



Consiglio delle
autonomie locali
della provincia di Trento

Trento, 19 novembre 2019.

MR/DS

REG_CAL

Prot. 0000644 del 19/11/2019



Gentile Signora
dott.ssa Vanessa Masé
Presidente
Prima Commissione permanente
Consiglio provinciale
Via Mancini, 27
38122 TRENTO

OGGETTO: audizione in merito ai seguenti disegni di legge: n. 36 "Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020" (proponente Presidente della Provincia Fugatti); n. 37 "Legge di stabilità provinciale 2020" (proponente Presidente della Provincia Fugatti) e n. 38 "Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022" (proponente Presidente della Provincia Fugatti).

Gentile Presidente,

La ringrazio per la preziosa occasione di confronto offerta al Consiglio delle autonomie locali in merito ai disegni di legge di cui all'oggetto, i quali vanno a delineare la manovra economico-finanziaria della Provincia per il 2020. L'Organismo che rappresento ne ha potuto esaminare i contenuti nelle sedute di martedì 13 e lunedì 18 novembre u.s., esprimendo le considerazioni che passo ad esporre.

Nella prospettiva di una graduale riduzione delle disponibilità del bilancio provinciale, e pur con le incertezze determinate dalla fluidità delle politiche fiscali statali, la manovra pone le basi per una revisione delle politiche pubbliche di sostegno allo sviluppo, economico e sociale, del Trentino, con il condivisibile obiettivo di riorientare le risorse a disposizione verso il potenziamento di misure che consentano di non disperdere l'investimento effettuato, e di promuovere l'equità territoriale degli interventi.

In quest'ottica, si valuta positivamente il progetto di procedere al riordino delle politiche di intervento a favore dei settori economici, da finalizzare al sostegno di investimenti del privato, e di interventi per accrescere la competitività dei territori. Oltre al finanziamento di iniziative strategiche per l'economia provinciale nel suo complesso, appare imprescindibile tributare un particolare sostegno alla vitalità economica delle zone periferiche, dove il proposito di garantire una elevata qualità dei servizi pubblici alla popolazione deve andare di pari passo con la costituzione di condizioni favorevoli al radicamento dell'iniziativa economica privata, al fine di generare opportunità di impiego sul territorio e creare i presupposti per un effettivo contrasto allo spopolamento della montagna. A questo proposito, si coglie con particolare favore l'introduzione di un premio di insediamento per l'apertura di nuovi esercizi commerciali di piccolo dettaglio, che garantiscano alla popolazione un servizio di prossimità, con particolare riguardo alle aree periferiche e montane.

L'obiettivo di riorientare le politiche pubbliche a criteri di equità territoriale trova corrispondenza nell'introduzione di un **indicatore di sviluppo su base territoriale**, con la finalità di costituire il riferimento per la graduazione degli interventi provinciali in base al grado di sviluppo locale, a parametri demografici, geo-morfologici ed economici. Si condivide, in linea di principio, l'introduzione di un siffatto strumento di misurazione, utile a sistematizzare e rendere omogenei, rispetto all'obiettivo dichiarato, i criteri di azione dell'Amministrazione, nei diversi ambiti di



intervento. Considerato che, come pare di intendere, il predetto indicatore sarà impiegato anche per il riparto delle risorse finanziarie a favore degli Enti territoriali, e ritenuto – più in generale – opportuno e doveroso il coinvolgimento dell'Autonomie locali nella definizione delle politiche di riequilibrio delle opportunità concesse ai territori, **si chiede che l'adozione della disciplina attuativa dell'indicatore in questione sia subordinata alla previa intesa di questo Consiglio.**

Sempre nell'ottica del perseguimento di una maggiore equità territoriale - che evidenzia e tenta di rispondere ai bisogni essenziali delle comunità decentrate e di minore dimensione, senza tuttavia mortificare le esigenze dei centri di media e più grande dimensione, anche in relazione alle funzioni di *hub* che essi svolgono a beneficio dell'intera comunità provinciale – vanno lette le numerose misure, specificatamente indirizzate agli Enti locali, che la manovra finanziaria mette in campo, attuando gli accordi assunti con la rappresentanza dei Comuni e delle Comunità, nell'ambito del **Protocollo di finanza locale per l'anno 2020**. Il serrato e costruttivo confronto avuto con la Giunta provinciale ha consentito di giungere alla condivisione di molte importanti misure. Alcune di esse avranno un effetto immediato sull'operatività degli Enti locali, quali – ad esempio – il superamento dell'obbligatorietà delle gestioni associate di funzioni, e la revisione dei vincoli all'assunzione di personale dipendente, mentre altre produrranno riflessi di medio e lungo periodo: tra esse, assume rilevanza in particolare la riforma dei criteri di riparto del fondo perequativo. La logica, che ha complessivamente ispirato tali misure, è da ricercarsi nella volontà, ampiamente condivisa, di restituire margini di effettiva operatività ai Comuni minori, consentendo agli stessi di riappropriarsi delle funzioni di presidio del territorio che loro competono, e di rispondere adeguatamente alle molte competenze e responsabilità di cui sono onerati. Perseguire tale obiettivo, in un contesto di risorse limitate e addirittura in tendenziale contrazione, comporta necessariamente una rivalutazione dei criteri di distribuzione delle stesse, nell'ambito della quale i Comuni di maggiore dimensione hanno responsabilmente accettato una riduzione proporzionale delle risorse loro assegnate, complessivamente pari a 3.300.000 Euro in cinque anni, le quali saranno redistribuiti a favore degli Enti di piccole e medie dimensioni, con ridotta capacità di entrate proprie.

Al contempo, vengono poste le basi per la definizione di **nuovi obiettivi di qualificazione della spesa**, al cui rispetto sarà vincolata, con maggiori margini di flessibilità rispetto al regime attuale, la capacità assunzionale degli Enti locali: essa, con riferimento al personale che afferisce alla Missione 1 (servizi istituzionali, generali e di gestione), non risulta più legata al criterio di turn over ma a quello della compatibilità della spesa con il raggiungimento dei predetti obiettivi. Le misure concordate nell'ambito del Protocollo, ed attuate dalla manovra provinciale, consentiranno, inoltre, ai Comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti di procedere, anche in deroga agli obiettivi di miglioramento, al reclutamento del proprio Segretario comunale, mentre gli Enti di minore dimensione potranno comunque provvedervi, se ciò risulta compatibile con gli obiettivi assegnati, oppure potranno convenzionarsi per il servizio con altri enti con sede coperta. Ciò consentirà di valorizzare la professionalità dei Segretari, quali figure amministrative di vertice dell'organizzazione comunale, e – al contempo – di assicurare effettiva operatività amministrativa agli Enti locali, con persone formate a presidio delle funzioni fondamentali svolte dagli stessi.

Nella definizione dei predetti obiettivi di miglioramento occorrerà, da un lato, tenere conto dei significativi sacrifici effettuati negli ultimi anni dai Comuni e dalle Comunità, al fine di corrispondere agli obiettivi di finanza pubblica assegnati, e, dall'altro, continuare ad **incentivare – in una logica di facoltatività responsabile – le sinergie tra Amministrazioni**, finalizzate alla valorizzazione delle professionalità disponibili anche in un'ottica sovracomunale, ed al mantenimento delle gestioni associate, ove funzionali al più razionale impiego delle risorse disponibili. In questo senso, il Consorzio ha chiesto ed ottenuto che, nel Protocollo di finanza locale, fosse introdotto il riconoscimento, a favore dei comuni che manterranno le gestioni associate, di



Consiglio delle autonomie locali della provincia di Trento

una premialità, in termini di aumento della spesa corrente ammissibile, contabilizzata nel periodo 2020-2024 nella missione 1.

Il Consorzio dei Comuni Trentini, quale società erogatrice di molteplici servizi a favore degli Enti locali, è pronta a giocare un ruolo fondamentale a supporto di tale passaggio, sia sotto il profilo della formazione professionale delle nuove figure immesse nel sistema, che dell'implementazione di soluzioni di *information technology* utili a snellire gli adempimenti burocratici ed i rapporti con il cittadino, oltre che per assicurare un adeguato presidio consulenziale all'attività delle municipalità, anche attraverso l'équipe di personale da adibire a funzioni di supporto giuridico-amministrativo a favore degli Enti locali soci, finanziata con la seconda integrazione al Protocollo di finanza locale 2018 ed attualmente in fase di completamento.

Permangono, peraltro, alcuni temi aperti, estremamente rilevanti per la *governance* locale e per gli ambiti di competenza degli Enti locali, su cui si rimane in attesa di conoscere e poter discutere la posizione della Giunta provinciale. Tra essi, meritano di essere citati, in particolare, il progetto di riforma istituzionale delle comunità, le politiche della mobilità (di attraversamento e a servizio delle valli, su ferro e su gomma), oltre alle prospettate revisioni della politica per la casa e del welfare anziani. Su tali temi, il Consiglio fornisce la propria disponibilità ad un pieno coinvolgimento, con modalità e tempi consoni ad una effettiva partecipazione alle relative scelte programmatiche di rilievo sovraterritoriale.

Venendo all'esame puntuale dell'articolato proposto, segnalo le seguenti osservazioni, espresse dall'Organismo che ho l'onore di presiedere.

DDL n. 37/XVI - Legge di stabilità provinciale 2020

- **Art. 4:** La disposizione costituisce l'addentellato normativo per la definizione dei nuovi obiettivi di miglioramento, che saranno assegnati agli Enti locali dalla Giunta provinciale, previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali. A tal proposito, si confida che la loro costruzione, come pure il successivo monitoraggio, siano condotti in forma collaborativa, tenendo conto anche dalla diversità tra le realtà comunali e di comunità esistenti sul territorio, garantendo comunque la massima autonomia e flessibilità per i Comuni in ordine alle scelte attraverso le quali garantire gli obiettivi in parola.
- **Art. 5:** L'articolo in oggetto recepisce le modificazioni ai vincoli assunzionali applicabili agli Enti locali, in conformità a quanto pattuito in sede di Protocollo di finanza locale e per le finalità sintetizzate in premessa.

Al fine di non pregiudicare le valutazioni organizzative già compiute dagli Enti locali, nonché le posizioni soggettive dei partecipanti alle procedure concorsuali in corso, si chiede di specificare che resta consentito concludere le procedure di reclutamento in corso alla data di sottoscrizione del Protocollo di finanza locale 2020, procedendo all'assunzione dei relativi vincitori nei limiti di quanto già autorizzato nell'anno 2019.

Onde consentire il mantenimento o l'avvio di progettualità specifiche, finanziate attraverso contributi erogati ai Comuni dalla Provincia, nella cornice di appositi protocolli (ad es. per la sicurezza urbana), oppure derivanti da finanziamenti europei, appare necessario consentire, altresì, il reclutamento del personale necessario - in deroga ai criteri ordinari, anche di natura transitoria - qualora la spesa sia coperta da una specifica entrata.

In continuità con la disciplina sino ad oggi prevista, si chiede di aggiungere al comma 3.4, dopo le parole "conservazione del posto", le parole "nonché per colmare le frazioni di orario non coperte da personale che ha ottenuto la riduzione dell'orario di servizio, o in caso di comando verso altro Ente".



Consiglio delle autonomie locali della provincia di Trento

Nelle more della definizione dell'intesa relativa agli obiettivi di miglioramento in questione, appare necessario prevedere, altresì, una disposizione che consenta il reclutamento di personale, in deroga rispetto al limite di spesa sostenuta nel 2019, da adibire all'erogazione in amministrazione diretta di servizi pubblici locali, qualora il relativo costo sia coperto dalla tariffa versata dall'utenza.

Infine, onde garantire agli Enti locali ulteriori margini di flessibilità e immediatezza di risposta alle necessità correlate allo svolgimento delle proprie funzioni essenziali, si propone di integrare il comma 3.2, prevedendo che i comuni, la cui dotazione di personale si pone al di sotto dello standard definito d'intesa tra la Provincia ed il Consiglio delle autonomie locali, possano soddisfare il proprio fabbisogno anche avvalendosi di incarichi di collaborazione, ove il reclutamento di personale dipendente non risulti funzionale alla realizzazione degli obiettivi posti dall'Amministrazione, anche in relazione ai tempi prefissati per il loro raggiungimento, ed il corrispettivo riconosciuto al collaboratore non sia superiore al trattamento economico fondamentale lordo riconoscibile a personale dipendente di pari professionalità.

Il Comune di Trento ha, inoltre, rilevato - con riferimento alla disciplina transitoria prevista dal comma 7 che, fino alla predetta intesa sugli obiettivi di qualificazione della spesa, consente la sostituzione del personale cessato nei limiti della spesa sostenuta per lo stesso nel 2019 - come il riferimento alla suddetta annualità risulti penalizzante, in quanto la spesa di personale relativa all'anno 2019 sarà sottodimensionata per il Comune di Trento, considerato che, per mancanza di graduatorie, non è stato possibile sostituire il personale cessato nel corso dell'anno (decine di persone tra dimissioni e pensionamenti per quota 100) e, pertanto, il budget assunzionale per il 2019 non è stato utilizzato in buona parte. Ciò comporterà, in difetto di una diversa previsione, una significativa limitazione della capacità assunzionale dell'Ente nel primo semestre del 2020, a copertura delle molte cessazioni avvenute o di imminente avveramento.

- **Art. 24:** La disposizione mutua, nell'ordinamento provinciale, quanto disposto dall'art. 13 quater, co. 4, d.l. n. 34/2019, in materia di codice identificativo degli alloggi turistici. Si auspica che l'introduzione di tale misura sia coordinata, sotto il profilo attuativo, con gli adempimenti già previsti dall'art. 37 bis l.p. n. 7/2002, e con la costituenda banca dati nazionale, prevista dalla disposizione statale sopra richiamata e resa accessibile anche all'Agenzia delle Entrate, anche al fine di evitare la duplicazione degli adempimenti a carico dell'utenza.
- **Art. 27:** La disposizione prevede il riconoscimento di un premio di insediamento alle nuove attività commerciali di piccolo dettaglio, che garantiscano alla popolazione un servizio di prossimità, sia nelle aree centrali, che in quelle periferiche e montane. Esprimendo apprezzamento per la previsione, si evidenzia che una ulteriore misura in tale senso - di cui si sollecita l'adozione, in quanto rilevante anche ai fini della riqualificazione e riconversione del patrimonio pubblico - potrebbe essere costituita dal rifinanziamento, nella misura di Euro 500.000,00- per l'annualità 2020, del contributo provinciale per l'ampliamento, la ristrutturazione e la trasformazione di immobili di proprietà dei comuni, da destinare, a titolo gratuito alle imprese che ne fanno richiesta per l'apertura di attività commerciali, nei territori privi o carenti di analoghi servizi (art. 61 co. 1 legge provinciale sul commercio 2010).

DDL n. 36/XVI - Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale

- **Art. 2:** Ribadendo quanto indicato in premessa, l'istituzione di un indicatore composito del grado di sviluppo su base territoriale viene colto con favore, in quanto consente di assicurare coerenza trasversale alle politiche pubbliche attuate sul territorio provinciale, rispetto al dichiarato obiettivo di incrementare l'equità territoriale. In considerazione del fatto che l'indicatore potrà incidere sul riparto dei fondi destinati alla finanza locale, e - più in generale



Consiglio delle autonomie locali della provincia di Trento

– sulla distribuzione delle risorse pubbliche provinciali nei diversi ambiti territoriali del Trentino, si ritiene necessario subordinare l'adozione dei criteri di costituzione dell'indicatore previsto dalla disposizione in commento, così come i provvedimenti che ne individueranno l'ambito di applicazione, all'intesa con il Consiglio delle autonomie locali.

- **Art. 4:** l'articolo proposto modifica le modalità di coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali nel processo di programmazione economica provinciale, con particolare riferimento all'iter di approvazione del DEFP. Quanto proposto appare condivisibile, in quanto consente alla rappresentanza delle Autonomie locali di partecipare al processo di definizione del documento in oggetto, secondo modalità più consone al rapporto di interlocuzione politica tra il Consiglio delle autonomie locali e la Giunta provinciale.
- **Art. 5:** la disposizione, al comma 3, prevede che la Provincia, anche in deroga alla normativa vigente, orienti i finanziamenti provinciali, nell'ambito di settori diversi da quello economico, a favorire l'erogazione, nei confronti dei soggetti beneficiari, di servizi amministrativo-contabili in forma centralizzata. La finalità sottesa alla disposizione appare apprezzabile, nella misura in cui mira a costituire centri di competenza trasversali, a servizio di categorie omogenee di soggetti non dotati – anche in ragione della propria ridotta dimensione – delle necessarie competenze interne. Ove tale previsione attinga enti soggetti al controllo o alla partecipazione rilevante, anche in forma congiunta, degli Enti locali, pare opportuno che le conseguenti deliberazioni attuative siano sottoposte alla previa intesa del Consiglio delle autonomie locali.
- **Art. 7:** la disposizione apre alla possibilità che la trattazione dei procedimenti amministrativi di competenza provinciale sia ricondotti alla medesima piattaforma informatica in uso per lo Sportello unico telematico per le attività produttive dei Comuni (SUAP). Si coglie con favore tale scelta, la quale ha il pregio di concentrare su una singola piattaforma il canale di interazione con l'utenza della pubblica amministrazione locale, e in particolare con le categorie imprenditoriali. Per altro verso, la disposizione, come delineata, non sembra determinare l'attribuzione al Comune, quale soggetto responsabile del SUAP, di alcuna competenza di coordinamento e interfaccia con l'utenza, rispetto ai procedimenti di competenza provinciale. In questo senso, la scelta operata dal Legislatore – che si limita a prevedere, appunto, una condivisione della piattaforma informatica - appare condivisibile, in quanto allo stato non risultano – sotto il profilo delle dotazioni organizzative e di personale presso gli Enti locali - mature le condizioni per giungere ad un più incisivo coordinamento di funzioni. In quest'ottica, diviene tuttavia fondamentale promuovere – se del caso, anche istituzionalizzandone le funzioni – un coordinamento permanente tra il soggetto attuatore del SUAP per i Comuni trentini (il Consorzio dei Comuni Trentini, ai sensi dell'art. 16 sexies co. 4 l.p. n. 23/1992), il gestore dell'infrastruttura informatica attualmente individuata dal Consorzio per la sua gestione (CCIAA di Trento) e la Provincia, al fine di concertare le più opportune strategie per lo sviluppo della piattaforma, assicurandone l'effettiva funzionalità in relazione al peculiare contesto ordinamentale di questa Provincia.
- **Art. 14:** la disposizione inserisce nell'art. 5, comma 2 della L.P. 15/2005 un nuovo ulteriore requisito, indicato come "c quater", per l'accesso ed il godimento degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Le nuove disposizioni escludono coloro che hanno riportato condanne penali di vario genere sia appunto dall'accesso (configurando l'assenza di condanna nei dieci anni precedenti quale requisito per presentare domanda), sia dal godimento dell'alloggio pubblico (prevedendo che l'eventuale condanna sia causa di revoca). Gli effetti impeditivi (in termini di negato accesso o di revoca) di una sentenza di condanna rientrante nei casi di cui alla lettera c quater non operano solo nei confronti del soggetto condannato, ma vengono estesi a tutto il nucleo anagrafico, ed indipendentemente dal fatto che il soggetto condannato sia il richiedente/ assegnatario dell'alloggio; quindi la condanna subita da un qualunque componente del nucleo comporterà, in ipotesi, la perdita dell'alloggio per tutta la famiglia. La



Consiglio delle
autonomie locali
della provincia di Trento

norma introdotta alla lettera c quater appare in contrasto con una norma cardine del nostro ordinamento costituzionale, l'art. 27, comma 1, Cost., per cui la responsabilità penale è personale. L'applicazione di una sanzione grave come la perdita dell'alloggio a soggetti estranei alla commissione del reato non appare coerente con il principio sopra richiamato, né – su un piano di ponderata valutazione dei suoi effetti - tale misura appare in linea con l'esigenza ineludibile di assicurare adeguato riscontro alla situazione di potenziale fragilità sociale del nucleo familiare, nel periodo di espiazione della pena da parte del condannato, e del suo successivo reinserimento sociale. La disposizione entra, inoltre, in conflitto con una previsione della stessa l.p. 15/2005, che prevede l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo al richiedente dell'alloggio pubblico laddove nel nucleo ci sia un soggetto uscito da un istituto di pena nei due anni precedenti; lo spirito di questa previsione - la quale vuole agevolare il reinserimento nella società del cittadino che, pur commesso un reato, ha scontato la sua pena - è figlio di un'altra disposizione costituzionale, l'art. 27, comma 3, che attribuisce alla pena una funzione rieducativa. In generale non si rinviene una ragionevole ed equa correlazione tra reato commesso e conseguenze amministrative previste con le norme in commento; parimenti non si rinviene correlazione tra reati commessi e lesione del diritto fondamentale ad avere un'abitazione. Se lo scopo della previsione in commento è assicurare la vivibilità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, sono normativamente previsti appositi strumenti (in particolare, di recente introduzione la Carta dell'inquilino, di cui all'art. 6 bis 1 L.P. 15/2005).

- **Art. 19:** l'articolo in commento introduce un obbligo di comunicazione alla Provincia dei contributi concessi dagli Enti locali alle Aziende per il turismo ed ai Consorzi di pro loco, evidenziando, in termini espressi, la coerenza di tale pratica con l'esercizio, da parte dei Comuni, della propria funzione istituzionale di promozione dell'ambito turistico locale.

Per le stesse finalità, risulta opportuno che la normativa provinciale individui le specifiche modalità, attraverso cui gli Enti locali possano esplicitare tale fondamentale funzione, valorizzando – al contempo - la funzione di riferimento nelle relazioni tra soggetti pubblici e privati, che il sistema della promozione turistica in Trentino riconosce alle APT ed ai Consorzi predetti.

A questo proposito, si propone di sostituire la previsione in oggetto con la seguente: *"I comuni possono partecipare al finanziamento delle attività di promozione turistica di cui all'art. 9 comma 1 svolte dai soggetti di cui agli articoli 9 e 12 quater e contenute nei programmi di attività di tali soggetti e che siano coerenti con le linee guida per la politica turistica provinciale ai sensi del comma 8. I comuni comunicano tali finanziamenti alla Provincia anche ai fini degli articoli 9 comma 8, e 12 sexies."*

A disposizione per ogni ulteriore chiarimento, con l'occasione porgo i miei più distinti saluti.

Il Presidente
dott. Parde Gianmoena