



Trento, 11 luglio 2018

OGGETTO: *manovra di assestamento del bilancio della Provincia per gli esercizi finanziari 2018-2020: espressione orientamenti in vista dell'audizione concessa dalla competente Commissione del Consiglio provinciale.*

Seduta di data: 11 luglio 2018

Progressivo: 40/2018

Punto odg: 1

Fine trattazione: ore 17.06

Dichiarazioni a verbale:

nessuna

vedi allegato

Note: Nel corso della discussione sono emersi alcuni orientamenti, come indirizzi al Presidente per la consultazione concessa dalla Prima Commissione permanente del Consiglio provinciale, come di seguito riportato.

Il Consiglio ha formulato alcune considerazioni rispetto agli importanti risvolti che la manovra di assestamento comporta sul sistema degli Enti locali, che si riportano di seguito, ed alcuni auspici di intervento normativo urgente, su aspetti che consentirebbero di agevolare sensibilmente l'operatività dei Comuni e delle Comunità, in una fase in cui la speditezza dell'intervento pubblico assume particolare valenza strategica, anche al fine di accompagnare la fase di ripresa economica in atto.

Il quadro macroeconomico, descritto dal DEFP 2018 ed in cui la manovra di assestamento si colloca, è, tendenzialmente, positivo. L'andamento del PIL provinciale realizzato nel 2017 è in aumento dell'1,6% rispetto all'anno precedente, e le proiezioni per il 2018 lasciano presagire una ulteriore crescita dell'1,9%. Rispetto al primo trimestre 2017, il fatturato delle imprese trentine è cresciuto del 6,2%, mentre gli ordinativi sono in crescita del 24,9%, confermando la dinamica espansiva dell'economia locale nel medio periodo. Al contempo, rispetto allo stesso periodo di riferimento, la disoccupazione è in calo del 19,1%, sebbene essa rimanga - in termini assoluti - ancora a livelli superiori rispetto alla situazione pre-crisi.

Riflettendo l'andamento positivo dell'economia locale, l'assestamento di bilancio consente di allocare maggiori risorse per 424,4 milioni di euro nell'arco del triennio 2018-2020, oltre a circa ulteriori 60 milioni di euro destinati a specifici interventi o progetti.

Le linee generali di impiego di tali risorse, tracciate dal disegno di legge in esame, dimostrano una forte e condivisibile attenzione al tema degli investimenti per lo sviluppo dell'economia, a cui si accompagnano importanti misure volte al miglioramento della coesione sociale, alla cura del territorio, al potenziamento del trasporto pubblico ed alla sperimentazione di misure di digitalizzazione del territorio, volte - tra l'altro - a migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Nella stessa direzione vanno interpretate, e vengono accolte con favore, le disposizioni volte alla stabilizzazione del lavoro precario presso gli Enti locali e le Istituzioni per l'assistenza. Tale misura consentirà di valorizzare le professionalità maturate nell'arco degli ultimi otto anni da chi abbia prestato servizio, per almeno tre anni, presso le Amministrazioni pubbliche locali del nostro territorio, assicurando a queste ultime di poter contare - ora in forma stabile - sulle stesse risorse umane, al fine di rispondere più efficacemente ai bisogni dei residenti.

Si accoglie inoltre, con soddisfazione, la possibilità di potenziamento della dotazione di personale che il disegno di legge accorda ai Comuni, e in particolare agli Enti coinvolti nei processi di gestione



associata e di fusione. Con esso, si supera il vincolo del turn-over per le nuove assunzioni di ruolo, e si consente la sostituzione a tempo indeterminato del personale nello stesso anno della sua cessazione, responsabilizzando le singole Amministrazioni al rispetto degli obiettivi di risparmio di spesa. La misura appare, peraltro, connessa all'annunciata revisione di questi ultimi, che - rideterminandone la quantificazione a livello di ambito, anziché di singolo comune, senza pregiudizio per gli enti che già registrino una componente demografica della spesa inferiore a quella standard - risulta ispirata a criteri di maggiore equità.

Gli Enti locali si confrontano, peraltro, sempre più frequentemente con situazioni di criticità derivanti da picchi di lavoro, dovuti - ad esempio - alla concentrazione di adempimenti contabili particolarmente gravosi in determinati periodi dell'anno, o alla necessità di bandire e gestire, entro tempi ristretti, procedure ad evidenza pubblica di particolare complessità. A tali situazioni, così come alle assenze brevi del personale ordinariamente in servizio, non è ipotizzabile far fronte attraverso assunzioni di personale a tempo determinato, in quanto i tempi della selezione e della formazione del nuovo personale sono incompatibili con l'urgenza di provvedere ai suddetti adempimenti. Simili esigenze possono essere, invece, utilmente affrontate attraverso la messa a disposizione del sistema degli Enti locali trentini di una squadra di risorse umane ad elevata specializzazione, che - adeguatamente coordinate - possano essere adibite a fornire supporto temporaneo e personalizzato alla singola Amministrazione in situazione di criticità. In quest'ottica - già condivisa con la Provincia autonoma di Trento e, in particolare, con i Sindaci dei Comuni nati da fusione e dei Comuni coinvolti nelle gestioni associate - il Consiglio delle autonomie locali auspica che sia dato seguito, attraverso le opportune previsioni normative, alla costituzione, in forma stabile, di una task force di figure di alta professionalità, incardinata presso il Consorzio dei Comuni Trentini, che possa essere messa a disposizione degli Enti locali, al fine di superare le fasi di contingente difficoltà organizzativa in cui essi possano incorrere.

In merito all'articolato del disegno di legge in esame, segnalo le seguenti osservazioni puntuali, valutate in sede politica dall'Organismo che ho l'onore di presiedere:

- **Art. 7:** la norma risponde alle necessità di assicurare, in ambito provinciale, il ricollocamento delle eccedenze di personale che dovessero verificarsi presso le società controllate dagli enti locali, imponendo a queste ultime di effettuare, per un verso, una ricognizione degli eventuali esuberanti manifestatisi "in esito all'adozione dei programmi di riorganizzazione" di cui all'art. 18 bis comma 3 bis 1 l.p. n. 1/2005 e, per l'altro, di attingere dagli elenchi del personale così individuato per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, salvi i casi in cui sia indispensabile personale munito di specifiche competenze, non incluso negli elenchi stessi.

Si suggerisce di sostituire, al primo periodo della disposizione, la parola "riorganizzazione" con le parole "razionalizzazione societaria", in coerenza con quanto previsto dal co. 3 bis 1 citato, al fine di rendere inequivocabile che la ricognizione degli esuberanti in questione sia dovuta per le sole società che siano sottoposte, appunto, a razionalizzazione, per la presenza di uno o più degli indici sintomatici di cui al comma citato, e non per tutti gli enti in occasione della semplice ricognizione a cui essi sono sottoposti con atto triennale, aggiornabile entro il 31 dicembre di ogni anno.

Peraltro, il rinvio all'art 25 del decreto legislativo 175/2016 atto a delineare, in ambito nazionale, un adempimento 'una tantum' legato ad una procedura con effetto limitato nel tempo (scaduta al 30 giugno 2018), renderebbe l'art. 7 di non facile comprensione circa la finalità proposta.

Stando alla formulazione in esame non risulta chiaro se la costituzione dell'elenco si realizza a fronte della 'ricognizione' fatta da tutte le società della Provincia (e in tal caso si evidenzia la necessità di fissare un termine) oppure anche a fronte della comunicazione di una o più società (con l'effetto di limitare il bacino da cui attingere).

Ciò premesso, si reputa comunque necessario precisare - al fine di far salvi i diritti riconosciuti dall'ordinamento civile ai lavoratori che abbiano prestato periodi di servizio a tempo determinato presso le società in controllo pubblico, e dunque evitare la formazione del precariato storico in tale comparto - che il meccanismo di ricollocamento non osta, comunque, all'applicazione, nelle assunzioni a tempo indeterminato presso le stesse società, dell'art. 24 d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81,



operante anche nel presente contesto, giusta previsione di cui all'art. 19 co. 1 d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Appare, inoltre, utile introdurre, a completamento della disciplina, la seguente precisazione: "La mobilità da enti pubblici ad enti di diritto privato in controllo pubblico, e quella tra enti di diritto privato in controllo pubblico, ricadenti nell'ambito di competenza provinciale del sistema territoriale regionale integrato, è sempre consentita, anche in deroga alle disposizioni finalizzate alla riduzione dei costi della pubblica amministrazione, al contenimento della spesa, alla razionalizzazione organizzativa ed al ricollocamento del personale delle pubbliche amministrazioni e degli enti in controllo pubblico".

- **Art. 9 co. 2:** si accoglie con soddisfazione la previsione in oggetto, finalizzata a consentire agli enti locali del sistema territoriale integrato di includere tra le entrate finali, ai fini dell'applicazione del criterio dell'equilibrio di bilancio, anche quelle ascrivibili all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione. Tale previsione trova fondamento nella sentenza della Corte costituzionale n. 247/2017 la quale ha sancito che, l'avanzo, una volta correttamente accertato nelle forme di legge, rimane nella piena disponibilità dell'ente che lo realizza, qualificandolo anzi come parte integrante e coefficiente necessario del concetto di equilibrio di bilancio. A supporto di tale orientamento, la successiva sentenza della Corte costituzionale n. 101/2018, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza.

Considerati gli impatti positivi di tale disposizione sul comparto degli enti locali che potranno così liberare ingenti risorse per finanziare i propri interventi, si richiedono specificazioni circa l'applicazione della medesima.

- **Art. 11:** si esprime innanzitutto condivisione su quanto normato dall'articolo in parola; in particolare si condivide anche la volontà espressa dal comma 4, di concertare tra gli organismi rappresentativi degli enti interessati all'applicazione della norma, l'uniforme definizione dei criteri per la sua applicazione.

Si segnala peraltro che quanto previsto dall'ultimo paragrafo del comma 4, dove si "assegna priorità nelle assunzioni al personale in servizio presso l'amministrazione che procede all'assunzione alla data di entrata in vigore di questa legge", porta ad un vincolo nella scelta del personale da assumere che può rivelarsi contrario ad una corretta applicazione della disposizione normativa, anche con riferimento ai principi ivi enunciati, nonché fonte di possibile contenzioso. Si pensi al caso in cui, in applicazione della norma suddetta, l'ente si trovi a dover instaurare un rapporto a tempo indeterminato con una persona assunta da un mese, anziché con un'altra che presso l'ente ha lavorato tre anni.

Si propone quindi di togliere questo paragrafo o, quantomeno sostituirlo con una diversa formulazione che potrebbe essere la seguente: "nella selezione del personale per l'applicazione delle procedure di cui al comma 1, si dà preferenza a quello che ha maturato presso l'ente una maggiore anzianità di servizio; tale criterio potrà comunque essere integrato da altri criteri inseriti negli avvisi disposti dall'ente".

Si propone altresì, con riferimento al comma 3, lett. b) atto a prevedere che l'anzianità di servizio possa essere maturata presso gli enti locali senza alcuna ulteriore specificazione, di valutare la possibilità di circoscrivere l'ambito degli enti in parola agli enti della Provincia autonoma di Trento.

Con riferimento al comma 9, pur condividendo lo spirito della disposizione si rileva che il totale rinvio al singolo bando di concorso quanto all'anzianità minima richiesta ed al periodo di riferimento per la riserva di posti appare particolarmente discrezionale; a tal fine, parrebbe opportuno fare riferimento ad atti programmatici o di portata più generale.



Da ultimo, al fine di garantire una parità di trattamento a tutto il personale interessato ai processi di superamento del precariato sul territorio provinciale, vista la formulazione dell'art. 11 del DDL per la manovra di assestamento del bilancio provinciale, si propone la modifica all'art. 24 della LP 29.12.2017, n. 18 "Misure per la stabilizzazione del personale dei nidi d'infanzia e delle scuole dell'infanzia", nel modo di seguito indicato.

La lettera b), del comma 1, dell'art. 24 della LP 29.12.2017, n. 18 è così modificata:

"b) abbia maturato alla data di entrata in vigore di questa legge, **presso uno o più enti locali della Provincia, anche in sommatoria, alle dipendenze dell'ente locale della Provincia che procede all'assunzione**, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni nella categoria contrattuale interessata dalla procedura di assunzione".

Il comma 2, dell'art. 24 della LP 29.12.2017, n. 18 è così modificato: "2. Il personale in possesso dei requisiti di cui al comma 1, lettere a) e b), e già risultato idoneo in un concorso pubblico bandito per la medesima figura professionale è assunto a tempo indeterminato a seguito di avvisi banditi dall'ente locale per la copertura dei fabbisogni. ~~Solo per il personale di categoria A-L' idoneità può risultare dall'inserimento in graduatorie pubbliche per assunzioni a tempo determinato o indeterminato, riferita ad una procedura concorsuale/selettiva per esami, per titoli ed esami o per titoli riferita alle medesime mansioni per cui si procede all'assunzione.~~ Per l'applicazione di questo comma si dà precedenza al personale con maggiore anzianità maturata a tempo determinato in pari categoria e livello presso l'ente che procede all'assunzione".

- **Art 23:** con riferimento al comma 2, si chiede di precisare già nella formulazione dell'art. 20 bis le funzioni attribuite alla commissione tecnica, precisando che ad essa è affidata la valutazione dell'offerta tecnica in caso di aggiudicazione con l'offerta economicamente più vantaggiosa. Inoltre, si chiede di prevedere che sino all'entrata in vigore del regolamento di attuazione della L.P. n. 2/2016 e s.m. si applichi quanto disposto dal regolamento di attuazione della L.P. n. 26/1993 e s.m. anche se riferito ai lavori (in sintonia con quanto già previsto nell'art. 21 della L.P. n. 2/2016 e s.m. con riferimento alle cause di incompatibilità previste per i componenti - presidente e membri - della Commissione Tecnica). Con riferimento al comma 3, si chiede di specificare le conseguenze dell'eventuale mancata presentazione all'Amministrazione aggiudicatrice dei verbali o della presentazione all'Amministrazione stessa di un verbale di mancato accordo privo della parte motivazionale richiesta dalla norma novellata, nonché la possibilità per l'Amministrazione aggiudicatrice (ed i relativi limiti) di sindacare le motivazioni esposte dall'aggiudicatario nel verbale di mancato accordo.

A tal fine si chiede di aggiungere al termine del comma 2 dell'art. 32 il seguente periodo: "Il mancato invio dei verbali all'Amministrazione aggiudicatrice o l'invio del verbale di mancato accordo privo delle motivazioni previste dal presente comma impedisce l'avvio dell'esecuzione dell'appalto per fatto imputabile all'aggiudicatario."

- Si prende altresì atto, dalla lettura della relazione all'assestamento, della volontà del legislatore provinciale di introdurre specifici vantaggi nel calcolo dell'indicatore ICEF a favore dei soggetti ultrasessantacinquenni che vivono da soli e a favore delle donne lavoratrici per incentivare l'occupazione al fine di agevolare le tariffe corrisposte per servizi pubblici, quali ad esempio i canoni ITEA. Pare necessario evidenziare che tale novità si rifletterà in modo negativo, per una quota ad oggi non quantificabile, sugli affitti pagati dagli inquilini comunali (il calcolo del canone di locazione sostenibile infatti segue le stesse regole degli inquilini di ITEA S.p.A.) con il concreto rischio che i minori introiti riducano le risorse destinate alla manutenzione degli alloggi pubblici di proprietà comunale. Parrebbe quindi opportuno prevedere una forma di compensazione, a favore delle Amministrazioni comunali proprietarie di alloggi destinati all'edilizia abitativa pubblica, per gli eventuali minori introiti derivanti dalle modifiche ICEF sopra prospettate.

Si segnalano, in conclusione, alcune ulteriori esigenze di intervento normativo urgente, raggruppate per materia. Esse sono, per lo più, ispirate da ragioni di chiarificazione e semplificazione del



quadro regolatorio provinciale applicabile agli Enti locali, e risultano necessarie affinché questi possano operare con la rapidità e l'efficienza necessaria, per supportare il sistema produttivo locale ed assicurare continuità all'erogazione dei servizi ai cittadini.

➤ **PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

Ai sensi dell'art. 13 co. 1 della l.r. 3 maggio 2018, n. 2 (Codice degli Enti locali), i Comuni applicano, come è noto, la disciplina del procedimento amministrativo dettata dalla Provincia territorialmente interessata. Per quanto concerne gli Enti locali trentini, dunque, la norma di riferimento è la l.p. 30 novembre 1992, n. 23, la quale reca - tuttavia - al suo interno del proprio articolato svariate disposizioni di carattere organizzativo, le quali appaiono specificatamente attagliate all'organizzazione provinciale e, come tali, difficilmente recepibili nel contesto dei diversi Enti locali. Di esse ne sono un esempio l'art. 3 commi 9 e 9 bis e l'art. 5 comma 1 bis della l.p. citata. Al fine di superare incertezze applicative già segnalate all'Amministrazione provinciale, e recentemente rappresentate anche a codesto Consiglio in sede di adozione delle più recenti modifiche alla legge citata (introdotte con legge provinciale 15 marzo 2018, n. 5), si ritiene auspicabile che tali disposizioni siano puntualmente identificate e fatte oggetto di esplicita esclusione dall'applicazione da parte degli Enti locali, con opportuno intervento modificativo dell'art. 1 co. 2 l.p. n. 23/1992 cit.

➤ **APPALTI E CONTRATTI PUBBLICI**

Si propone l'adeguamento della soglia entro cui è possibile ricorrere alla trattativa privata previo confronto concorrenziale fra almeno tre operatori economici, attualmente prevista dall'art. 21 co. 2 lett. h) l.p. 19 luglio 1990, n. 23 (192.300,00- Euro), alla soglia di rilevanza comunitaria (221.000,00-Euro), così da superare l'attuale disciplina che comporta il ricorso alla licitazione privata (art. 18) per gli appalti dal valore compreso tra le due soglie. Tale attuale disciplina risulta infatti penalizzante rispetto a quella statale, ai sensi della quale, fino a soglia comunitaria si procede con invito a cinque imprese idonee. Inoltre, essa risulta in contrasto con i meccanismi di utilizzo del ME-PAT, che è predisposto per svolgere solo procedure ad invito senza previa pubblicazione di bando. In subordine, si chiede l'introduzione di una norma che renda comunque legittimo, in caso di utilizzo del ME-PAT, il ricorso alla trattativa privata mediante confronto concorrenziale fra tre operatori economici fino alla soglia di rilevanza comunitaria. Si ritiene, infatti, che la previsione dell'art. 30 del d.P.G.P. n. 10/1991 insufficiente a chiarire la disciplina vigente.

Appare, ulteriormente, opportuna, l'introduzione, nell'art. 36 ter 1 l.p. n. 23/1990, di un passaggio normativo, che preveda, implicitamente ma inequivocabilmente, la possibilità di derogare, ricorrendo condizioni di maggiore convenienza nell'utilizzo di sistemi alternativi, all'applicazione dell'art. 1, comma 7, del d.lgs. 95/2012, il quale impone l'obbligo di ricorso alle convenzioni CONSIP per particolari categorie merceologiche (telefonia, gas, energia, carburanti...). Tale disposizione ha, infatti, creato finora molto disagio, comportando spesso il rispetto di tale obbligo incondizionato degli aumenti di spesa per le amministrazioni. Ciò risulta a maggior ragione necessario, a seguito dell'adozione della d.G.P. n. 1034 del 15 giugno 2018, la cui formulazione altrimenti diventa in parte difficilmente interpretabile (3° e 6° capoverso delle premesse).

Infine, si rinnova la richiesta di prevedere nell'art. 31 della l.p. n. 2/2016, quale norma a tutela delle PMI ma anche di semplificazione amministrativa, dell'esenzione dal versamento della cauzione definitiva per i contratti di importo inferiore alla soglia di affidamento diretto, senza necessità di applicare il miglioramento del prezzo previsto dall'art. 103 del codice dei contratti pubblici.

➤ **PROROGA TERMINE MODELLO TARIFFARIO RELATIVO AL CICLO DEI RIFIUTI**

Come noto, l'art. 15 della L.P. 20/2016 ha completamente sostituito l'articolo 8 della L.P. 14 aprile 1998 n. 5 (Disciplina della raccolta differenziata dei rifiuti). In particolare la nuova disposizione prevede che a decorrere dall'esercizio finanziario 2018 - termine successivamente prorogato al 01 gennaio 2019 con l'art. 4 della L.P. 17/2017 (collegata alla legge provinciale di stabilità 2018) - trovi applicazione un nuovo modello tariffario relativo al corrispettivo di natura non tributaria collegato al



ciclo dei rifiuti in sostituzione di quello approvato dalla Giunta provinciale con la deliberazione n. 2972/2005 e s.m.

Considerato come alla data attuale non sia stato possibile raggiungere una condivisione in relazione allo schema di modello precitato, si propone, a salvaguardia dell'operatività degli Enti locali in qualità di Enti titolari della funzione, di modificare il comma 2 dell'art. 15 della L.P. 20/2016 come segue: "Il modello tariffario previsto dall'articolo 8 della legge provinciale n. 5 del 1998, come sostituito dal comma 1, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2020. Fino a questa data si applica la disciplina provinciale adottata in base all'articolo 8 della legge provinciale n. 5 del 1998, nel testo previgente".

➤ **INSERIMENTO DEI FAMILIARI DEL PERSONALE DEL SERVIZIO DI CUSTODIA FORESTALE TRA I BENEFICIARI DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ PER I FAMILIARI DELLE VITTIME DI INCIDENTI MORTALI SUL LAVORO**

L'art. 2 co. 2 lett. a) della l.p. 6 ottobre 2011, n. 13 prevede che l'accesso al fondo provinciale di solidarietà per i familiari delle vittime di incidenti mortali sul lavoro sia assicurato, in occasione di sinistri occorsi nell'adempimento del proprio dovere, agli "appartenenti alle forze dell'ordine, alle forze armate, al corpo forestale provinciale, alle forze della polizia municipale e al corpo dei vigili del fuoco permanenti". In considerazione delle funzioni e della natura dell'impegno a favore della collettività profuso dagli addetti al servizio di custodia forestale, si ritiene opportuno che, anche ai familiari degli stessi, sia espressamente garantito l'accesso alla misura di solidarietà in questione. Alla disposizione precitata, dopo le parole "al corpo forestale provinciale," si propone, dunque, di aggiungere le parole "ai custodi appartenenti al servizio di custodia forestale."

Presidente: dott. Paride Gianmoena

Verbalizzante: dott.ssa Paola Foresti

