fra risparmi derivanti dal nuovo livello del FSN per il 2016 e quello definito prima della stabilità per il 2016, e risparmi che scontano l'effetto di sterilizzazione della riduzione del fabbisogno a carico delle autonomie speciali.

statuto speciale, il FSN è rideterminato, sulla base delle quote di accesso definite in sede di riparto per il 2015, in **113.063 milioni di euro per il 2017 e 114.998 milioni di euro per il 2018**.

4.3 La finanza delle province

La riforma delle province

La 'legge Delrio' (legge n. 56 del 2014) contiene una disciplina per il **riordino delle province**, adottata in attesa della riforma costituzionale che riguarda anche il Titolo V della parte seconda della Costituzione (*v. il testo di legge costituzionale "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione"*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016) e delle relative norme di attuazione (art. 1, co. 51, L. n. 56/2014).

Come per le città metropolitane, la legge si applica direttamente nelle regioni a statuto ordinario. Le disposizioni sulle province non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano e alla regione Valle d'Aosta. Le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della legge, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima.

In base al nuovo assetto ordinamentale, gli **organi della provincia** sono:

- il **presidente della provincia**; è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia; sono eleggibili i sindaci della provincia il cui mandato scada non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni. Il presidente della provincia, che resta in carica quattro anni, ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici ed esercita le funzioni attribuite dallo statuto;
- il **consiglio provinciale**; è composto dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione residente;

È l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; ha altresì potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio. Per il consiglio provinciale hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia. La durata del consiglio provinciale è più breve di quella del presidente della provincia, in quanto il consiglio resta in carica due anni. Il sistema elettorale è del tutto analogo a quello previsto per l'elezione del consiglio metropolitano.

- **l'assemblea dei sindaci:** è composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia. È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi, consultivi e di controllo.

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.

Nello 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.

Le province possono altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

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 convenzione.

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.

Il trasferimento delle funzioni provinciali

Quasi tutte le regioni a statuto ordinario hanno – al febbraio 2016 - adottato la normativa sul riordino delle funzioni delle Province in attuazione della legge n. 56 del 2014 e dell'accordo Stato-Regioni dell'11 settembre 2014.

La legge Delrio reca una disciplina per il **riordino delle province**, adottata in attesa della riforma costituzionale che ha interessato anche il Titolo V della parte seconda della Costituzione (v. il testo di legge costituzionale "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016) e delle relative norme di attuazione (art. 1, co. 51, L. n. 56/2014).

Punto qualificante del nuovo ordinamento delle province – oltre alla nuova articolazione degli organi - 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.

Lo Stato provvede al riordino delle funzioni di sua competenza con apposito decreto del Presidente del consiglio dei ministri 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.

Le regioni che hanno adottato la normativa sul riordino delle funzioni delle Province sono le seguenti: Toscana (legge regionale 3 marzo 2015, n. 22), Umbria (legge regionale 2 aprile 2015, n. 10), Marche (legge regionale 31 marzo 2015, n.13), Liguria (legge regionale 10 aprile 2015, n. 15), Calabria (legge regionale 22 giugno 2015, n. 14), Lombardia (legge regionale 8 luglio 2015, n. 19), Emilia Romagna (legge regionale 30 luglio 2015, n. 13), Abruzzo (legge regionale 20 ottobre 2015, n. 32), Veneto (legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19), Piemonte (legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23), Basilicata (legge regionale 6 novembre 2015, n. 49), Campania (legge regionale 9 novembre 2015, n. 14), Molise (legge regionale 10 dicembre 2015, n. 18). La Puglia ha approvato la relativa legge il 27 ottobre 2015 (legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31). La Regione Lazio ha dettato disposizioni sulla materia con l'art. 7 della legge di stabilità regionale 31 dicembre 2015, n. 17.

L'attuazione a livello regionale è oggetto di monitoraggio da parte della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Si ricorda che, con **decreto del Presidente del Consiglio** dei ministri del 26 settembre 2014 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 12 novembre 2014), sono stati dettati i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali

e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali, in attuazione del comma 92.

Con **circolare** del 1° gennaio 2015 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie sono state dettate le linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle province e delle città metropolitane.

Si ricorda altresì che al fine di **incentivare il completamento** del riordino in corso, dapprima è stata introdotta una disposizione che prevede che le regioni che entro il 30 ottobre 2015 non abbiano approvato in via definitiva le leggi relative al trasferimento delle funzioni provinciali non fondamentali, sono obbligate al versamento annuale (entro il 30 novembre per il 2015 e entro il 30 aprile per gli anni successivi), a ciascuna provincia e città metropolitana situata nel proprio territorio, delle somme corrispondenti alle spese sostenute da queste per l'esercizio delle funzioni non trasferite (art. 7, co. 9-quinquies, D.L. n. 78/2015). La quantificazione di tale spesa è demandata ad un decreto del Ministero dell'interno, da emanarsi entro la medesima data del 30 ottobre 2015. L'obbligo del versamento cessa a partire dalla data di effettivo esercizio della funzione da parte dell'ente individuata dalla legge regionale.

La legge di stabilità 2016 (art. 1, co. 765-767, L. 208/2015) ha previsto la **nomina di un Commissario** al fine di assicurare nelle Regioni ancora inadempienti il completamento delle misure di attuazione del riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane e il conseguente trasferimento delle rispettive risorse umane, strumentali e finanziarie. Il completamento del **trasferimento delle risorse** deve avvenire **entro il 30 giugno 2016**. In particolare, al Commissario è attribuito il potere di adottare, sentita la Regione interessata, gli atti necessari per il trasferimento delle risorse relative a funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane. In mancanza di disposizioni legislative regionali e fatta salva la loro successiva adozione, le funzioni non fondamentali di Province e Città metropolitane si intendono attribuite alla Regione. Nelle Regioni che non abbiano completato il trasferimento delle risorse, pur avendo adottato la legge di riordino delle funzioni, il Commissario adotta le decisioni d'intesa con il Presidente della Regione, secondo le modalità previste con legge regionale.

Alcune leggi regionali prevedono peraltro, in misura più o meno ampia, il mantenimento in capo alle province di funzioni non fondamentali (così, ad esempio, art. 2, comma 1, L.R. Lombardia n. 19/2015; art. 6, comma 1, e titolo II; L.R. Emilia Romagna n. 13/2015; art. 2, comma 1, L.R. Veneto n. 19/2015; art. 2 L.R. Piemonte n. 23/2015).

Nell'ambito del processo di riordino delle funzioni e del trasferimento definitivo del personale delle Province, la legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 764-769, 770, 771, 772, 774, L. 208/2015) ha inoltre previsto nuove disposizioni relative alla ricollocazione del personale delle Province e delle città metropolitane.

E' stata stabilita, in particolare, la costituzione di un **fondo per il 2016**, presso il Ministero dell'interno, con dotazione di 60 milioni di euro, di cui il 66 per cento è destinato alle province che non riescono a garantire il mantenimento della situazione finanziaria per il 2016 mentre il 34 per cento è volto a concorrere alla corresponsione del trattamento economico del predetto personale.

La ripartizione del Fondo è rimessa ad un decreto del Ministro dell'interno su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze), in proporzione alle unità di personale in mobilità quali risultanti dalla ricognizione effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi delle disposizioni della legge n. 190 del 2014 e del decreto ministeriale 14 settembre 2015.

Sono state, al contempo, dettate previsioni in ordine al trasferimento di personale provinciale al Ministero della giustizia.

A sua volta, la **L. 190/2014** (Stabilità 2015) ha introdotto disposizioni volte a definire le procedure di mobilità del personale. In particolare, i commi da 421 a 428 dell'articolo 1 dispongono, in primo luogo, la riduzione del 50% e del 30% della dotazione organica, rispettivamente, di province e città metropolitane (che comunque possono deliberare una riduzione superiore - nel rispetto di divieti specificamente individuati per le province delle regioni a statuto ordinario - a decorrere dal 1° gennaio 2015) 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.

Con Circolare del 29 gennaio 2015, n. 1, il Dipartimento della funzione pubblica ha definito le **linee guida per l'attuazione** delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle **province e delle città metropolitane**. Si segnala, inoltre, che il Dipartimento della funzione pubblica, con Nota del 27 marzo 2015, ha fornito indicazioni tecniche in merito ad alcuni aspetti segnalati dalle amministrazioni come particolarmente rilevanti nell'applicazione della disciplina in materia di ricollocazione del personale delle province e delle città metropolitane. Nel testo della citata Nota si fa riferimento alla conclusione della fase istruttoria relativa al decreto di cui all'art. 29-bis del D.Lgs. 165/2001, che definisce le tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti, al fine di favorire i processi di mobilità fra i comparti di contrattazione del personale delle PP.AA.. Con il **DPCM 26 giugno 2015** (pubblicato nella GU del 17 settembre 2015) sono state definite le tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione del personale non dirigenziale.

La ricollocazione del personale provinciale presso altre amministrazioni dello Stato è stata prevista dalla legge n. 190 del 2014 in via **prioritaria presso gli uffici giudiziari**. Essa prevede altresì (a seguito di novella recata dal decreto legge n. 83 del 2015) che, con urgenza e in via prioritaria, l'amministrazione della giustizia sia destinata ad assorbire, entro il 2017, 2.000 unità di personale amministrativo proveniente dagli enti di area vasta.

In relazione a tali previsioni, la legge di stabilità 2016 ha disposto per il 2016 che ciò avvenga senza necessità di rilascio del nulla osta da parte dell'ente di provenienza (art. 1, commi 444 e 445). Il comma 446 inoltre ha previsto, in ulteriore aggiunta alle forme di mobilità già descritte, l'acquisizione all'amministrazione della giustizia, limitatamente al

biennio 2016-2017, di 1.000 unità di personale proveniente dagli enti di area vasta, effettuata mediante procedure di mobilità volontaria semplificata e senza bisogno dell'assenso dell'ente di provenienza. Tale trasferimento è destinato a supportare i processi di digitalizzazione degli uffici e a completare il processo di trasferimento allo Stato, dal 1° settembre 2015, dell'obbligo di corrispondere le spese per gli uffici giudiziari precedentemente a carico dei Comuni. Il comma 447 aggiunge al riguardo la previsione che le unità di personale in transito verso il Ministero della giustizia (pari a 4.031 persone) siano detratte dal complesso del personale soprannumerario degli enti di area vasta da porre in mobilità perché addetti a funzioni non fondamentali.

Mobilità del personale delle province e delle città metropolitane

Nell'ambito del processo di riordino delle funzioni e del trasferimento definitivo del personale delle Province, la legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 764-769, 770, 771, 772, 774, L. 208/2015) reca disposizioni relative alla ricollocazione del personale delle Province e delle città metropolitane.

Si prevede, in particolare, la costituzione di un **fondo per il 2016**, presso il Ministero dell'interno, con dotazione di 60 milioni di euro, di cui il 66 per cento è destinato alle province che non riescono a garantire il mantenimento della situazione finanziaria per il 2016 mentre il 34 per cento è volto a concorrere alla corresponsione del trattamento economico del predetto personale.

La ripartizione del Fondo è rimessa ad un decreto del Ministro dell'interno su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze), in proporzione alle unità di personale in mobilità quali risultanti dalla ricognizione effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi delle disposizioni della legge n. 190 del 2014 e del decreto ministeriale 14 settembre 2015.

E' altresì disposta l'istituzione di un Commissario, onde completare il correlato processo di riordino delle funzioni provinciali, che deve attenersi a quanto disposto dal decreto ministeriale del 14 settembre 2015 circa i criteri e le procedure da adottare per gestire la mobilità di personale tra gli enti. Sono, al contempo, dettate previsioni in ordine al trasferimento di personale provinciale al Ministero della giustizia.

A sua volta, la **L. 190/2014** (Stabilità 2015) ha introdotto disposizioni volte a definire le procedure di mobilità del personale. In particolare, i commi da 421 a 428 dell'articolo 1 dispongono, in primo luogo, la riduzione del 50% e del 30% della dotazione organica, rispettivamente, di province e città metropolitane (che comunque possono deliberare una riduzione superiore - nel rispetto di divieti specificamente individuati per le province delle regioni a statuto ordinario - a decorrere dal 1° gennaio 2015) 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.

Con Circolare del 29 gennaio 2015, n. 1, il Dipartimento della funzione pubblica ha definito le **linee guida per l'attuazione** delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle **province e delle città metropolitane**. Si segnala, inoltre, che il Dipartimento della funzione pubblica, con Nota del 27 marzo 2015, ha fornito indicazioni tecniche in merito ad alcuni aspetti segnalati dalle amministrazioni come particolarmente rilevanti nell'applicazione della disciplina in materia di ricollocazione del personale delle province e delle città metropolitane. Nel testo della citata Nota si fa riferimento alla conclusione della fase istruttoria relativa al decreto di cui all'art. 29-bis del D.Lgs. 165/2001, che definisce le tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti, al fine di favorire i processi di mobilità fra i comparti di contrattazione del personale delle PP.AA.. Con il **DPCM 26 giugno 2015** (pubblicato nella GU del 17 settembre 2015) sono state definite le tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione del personale non dirigenziale.

La ricollocazione del personale provinciale presso altre amministrazioni dello Stato è stata prevista dalla legge n. 190 del 2014 in via **prioritaria presso gli uffici giudiziari**. Essa prevede altresì (a seguito di novella recata dal decreto legge n. 83 del 2015) che, con urgenza e in via prioritaria, l'amministrazione della giustizia sia destinata ad assorbire, entro il 2017, 2.000 unità di personale amministrativo proveniente dagli enti di area vasta.

In relazione a tali previsioni, la legge di stabilità 2016 ha disposto per il 2016 che ciò avvenga senza necessità di rilascio del nulla osta da parte dell'ente di provenienza (art. 1, commi 444 e 445). Il comma 446 inoltre ha previsto, in ulteriore aggiunta alle forme di mobilità già descritte, l'acquisizione all'amministrazione della giustizia, limitatamente al biennio 2016-2017, di 1.000 unità di personale proveniente dagli enti di area vasta, effettuata mediante procedure di mobilità volontaria semplificata e senza bisogno dell'assenso dell'ente di provenienza. Tale trasferimento è destinato a supportare i processi di digitalizzazione degli uffici e a completare il processo di trasferimento allo Stato, dal 1° settembre 2015, dell'obbligo di corrispondere le spese per gli uffici giudiziari precedentemente a carico dei Comuni. Il comma 447 aggiunge al riguardo la previsione che le unità di personale in transito verso il Ministero della giustizia (pari a 4.031 persone) siano detratte dal complesso del personale soprannumerario degli enti di area vasta da porre in mobilità perché addetti a funzioni non fondamentali.

4.4 La finanza dei comuni

Il **sistema delle entrate comunali** presenta un quadro complesso a causa del sovrapporsi - a decorrere dal 2011 - di numerosi interventi normativi, anche con carattere di urgenza, che hanno più volte modificato la disciplina introdotta dal **decreto legislativo n. 23 del 2011 sul federalismo fiscale municipale**, sia direttamente che nell'ambito di diversi provvedimenti legislativi. Nello stesso anno di approvazione del decreto sul federalismo fiscale, l'intensificarsi dell'emergenza finanziaria ha posto nuove e pressanti necessità per una revisione del regime sperimentale dell'imposta municipale, allo scopo di reperire risorse finanziarie. L'applicazione dell'IMU, ai sensi dell'**articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011**, è stata anticipata al 2012 e la sua disciplina è stata profondamente innovata. Il predetto decreto ha altresì avviato la **razionalizzazione delle diverse forme di prelievo vigenti sui rifiuti**, TARSU, TIA 1 e TIA 2, istituendo un nuovo e unico tributo, vale a dire la TARES, a totale copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti. Tali interventi hanno concorso a determinare un assetto normativo caratterizzato da elementi di **transitorietà**, ulteriormente confermati dalle disposizioni intervenute nel corso del **2013**, in relazione alla complessa vicenda dell'abolizione dell'imposta municipale propria IMU sull'abitazione principale, che hanno portato, con la **legge di stabilità 2014** (L. n. 147 del 2013) ad una **nuova articolazione della tassazione immobiliare** di spettanza dei comuni.

La scelta del legislatore è stata quella di prevedere l'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale e alcune fattispecie assimilate, nonché della componente della TARES relativa ai servizi indivisibili, con contestuale introduzione di **un'imposta unica comunale**, le cui componenti sono:

1. **l'IMU**, di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali, non di lusso;
2. per la componente riferita ai servizi:
 - il tributo per i servizi indivisibili (**TASI**), a carico sia del possessore sia dell'utilizzatore dell'immobile (che sostituisce la maggiorazione standard TARES il cui gettito è stato riservato nel 2013 allo Stato), escluse le abitazioni principali;
 - la **tassa rifiuti (TARI)** corrisposta dall'utilizzatore del locale o dell'area scoperta - che sostituisce la TARES e gli altri prelievi sui rifiuti - destinata a finanziare integralmente i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, nel rispetto del principio comunitario "chi inquina paga".

Tale assetto è quello vigente anche attualmente: nel 2014 e nel 2015 la **TASI** ha colpito le abitazioni principali dei contribuenti, mentre **dal 2016** (in virtù della legge di stabilità 2016, la legge n. 208 del 2015) **non si applica più alle prime case**, ad eccezione degli immobili di pregio; ciò vale anche nell'ipotesi in cui sia il detentore a destinare l'immobile ad abitazione principale.

Anche nel **2014** vi sono stati diversi interventi d'urgenza sulla tassazione immobiliare (**decreti-legge nn. 16, 47, 66, 88, 185 e 192 del 2014**); ulteriori modifiche sono state apportate dalla **legge di stabilità 2015** (L. n. 190 del 2014).

Nel corso dei primi mesi del **2015** sono intervenute modifiche alla disciplina **IMU in agricoltura (decreto-legge n. 4 del 2015)**.

La **legge di stabilità 2016**, oltre all'esenzione da TASI per l'abitazione principale, ha disposto un'aliquota ridotta per gli **immobili-merce** e lasciato ferma la possibilità per i comuni, anche per il **2016**, di **maggiorare dello 0,8 per mille l'aliquota TASI per gli immobili non esenti, rispetto alle misure "di base"**, con espressa delibera del Consiglio comunale. Dunque l'aliquota TASI può essere deliberata dai Comuni, al massimo, nella misura del **3,3 per mille**.

Contestualmente, la legge di stabilità 2016 ha **abrogato l'Imposta Municipale Secondaria - IMUS**. Essa, disciplinata dall'articolo 11 del D.Lgs. n. 23 del 2011, avrebbe dovuto sostituire 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 **comma 26** della medesima legge dispone la **sospensione**, per l'anno 2016, **dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali** per la parte in cui **aumentano i tributi e le addizionali** attribuite ai medesimi enti territoriali, in luogo di vietare la deliberazione di tali aumenti. Si chiarisce inoltre che detti aumenti sono rapportati ai livelli di aliquote applicabili per l'esercizio 2015. Viene **esclusa dalla sospensione** – tra l'altro - **la tassa sui rifiuti (TARI)**.

L'istituzione dell'IMI e dell'IMIS da parte delle Province autonome

Si ricorda in questa sede che la Provincia autonoma di Bolzano ha istituito e disciplinato **l'imposta municipale immobiliare (IMI)** con la legge provinciale 23 aprile 2014, n. 3. L'imposta, nel territorio della Provincia, sostituisce integralmente le imposte comunali immobiliari istituite con leggi statali, anche relative alla copertura dei servizi indivisibili. La **legge di stabilità 2015** (comma 508 della legge n. 190 del 2014), ha esteso la sopra richiamata **deducibilità** dalle imposte sui redditi dell'IMU sugli **immobili produttivi** all'IMI della Provincia (anche per il 2014 ai sensi del decreto-legge n. 4 del 2015).

Anche la **Provincia autonoma di Trento** ha istituito la propria imposta immobiliare (**IMIS, Imposta Municipale Immobiliare Semplice**), con gli articoli 1-14 della legge finanziaria provinciale per il 2015 (legge provinciale n. 14 del 2014), nell'ambito della competenza legislativa in materia di finanza locale, attribuita alle Province autonome dall'articolo 80 dello Statuto (D.P.R. n. 670/1972). Il richiamato decreto-legge n. 4 del 2015 ha esteso anche all'IMIS la parziale **deducibilità** dell'imposta dovuta sugli **immobili produttivi** dalle imposte sul reddito.

La richiamata legge di stabilità 2016 (comma 12 della legge n. 208 del 2015) prevede che **il principio di sostituzione imposte immobiliari / IRPEF** espliciti i

propri effetti anche con riferimento alle imposte immobiliari istituite dalle **province autonome** nell'ambito della relativa autonomia, con efficacia **dal 2014**. Di conseguenza anche le imposte immobiliari delle province autonome sostituiscono, per la componente immobiliare, **l'IRPEF e le addizionali** dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai **beni non locati** (nonché l'ICI, di fatto non più applicabile), fatto salvo il parziale assoggettamento a IRPEF del reddito di immobili non locati siti nello stesso comune dell'abitazione principale.

L'IMU sui terreni agricoli

All'interno della disciplina dei tributi immobiliari comunali, numerosi interventi normativi effettuati nel corso nel biennio 2014 – 2016 hanno riguardato l'applicazione degli stessi ai terreni agricoli, in particolare per quanto concerne le esenzioni IMU.

Per effetto del D.L. n. 16 del 2014, dal 2014 sui terreni agricoli non è dovuta la TASI, ma essi scontano l'IMU. Detti immobili rientravano tuttavia nelle tipologie immobiliari esentate dall'IMU per il 2013, per effetto dei già richiamati provvedimenti d'urgenza e con alcune peculiarità: il D.L. n. 133 del 2013 ha esentato dal pagamento della seconda rata dell'IMU solo alcune categorie (imprenditori agricoli professionali - IAP e i coltivatori diretti), per le quali è stato previsto il pagamento della cd. mini IMU sopra illustrata.

I terreni agricoli godono di una modalità specifica di calcolo della base imponibile, mentre l'aliquota ad essi applicabile è quella base del 0,76 per cento, che può essere modificata dal Comune entro le forbici previste dalla legge. Sono previste limitazioni all'applicazione dell'IMU ai terreni agricoli posseduti e condotti da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli professionali, commisurate al valore del terreno.

La **legge di stabilità 2016** ha ridisegnato il perimetro dell'**esenzione IMU** per i **terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina**, chiarendo che l'**esenzione** si applica sulla base dei **criteri individuati dalla circolare n. 9 del 14 giugno 1993** che individua i comuni cd. montani o collinari, in cui opera l'esenzione IMU in favore dei terreni agricoli.

Dal 2016 essi sono esenti da imposta in virtù della loro ubicazione in un comune classificato montano o collinare. La richiamata circolare chiarisce che, ove accanto all'indicazione del comune non sia riportata alcuna annotazione, l'esenzione opera sull'intero territorio comunale. Ove sia riportata l'annotazione "parzialmente delimitato", con la sigla "PD", l'esenzione opera **limitatamente ad una parte del territorio comunale**.

Oltre a tali esenzioni, valevoli per i terreni agricoli ricadenti in specifiche aree, sono esenti da IMU gli **altri terreni agricoli** in virtù di ulteriori caratteristiche:

- a) posseduti e condotti dai **coltivatori diretti** e dagli **imprenditori agricoli professionali** di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, iscritti nella previdenza agricola, **indipendentemente** dalla loro ubicazione;

- b) **ubicati nei comuni delle isole minori** (di cui all'allegato A della legge 28 dicembre 2001, n. 448) indipendentemente, dunque, dal possesso e dalla conduzione da parte di specifici soggetti;
- c) a immutabile **destinazione agro-silvo-pastorale** a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile, indipendentemente in tal caso da ubicazione e possesso.

La fiscalità dei trasferimenti immobiliari

Un'ulteriore materia disciplinata dal D.Lgs. n. 23 del 2011 su cui è intervenuto il legislatore mediante la decretazione d'urgenza riguarda il **regime fiscale dei trasferimenti immobiliari**, contenuto nell'articolo 10 del richiamato provvedimento.

Si rammenta che, nell'originario disegno federalista, dal 2011 i Comuni avrebbero dovuto incamerare, in tutto o in parte, il gettito derivante – tra l'altro - dall'imposizione indiretta dei trasferimenti immobiliari (abrogato articolo 2 del D.Lgs. n. 23 del 2011), ovvero dall'imposta di registro e bollo sugli atti di trasferimento di proprietà e di altri diritti reali su immobili, dalle imposte ipotecaria e catastale ad eccezione di quelle relative ad atti soggetti ad IVA, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie. L'assetto è stato profondamente mutato dalla legge di stabilità 2014, che ha soppresso la devoluzione ai comuni del gettito della fiscalità immobiliare ivi previsto.

Il richiamato articolo 10, a partire dal 1° gennaio 2014, ha introdotto **un'aliquota unica, pari al 9 per cento**, per le imposte di registro, ipotecaria e catastale relative ai trasferimenti immobiliari, ad eccezione della casa adibita ad abitazione principale non di lusso, cui si applica l'aliquota agevolata del **2 per cento** (in luogo del precedente 3 per cento).

La medesima norma esenta dall'imposta di bollo, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie per gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e per gli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, nonché per tutti gli atti e le formalità direttamente conseguenti posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto ed i registri immobiliari. Tuttavia, per effetto delle modifiche apportate dal D.L. n. 104 del 2013, i predetti atti sono stati assoggettati a ciascuna delle imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di 50 euro (mentre nel testo originario era prevista l'esenzione totale).

L'articolo 26, comma 2, del richiamato D.L. n. 104 del 2013 ha elevato da 168 a 200 euro l'importo di ciascuna delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in tutti quei casi in cui esso sia stabilito in misura fissa da disposizioni vigenti anteriormente al 1° gennaio 2014.

La **legge di stabilità 2016** consente di usufruire dell'imposta di registro con l'aliquota agevolata al 2 per cento, prevista per l'acquisto dell'abitazione principale, anche a chi al momento del rogito possiede già un immobile, a condizione che lo alieni entro un anno dalla data dell'atto.

L'imposta di soggiorno

L'articolo 4 del D.Lgs. n. 23 del 2011 prevede che i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possano istituire, con deliberazione del consiglio, **un'imposta di soggiorno** a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali.

La disposizione prevede anche l'emanazione di un regolamento governativo contenente la disciplina generale di attuazione dell'imposta. Il Dipartimento delle finanze, nell'audizione svoltasi davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 27 marzo 2014, segnalava che la bozza di regolamento predisposta dal medesimo Dipartimento aveva subito una battuta d'arresto nel suo iter di approvazione, poiché ANCI aveva dichiarato, in sede di Conferenza Unificata in data 15 novembre 2011, che avrebbe proposto emendamenti al testo dell'art. 4 del D.Lgs. n. 23 del 2011, per eliminare la previsione relativa all'emanazione di detto regolamento. Tuttavia la mancanza del citato regolamento non ha intralciato l'autonomia impositiva dei comuni, poiché l'articolo 4 contiene una disposizione di salvaguardia che, nel caso di mancata emanazione del regolamento nel termine ivi indicato, consente comunque ai comuni di adottare gli atti previsti dal medesimo articolo.

L'imposta di sbarco

L'articolo 33 della legge n. 221 del 2015 consente ai comuni con sede giuridica nelle isole minori e per i comuni nel cui territorio insistono isole minori, di istituire un **contributo di sbarco**. Detto contributo sostituisce la previgente imposta di sbarco, ferma restando l'alternatività all'imposta di soggiorno. A tal fine viene sostituito l'articolo 4, comma 3-*bis* del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, che aveva istituito per i comuni delle isole minori la cd. imposta di sbarco.

Analogamente a quanto previsto dalla normativa previgente, l'istituzione di tale contributo avviene con regolamento; la misura del contributo prevista è al massimo di euro 2,50 (dunque 1 euro in più rispetto alla vigente imposta di sbarco) e può essere elevato a 5 euro dai comuni in via temporanea. Il contributo può essere elevato a 5 euro dai comuni anche in relazione all'accesso a zone disciplinate nella loro fruizione per motivi ambientali, in prossimità di fenomeni attivi di origine vulcanica; in tal caso il contributo può essere riscosso dalle locali guide vulcanologiche, regolarmente autorizzate, o da altri soggetti individuati dall'amministrazione comunale con apposito avviso pubblico.

Esso è applicabile ai passeggeri che sbarcano sul territorio dell'isola minore utilizzando vettori che forniscono collegamenti di linea, come previsto dalle norme vigenti; rispetto all'assetto attuale, esso può essere richiesto anche ai passeggeri che sbarcano mediante vettori aeronavali che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali (dunque non solo di linea), abilitati e autorizzati ad effettuare collegamenti verso l'isola. Il contributo di sbarco è riscosso, unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione e aeree o dei soggetti che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, come sostanzialmente avviene oggi per l'imposta di sbarco.

Rispetto alle disposizioni previgenti, si affida al regolamento comunale anche la possibilità di disporre modalità diverse di riscossione del tributo in relazione alle particolari modalità di accesso alle isole. Rispetto alla precedente imposta sono state anche **ampliate le finalità** cui è destinato il gettito: esso finanzia interventi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti, interventi di recupero e salvaguardia ambientale, nonché interventi in materia di turismo, cultura, polizia locale e mobilità nelle isole minori. Si prevede inoltre che il comune destini il gettito del contributo per interventi nelle singole isole minori dell'arcipelago in proporzione agli sbarchi effettuati nelle stesse. Sono riprodotte le previgenti disposizioni in tema di responsabilità dei vettori in ordine del pagamento (con diritto di rivalsa sui soggetti passivi), alla presentazione della dichiarazione e agli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento; analoga è la misura delle sanzioni dichiarative e relative ai versamenti, nonché la disciplina delle esenzioni.

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. n. 23/2011 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, successivamente prorogati nel tempo, per