



**#PIEMONTECOMUNE**  
**ASSEMBLEA CONGRESSUALE REGIONALE**

30 settembre 2019

Allegato alla Relazione del Presidente all'Assemblea Congressuale 2019

*Un'agenda per le autonomie in Piemonte*  
*2019-2024*

Sommario

---

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO .....	1
IL FUTURO DELLE PROVINCE .....	3
LE AREE URBANE E INTERNE.....	4
LA RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE E LA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI.....	5
LE POLITICHE DI WELFARE .....	9
L'INNOVAZIONE NELLA PA LOCALE.....	13
IL TURISMO .....	15
L'AMBIENTE E IL GOVERNO DEL TERRITORIO .....	16
FINANZA LOCALE E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA.....	18
IL REGIME DELLE ASSUNZIONI DI PERSONALE .....	21
INVESTIMENTI PUBBLICI.....	22
TRASPORTO SCOLASTICO E ALTRI SERVIZI PUBBLICI .....	25
EUROPA .....	26

## Il regionalismo differenziato

---

La procedura avviata nella scorsa legislatura per l'attuazione in Piemonte dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione rappresenta una parte fondante della complessiva visione del regionalismo, come risultante dalla riforma costituzionale del 2001.

Nell'auspicabile riconoscimento di forme particolari di autonomia alle Regioni ordinarie, in risposta alle specificità territoriali, occorre tuttavia perseguire l'obiettivo di rafforzare il sistema regionale delle autonomie locali nel suo insieme, come definito dall'art. 4 del Testo Unico degli Enti Locali.

In tal senso, la cooperazione tra Regione e autonomie deve fungere da criterio guida per l'azione regionale, per la realizzazione di uno sviluppo condiviso e omogeneo del territorio piemontese, che si ispiri ai valori del decentramento e della sussidiarietà.

In tale prospettiva, va riconosciuto a Comuni, Città Metropolitana e Province la possibilità di un continuo scambio con la Regione, accantonando del tutto la visione che considera le autonomie quali meri enti periferici a cui delegare, spesso senza aggiunte di risorse e/o personale, la fase prettamente attuativa delle politiche pubbliche.

Soltanto tramite il riconoscimento di un ruolo attivo degli enti locali, questi possono realmente farsi portavoce, insieme alla Regione, delle istanze territoriali sottese alla logica dell'art. 116 Cost.

Pertanto, l'Anci Piemonte chiede alla Regione appena insediata un preciso impegno, al fine di poter rendere la cooperazione una chiave di

volta del nuovo sistema delle competenze regionali, anche attraverso la riforma degli strumenti oggi previsti.

Il riferimento, nello specifico, è alle leggi regionali che disciplinano il cd. “sistema delle conferenze” in ambito regionale e ai tavoli di consultazione e concertazione, quest’ultimi ancora fragili e spesso lasciati alla disponibilità al confronto nella cd. “fase ascendente” dei provvedimenti, che i singoli assessorati e la Giunta regionale nel suo insieme esprimono di volta in volta.

In quest’ottica, occorre anche individuare un apposito luogo di confronto tra la Regione e la Città Metropolitana di Torino, nella medesima logica che ha condotto alla rinnovazione operata dalla legge 56/2014.

A ben vedere, ci sono ancora disposizioni della legge regionale 23/2015 non attuate sull’argomento, mentre per una configurazione ottimale del sistema locale è indispensabile che la Città Metropolitana di Torino possa contribuire alla programmazione regionale e presenziare in modo più incisivo, anche in funzione sussidiaria dei piccoli comuni.

In generale, è indispensabile che ai maggiori poteri che verranno eventualmente riconosciuti alla Regione corrisponda un nuovo assetto delle competenze amministrative sul territorio, attraverso il potenziamento dei poteri locali e l’adeguata dotazione delle doverose risorse finanziarie, come recentemente ricordato dalla giurisprudenza costituzionale, con la sentenza n. 137/2018.

Infine, l’opportunità di conferire nuovamente energia all’autonomia regionale dovrebbe costituire una valida occasione per attribuire la corretta posizione istituzionale agli enti di area vasta.

## Il futuro delle Province

---

Nonostante l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, ancora non si è provveduto al ripristino delle condizioni di autonomia delle province piemontesi.

Da ogni parte, ormai, emerge chiaramente la necessità di una profonda rivisitazione dell'impianto normativo risultante dalla legge 56/14, al fine di poter garantire la piena funzionalità di tali enti, in attuazione dei principi costituzionali.

Le Province devono infatti poter contare sulla definizione di funzioni fondamentali ben precise, oltre che su un'autonomia finanziaria che ne assicuri le risorse necessarie e su un'organizzazione del personale che consenta la piena funzionalità dei relativi apparati amministrativi.

Tuttavia, la situazione a cui oggi ancora assistiamo è quella di una perdurante condizione di emergenza finanziaria, con la persistenza di un evidente squilibrio tra le minori entrate e i prelievi forzosi per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Ancora, per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni non fondamentali, gli accordi attuativi della legge regionale 23 del 2015 garantiscono la copertura delle spese di personale e di funzionamento, ma non anche le spese di intervento per lo svolgimento delle funzioni confermate o riallocate dalla Regione.

## Le aree urbane e interne

---

Altro aspetto che merita approfondimento è senz'altro il rapporto tra aree urbane e aree interne, oggetto, tra l'altro, della legge 158 del 2017.

In proposito, coerentemente con quanto previsto dalla Strategia europea 2020 e dall'Agenda Controesodo elaborata da Anci nel 2017, è necessario scongiurare l'abbandono delle aree interne, con la promozione di adeguate politiche capaci di valorizzarne i beni e i servizi, in modo da ridurre il divario infrastrutturale (si pensi che i comuni facenti parte delle aree interne sono 4216, ben il 52% dei comuni italiani e il 22% della popolazione, percentuale a cui si deve garantire l'accesso ai servizi di interesse primario).

Per combattere lo spopolamento delle aree interne sono indispensabili strategie di intervento ed eque risorse anche sul fronte regionale.

Tra le doverose misure, si annovera una riforma della fiscalità regionale, che risulti improntata ai principi costituzionali di differenziazione e perequazione territoriale, affinché venga ristabilito un rapporto virtuoso di cooperazione tra le zone interne - pressoché montuose – e quelle urbane.

Parimenti, bisognerebbe prevedere uno specifico programma regionale di investimenti per le infrastrutture e i servizi digitali, così da vincere il *digital divide*, garantire adeguati standards di innovazione in tutti i comuni e, per conseguenza, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio.

## La riorganizzazione territoriale e la gestione associata delle funzioni

---

L'associazionismo comunale può contribuire a rafforzare la qualità dei servizi offerti a cittadini e a preparare il terreno per investimenti produttivi, così da creare nuova occupazione ed invertire la tendenza allo spopolamento.

Soprattutto in una Regione come il Piemonte, in cui si concentra il più alto numero di piccoli comuni, l'esercizio associato delle funzioni comunali comporta indubbi vantaggi in termini di risorse e servizi ai cittadini, senza con ciò compromettere il valore fondamentale dell'identità locale.

Le ridotte dimensioni demografiche e territoriali di molti comuni, invero, hanno spesso costituito un elemento dirimente circa l'inadeguatezza degli apparati amministrativi e delle relative risorse finanziarie, con inevitabile ostacolo alla realizzazione di un'efficace gestione dei servizi.

Per garantire, quindi, una migliore rispondenza dell'azione amministrativa agli interessi dei cittadini, in una prospettiva territoriale ottimale, gli strumenti di aggregazione si rivelano un importante mezzo per soddisfare – in modo più adeguato – le esigenze della collettività di riferimento.

Nello specifico, il condivisibile obiettivo di incentivare forme stabili di gestione associata è stato perseguito dalla scorsa legislatura con il disegno di legge regionale n.332 del 2018 relativo al "riordino della disciplina in materia di autonomie locali e nuove norme sulla montagna", nell'ottica di una revisione organica della legge regionale 11 del 2012 e della legge regionale 3 del 2014.

Tale percorso è poi sfociato nella legge regionale 14 del 2019 recante “disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna”, lasciando in sospeso la parte della proposta legislativa concernente, invece, le “norme in materia di autonomie locali” e, quindi, il tema dell’esercizio associato di funzioni e servizi.

L’avvenuta consultazione sul menzionato disegno di legge regionale ha comunque rappresentato un momento utile per sottolineare le criticità presenti nell’attuale sistema della gestione associata delle funzioni sul territorio piemontese.

Sul punto, si è anzitutto registrato con favore l’intento della Regione di incentivare le unioni di comuni e, in generale, di attribuire effettività al processo di stabilizzazione delle forme associative, tramite la revisione della legge Maccanti.

Cionondimeno, il percorso di promozione e rafforzamento dell’esercizio associato delle funzioni dei comuni necessita di un’incisiva modifica dal punto di vista delle modalità di costituzione delle unioni, oltre che dell’individuazione di strumenti adeguati per rinsaldare il vincolo associativo.

Andrebbe altresì rafforzato il ruolo propulsivo della Giunta regionale e compiuta un’armonizzazione con i poteri della Città Metropolitana di Torino nella definizione delle “zone omogenee”, un potere delineato dalla legge 56/2014 e che implica una riserva di potestà statutaria dell’Ente.

Per conseguenza, la ripartizione del territorio metropolitano in “zone omogenee” dovrebbe diventare il parametro a cui la legge regionale riferisce per la determinazione dei sub-ambiti territoriali (sub-AIT) nella sua circoscrizione. Alla luce dei documenti finora disponibili, la zonizzazione non è invece perfettamente coincidente; pertanto, sarebbe auspicabile incentivare iniziative che risultino finalizzate a

garantire la completezza della coincidenza territoriale con le “zone omogenee” costituitesi, con l’attribuzione di un ruolo specifico della Città metropolitana di Torino ed eventualmente anche delle Province, nella determinazione degli ambiti territoriali ottimali, così come previsto, ad esempio, in Lombardia (art. 7 della legge regionale n. 19/2015).

A tal riguardo, si ritiene inoltre che le Province e la Città metropolitana di Torino, nella strategia di razionalizzazione territoriale delle forme associative, possano svolgere un ruolo di primo piano e ciò potrebbe declinarsi, oltre che in un mero ruolo di supporto tecnico-organizzativo e formativo, anche nell’identificazione di tali enti quali destinatari delle istanze di aggregazione.

Ne conseguirebbe, nello specifico, un ruolo propulsivo nella procedura di riconoscimento delle unioni di comuni presenti nei rispettivi territori, attraverso un’attività di valutazione circa la compatibilità delle istanze pervenute con i requisiti richiesti dalla legge statale e regionale, tramite l’opera della conferenza dei sindaci o dell’assemblea metropolitana.

Potrebbe inoltre valutarsi l’attribuzione di un potere consultivo, con l’elaborazione di un parere endo-procedimentale, ovvero un ruolo di impulso, attraverso la formulazione di un’apposita proposta da presentare alla Giunta regionale. Nella medesima prospettiva, potrebbe essere infine prevista, a favore delle Province e della Città Metropolitana di Torino, l’erogazione di incentivazioni alla gestione associata delle funzioni comunali, sulla base di criteri e fondi di natura regionale.

D’altronde, il riconoscimento di un ruolo attivo di tali enti, oltre ad attribuire maggior coerenza al sistema delle autonomie locali, sarebbe altresì in linea con quanto disposto all’art. 1, comma 89, della legge 56 del 2014 che richiede, appunto, una migliore integrazione tra il livello



di governo di prossimità e quello intermedio, in attuazione del principio costituzionale di adeguatezza.

Nel processo di riorganizzazione degli ambiti territoriali, attenzione a parte merita la gestione associata delle funzioni e dei servizi in materia socio-assistenziale.

In proposito, è rilevante il processo di integrazione socio-sanitaria avviata negli ultimi anni a livello regionale, in materia di coordinamento dei servizi territoriali e gestione associata dei servizi sociali.

Tuttavia, l'individuazione sperimentale di ambiti territoriali coincidenti tra ambiti sociali e distretti sanitari regionali, a partire dalla deliberazione della Giunta regionale n. 29-3257 del 2016, pur fornendo un riscontro complessivamente positivo, ha anche rilevato, in alcuni territori, delle serie criticità.

L'Anci Piemonte ritiene che il processo di riorganizzazione degli ambiti territoriali promosso dalla Regione, coerentemente con il richiamo contenuto nell'art. 23, comma 2, del d.lgs.147 del 2017 al "confronto con le autonomie locali", debba essere svolto anche in funzione delle realtà locali e dei relativi servizi sociali, attraverso il coinvolgimento dei sindaci, nella costante prospettiva di rispondere con soluzioni di maggiore efficienza alle esigenze dei cittadini.

## Le politiche di welfare

---

Le tematiche afferenti al welfare costituiscono da sempre momento di attenzione per i Comuni/Enti Gestori, interessati direttamente.

In particolare, considerata la rilevanza dei profili socio sanitari e sanitari, si auspica che gli stessi continuino a costituire l'oggetto di un'azione di confronto politico tra i Comuni/Enti Gestori e la Regione.

Si ritiene indispensabile, anzitutto, l'avvio di un'interlocuzione sul recepimento dei LEA nazionali in ambito regionale.

In coerenza con le prerogative previste dalla normativa nazionale e regionale, occorre poi rafforzare il ruolo dei sindaci nelle tematiche richiamate. Si ritiene infatti che i sindaci possano svolgere un ruolo cruciale, al fine di attuare un reale sistema di "welfare integrato", nell'ambito della Conferenza dei Sindaci e del Comitato dei Sindaci di distretto, in termini di indirizzo e partecipazione alla programmazione delle attività sanitarie e socio sanitarie.

Tra le diverse questioni tuttora aperte nel territorio piemontese, si annoverano l'emergenza abitativa, il contrasto alla povertà e al gioco d'azzardo patologico.

### - EMERGENZA ABITATIVA

Di fronte a fenomeni quali l'espansione di flussi migratori e la riduzione dell'impegno finanziario dello Stato sulle politiche per la casa – in parallelo al processo di decentramento alle Regioni e ai Comuni delle competenze in materia di politiche abitative - si impone con sempre più forza il problema dell'emergenza abitativa.

Tra le misure regionali a sostegno del welfare abitativo adottate negli ultimi anni, in applicazione di quanto previsto dallo statuto regionale che riconosce e promuove il diritto fondamentale all'abitazione, spicca il fondo per morosità incolpevole, istituito ai sensi dell'art. 6, comma 5, del d.l. 102 del 2013, convertito dalla legge n. 124 del 2013, che consente di evitare la perdita della casa (nel 2019, in Piemonte, sono stati eseguiti oltre 4000 sfratti per morosità), previo accordo con il proprietario dell'immobile, stanziando contributi per il pagamento dei canoni (2,8 milioni per il 2019).

Per i morosi incolpevoli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, che siano in possesso di un Isee non superiore a 6.235,43 euro, è invece previsto il fondo sociale, istituito ai sensi dell'art. 20 della l.r. 3 del 2010 (per il 2019 le risorse ammontano a circa 7 milioni di euro).

Sono state poi costituite le Agenzie sociali per la locazione che consentono, tra l'altro, ai nuclei in difficoltà economica di stipulare un contratto di locazione con un soggetto privato a canone calmierato, con un affitto sostenibile.

Con la dgr 4-8049 del 2018, la Regione ha adottato le linee di intervento regionali in materia di politiche abitative per l'anno 2018, proseguendo in continuità con le politiche attivate negli anni precedenti.

In proposito, l'Associazione vede con favore l'attribuzione del carattere stabile alle citate misure, con la previsione di un finanziamento costante.

Parimenti, si apprezzano le modifiche intervenute recentemente sulla disciplina delineata dalla l.r. 3 del 2010. Tuttavia, occorrerebbe una riflessione complessiva sull'impianto della citata normativa, nell'ottica soprattutto di ampliare il ruolo dei comuni relativamente al fondo

sociale, quale strumento di politiche di welfare cui gli stessi partecipano in modo significativo.

#### - CONTRASTO ALLA POVERTÀ

In attuazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 147/2017, la Regione Piemonte, con dgr n. 6593 del 2018, ha provveduto ad approvare il Piano regionale per la lotta alla povertà.

Risultato di un percorso partecipato con le autonomie locali, le parti sociali e gli Enti del Terzo settore territorialmente rappresentativi in materia, il piano rappresenta un atto di programmazione, per il triennio 2018-2020, contenente i servizi necessari per l'attuazione del Rei e i principali interventi per l'inclusione attiva, finalizzati a ridurre la percentuale dei soggetti che vivono sotto la soglia di povertà.

Oltre al precipuo scopo di concretizzare la misura del Rei, il piano dovrebbe costituire una reale possibilità per approfondire i raccordi tra i differenti ambiti concernenti il complesso tema delle povertà.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alle connessioni con le politiche abitative, del lavoro e sanitarie, nonché alla questione del miglior coordinamento delle riduzioni tariffarie sui servizi locali. Dunque, bisogna porre l'attenzione su tutte le misure che si rendano necessarie per una efficace e coordinata azione di contrasto alla povertà.

Per quanto concerne, invece, le iniziative specificatamente connesse al Rei, vanno sviluppati temi come quello della costruzione del SIUSS (il Sistema Informativo Unificato dei Servizi Sociali), infrastruttura strategica per garantire una maggior celerità nella verifica dei requisiti. Andrebbe poi incentivata la costruzione di reti locali per lo sviluppo di comunità, la creazione dei percorsi di inserimento dei fruitori del Rei, anche attraverso la destinazione di adeguate risorse agli Enti gestori, in

modo che potenzino strutture e rafforzino, con apposita formazione, competenze e professionalità nuove.

Si renderà necessario affrontare altresì la problematica relativa agli “esclusi” dal Rei che pure rappresentano una parte rilevante delle persone con disagio economico presenti nel nostro territorio.

Infine, dal punto di vista procedurale, il piano dispone che venga effettuato un costante monitoraggio sulla realizzazione delle azioni previste, all’interno del tavolo regionale della rete della protezione e dell’inclusione sociale.

In merito, si attende pertanto la prosecuzione del lavoro finora svolto, sempre in ottica partecipata con gli enti interessati, dando spazio anche al mondo delle imprese.

#### -LUDOPATIA

Tra le varie questioni che hanno interessato negli ultimi tempi i comuni, con specifico riguardo all’ambito sanitario, c’è anche quella della ludopatia.

La legge regionale 9 del 2016, nella fase di attuazione, ha mostrato fin da subito alcune criticità operative.

Nello specifico, diverse sono le questioni emerse nelle amministrazioni comunali, come ad esempio la difficoltà nel calcolo delle distanze minime tra i luoghi sensibili e gli apparecchi per il gioco, tenuto conto dell’assenza di indicazioni sulle modalità da utilizzare.

Stanti le risorse e gli strumenti disponibili, è apparso poi particolarmente gravoso porre l’onere della mappatura del territorio in capo agli enti comunali, dovendosi valutare - in alternativa - di spostare tale incombenza, ad esempio, sull’esercente interessato.

Sarebbe utile, inoltre, definire in modo più dettagliato il regime delle licenze, regolamentando soprattutto le ipotesi delle sopravvenienze, ossia dei casi in cui, ottenuta la licenza, si abbia poi l'apertura di luoghi sensibili, con pregiudizio della posizione dell'esercente.

Ancora, coerentemente con quanto previsto in Conferenza Unificata nella seduta del 7 settembre 2017, sarebbe indispensabile prevedere, sul territorio regionale, un'omogenea disciplina sulla distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco.

Ne discende quindi l'opportunità di compiere una riflessione sulla legge regionale, con l'istituzione di un Osservatorio presso la Regione, in modo da esaminare le rilevate criticità e valutare la reale efficacia della menzionata normativa nell'azione di prevenzione, cura e contrasto di un'emergenza sociale, quale quella del gioco d'azzardo patologico.

## L'innovazione nella PA locale

---

Al fine di migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione e l'offerta dei servizi pubblici ai cittadini, assume rilievo il tema dell'innovazione.

In tale prospettiva, attraverso l'azione della Consulta Innovazione e Smart Cities, l'Anci Piemonte ha negli ultimi anni avviato un coinvolgimento crescente delle amministrazioni locali su aspetti come il Piano banda ultralarga, lo sviluppo della connettività sul territorio, il Regolamento UE 679/2016 (GDPR).

Un profilo specifico di cui si sta occupando l'Associazione, insieme alla Città Metropolitana, il Comune di Torino ed altri comuni piemontesi, è la sperimentazione di forme di lavoro agile, grazie al sostegno del

Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Finanziato nell'ambito dell'Asse I Azione 1.3.5 del PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020, il progetto “Lavoro agile per il futuro delle PA” intende sviluppare un nuovo modello di organizzazione del lavoro, attento al benessere dei lavoratori e, al contempo, al mantenimento del livello qualitativo dei servizi erogati.

Attraverso il ricorso a strumenti di lavoro agile, quali lo smart working ed il co-working, si persegue infatti l'obiettivo di promuovere interventi di miglioramento organizzativo, per favorire l'erogazione dei servizi a vantaggio dei cittadini e sostenere una PA più efficiente e moderna, con l'abbattimento dei costi e l'aumento della produttività, oltre che della motivazione del personale.

In generale, anche le edizioni del premio “Piemonte Innovazione” hanno dimostrato come il nostro territorio stia manifestando una sempre più forte domanda di innovazione.

L'innovazione ormai non va meramente intesa come sinonimo di tecnologia, ma può e deve invece diventare uno strumento, un fattore abilitante per lo sviluppo delle realtà locali, soprattutto le più piccole, quelle periferiche e montane.

Va acquisita invero la consapevolezza che la stessa sia un elemento essenziale per favorire la competitività e la crescita dei territori, un'opportunità in più per migliorare la qualità dell'erogazione dei servizi pubblici e il connesso benessere /sviluppo delle comunità locali.

In quest'ottica, bisogna quindi prevedere uno specifico programma regionale di investimenti per le infrastrutture e i servizi digitali, così da garantire adeguati standards di innovazione in tutti i comuni e, per conseguenza, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti

i diritti civili e sociali su tutto il territorio. Investire, insomma, su risorse e competenze.

In proposito, come sottolineato nel documento prodotto per l'Assemblea odierna da Ires Piemonte, secondo l'indice adottato dall'Unione Europea per misurare il progresso digitale nei paesi - il DESI Index (The Digital Economy and Society Index) – nel 2018, il valore attribuito all'Italia è pari a 0,44, collocando il paese tra gli ultimi nel contesto europeo. Per il Piemonte, il valore dell'indice è poco più alto, assestandosi sullo 0,47.

Dunque, nonostante i passi avanti fatti negli ultimi anni, siamo ancora lontani da livelli di innovazione soddisfacenti e ciò rende indispensabile che si continui ad investire, su tutti i livelli, in risorse e competenze specifiche.

## Il turismo

---

Considerate le enormi potenzialità del territorio regionale dal punto di vista paesaggistico e culturale, anche il tema del turismo rappresenta un nodo essenziale.

In merito, con deliberazione della Giunta Regionale 23 novembre 2018, n. 40-7931, è stato approvato il documento contenente le linee di indirizzo per la redazione del Piano Strategico regionale del Turismo, quale risultato dello svolgimento del percorso degli Stati Generali del Turismo in Piemonte, che ha visto coinvolti i diversi attori pubblici e privati che operano in ambito turistico nel nostro territorio.

Anci Piemonte sostiene l'importanza di dar seguito alle richiamate attività, così da giungere alla stesura del piano regionale sul turismo, in



attuazione della programmazione nazionale finalizzata al raggiungimento di differenti obiettivi, tra cui, lo sviluppo di un modello di governance partecipato e integrato, l'innovazione e la specializzazione delle diverse risorse territoriali - con sostegno delle aree già mature dal punto di vista turistico, di quelle emergenti, nonché di quelle ad alto potenziale turistico, sebbene ancora inespresso - e, infine, il sostegno alla competitività dell'offerta territoriale.

## L'ambiente e il governo del territorio

---

La tutela dell'ambiente deve fungere da sfondo per ciascuna misura adottata dalle amministrazioni nell'interesse dei cittadini.

Sul tema, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs 155 del 2010, in attuazione della direttiva 2008/50/CE, relativa alla qualità dell'aria, è stato affidato il compito alle Regioni di predisporre o di adeguare i rispettivi Piani di miglioramento della qualità dell'aria, per adattarsi ai nuovi criteri europei previsti per il raggiungimento dei valori - limite di qualità dell'aria.

E, in tale direzione, con deliberazione del Consiglio regionale 25 Marzo 2019, n. 364 – 6854, è stato approvato il piano regionale di qualità dell'aria, ai sensi della legge regionale n. 43 del 2000.

Si registra con favore tale risultato e, tra le varie azioni, si sottolinea l'opportunità che si supporti, a livello regionale, l'adozione di regolamenti edilizi comunali integrati sull'aspetto della sostenibilità.

Tra le esigenze, si segnala altresì quella di intervenire con misure che non siano soltanto emergenziali e temporanee, ma di natura

strutturale. Soltanto in questo modo, sarà possibile incidere in maniera significativa su un tema complesso come quello della qualità dell'aria.

Sempre in ottica di tutela dell'ambiente, si apprezza anche l'attività di promozione per l'istituzione delle comunità energetiche, con la previsione della legge regionale n. 12 del 2018 (tra le prime in Italia sull'argomento), oltre che l'intervenuta legislazione sul riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana (legge regionale 16 del 2018). Il passo ulteriore, adesso, consiste nella previsione di una normativa sul contenimento di suolo, portando avanti quelle proposte già venute in rilievo nel corso della legislatura precedente (il Piemonte, nel 2017, ha registrato un consumo di suolo pari al 6,86%, solo di poco inferiore al valore medio di 7,65%, relativo invece al territorio nazionale).

Diviene infatti fondamentale perseguire la progressiva riduzione del consumo di suolo, per raggiungere un consumo pari a zero nel 2040, in conformità agli obiettivi e alle strategie definite a livello europeo.

Nel medesimo ambito, si menziona anche il Piano Paesaggistico Regionale, approvato con la Deliberazione del Consiglio regionale 3 ottobre 2017, n. 233 – 35836, quale strumento di tutela e promozione del paesaggio piemontese, rivolto a regolarne le trasformazioni e a sostenerne il ruolo strategico per lo sviluppo sostenibile del territorio.

Recentemente, poi, è stato approvato, con Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 4/R del 22 marzo 2019, l'apposito Regolamento attuativo, con cui la Regione ha definito le modalità per garantire l'adeguamento e la coerenza degli strumenti di pianificazione al Ppr.

Al riguardo, dovrebbe tuttavia essere superata la previsione in capo ai comuni di provvedere alla "revisione complessiva" dei relativi piani regolatori generali, con i connessi oneri, economici e procedurali -

particolarmente gravosi - prescindendo dal tipo di difformità rispetto al Ppr.

Andrebbero infatti, ad avviso di Anci Piemonte, distinte le ipotesi in cui, a seguito della verifica di conformità, risultino delle incongruenze marginali, tali per cui sia sufficiente che i comuni svolgano le opportune modifiche in occasione degli ordinari aggiornamenti e i casi, invece, di maggior contrasto con il Ppr, per cui risulti necessario, nel previsto termine di ventiquattro mesi, procedere ad una totale revisione degli strumenti urbanistici locali.

## Finanza locale e semplificazione amministrativa

---

Ci lasciamo alle spalle un decennio di tagli e vincoli, che non è ancora finito del tutto, visto che la spesa corrente è ancora in contrazione (-7,5%) nel 2018.

La manovra 2019 ha dato alcuni valori positivi al comparto degli enti locali, ma non riflette ancora bene la complessità delle problematiche in cui gli enti locali versano, limitandosi ad impegni relativi al solo versante degli investimenti, peraltro, per certi versi, discutibili.

I due temi che più ci paiono urgenti in questa fase sono la riduzione del peso del debito e il superamento delle criticità della perequazione sul Fondo di Solidarietà Comunale.

Per quanto riguarda il primo profilo, è necessario che il governo accordi strumenti di ristrutturazione per intercettare una nuova probabile caduta dei tassi di interesse e far risparmiare così le amministrazioni.

E'infatti sempre più sentita l'esigenza di individuare soluzioni utili a ridurre il costo del debito comunale, il cui peso sui bilanci colpisce enti di ogni dimensione.

La situazione oggi è tangibile più che mai, a causa degli elevati tassi di interesse – con connessi oneri da estinzione anticipata - oltre che dei minori margini di manovrabilità per effetto degli intervenuti tagli.

All'interno della manovra del 2019, sono contenute una serie di misure rilevanti in tal senso. Il riferimento è alla ristrutturazione dei mutui Mef gestiti da Cassa depositi e prestiti, un'operazione che permetterà l'applicazione dei tassi di interesse correnti, più favorevoli di quelli storici. Un'operazione senz'altro positiva, ma tuttavia di limitato respiro, considerato che il valore complessivo dei mutui coinvolti non supererà il miliardo e mezzo di euro, rispetto agli oltre trenta miliardi in capo alla Cassa Depositi e Prestiti.

Si auspica perciò che emergano risultati concreti all'interno del tavolo tecnico tra Governo ed enti locali, previsto dal "decreto semplificazioni" per affrontare anche il tema del debito.

Per gli enti di minor dimensione, l'ANCI nazionale ha anche chiesto in diverse occasioni la sospensione dei mutui con elevata incidenza sugli equilibri correnti di bilancio, nonché il rifinanziamento del fondo per l'attenuazione degli indennizzi legati all'estinzione anticipata, in modo da consentire la sostituzione di debiti pregressi con nuovi debiti, ma a tassi coerenti con le attuali condizioni più favorevoli.

Per quanto concerne il Fondo di Solidarietà Comunale, fino al 2015 esso veniva alimentato in parte con una quota del gettito comunale dell'IMU e in parte con un contributo statale. Quest'ultimo si è man mano ridotto a causa dei tagli disposti tra il 2011 e il 2015, fino a scomparire.

Come sottolineato infatti nella relazione del 28 marzo 2019 di Ifel per l'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del

federalismo fiscale, ad oggi la partecipazione dello Stato al FSC è addirittura negativa, perché l'applicazione dei tagli richiede annualmente una trattenuta IMU non ripartita tra i comuni e quindi acquisita al bilancio dello Stato, pari a 400 milioni di euro circa.

In tale contesto, diviene indispensabile un ritorno all'impianto previsto dalla Costituzione e dalla legge 42 del 2009, secondo cui la determinazione dei livelli essenziali dei servizi comunali è da finanziare con risorse statali.

Occorre, insomma, una revisione complessiva del sistema perequativo, richiedendo un sostegno statale e superando un modello di redistribuzione basato esclusivamente su risorse comunali e reintroducendo risorse statali a sostegno della perequazione, in coerenza con il principio costituzionale che vede il riequilibrio delle capacità di spesa degli enti territoriali come una funzione statale.

I comuni, grandi e piccoli - si pensi che il valore medio del solo effetto perequativo nel caso dei comuni fino a mille abitanti registra il valore più alto, aggirandosi su 26,5 euro pro capite - sono infatti penalizzati in modo diffuso dai criteri basati sui fabbisogni e sulle capacità fiscali standard.

E' necessario quindi un approfondimento del processo perequativo, per verificarne in modo preciso gli effetti ed apportare i necessari correttivi.

La semplificazione amministrativa rappresenta una delle priorità d'azione nei paesi OCSE. Negli ultimi anni, nel nostro ordinamento, pur essendoci stati diversi interventi normativi finalizzati a ridurre i vincoli burocratici sussistenti nel rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini, spesso, si è trattato di iniziative settoriali ed episodiche, estranee ad una logica di sistema.

Passo senz'altro significativo è stata l'approvazione, in Conferenza unificata lo scorso 25 luglio, del Patto per la Semplificazione 2019-2021,

con cui Governo, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni si sono impegnati per una politica di riforma della burocrazia, fondata su semplificazione e digitalizzazione, nella prospettiva di ridurre i tempi e i costi dei procedimenti amministrativi.

Tale accordo deve ora concretizzarsi, partendo dall'abbattimento dei mille vincoli ordinamentali e finanziari che tuttora gravano sul comparto e nel riconoscimento dello status degli amministratori dei comuni, delle città metropolitane e delle province.

## Il regime delle assunzioni di personale

Il regime delle assunzioni negli enti locali, negli ultimi dieci anni, è stato un autentico calvario: dal blocco del turn-over, passando per il limite del 25% poi progressivamente aumentato, la combinazione con i vincoli del patto di stabilità prima e del saldo non negativo di competenza poi, fino all'attuale disciplina che però non è ancora perfetta.

Molti sindaci dei grandi comuni lamentano ancora di non riuscire ad assumere, a causa dei residui vincoli che le regole sulla mobilità mantengono a carico del comparto.

Inoltre, l'art. 33 del decreto crescita ha nuovamente cambiato le carte in tavola, introducendo il criterio del "valore-soglia di sostenibilità finanziaria" da definire con un Decreto Ministeriale e che prevede un ennesimo calcolo, complesso da capire e da attuare.

Il valore soglia infatti è definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto di quelle la cui

destinazione è vincolata ed al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

Questo accade mentre, dall'altro lato, i cittadini domandano più sicurezza, più welfare, più servizi di contrasto alla povertà...quindi più personale negli organici pubblici – nello stesso momento in cui “Quota 100” accompagna in pensione almeno 400 dipendenti nel solo Comune di Torino e 5000 in tutto il Piemonte, con il picco di cessazioni dal servizio che sarà raggiunto entro il prossimo triennio. In merito al fenomeno dell'invecchiamento del personale, secondo i dati forniti da Ires Piemonte, dal 2003 al 2017, la quota di personale tra i 50 e i 59 anni nel comune di Torino è passata dal 24% del totale al 54%, mentre la quota del personale di età compresa tra 30-39 dal 22% al 7%.

Sul tema del personale, il Presidente dell'Anci ha tracciato la strada per una possibile soluzione: eliminare il riferimento al turnover e fissare la spesa per il personale al 30% della spesa corrente, riaprendo anche le graduatorie esistenti, per tamponare l'emorragia di personale dedicato ai servizi di front-office con il cittadino.

Nel complesso, andrebbe quanto prima semplificato il sistema delle facoltà assunzionali degli enti locali, per consentire il rafforzamento degli organici e l'efficienza degli apparati.

## Investimenti pubblici

---

Sul fronte degli investimenti, risultano esserci segnali di ripresa: +16% e + 14% in termini di cassa, rispettivamente nell'ultimo semestre 2018 e nel primo semestre 2019 in confronto agli stessi periodi dell'anno precedente.

Sono questi tutti segnali incoraggianti che non devono far sottovalutare, da un lato, l'importanza di un costante apporto di risorse statali e regionali, per integrare i margini degli enti e, dall'altro, la necessità di una forte semplificazione per ridurre la distanza tra la progettazione e la realizzazione delle opere.

Le note dolenti arrivano però sull'entità della compartecipazione statale agli investimenti e sulle regole di riparto dei soldi. Invero, pur registrandosi un sensibile incremento delle risorse erariali destinate agli investimenti comunali, per contribuire all'arresto di una tendenza che ha segnato, nel periodo 2010-2017, un crollo pari al 40%, le (poche) misure rivolte a favorire gli investimenti pubblici, che il Governo ha adottato in questi due anni, hanno tutte il medesimo tratto distintivo: sono fondi finanziati prevalentemente con la fiscalità generale che vengono assegnati agli enti locali (talvolta per il tramite delle Regioni), con criteri spesso discutibili di riparto e che costringono le autonomie a forzare i propri strumenti di autonoma programmazione, o a sacrificarli del tutto.

Le finalità per le quali questi soldi possono essere spesi sono perlopiù interventi di messa in sicurezza del territorio, o manutenzioni di strade, scuole, argini, ponti, etc.

Si pensi, in tale prospettiva, ad alcuni dei contributi sugli investimenti stanziati quest'anno dalla legge di bilancio, tra cui il consolidamento della misura prevista al comma 853 della legge di bilancio dello scorso anno per gli interventi relativi alle opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, con il finanziamento di 250 milioni di euro annui dal 2021 al 2025, 400 milioni per il 2026, 450 milioni annui dal 2027 al 2031 e 500 milioni, infine, per gli anni 2032 e 2033.

Parimenti, il comma 107 della legge di bilancio 2019 stabilisce il contributo "400 milioni", per la messa in sicurezza degli edifici pubblici



e del territorio e lo stanziamento - soltanto per i comuni fino a ventimila abitanti - di 400 milioni di euro per investimenti da destinare alla messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale.

Ancora, il contributo “500 milioni” è destinato all’efficientamento energetico e allo sviluppo sostenibile. Allo stesso modo, il “decreto crescita” (art. 30) stanZIA 500 milioni di euro per tutti i comuni italiani, con importo fisso differenziato sulla base della fascia demografica di appartenenza, da destinare alla realizzazione di investimenti nel campo dell’efficientamento energetico e dello sviluppo territoriale sostenibile, nonché per la messa in sicurezza degli edifici pubblici e del territorio.

Pertanto, ci si chiede se un modello siffatto di governo degli investimenti sia coerente con il bisogno di autonomia e di programmazione che hanno gli enti locali, tenuto conto tra l’altro che le misure indicate assicurano anzitutto ai piccoli comuni una dote di risorse aggiuntive, tralasciando, per certi versi, le esigenze degli enti di dimensione maggiore.

Non si dovrebbe piuttosto tornare a un principio di correlazione tra le entrate proprie degli enti locali e la loro capacità di investimento sui territori?

## Trasporto scolastico e altri servizi pubblici

---

Il servizio di trasporto scolastico è stato recentemente interessato da un vivace dibattito inerente la possibilità giuridica di proseguirne la contribuzione a carico delle finanze pubbliche.

Tale dibattito sembra in via di superamento grazie a recenti proposte legislative, ma resta un tema centrale dato il fatto che, in Piemonte, circa 17.900 bambini frequentanti la scuola primaria usufruiscono del servizio dello scuolabus, con un totale del 50,4% dei comuni che erogano il servizio (64% per i piccoli comuni). L'ampiezza e la capillarità del servizio sono di tale portata da rendere quantomai indispensabile la stabilizzazione del corpus normativo, al fine di dare certezza alle amministrazioni.

Non c'è però soltanto il servizio di trasporto scolastico a preoccupare gli amministratori, poiché esiste un'altra serie di apparenti disfunzioni nei rapporti finanziari tra Stato/comuni/utenti, che spesso si risolvono nell'apposizione di oneri a carico dei bilanci comunali sol perché cristallizzati da norme ormai superate ma tuttora in vigore.

Dalle spese per il funzionamento degli uffici giudiziari rimborsati solo parzialmente e con rateazione trentennale, a quelle per il servizio rifiuti delle scuole mai rivalutate da oltre un decennio, agli oneri per le mense scolastiche del personale statale, ai mancati trasferimenti dell'addizionale aeroportuale: gli esempi sono numerosi e rendono il bilancio comunale un ginepraio di partite dare-avere, comprese quelle nei confronti della regione.

## Europa

---

Ogni nuovo ciclo di Programmazione UE pone gli enti locali di fronte alla sfida di come accedere, o accedere meglio, ai finanziamenti europei.

Per gli enti che hanno già una buona esperienza alle spalle, si tratta soprattutto di capitalizzare le lezioni apprese dalla programmazione precedente, prepararsi per la nuova programmazione, migliorare la capacità istituzionale-amministrativa, aumentare l'impatto degli interventi finanziati e la visibilità nei confronti dei cittadini, integrare i risultati nelle politiche di sviluppo locale.

Per gli enti con poca, o nessuna, esperienza, si tratta di orientarsi tra le opportunità di finanziamento, comprendere il proprio ruolo potenziale, individuare i bisogni concreti su cui possono intervenire i finanziamenti UE e dotarsi delle competenze (o rafforzare quelle esistenti) per accedere e gestire i finanziamenti.

In entrambi i casi, per cogliere le opportunità derivanti dall'UE, occorre migliorare la capacità amministrativa e investire sulle competenze dei dipendenti delle amministrazioni. Ma occorre anche ragionare in termini di territorio e di bacini di interessi. In Europa vincono i territori che sanno fare rete al di là dei meri confini amministrativi e della ripartizione delle competenze; per questa ragione, oltre a continuare a investire sull'indispensabile capacity building per un migliore accesso ai finanziamenti UE, ANCI Piemonte auspica che:

- le Province, la Città metropolitana e i Comuni capoluogo assumano un ruolo di facilitatori della cooperazione, costruendo o consolidando le reti necessarie per l'accesso ai finanziamenti UE;

- sia valorizzato l'apporto degli enti locali nel processo di definizione della nuova Programmazione a livello regionale e all'interno dei gruppi di lavoro della Strategia macroregionale EUSALP;
- siano rafforzate forme di intercomunalità e relazioni tra aree urbane e zone montane, con processi di programmazione condivisa finalizzati a un miglior accesso ai finanziamenti UE;
- vengano introdotte semplificazioni, strumenti di supporto e assistenza tecnica per l'accesso ai finanziamenti europei, anche in favore dei comuni di piccole dimensioni che non dispongono di personale e di competenze specifiche in questo settore.