

Trento, 13 novembre 2020  
MR/lb

Gent.ma Signora  
Vanessa Masè  
Presidente  
Prima Commissione permanente  
Consiglio Provincia autonoma di Trento

interoperabilità PITRE

**OGGETTO: manovra di bilancio provinciale 2021 - disegni di legge n. 74 'Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2021', n. 75 'Legge di stabilità provinciale 2021' e n. 76 'Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021-2023': parere per l'audizione concessa dalla Prima Commissione permanente**

Egregio Presidente, spettabile Commissione.

Vi ringrazio per questa preziosa occasione di confronto, che si sviluppa in un contesto del tutto particolare.

L'emergenza sanitaria in atto, che ha profondamente provato il tessuto economico e sociale anche della nostra provincia, sta riprendendo, con una progressione preoccupante, all'ingresso di una stagione invernale che, per la nostra realtà, risulta fondamentale.

Con grande favore, cogliamo quindi le misure previste all'articolo 19 del disegno di legge n. 75 'Legge di stabilità provinciale 2021', volte a garantire il livello occupazionale degli operatori del settore.

Il ruolo delle Istituzioni nell'economia ha assunto un'importanza inusuale per i nostri tempi. Un ruolo difficile, in un contesto connotato da un'estrema variabilità e dove ogni giorno/settimana, in funzione dell'evoluzione del rischio epidemiologico, occorre ricercare il miglior equilibrio tra l'isolamento delle persone per prevenire i rischi sanitari e l'apertura dell'economia per garantire lavoro ai cittadini e vitalità al tessuto economico e sociale della nostra Comunità.

Un periodo, quello che stiamo vivendo, che ha comportato gravosi impegni in capo ai decisori pubblici e a chi, in prima linea sul territorio, ha operato – e a tutt'oggi opera - con responsabilità di governo. Tra di essi annovero, in particolare, i nostri Sindaci, a cui va il nostro profondo ringraziamento.

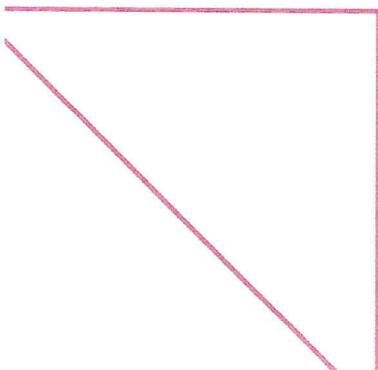
Come evidenziato dalla nota di aggiornamento al DEFP, l'andamento del PIL a partire dal 2021, sarà invertito, per il primo anno più o meno favorevolmente a seconda della recrudescenza dell'epidemia.

Nel triennio, anche grazie agli effetti delle politiche pubbliche messe in campo oggi, è prevista una crescita del PIL, rispetto alla preoccupante flessione accusata nel 2020.

Questa situazione suggerisce, anzi impone, in primo luogo alle Istituzioni, di affrontare responsabilmente, con la dovuta cautela e con il doveroso rispetto del ruolo di ciascuna, il 2021, in attesa della definizione di un quadro più stabile, che si potrà avere in corso d'anno e comunque in occasione della manovra di assestamento del bilancio provinciale.

Nel contesto sopra delineato, l'utilizzo di strumenti che sino a poco tempo fa era desueto o proibito, tra cui l'utilizzo della leva del debito, è oggi da rivedere, in linea con le politiche keynesiane da tutti conosciute.

Via Torre Verde, 23  
38122 TRENTO (TN)  
Tel. 0461 987139  
cal@pec.comunitrentini.it  
www.cal.tn.it



Alla manovra di bilancio sono sottese e nella manovra di bilancio troviamo scelte importanti della Provincia riguardo al tema del debito, visto come opportunità per finanziare, sia gli interventi pubblici, che quelli privati.

La linea di pensiero, di cui più volte si è letto nei tempi recenti, volta a garantire l'emissione di titoli di debito garantiti con determinati beni o volti a particolari progetti, potrà assicurare un nuovo modo di concepire e utilizzare il patrimonio pubblico e di poterlo mantenere, nel tempo, adatto ad un miglior utilizzo. Si potranno creare, con queste formule, non solo opportunità di investimento, ma anche consapevolezza del valore del patrimonio di cui disponiamo, in capo a investitori privati, di ogni tipologia. Nella nostra realtà, connotata dalla consistente presenza di usi civici, possiamo renderci perfettamente conto di quanto il patrimonio sia in grado di creare aggregazione tra le persone e sinergia tra le Istituzioni.

Ogni forma di sinergia è oggi non più solo opportuna, ma resa necessaria dalla circostanza che dobbiamo affrontare un'emergenza sprovvisti di mezzi adeguati per una certa e veloce risoluzione della stessa.

Riguardo alle politiche pubbliche di investimento – e al debito ad essi connesso – va riaffermato, con forza, il ruolo dei Comuni nel Territorio. Mi riferisco, in particolare, alle opportunità generate dall'Europa e segnatamente dal Recovery fund e dalla programmazione dei fondi strutturali (FSE – FESR) per il periodo 2021-2027, ad oggi in corso.

Occorre evidenziare che i comuni hanno, con profondo senso di responsabilità Istituzionale, approvato ieri il protocollo d'intesa in materia di Finanza locale per l'anno 2021, consapevoli di non ricevere risorse sufficienti a programmare proprie politiche di investimento.

Hanno preso atto che il contesto attuale non consente grandi spazi alla programmazione e hanno rinunciato - in attesa della manovra di assestamento - ad ogni giusta rivendicazione che, in altri contesti, sarebbe stata doverosa.

Porto qua sotto un esempio per rendere l'idea di quanto nel 2021 i nostri Comuni potranno disporre per attuare proprie politiche di investimento, tra cui rientrano le piccole spese che sono necessarie per tenere in vita il patrimonio e la cui responsabilità è rimessa ai nostri Comuni.

| Dimensione demografica del Comune campione | Budget assegnato 2020 | Budget 2021 (stimato /4, considerato che le risorse assegnate sono circa ¼) | FIM stimato 2021 |
|--|-----------------------|---|------------------|
| >12.000-30.000                             | 895.902,94            | 205.815,54  | 1.218.664,71     |
| >12.000-30.000                             | 751.308,87            | 172.597,98  | 1.167.138,99     |
| 5.000-12.000                               | 362.592,93            | 83.298,38   | 519.874,54       |
| 5.000-12.000                               | 266.352,60            | 61.189,11   | 340.798,41       |
| 2.000-5000                                 | 161.253,88            | 37.044,81   | 181.282,60       |
| 2.000-5000                                 | 190.940,75            | 43.864,77   | 163.014,81       |



| Dimensione demografica del Comune campione     | Budget assegnato 2020 | Budget 2021 (stimato /4, considerato che le risorse assegnate sono circa ¼) | FIM stimato 2021 |
|--|-----------------------|---|------------------|
| 2.000-5000 (che versa al Fondo di solidarietà) | 825.139,49            | 291.998,13  | 114.673,50       |
| 1.000-2.000                                    | 143.584,30            | 32.985,58   | 103.653,76       |
| 1.000-2.000                                    | 125.833,15            | 28.907,62   | 189.976,64       |
| 500-1.000                                      | 104.852,54            | 24.087,75   | 81.303,72        |
| 500-1.000 (che versa al Fondo di solidarietà)  | 193.161,41            | 59.502,99   | 125.698,25       |
| 0-500  | 81.906,40             | 18.816,34   | 134.565,10       |
| 0-500  | 46.327,55             | 10.642,82   | 80.627,69        |

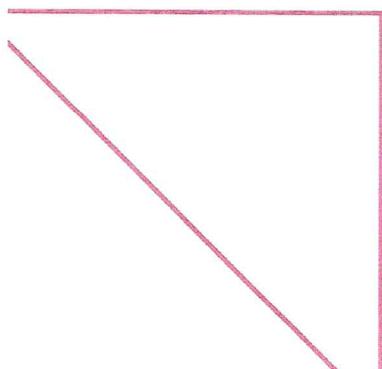
Tolto il Fondo investimenti minori, sopra evidenziato, in quanto utilizzato in larga parte, da diversi Comuni, per la copertura delle spese di parte corrente, per attuare le proprie politiche di investimento i Comuni dispongono di altre leve "principali", fruibili, tuttavia, solo con i distinguo riportati qui sotto:

- Avanzo di Amministrazione: va considerato che tale quota, ove esistente, si presume sia stata erosa in maniera consistente, nel 2020, per finanziare politiche di sostegno all'emergenza COVID-19;
- Avanzi di Amministrazione delle Comunità di Valle: da rendere disponibili secondo quanto richiesto dal Consiglio delle autonomie Locali e previsto dal protocollo d'intesa in materia di Finanza locale per l'anno 2021;
- Canoni aggiuntivi e canoni ambientali dovuti per la proroga delle concessioni delle grandi derivazioni di acqua pubblica a scopo idroelettrico: si ricorda che tali entrate costituiscono un ristoro per i danni cagionati al territorio dalle grandi concessioni di acqua a scopo idroelettrico e si coglie con favore la previsione di cui all'art. 17 del DDL n. 74 'Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2021';
- Fondo di riserva: previsto, dal protocollo in materia di Finanza locale 2021 per un importo esiguo, pari a 7.500.000,00;
- Debito: ceduto, per il triennio, alla Provincia per la quota relativa al rimborso prestiti. Tale scelta andrà necessariamente rivista al momento in cui il quadro della finanza provinciale risulterà più definito.

Il Consiglio delle autonomie Locali, per quanto detto, dovrà essere coinvolto in maniera importante nelle prossime politiche pubbliche di investimento.

In particolare:

- nell'impiego delle risorse del Recovery fund, che dovranno assegnare proprio ai Territori opportunità mai viste per creare valore in un'ottica non solo anticongiunturale, ma anche strategica. Parliamo di risorse destinate, per buona parte, a politiche di investimento orientate. Ribadiamo la necessità che



- una quota importante di tale opportunità, sia valorizzata proprio attraverso i nostri Comuni, in grado di operare come stazioni appaltanti e di decidere, attraverso le scelte ad essi rimesse, lo sviluppo del proprio Territorio. In tale contesto avremo, già la prossima settimana, un incontro con il Presidente Fugatti, per approfondire i diversi aspetti della questione;
- nell'impiego dei Fondi strutturali di Investimento Europei 2021-2027. Riteniamo che una quota rilevante (pari ad almeno il 10 per cento) di FSE e FESR, debba essere riservata alle Amministrazioni locali, per supportare interventi nell'ambito della digitalizzazione, della rivoluzione verde e dell'inclusione.

Questa manovra di bilancio, occorre rilevare, è la prima sulla quale è richiesto un contributo del Consiglio delle autonomie locali oggi rinnovato.

I 29 autorevoli rappresentanti delle Istituzioni della nostra provincia, a cui va il mio ringraziamento, in questi giorni hanno lavorato a ritmi incessanti, per apportare il proprio contributo a questa manovra.

Contributo che si è realizzato anche attraverso il confronto con il Presidente Fugatti e con l'Assessore Gottardi, riguardo ai contenuti del Protocollo d'Intesa in materia di Finanza locale per l'anno 2021, che con l'occasione ringraziamo.

Purtroppo, i tempi assegnati non sono stati generosi – anzi sono stati insufficienti – per analizzare, compiutamente, la documentazione distribuita. Solo un'analisi attenta della nota di aggiornamento al DEFP, i cui contenuti sono di indubbio interesse, avrebbe richiesto qualche giorno.

Anche l'evoluzione degli eventi è risultata alquanto inusuale. Basti pensare che solo ieri abbiamo approvato il Protocollo d'intesa in materia di Finanza locale per l'anno 2020, che costituisce allegato obbligatorio alla manovra di bilancio.

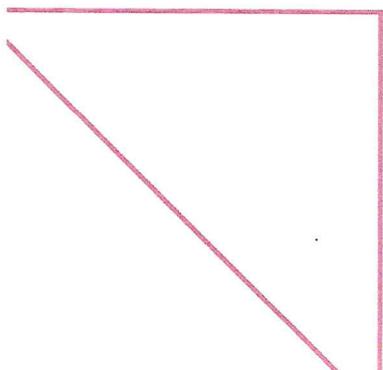
I contenuti del protocollo, da ultimo concordati, imporranno, così, di introdurre diverse novità nel DDL oggetto di discussione.

Rinvio quindi, in maniera pedissequa, ai contenuti del protocollo, che ritengo però, qui, di riassumere per sommi capi:

**I TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE:** possiamo contare sull'invarianza delle risorse dell'anno trascorso, sostenute dai trasferimenti assegnati per fronteggiare le maggiori spese – e sostituire le minori entrate – conseguenti a COVID-19; riguardo a questo aspetto, nel 2021, il FIM garantirà quei margini sui bilanci comunali necessari per assicurare equilibrio e flessibilità. Con il protocollo d'intesa 2021, abbiamo richiesto e ottenuto l'impegno della Provincia, compatibilmente con il quadro finanziario complessivo, a rendere disponibili le risorse relative alla quota ex FIM anche per il 2022.

**I TRIBUTI:** le politiche tributarie sono state traslate di un anno, mantenendo vive le agevolazioni già concesse con precedenti manovre. Con soddisfazione, nel corso della trattativa, sono state reintrodotte le agevolazioni, in una prima fase sospese per gli immobili di categoria D1, D7 e D8.

**GLI INVESTIMENTI:** segnaliamo l'impossibilità degli EELL, ad oggi, di programmare gli investimenti in una logica pluriennale, sulla base del quadro illustrato in premessa. Da evidenziare come, nel corso della trattativa relativa al Protocollo d'intesa in materia di Finanza locale per l'anno 2021, abbiamo richiesto ed ottenuto di individuare, nell'ambito degli attuali strumenti di finanza locale, modalità e criteri



finalizzati ad utilizzare la quota libera degli avanzi di amministrazione delle Comunità, per finanziare interventi dei Comuni dei rispettivi territori, in accordo con gli stessi.

**IL PERSONALE:** questo capitolo costituisce il settore principale su cui ragionare per assicurare operatività agli Enti locali, in attesa della definizione della revisione della riforma istituzionale del 2006. Abbiamo, in questo caso, concordato il definitivo superamento della logica del turn-over, consentendo alle Amministrazioni di poter assumere oltre al livello della spesa storica, con garanzia di intervento provinciale in caso di difficoltà finanziarie in capo ai piccoli Comuni. Anche i grandi comuni potranno riorientare la propria politica in materia di assunzioni, tenuto conto del contributo dato con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, secondo quanto previsto dai piani di miglioramento della spesa. Rileviamo che tale possibilità, non consentirà peraltro a tutti i Comuni di dimensione demografica superiore ai 5.000 abitanti di procedere con nuove assunzioni. Riteniamo che il complesso delle misure adottate, sia un primo ed importante passo per ricostruire quell'adeguatezza organizzativa indispensabile per la sopravvivenza delle nostre Municipalità.

Venendo, invece, ai temi di rilevanza per gli Enti locali contenuti nei diversi DDL, gli stessi sono stati illustrati al Consiglio delle Autonomie Locali nella seduta dell'11 novembre us e sono stati valutati, dall'Organismo che presiedo, in maniera positiva, con le considerazioni che di seguito vado ad esporre.

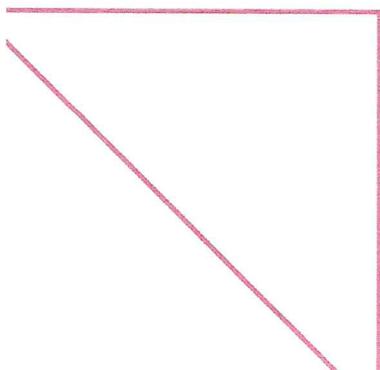
Prima di passare all'articolato, riteniamo però doveroso richiamare l'attenzione al prossimo processo di revisione della legge di riforma istituzionale del 2006. Riguardo a tale importante riforma, da attuarsi il prima possibile, le Autonomie locali chiedono da subito un forte coinvolgimento, finalizzato ad assicurare la miglior allocazione delle competenze e del personale tra i diversi livelli di governo. Con l'occasione, segnaliamo la forte collaborazione ad oggi esistente tra Comuni e Comunità di Valle e risollecciamo l'adozione della riforma in tempi rapidi, anche per assegnare una corretta stabilità ai rapporti istituzionali ed alle azioni di competenza di ciascuno. La costituzione di un tavolo tecnico che assicuri un forte coinvolgimento dei Territori nel processo è, a nostro avviso, un aspetto da considerare nel prosieguo dei lavori.

#### **Art. 6 disegno di legge n. 74 'Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2021'**

- Si ritiene che gli EELL, attraverso il Consiglio delle autonomie locali, debbano essere informati e coinvolti in maniera importante riguardo al tema della salute pubblica. Il ruolo istituzionale della Provincia, dei Sindaci, delle Comunità di Valle e dell'APSS, devono essere organizzati per la miglior gestione dei servizi sanitari ai cittadini della nostra provincia.

#### **Proposte emendative ai disegni di legge**

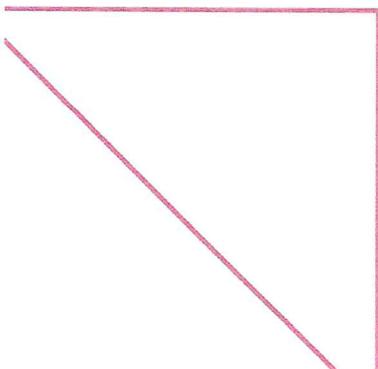
- **Art. 16 disegno di legge n. 75 'Legge di stabilità provinciale 2021'.** L'articolo coordina gli artt. del Titolo IV, capo I (da 83 a 90) ancora vigenti, della l.p. 1/2008 in materia di edilizia sostenibile, con i criteri recati dalla attuale legge





urbanistica (l.p. 15/2015) in vista della emanazione della delibera attuativa. La proposta è condivisibile. Con l'occasione, si chiede di **abrogare l'art. 90 bis della l.p. 15/2015**, introdotto ad opera della l.p. 16 giugno 2017, n. 3, che riguarda una particolare forma di agevolazione economica per l'acquisto della prima casa concessa dal comune territorialmente competente. La norma prevede che il comune debba "restituire" una somma pari all'esenzione del contributo di costruzione per la realizzazione della prima casa (riconosciuta dall'art. 90, comma 1, lettere b), c) e d) della l.p. 15/2015) a coloro che acquistano un'unità abitativa da destinare a propria abitazione (entro due anni dalla data di ultimazione dei lavori), previa sottoscrizione di una convenzione con la quale il proprietario si obbliga a non cedere l'immobile in proprietà o godimento a qualsiasi titolo per dieci anni dall'acquisto. In questi primi anni di attuazione si sono registrate parecchie difficoltà nella gestione contabile di tale fattispecie, anche in ragione del fatto che la norma permette, anche a distanza di anni dall'avvenuto introito sul bilancio comunale, di disporre degli oneri di costruzione pagati dal costruttore (magari già utilizzati per opere di urbanizzazione). L'introito "fittizio" ed il debito eventuale sono in tal modo soggetti a una condizione futura e incerta, che mal si concilia con le normali regole di armonizzazione.

- A fini applicativi, sotto altro profilo, va tenuto conto anche della destinazione vincolata dei contributi di costruzione disciplinati dagli articoli da 87 a 91 della legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15. La norma statale (L. 232/2016 art. 1 comma 460) prevede che i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, siano destinati esclusivamente, e senza vincoli temporali, alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano. Il legislatore provinciale ha invece disciplinato l'entrata in parola in maniera differente contemplando, nel rispetto dei vincoli di bilancio, una destinazione apparentemente più "elastica" di quella prevista dall'ordinamento nazionale e a spese di progettazione per opere pubbliche. Il comma 2bis dell'art. 49 della L.P. 18/2015, introdotto dalla legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 20 (legge di stabilità provinciale 2017) prevede infatti che: *"I proventi derivanti dal pagamento del contributo di costruzione disciplinato dagli articoli da 87 a 91 della legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15 (legge provinciale su governo del territorio 2015) possono essere utilizzati dai comuni secondo quanto previsto dall'articolo 162 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e per tutte le spese per le quali la normativa statale ammette l'utilizzo dei proventi delle concessioni edilizie"*. Con le precisazioni *ut supra*, l'applicazione dell'art. 90bis pone l'ulteriore interrogativo del corretto utilizzo degli oneri di costruzione coerentemente al vincolo di destinazione ricordato, a seconda della lettura più o meno restrittiva della norma provinciale citata, che dovrebbe



assicurare la maggior flessibilità possibile all'utilizzo delle risorse di cui si tratta.

- L'art. 76 comma 1 bis della l.p. 30 luglio 2010, n. 17, mutuando nell'ordinamento provinciale quanto sancito – a livello statale – dall'articolo 181, comma 4 bis, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, ha disposto il rinnovo di tutte le **concessioni per il commercio su area pubblica** in scadenza al 31 dicembre 2020, a favore dei titolari uscenti e per un periodo di dodici anni, subordinatamente alla verifica del possesso di requisiti di onorabilità e professionalità, e secondo modalità da individuarsi con apposita delibera di Giunta provinciale. A livello statale, la disciplina attuativa del rinnovo in questione, che doveva essere approvata dal Ministro per lo Sviluppo economico entro il 30 settembre 2020, non risulta ancora emanata. Parimenti, a livello provinciale, gli aspetti demandati al provvedimento della Giunta provinciale, non sono stati ancora individuati. Stante l'esigenza di assicurare continuità all'attività dei mercati, anche oltre il 31 dicembre 2020, e rilevato che è ormai impossibile, per i Comuni, provvedere diversamente, alla luce della mancanza della disciplina attuativa prevista dalle norme precitate, si chiede che sia disposta la proroga automatica dei titoli concessori di imminente scadenza, almeno per il periodo necessario alla definizione e condivisione, tra la Provincia ed il Consiglio delle autonomie locali, delle modalità di rinnovo degli stessi (periodo che, si stima, anche alla luce delle diverse priorità dettate dall'emergenza sanitaria in atto, non poter essere inferiore ad un anno).
- Al fine di consentire ai Comuni di esercitare compiutamente il proprio ruolo di interlocutore istituzionale più prossimo alle specifiche esigenze dei cittadini e del tessuto produttivo locale, si ritiene utile che, nel quadro delle disposizioni normative provinciali a contrasto dell'emergenza sanitaria in corso, sia sancita espressamente la facoltà, per gli Enti locali - nel quadro di quanto previsto dall'art. 19 l.p. 30 novembre 1992, n. 23 e nel rispetto della normativa in materia di aiuti di stato - di adottare misure economiche di sostegno ai fabbisogni fondamentali dei cittadini ed alle maggiori spese sostenute dalle attività produttive per adeguare la propria attività ai protocolli di sicurezza per il contenimento dell'epidemia, attraverso l'erogazione diretta di contributi o la concessione di *voucher* per acquisti da effettuarsi nel circuito economico locale.
- Si rileva l'opportunità di rivedere quanto già previsto dall'art 21 co. 3 l.p. n. 3/2020, in materia di rimodulazione dei contratti attivi degli Enti locali, al fine di rendere utilizzabile lo strumento anche a seguito della recrudescenza dell'epidemia registrato nell'autunno-inverno 2020-2021 e dunque anche nell'anno 2021, riconoscendo la possibilità di abbuono completo dei canoni di cui si tratta, con estensione, ove non già comprese, alle attività attinenti ai servizi sportivi e a quelle di carattere sociale e culturale.

Resto, chiaramente, a disposizione per ogni ulteriore aspetto ritenuto meritevole di approfondimento e con l'occasione Vi porgo i miei più distinti saluti.

Via Torre Verde, 23  
38122 TRENTO (TN)  
Tel. 0461 987139  
cal@pec.comunitrentini.it  
www.cal.tn.it

Il Presidente  
dott. Paride Gianmoena

