



Torino, 11 settembre 2020  
Prot. n. 287/2020

Al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali  
**Daide CROVELLA**  
e.mail: [cal@cr.piemonte.it](mailto:cal@cr.piemonte.it)

**Oggetto: scheda istruttoria e osservazioni sulla proposta di deliberazione n. 80/2020 “Documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2021-2023”**

Il provvedimento in esame rappresenta il documento di economia e finanza della Regione Piemonte, per il triennio 2021-2023.

Premessa un’analisi sul contesto di riferimento (**parte I**), con particolare riguardo all’emergenza sanitaria da COVID-19, la proposta di deliberazione indica gli indirizzi e gli obiettivi strategici della programmazione regionale.

Per quanto concerne il **contesto istituzionale**, si richiama il rapporto tra Stato e Regioni, caratterizzato negli ultimi anni da un irrobustimento dei controlli sulla gestione della spesa, in un’ottica continua di legislazione di emergenza, in virtù del coordinamento della finanza pubblica.

Ciò ha comportato, nel tempo, una evidente compressione dell’autonomia finanziaria sia regionale che locale, fino all’intervento della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018) che ha riconosciuto la possibilità dell’utilizzo dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato.

Tali principi sono stati recepiti con la legge n. 145/2018 in materia di equilibrio di bilancio degli enti territoriali (art. 1, c. 819, 820 e 824).

L’emergenza sanitaria in corso, dando avvio ad un periodo di diritto emergenziale senza precedenti, ha avuto ripercussioni anche sul rapporto tra Stato e Regioni, che necessita di rafforzarsi in termini di leale collaborazione.

Sul processo di attuazione di cui all’**art. 116, comma terzo, della Costituzione**, si evidenzia come la richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per la Regione Piemonte sia stata avanzata anche nella scorsa legislatura regionale. Nell’attuale legislatura, è stato previsto un assessorato dedicato per svolgere la

funzione di regia operativa di questo processo e si è provveduto, da un lato, ad integrare con alcune nuove funzioni le materie già oggetto di richiesta di autonomia differenziata, dall'altro, a prevederne altre, anche tramite il confronto avvenuto con il Consiglio delle Autonomie Locali.

Inoltre, ai fini dell'attribuzione di maggiore autonomia regionale, nel rispetto dei principi di autonomia finanziaria degli enti territoriali di cui all'art.119 Cost. e dell'art. 14 della legge n. 42/2009, si rende indispensabile un adeguato trasferimento di risorse per far fronte alle ulteriori funzioni riconosciute alla Regione. A tal riguardo, verrà richiesto che si proceda, anche in forma sperimentale, all'istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regione che individui modalità e criteri per definire l'attribuzione delle risorse.

Sul tema del **ruolo e funzioni del governo locale**, a seguito della mancata attuazione della riforma costituzionale, si sottolinea la situazione di incertezza in cui versano tuttora le Province, incertezza concernente sia il ruolo che le relative funzioni, anche rispetto ai rapporti con le Regioni e i Comuni. In siffatto contesto, si ritiene di dover ragionare sulla modifica dell'attuale forma di elezione indiretta degli organi di governo degli enti intermedi.

Sulla **semplificazione dei rapporti e delle politiche territoriali**, al fine di perseguire l'efficacia del sistema di governo regionale, occorre legiferare con tempestività, trasparenza e omogeneità, con l'adozione di meccanismi che rendano più efficace il coordinamento tra le varie amministrazioni.

Soprattutto a seguito dello stato emergenziale, si è palesata ancor di più l'esigenza che la pubblica amministrazione adotti nuovi strumenti di analisi, che portino ad un generale ripensamento della burocrazia. Per far ciò, bisogna investire su personale tecnicamente preparato per riorganizzare l'apparato amministrativo nel suo complesso.

In proposito, sempre nella medesima prospettiva, il coordinamento tecnico delle Regioni nell'ambito delle proposte di semplificazione per l'avvio della ripresa in seguito all'emergenza da COVID-19 ha ritenuto che debbano essere introdotte nuove norme soltanto quando non risulti possibile agire in via sub-legislativa, con programmi concordati di attuazione delle disposizioni vigenti.

Si riconosce poi l'urgenza di attuare programmi di politica istituzionale delle autonomie che affrontino un nucleo minimo di obiettivi, tra cui l'efficacia delle politiche legislative, la tenuta finanziaria del sistema e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, attraverso nuove procedure di determinazione della spesa pubblica.

Per conseguenza, diviene fondamentale rivedere il rapporto con gli enti locali, “*nel quale la Regione dovrà porsi come facilitatore e non come ostacolo*”.

In questa direzione, la Regione dovrà riappropriarsi di un ruolo di programmazione e coordinamento, con strumenti utili a supportare le diverse istanze che provengono dai territori.

L'intenzione è quindi di assicurare a Comuni, Province e Città Metropolitana la capacità di gestire e amministrare, in virtù del principio di sussidiarietà.

In un territorio con numerosi comuni, per la maggior parte sotto i 5.000 abitanti, come il Piemonte, centrale è il tema dell'**esercizio associato delle funzioni comunali**.

Si ribadisce comunque la più assoluta indipendenza e valutazione da parte di ogni singolo Comune per l'eventuale gestione in forma associata delle funzioni, come recentemente sancito dalla Corte Costituzionale. E' esclusa ogni forma di imposizione delle funzioni associate ed è garantito pari sostegno economico alle varie forme di governance liberamente scelte dai Comuni.

Sull'argomento, la disciplina è affidata alla l.r. n. 11/2012 che ha anticipato l'impianto legislativo della l. n. 56/2014, per quanto riguarda la possibile scelta tra lo strumento aggregativo dell'unione e della convenzione.

In materia, ad avviso della Regione Piemonte, agli enti di area vasta la legge dovrebbe attribuire un nucleo di funzioni comuni su tutto il territorio nazionale e altre funzioni peculiari, orientando il sistema verso modelli differenziati quale riflesso delle diverse caratteristiche dei territori interessati.

Soltanto così, sarà possibile riaffermare principi fondamentali come quello di differenziazione e di adeguatezza.

Si renderà pertanto indispensabile una revisione del processo di attuazione dell'esercizio associato delle funzioni, delle correlate scelte compiute dai Comuni e monitorate dalla Regione con i procedimenti stabiliti dalla legge.

Riguardo la posizione della Regione sui temi dell'**innovazione**, essa si sostanzia nell'assunzione del ruolo di Soggetto Aggregatore Territoriale per il Digitale (SATD). Tale ruolo comporta azioni di comunicazione verso la pubblica amministrazione locale, volte ad informare e sensibilizzare gli enti sulle tematiche emergenti del digitale e dell'innovazione, in modo da favorire lo sviluppo di competenze, oltreché la messa a disposizione di piattaforme abilitanti e servizi trasversali, infine, la costituzione di gruppi di lavoro congiunti su ambiti tematici.

Sempre all'interno del contesto istituzionale, rileva l'**efficientamento della struttura regionale e la semplificazione**.

La pandemia ha accentuato la necessità di fornire risposte efficaci alle istanze di semplificazione provenienti dal tessuto produttivo dei territori.

Oltre alle misure di tipo finanziario, le Regione è chiamata a compiere quindi uno sforzo di semplificazione amministrativa e normativa che renda più incisivo il percorso di ripresa, che non potrà prescindere da un confronto tra gli operatori istituzionali e economici presenti sul territorio, partendo dall'ascolto degli organismi di rappresentanza della società civile, degli ordini professionali, delle associazioni di categoria economiche e dei sindacati, in modo da recepire utili indicazioni, segnalazioni e proposte di correttivi.

In riferimento agli indirizzi e agli obiettivi strategici della programmazione regionale (**parte II**), si segnala anzitutto il programma "*Riparti Piemonte*", approvato dalla Giunta regionale con D.G.R. n. 2-1312 del 4 maggio 2020 e relativo alla riprogrammazione di fondi europei e regionali per il biennio 2020/2021, al fine di agevolare la ripresa produttiva dopo il fermo delle attività economiche imposto dalla crisi epidemiologica.

Per rendere proficua la fase della ripresa, si investirà sui punti di forza del Piemonte, tra cui la vocazione manifatturiera, basata su filiere produttive altamente competitive, il settore agro-alimentare, la ricchezza del patrimonio culturale e turistico, l'eccellenza del sistema universitario.

Alla semplificazione normativa e alla riduzione degli adempimenti, si accompagneranno azioni per la tutela dell'occupazione, attraverso ammortizzatori sociali e interventi per assicurare la liquidità necessaria all'operatività delle imprese (in tal senso, l'implementazione della sezione Piemonte del Fondo Unico di Garanzia). Ancora, si agirà per la difesa del tessuto di PMI, microimprese e associazioni nei settori più colpiti, per consentire la ricostruzione dell'immagine internazionale del territorio e dei prodotti piemontesi, nella prospettiva della promozione del "*made in Italy*".

Gli obiettivi della programmazione regionale verranno perseguiti attraverso una strategia articolata su tre assi di intervento, declinati poi in specifiche misure.

Il primo asse riguarda la "*burocrazia zero*", al fine di migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, tramite la semplificazione dell'ordinamento regionale in una pluralità di settori.

Il secondo asse contiene azioni immediate di supporto alle imprese e alle famiglie, all'interno del Piano di competitività del Piemonte, così come rivisto. In quest'ottica, la Regione Piemonte è intervenuta con la l.r. n.

12/2020, “*Primi interventi di sostegno per contrastare l'emergenza da Covid-19*”, con cui ha adottato misure finanziarie per favorire il riavvio delle attività produttive sospese e con la l.r. n. 13/2020, “*Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19*”. Entrambi i provvedimenti hanno consentito lo stanziamento di 820 milioni di euro.

Il terzo asse è dedicato ai nuovi strumenti messi a disposizione di imprenditori e famiglie nel rapporto con la Regione. A titolo esemplificativo, si pensi ai contributi diretti alle famiglie in difficoltà escluse dagli ammortizzatori sociali, ai fondi aggiuntivi per la didattica a distanza, al sostegno per il pagamento degli affitti e delle rette delle scuole dell'infanzia, al sostegno per i centri diurni per disabili. Per le imprese e i lavoratori autonomi, sono stati previsti diversi contributi, un fondo di garanzia, supporti finanziari per l'acquisizione di aziende o per la ristrutturazione del debito, contributi a fondo perduto per le nuove attività.

Nell'ambito della cultura e del turismo, la Regione è intervenuta con bandi per la promozione di eventi turistici, con un contributo aggiuntivo alle pro-loco per la comunicazione degli eventi, infine, con un apposito Fondo Turismo per sostenere gli investimenti successivi al periodo emergenziale.

In materia di commercio e artigianato, si è stanziato un fondo unico per supportare gli investimenti per lo sviluppo, l'ammodernamento e l'innovazione dei processi produttivi, nonché la qualificazione e la formazione dei lavoratori.

Nel settore dell'agricoltura, si è pensato ad aiuti per le imprese agricole, anche per favorirne l'innovazione e la competitività, oltreché la promozione dei prodotti nei mercati locali e a misure in favore dei giovani che intraprendono le attività del settore.

Per quanto riguarda l'ambiente, sono state introdotte misure per migliorare la raccolta differenziata e il riciclaggio dei rifiuti, il rinnovo dei veicoli, l'efficienza del patrimonio edilizio, nonché per tutelare l'ambiente agricolo.

L'area di governo interessata al sistema regionale complessivo delle autonomie locali è quella dedicata alla “**presenza istituzionale**” (paragrafo 3.3.8), che include politiche di promozione e sviluppo degli enti.

In proposito, la missione sulle “*relazioni con le altre autonomie territoriali e locali*” per il triennio 2021-2023 prevede erogazioni alle amministrazioni territoriali e locali per “*finanziamenti non riconducibili a specifiche missioni, per trasferimenti a fini perequativi, per interventi in attuazione del federalismo fiscale di cui alla legge delega n. 42/2009*”, nell'intento di creare una “*Regione amica dei sindacati*”, supportandone le istanze.

La parte finale del documento (**parte III**) concerne il quadro della **finanza regionale**, partendo dalla constatazione che la crisi epidemiologica ha condizionato la previsione macroeconomica del DEF 2020, costruita in base all'ipotesi che l'impatto economico dell'epidemia si esaurisca completamente nel primo trimestre del 2021. In tale scenario di incertezza, il DEF 2020 aggiorna i dati macroeconomici del 2020 e le proiezioni del 2021.

Per quanto attiene, nello specifico, alla **dinamica delle entrate tributarie**, le previsioni sugli andamenti di alcune delle principali variabili macroeconomiche e fiscali, sia regionali che nazionali, hanno consentito una revisione delle simulazioni contenute nel precedente schema di DEFR (2019-2022), che tengono tuttavia conto soltanto parzialmente degli effetti generati dalla pandemia sugli imponibili su cui sono calcolati i gettiti delle manovre regionali.

Il quadro informativo fornito nelle tabelle presenti nel documento analizzato deve quindi essere letto come una sintesi dei risultati dell'applicazione delle previsioni attualmente disponibili a livello regionale, soggetta a revisioni nei prossimi mesi, in occasione della nota di aggiornamento.

Tra gli obiettivi strategici si annovera il **contrasto all'evasione** dei tributi, finalizzato anche al recupero di risorse a favore del bilancio regionale.

In questi anni, l'attenzione si è concentrata soprattutto sulla tassa automobilistica regionale, con risultati rilevanti in termini di gettito recuperato.

Con l.r. n. 24/2016, sono state disciplinate forme di incentivazione a favore dei Comuni che collaborano all'accertamento dei tributi regionali e al contrasto all'evasione fiscale. Attualmente, ai Comuni che partecipano all'accertamento fiscale dei tributi regionali è attribuita una quota pari al 50% delle maggiori somme rimosse a titolo definitivo dalla Regione e dai soggetti incaricati.

All'interno della **manovra correttiva e gestione del debito**, per il riassorbimento del disavanzo, si prende atto che i conti regionali risultano gravati nel prossimo triennio da un rilevante stock di debito, che comporta per il 2021, tra parte capitale e parte interessi, il rimborso di circa 542 milioni di euro.

A ciò devono aggiungersi gli impegni derivanti dai disavanzi delle precedenti legislature, il cui percorso di riassorbimento impegnerà il bilancio regionale fino al 2044. Il processo di risanamento finanziario si baserà su una manovra sinergica di riduzione della spesa e di recupero delle entrate, specialmente quelle tributarie evase.

In ambito di **contenimento della spesa**, uno dei primi atti adottati dalla attuale Giunta regionale, con D.G.R. 13-239 del 6 settembre 2019, è stato l'istituzione di un "Comitato tecnico per l'analisi e la valutazione della spesa non sanitaria della Regione Piemonte", per la ridefinizione dei programmi di spesa delle direzioni regionali e per perseguire l'attività di *spending review* sulla gestione delle risorse pubbliche.

La ridefinizione dei programmi di spesa porta alla predisposizione e all'attuazione di un Piano di attività che il Comitato presenta annualmente alla Giunta regionale per la relativa approvazione. L'attività di analisi e valutazione della spesa pubblica da parte del Comitato ha come scopo principale quello di individuare misure di risparmio fondate su una valutazione di sistema della spesa pubblica regionale non sanitaria, che ne individui sia le priorità che i meccanismi di controllo.

Il Piano di attività 2020 presentato dal Comitato vede il coinvolgimento delle direzioni regionali, per la conferma delle risultanze dell'attività svolta dal Comitato con riferimento a ciascun semestre dell'anno.

Per la **gestione del debito** della Regione Piemonte, l'emergenza sanitaria ha determinato un impegno finanziario straordinario.

A tal proposito, con nota n. 02062808 del 14 maggio 2020, la Cassa Depositi e Prestiti ha dato disponibilità alla rinegoziazione di alcuni prestiti concessi a favore della Regione Piemonte (la rinegoziazione è stata autorizzata con D.G.R. n. 1-1466 del 3 giugno 2020).

Un'altra misura per sostenere la riduzione delle entrate e le maggiori spese conseguenti agli effetti prodotti dalla crisi epidemiologica è rappresentata dall'Accordo Quadro sottoscritto il 6 Aprile 2020 tra Associazione Bancaria Italiana (ABI), ANCI e UPI.

La Regione Piemonte, sul punto, ha formalmente richiesto la medesima operazione agli Istituti con cui sono ancora in essere posizioni debitorie, Dexia Crediop, Monte dei Paschi di Siena e Intesa Sanpaolo.

§

Per quanto concerne il merito del documento, si osserva anzitutto con favore lo sforzo significativo compiuto per l'adeguamento della programmazione regionale al contesto emergenziale.

Parimenti, si apprezza l'adattamento delle previsioni del gettito tributario basate su modelli econometrici, al fine di poter tener conto, anche se parzialmente, degli effetti generati dall'emergenza sanitaria da COVID-19. Ciononostante, le previsioni sulle entrate appaiono sovrastimate rispetto all'impatto che la crisi epidemiologica potenzialmente avrà sul gettito tributario e scollegate dagli stanziamenti reali di bilancio.

Si segnala poi la carenza di cifre collegabili alla sessione di bilancio. Come le precedenti edizioni del documento, emerge infatti la difficoltà di comparare il DEFR al bilancio di previsione.

Sul punto, sarebbe opportuno – onde evitare di pregiudicare la capacità programmatica del DEFR - poter disporre quanto prima e comunque all'avvio della sessione di bilancio di una tabella di raccordo, che possa illustrare la correlazione tra gli obiettivi posti con il DEFR e le somme poi indicate in bilancio. E' inoltre necessario richiamare nuovamente la necessità che lo schema di bilancio sia presentato in tempo utile per essere approvato entro il prossimo 31 dicembre e che sia accompagnato da una nota di aggiornamento del Defr che consenta di cogliere l'evoluzione della situazione emergenziale in atto. Non sarebbe più accettabile, in questo contesto, il differimento della scadenza per l'approvazione del preventivo e il conseguente avvio dell'esercizio provvisorio.

Riguardo il contesto istituzionale, si evince una visione poco aggiornata del sistema degli enti locali, che non prende atto dell'attuale ruolo delle Province piemontesi e della Città metropolitana di Torino, in particolare, degli sviluppi successivi alla l. n. 56/2014. Si fa riferimento, a titolo esemplificativo, al processo intervenuto sulle funzioni del trasporto pubblico locale, delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale, nonché della materia ambientale.

Anche sul versante dei piccoli comuni e sulla gestione associata delle funzioni, si evidenzia la necessità di un aggiornamento del documento rispetto ai recenti arresti della giurisprudenza costituzionale secondo cui *“la disposizione che impone ai Comuni con meno di 5.000 abitanti di gestire in forma associata le loro funzioni fondamentali è incostituzionale là dove non consente ai Comuni di dimostrare che, in quella forma, non sono realizzabili economie di scala e/o miglioramenti nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento”* (Corte cost. 33 del 2019).





L'occasione è gradita per inviare i migliori saluti.

Presidente ANCI Piemonte  
Andrea Corsaro

Presidente UNCEM Piemonte  
Lido RIBA

Presidente ANPCI  
Franca BIGLIO

Presidente ALI Piemonte  
Federico BORGNA

Arrivo: AOO CR, N. Prot. 00013677 del 11/09/2020



Prot. n. 64833/2020

Torino, 23/9/2020

### Al Consiglio delle Autonomie Locali

#### **Osservazioni al Documento di Economia e Finanza Regionale – Allegato 1 Analisi della Seconda Sezione dell'Allegato 1 riferita a Obiettivi strategici in campo Territoriale,**

Gli obiettivi strategici individuati a livello regionale, coinvolgenti le attività di competenza della Città Metropolitana di Torino, sono condivisibili e sono già oggetto di incontri e confronti con i vari Uffici Regionali.

Preme sottolineare alcuni aspetti specifici:

- Sulle tematiche varie relative ad investimenti per interventi infrastrutturali specifici di sviluppo e messa in sicurezza occorrono risorse certe, definite e tempistiche fissate
- Tema centrale è lo sviluppo della mobilità ciclabile e lo sviluppo delle piste ciclabili connesse: occorre che sia definito a livello regionale e provinciale un Catasto ciclabile che individui proprietari e Enti gestori (attualmente su tante tratte regna una confusione di competenza)
- Tema retrocessione Strade ANAS: occorre che si concluda al piu' presto il processo in itinere
- Tema centrale è la definizione e lo sviluppo di un sistema Autorizzativo Unico con piattaforma informatica dei Trasporti Eccezionali (tema già in discussione presso i vari Uffici Regionali e Provinciali)
- Tema Centrale è la definizione di risorse destinate e specifiche per il Tema AINOP – Anagrafe Opere Arte (controllo e verifica delle infrastrutture e opere d'arte)

IL VICESINDACO METROPOLITANO

Marco Marocco