

Deliberazione della Giunta Regionale 10 gennaio 2018, n. 1-6323

Documento di primi indirizzi della Giunta regionale per l'avvio del confronto con il Governo finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione.

A relazione del Presidente Chiamparino:

Considerato che:

l'articolo 116 della Costituzione al terzo comma consente di definire, sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata, "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal comma 2 del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)";

il contesto economico, demografico e istituzionale del Piemonte induce alla sperimentazione di forme e condizioni particolari di autonomia e che l'ottenimento dei maggiori spazi di intervento consentiti dalla Costituzione può rappresentare la premessa per un rilancio socio-economico del suo territorio;

il Governo è già impegnato nel confronto su analoghe istanze;

nell'individuazione delle materie rispetto alle quali proporre l'avvio di un confronto con il Governo, si sono seguiti i seguenti criteri:

- a) funzionalità delle stesse alle scelte strategiche per lo sviluppo economico e territoriale che la Regione intende perseguire;
- b) riunificazione di competenze di alcune materie che solo parzialmente sono state attribuite all'intervento legislativo regionale;
- c) raggiungimento di obiettivi di semplificazione nel rapporto tra Pubblica Amministrazione cittadino e tra Pubblica Amministrazione ed imprese;
- d) individuazione di specificità nel contesto della programmazione ed erogazione di servizi in relazione soprattutto al contesto demografico;

sulla base dei criteri sopraindicati, si è ritenuto di individuare, con riserva di integrazione, le seguenti materie:

- 1) Governo del territorio, beni paesaggistici e culturali;
- 2) Politiche attive del lavoro, istruzione e formazione;
- 3) Politiche sanitarie;
- 4) Politiche per la montagna;
- 5) Coordinamento della finanza pubblica;
- 6) Ambiente;
- 7) Previdenza complementare finalizzata alla non autosufficienza;
- 8) Rapporti internazionali e con l'Unione europea e Commercio con l'estero;

il confronto dovrà comprendere anche una valutazione degli aspetti finanziari connessi;

visto l'articolo 116 della Costituzione;

visti gli articoli 2,3,4 dello Statuto regionale;

la Giunta regionale, unanime,

delibera

-di approvare il “Documento di primi indirizzi della Giunta regionale per l’avvio del confronto finalizzato all’acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’articolo 116, comma terzo, della Costituzione”, di cui all’allegato A, che costituisce parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

-di dare mandato al Presidente della Giunta regionale di avviare il confronto con il Governo sui contenuti del Documento, con facoltà di procedere ad eventuali integrazioni o modifiche, tenuto conto che la fase di negoziazione sarà avviata sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio regionale.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte ai sensi dell’art. 61 dello Statuto e dell’art. 5 della L.r. 22/2010.

(omissis)

Allegato

DOCUMENTO DI PRIMI INDIRIZZI DELLA GIUNTA REGIONALE PER L'AVVIO DEL CONFRONTO FINALIZZATO ALL'ACQUISIZIONE DI ULTERIORI FORME E CONDIZIONI PARTICOLARI DI AUTONOMIA AI SENSI DELL'ARTICOLO 116, COMMA TERZO, DELLA COSTITUZIONE

1. Qual è il contesto economico e sociale della Regione Piemonte

Al fine di comprendere le motivazioni delle accresciute competenze legislative ed amministrative richieste dal presente documento, si vuole preliminarmente inquadrare la situazione economica, demografica e istituzionale della Regione Piemonte con lo scopo di meglio comprendere ragioni ed obiettivi che sono alla base del presente documento.

Le sfide per il sistema economico piemontese nel medio periodo

Il Piemonte costituisce un'area avanzata a rilevante vocazione industriale, sottoposta ad un intenso processo di ristrutturazione in seguito alla globalizzazione e alla crisi economica seguita al biennio 2007-2008.

Se l'evoluzione congiunturale denota una ripresa che si sta rafforzando, le tendenze del medio periodo non sono univoche e denotano punti di forza della regione che la crisi ha sottoposto a stress. In un recente rapporto della Banca d'Italia si analizza la notevole performance che le esportazioni regionali hanno manifestato nel periodo che segue la crisi, denotando una capacità reattiva del sistema produttivo regionale in una situazione di forte compressione della domanda interna avvenuta come riflesso del consolidamento delle finanze pubbliche. Nel complesso del periodo 2005-2016, il volume dei beni venduti all'estero - che la Banca d'Italia stima deflazionando le esportazioni regionali con gli indici nazionali dei prezzi alla produzione dei beni esportati in ciascun settore - è aumentato del 26,6%. Tale risultato è, tuttavia, di molto inferiore alla domanda potenziale che si presenta nella regione (39,9%). Tale divario si è progressivamente ridotto a partire dal 2010, per tornare nuovamente ad ampliarsi nel 2016. Tra il 2010 e il 2016 la crescita delle esportazioni a prezzi costanti è stata sospinta dalla chimica, dai macchinari e, soprattutto, dagli autoveicoli. Sotto il profilo geografico, la dinamica è stata sostenuta dal forte incremento delle vendite al di fuori dell'area dell'euro, superiore a quello della domanda potenziale (in base allo sviluppo dei mercati di riferimento); tale andamento riflette sia la ricerca di nuovi mercati da parte degli esportatori regionali sia, più di recente, il recupero di competitività riconducibile al deprezzamento dell'euro. L'espansione delle vendite all'interno dell'eurozona è stata invece più debole rispetto a quella della corrispondente domanda potenziale.

In tema di capacità innovativa, l'Innovation Scoreboard della Commissione europea del 2017 rivede la posizione del Piemonte alla luce di nuovi indicatori - di competenze, formazione e capacità brevettuale - colloca il Piemonte in una posizione mediana nel conteso delle regioni europee in termini di capacità innovativa (Moderate + Innovator) nella scala assunta dallo studio, una posizione che, tuttavia, si è leggermente rafforzata negli ultimi anni.

Fa osservare la Banca d'Italia che nel periodo 2009-2016 in Piemonte gli scambi a maggiore contenuto tecnologico fra i servizi alle imprese (informatica, compensi d'uso della proprietà intellettuale, architettura, ingegneria e tecnica, ricerca e sviluppo) sono stati complessivamente circa la metà delle esportazioni regionali di servizi alle imprese e oltre un terzo delle importazioni complessive della regione. A differenza della media nazionale, la bilancia tecnologica in Piemonte ha registrato un surplus, riconducibile principalmente ai servizi di architettura, di ingegneria e tecnici e a quelli legati alla ricerca e sviluppo. L'UE ha mediamente coperto il 46% delle esportazioni e il 70% delle importazioni di tecnologia della regione. Gli Stati Uniti sono stati il principale partner per le vendite, seguiti da Germania e Brasile: Germania, Francia e Regno Unito sono invece stati i più importanti fornitori.

Alcuni dati segnalano difficoltà da parte del sistema produttivo nello sviluppare processi di investimento innovativi diffusi nel territorio.

Sebbene vi sia stato un rilevante processo di selezione imprenditoriale, come indicato dai dati sulle imprese in regione, ovvero una diminuzione assoluta di 30.157 unità nel periodo 2009-2016 (di cui 7.524 nel biennio 2014-2016) e, nell'ambito del comparto manifatturiero, una diminuzione pari a 5.352 imprese tra il 2009 ed il 2016 (-1.078 nel più recente biennio), alcune criticità sembrano persistere in merito alla capacità competitiva esprimibile dal sistema produttivo uscito dalla crisi. La rilevazione comunitaria sull'innovazione nelle imprese (CIS) denota una rilevante contrazione nel numero di imprese che hanno effettuato attività innovativa. Il numero di imprese con attività innovative diminuisce del 16,2%, con percentuale più elevata per le imprese che svolgono attività innovativa di prodotto e/o processo o che hanno effettivamente realizzato innovazioni di questo tipo nel biennio; inoltre, si riduce del 16,4% la spesa delle imprese per l'attività innovativa (dell'8,9% se parametrata agli addetti).

Tra le cause di questa contrazione, potrebbe indicarsi una minor propensione delle imprese ad investire a causa della maggior fragilità economica e finanziaria, soprattutto delle PMI. Infatti, le migliorate condizioni del credito (riduzione del costo del debito per le imprese) non si sono tradotte in maggiori disponibilità di finanziamenti se non per le imprese in bonis, mentre la persistenza di un ampio stock di sofferenze, la cui formazione appare solo ora in ridimensionamento ma non ancora esaurita, impedisce l'accesso al credito da parte di una vasta componente del sistema produttivo. Peraltro, come fa osservare la Banca d'Italia, nel 2016 è proseguito il calo del numero di procedure fallimentari delle imprese piemontesi. Quelle relative alle sole società di capitali, rapportate al numero di imprese presenti sul mercato, si sono ridotte in misura più marcata rispetto sia al resto del Paese sia al Nord Ovest; l'insolvency ratio si è così riportato su livelli analoghi a quelli della macroarea di appartenenza, pur rimanendo superiore a quello medio nazionale. All'andamento ha contribuito l'ulteriore miglioramento nel comparto manifatturiero e in quello dei servizi (mentre si assiste ad un peggioramento per il comparto edile).

Le imprese sopravvissute al lungo periodo di crisi presentano una maggior solidità. Da un'analisi condotta dalla Banca d'Italia nel 2015, la redditività operativa risulta cresciuta per il terzo anno consecutivo; inoltre, nel 2016 è proseguito il miglioramento delle condizioni finanziarie delle imprese; il grado di indebitamento delle aziende è ulteriormente ridotto e le disponibilità liquide sono aumentate rispetto all'anno precedente.

Emerge un quadro del sistema produttivo regionale in grado di muoversi nel nuovo contesto competitivo con innegabili punti di forza, anche se fortemente ridimensionato nella sua consistenza e bisognoso di strategie e politiche di supporto per affrontare le trasformazioni che la nuova ondata di innovazione tecnologica comporta. Si può in proposito citare uno degli obiettivi di medio periodo della regia regionale, ovvero la Strategia per la Specializzazione Intelligente del Piemonte¹, che guida gli interventi nell'attuale ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei. Questa mira a consolidare i punti di forza del sistema produttivo regionale, avviando un'efficace trasformazione dei settori industriali tradizionali, favorendo la scoperta di settori nuovi o emergenti, sostenendo nuove idee, prodotti, servizi e modelli che rispondano anche con maggiore efficacia ai bisogni sociali; la strategia è volta a promuovere l'innovazione tanto del sistema produttivo, per trasformare e/o rafforzare i settori della tradizione industriale piemontese e nelle aree di specializzazione ad alto valore aggiunto, quanto nell'ambito della salute, per rispondere ai cambiamenti demografici e ai nuovi bisogni della società.

L'andamento del mercato del lavoro

L'andamento del mercato del lavoro nel 2016 conferma l'inversione di tendenza avviatasi nel 2014 con una crescita, peraltro contenuta nello 0,5%, pari a 20 mila occupati aggiuntivi, inferiore sia alla media nazionale che a quella del Settentrione. La rilevazione dell'indagine ISTAT sul mercato del lavoro mette in evidenza una dinamica positiva in tutti i trimestri dell'anno. La dinamica occupazionale nei servizi ha contribuito al risultato complessivo con un aumento del 1,7%, pari a

¹ La Strategia per la Specializzazione Intelligente del Piemonte, che guida gli interventi regionali nell'attuale ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei, è indirizzata a promuovere l'innovazione nei settori della tradizione industriale piemontese - ovvero le aree di specializzazione dell'Aerospazio, Automotive, Chimica Verde/Cleantech, Meccatronica, Made in - e nel settore della salute e dell'assistenza.

19 mila occupati aggiuntivi, accentuando la tendenza positiva che aveva caratterizzato il 2015: nelle attività commerciali l'evoluzione positiva si rafforza con un aumento del 3,3% - 11 mila occupati aggiuntivi, tutti nel lavoro dipendente - ed anche nelle altre attività dei servizi si registra un aumento (+1%) di circa 8 mila unità quasi totalmente nell'ambito del lavoro autonomo, invertendo la tendenza alla contrazione che contraddistingueva l'andamento occupazionale in questi settori. Dalle rilevazioni emerge anche come l'industria in senso stretto abbia avuto un aumento dello 0,7%, inferiore quanto rilevato nel 2015, a causa della contrazione del lavoro autonomo.

Tabella 1. Occupati in Piemonte

Occupati in Piemonte (dati in migliaia e var. %)									
Settore di attività	2015			2016			Var. %		
	Dipendenti	Indipendenti	Totale	Dipendenti	Indipendenti	Totale	Dipendenti	Indipendenti	Totale
Agricoltura	15	44	59	16	46	62	5,7	5,3	5,4
Industria	466	107	573	472	91	563	1,2	-15,2	-1,8
di cui:									
In senso stretto	404	52	456	415	45	460	2,7	-14,1	0,7
Costruzioni	62	55	117	57	46	103	-8,0	-16,2	-11,9
Servizi	858	308	1.167	872	314	1.186	1,6	1,8	1,7
di cui:									
Commercio Alb.Rist.	195	136	331	208	134	342	6,7	-1,5	3,3
Altri servizi	663	173	836	664	180	844	0,1	4,3	1,0
TOTALE	1.339	459	1.799	1.360	451	1.811	1,5	-1,9	0,7
Fonte:Elaborazione ORML su dati ISTAT									

Una consistente contrazione occupazionale colpisce il settore delle costruzioni nel quale, già nel 2015, sembrava essersi esaurita la caduta dell'occupazione: la diminuzione degli occupati riguarda soprattutto, ma non solo, il lavoro autonomo. Nel 2016 si riduce ulteriormente il numero medio delle persone in cerca di occupazione di 18 mila unità, con una diminuzione rilevante che porta il tasso di disoccupazione al 9,3%, così ridotto di un punto percentuale rispetto al 2015. Il tasso di disoccupazione piemontese permane più elevato rispetto alla media delle regioni settentrionali (7,6% nel 2016) e si colloca poco al di sotto della media nazionale (11,7%), anche se la forbice rispetto a quest'ultima risulta diminuire. A sottolineare le persistenti difficoltà del mercato del lavoro nel primo semestre del 2017, la dinamica occupazionale interrompe il percorso espansivo e mostra una contrazione (-0,4%) che si origina nell'edilizia e nei servizi non extra commerciali. Più intensa la variazione congiunturale per il settore agricolo e dei servizi. In quest'ultimo caso nel 2015-2016 la variazione percentuale è stata di poco inferiore al 3,5% per il settore della ristorazione e alberghiero, a conferma del quadro di medio periodo individuato nella sezione precedente, mentre per gli altri servizi la dinamica è stata pari all'1%.

Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione, si registra durante il periodo 2008-2016 un aumento di poco più di quattro punti percentuali (dal 5,1% del 2008 al 9,3% del 2016). Ciò grazie all'inversione della tendenza nell'ultimo biennio che ha condotto ad una sua riduzione, di cui ha beneficiato - sebbene in termini ancora contenuti - la classe più colpita dalla crisi, ossia i giovani tra i 15 e i 29 anni. Si ricorda che il picco del tasso di disoccupazione nel territorio piemontese per quest'ultima classe era pari nel 2014 al 29,3% contro l'11,3% aggregato. Nel 2016 si riduce il tasso di disoccupazione giovanile al 24,3%.

Le condizioni economiche delle famiglie piemontesi

Le rilevazioni campionarie periodiche ISTAT e il progetto EU-Silc avviato nel 2014 forniscono informazioni sul reddito disponibile² dei residenti e delle famiglie nei paesi europei e nelle singole regioni.

Nel periodo 2009-2015 si è avuta una contrazione complessiva del reddito familiare, pari a -9% in termini reali per le famiglie residenti al Nord e -12% nel Mezzogiorno. Tuttavia gli ultimi due anni del periodo registrano un'inversione del trend negativo, con il reddito medio disponibile dei residenti in Piemonte che è tornato a crescere in termini reali.

Tabella 2. Reddito medio disponibile procapite

	2014	2015	2016
Piemonte	19.682	19.925	20.342
Nord	20.721	20.929	21.307
Italia	17.539	17.800	18.191

L'aumento registrato non riguarda tutta la popolazione, rilevandosi segnali di aumento della disuguaglianza del reddito. L'indagine EU-Silc registra un lieve incremento della quota di famiglie a basso reddito (viene definito basso reddito un reddito equivalente non superiore al 60% del reddito mediano regionale³), in linea con quanto accade nel resto d'Italia.

Tabella 3. Quota di popolazione che vive in famiglie a basso reddito

	2010-11	2013-14
Piemonte	16.3	16.8
Nord	15.8	16.2
Italia	17	17.5

2. Il profilo demografico

La popolazione residente in Piemonte al 31 dicembre 2016 ammonta a 4.392.526 abitanti, di cui 2.129.403 uomini (48,5% del totale) e 2.263.123 donne (51,5% del totale), e risulta in diminuzione di 11.720 persone dall'anno precedente e, comunque, in diminuzione dal 2010.

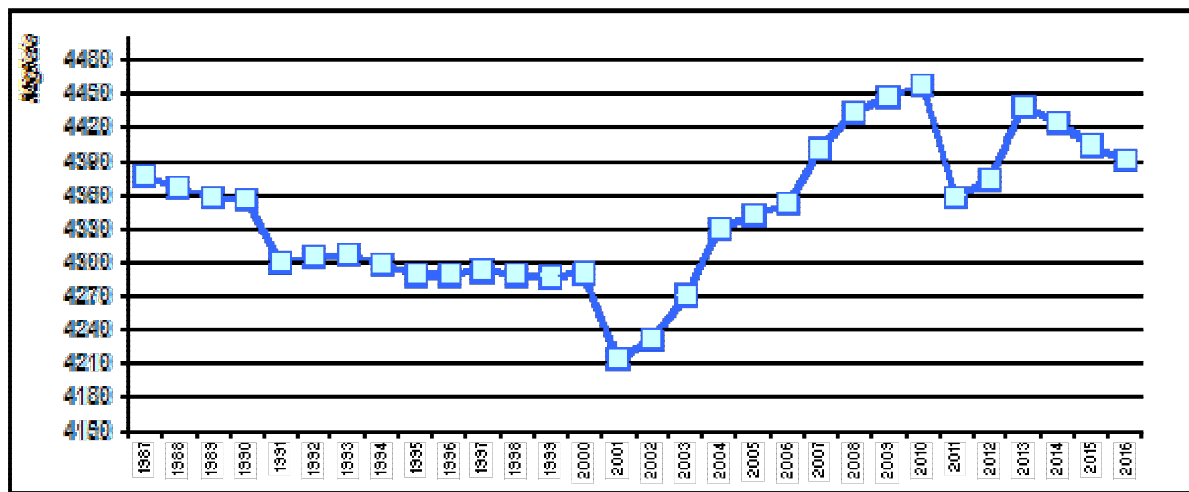
Il saldo naturale della popolazione (dato dalla differenza tra i nati e i morti) al 2016 è negativo per 19.252 unità. In particolare, i nati sono passati in un anno da 32.908 a 31.732. I morti sono diminuiti rispetto al 2015 passando da 54.076 a 50.984. È da considerare che il 2015 era stato un anno anomalo per quanto riguarda la mortalità, con un picco dovuto a fattori strutturali e ambientali.

Il saldo migratorio regionale, dato dalla differenza tra gli iscritti e i cancellati all'anagrafe, continua ad essere positivo attestandosi a +7.532 unità, in aumento rispetto agli anni precedenti (+947 unità nel 2015 e +2.444 unità del 2014).

La percentuale di popolazione straniera residente in Piemonte nel quinquennio 2012-2016 è aumentata fino al 2013. Dal 2014 al 2016 si è verificato un lieve decremento pari a -0,7%. Gli stranieri residenti sono 418.874 e costituiscono il 9,5% della popolazione residente (Italia 8,3%).

² Somma dei diversi redditi conseguiti, al netto delle imposte statali e locali e dei versamenti ad altre famiglie (come i contributi di mantenimento).

³ Il valore mediano è diviso in due la popolazione, secondo la distribuzione del reddito equivalente superiore.

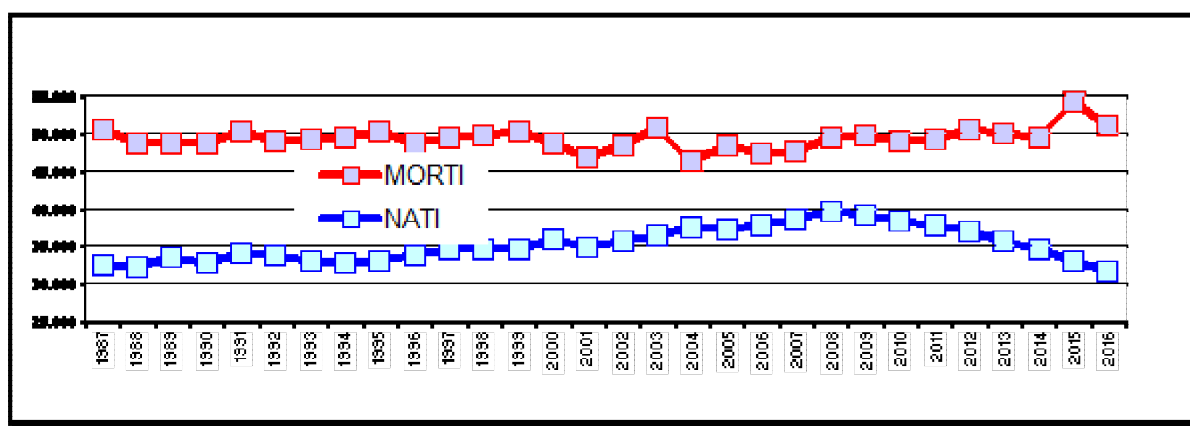
Tabella 4 - Popolazione residente in Piemonte dal 1987 al 2016

Fonte: Regione Piemonte - PISTA-BDDE

Il tasso di natalità, dato dal numero dei nati sulla popolazione, leggermente in crescita fino al 2008, mostra invece un decremento costante da tale anno.

Questo dato sembra sottolineare come anche i comportamenti riproduttivi delle donne straniere siano sempre più simili a quelli locali. Il tasso di fecondità totale che esprime il numero di figli per donna in età riproduttiva (15-50 anni) è in decrescita dal 2011, passando da 1,45 figli per donna del 2011 a 1,35 del 2016 mentre il tasso utile a garantire il ricambio generazionale sarebbe di due figli per donna.

La speranza di vita alla nascita si mantiene su livelli molto elevati nonostante un leggero calo nel 2016 e si attesta su 80,5 anni per gli uomini e 85 per le donne, in accordo con la media italiana.

Tabella 5 - Trend natalità e mortalità in Piemonte dal 1987 al

2016

Fonte: Regione Piemonte - PISTA-BDDE

Nell'ultimo decennio è continuato l'incremento percentuale delle fasce di età dai 65 anni in su, passando dal 22,2% di ultra sessantacinquenni sul totale al 25% del 2016, dato superiore della media nazionale.

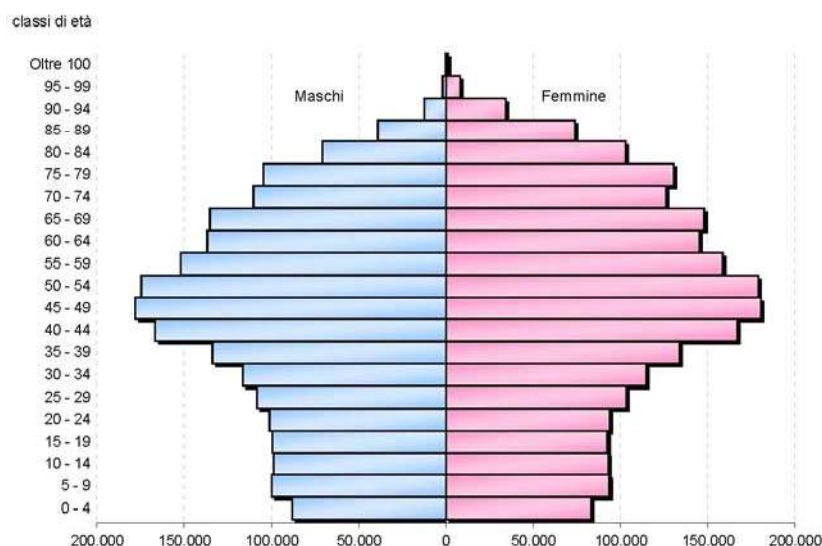
L'indice di vecchiaia in Piemonte (ossia il rapporto tra la popolazione con oltre 65 anni e quella con meno di 15), dal 2005 al 2016 è passato da 180,4 a 197,6, ed è superiore alla media nazionale. Ciò segnala un progressivo squilibrio nella struttura per età della popolazione, comprovato dall'incremento dell'età media, che a fine 2016 è di 46,1 anni in Piemonte, rispetto ai 44,9 del dato nazionale.

L'invecchiamento della popolazione coinvolge anche la forza lavoro, cioè la popolazione tra i 15 e i 64 anni. Dal 2005 al 2015, l'età media della forza lavoro in Piemonte è aumentata di oltre 4 anni, passando da 39,6 a 44,3 anni: si tratta di un fattore che minaccia la work ability della forza lavoro e

impone misure di adeguamento all'organizzazione del lavoro affinché non si abbiano ricadute negative sulla produttività e sulla salute.

L'indice di dipendenza anziani, che stima il rapporto tra la fascia di popolazione ultrasessantacinquenne sulla popolazione attiva (15-64), prosegue nella sua lieve crescita: questo comporterà un maggior carico pensionistico che graverà sulle future generazioni.

Tabella 6 - Piramide dell'età Regione Piemonte - Anno 2016



Fonte: Regione Piemonte -PISTA-BDDE

3. Il profilo istituzionale

Il numero dei comuni

Sono 1.197 i comuni piemontesi e la Regione Piemonte si attesta al secondo posto per numero di comuni dopo la Lombardia (1.523 comuni).

Con riferimento alle aree vaste, si hanno:

- 188 comuni nella provincia di Alessandria;
- 118 comuni nella provincia di Asti;
- 78 comuni nella provincia di Biella;
- 250 comuni nella provincia di Cuneo;
- 88 comuni nella provincia di Novara;
- 316 comuni nella città metropolitana di Torino;
- 76 comuni nella provincia del Verbano-Cusio-Ossola;
- 83 comuni nella provincia di Vercelli.

Nove fusioni di comuni entrate in vigore tra il 2016 e il 1 gennaio 2018 hanno prodotto una seppur minima riduzione del numero storico di comuni piemontesi (1206). Infatti, dopo il censimento del 2011 sono stati istituiti i seguenti nuovi comuni:

- Lessona (01/01/2016), da fusione per incorporazione di Crosa in Lessona;
- Campiglia Cervo (01/01/2016), da fusione per incorporazione di San Paolo Cervo e Quittengo in Campiglia Cervo;
- Borgomezzavalle (01/01/2016), da fusione di Seppiana e Viganella;
- Pettinengo (01/01/2017), da fusione per incorporazione di Selve Marcone in Pettinengo;
- Cassano Spinola (01/01/2018), da fusione per incorporazione di Gavazzana in Cassano Spinola;
- Alluvioni Piovera (01/01/2018), da fusione di Alluvioni Cambiò e Piovera;

- Alto Sermenza (01/01/2018), da fusione di Rima San Giuseppe e Rimasco;
- Cellio con Breia (01/01/2018), da fusione di Breia e Cellio;
- Varallo (01/01/2018), da fusione per incorporazione di Sabbia in Varallo.

Contestualmente è nato il nuovo comune di Mappano.

La seguente tabella riepiloga la distribuzione dei comuni ai sensi della ripartizione del territorio regionale tra montagna, collina e pianura di cui alla D.C.R. 826 – 6658 del 12.05.1988.

Tabella 7

	MONTAGNA	COLLINA	PIANURA
n. comuni	519	346	332
% comuni	43,3%	28,9%	27,8%

Dei 519 comuni montani, ben 117 devono gestire territorio al di sopra dei 2.500 metri di altezza.

La successiva tabella 8, che riepiloga la distribuzione dei comuni piemontesi in considerazione del numero di abitanti, aggiornata ai dati Istat di fine 2015, evidenzia la profonda frammentazione del territorio piemontese, che ha il numero più elevato di piccoli comuni d'Italia e solo l'11,4% dei comuni al di sopra dei 5.000 abitanti⁴.

Tabella 8

	Sotto i 5.000	Compresi tra 5 e 15 mila	Sopra i 15.000
n. comuni	1.061	89	47
% comuni	88,6%	7,4%	4%

La frammentazione del territorio in tanti piccoli comuni è confermato dai seguenti dati:

- il 56% dei piccoli comuni piemontesi ha meno di 1.000 abitanti;
- il 24% è ricompreso tra 1.001 e 2.000 abitanti;
- il 10% tra 2.001 e 3.000 abitanti.

Nel complesso sono ben 594 i comuni sotto ai mille abitanti, pari al 49,5% dei comuni piemontesi (dei 519 comuni montani piemontesi, il 93% è al di sotto dei 5.000 abitanti).

La superficie territoriale

Il Piemonte, con una superficie complessiva pari a 25.402 km quadrati, è la seconda regione italiana per estensione territoriale dopo la Sicilia (25.711 km quadrati).

Di seguito la tabella 9 che indica la distribuzione della superficie territoriale in base alla ripartizione tra montagna, collina e pianura, tenendo sempre conto della deliberazione del consiglio regionale del 1988.

⁴ Su scala nazionale, sono 5.544 i piccoli comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, pari al 69,6%, contro l'88,6% dei comuni piemontesi.

Tabella 9

	MONTAGNA	COLLINA	PIANURA
Superficie (km. quadrati)	13.109,57	5.578,43	6.714
% superficie	51,6%	22%	26,4%

Le percentuali variano nella classificazione ISTAT, che considera collinari circa 160 comuni inseriti invece quali montani dalla ripartizione “regionale”. Infatti, secondo i dati ISTAT le percentuali di superficie territoriale sono così distribuite: 43,3% montagna, 30,3% collina, 26,4% pianura. Va rimarcata la specificità della Provincia del VCO, riconosciuta dalla legislazione statale e regionale quale provincia interamente montana. La tabella 10 riepiloga la distribuzione della superficie dei comuni piemontesi in considerazione del numero di abitanti, aggiornata ai dati ISTAT di fine 2015, dando evidenza che più dei tre quarti della superficie piemontese insiste sui territori di piccoli comuni e prevalentemente su aree montane.

Tabella 10

	Nei comuni sotto i 5.000 abitanti	Nei comuni compresi tra 5 e 15 mila abitanti	Nei comuni sopra i 15.000 abitanti
Superficie (km. quadrati)	19.953,75	2.817,05	2.631,2
% superficie	78,5%	11,1%	10,4%

La popolazione

La popolazione piemontese ammonta a 4.396.293 unità (dati da archivio annuario Regione Piemonte 2017).

La seguente tabella indica la distribuzione della popolazione ai sensi della classificazione e ripartizione del territorio regionale tra montagna, collina e pianura di cui alla D.C.R. 826 – 6658 del 12.05.1988.

Tabella 11

	MONTAGNA	COLLINA	PIANURA
n. abitanti	668.357	1.169.413	2.558.523
% n. abitanti	15,3%	26,6%	58,1%

Secondo i dati ISTAT le percentuali di popolazione sono così distribuite: 11,2% montagna, 30,7% collina, 58,1% pianura.

4. **Quali le materie oggetto della richiesta della Regione Piemonte di accresciute competenze legislative ed amministrative**

A partire proprio dal contesto socio-economico ed istituzionale della Regione Piemonte, vengono individuate le materie secondo i seguenti criteri:

- a) funzionalità delle stesse alle scelte strategiche per lo sviluppo economico e territoriale che la Regione intende perseguire;
- b) riunificazione di competenze di alcune materie che solo parzialmente sono state attribuite all'intervento legislativo regionale;
- c) raggiungimento di obiettivi di semplificazione nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino e tra Pubblica Amministrazione ed imprese;
- d) individuazione di specificità nel contesto della programmazione ed erogazione di servizi in relazione soprattutto al contesto demografico.

Questi criteri portano all'individuazione di maggiori competenze legislative ed amministrative nelle seguenti materie che vengono di seguito approfondite:

- a) Governo del territorio, beni paesaggistici e culturali
- b) Politiche attive del lavoro, istruzione e formazione
- c) Politiche sanitarie
- d) Politiche per la montagna
- e) Coordinamento della finanza pubblica
- f) Ambiente
- g) Previdenza complementare finalizzata alla non autosufficienza
- h) Rapporti internazionali. rapporti con l'Unione europea e commercio con l'estero

a) Governo del territorio, beni paesaggistici e culturali

Le proposte avanzate sono finalizzate a ottenere una migliore operatività nel recupero e nella trasformazione del patrimonio edilizio esistente, mediante il riconoscimento di una maggiore autonomia normativa regionale in materia edilizia, in relazione ai costi delle trasformazioni, nonché nell'attuazione della pianificazione paesaggistica e nella gestione autorizzativa degli interventi sul territorio.

In coerenza con la disposizione costituzionale di cui all'articolo 116 della Costituzione, si propone di attivare "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" in merito alle competenze in materia di governo del territorio e del paesaggio di seguito elencate:

- la potestà di definire azioni e strumenti innovativi e specifiche politiche urbane a regia regionale finalizzate a promuovere e attuare processi strutturali di rigenerazione urbana, di natura innovativa organica e semplificata, in grado di agire sulle componenti naturali e antropiche del territorio, fisiche e spaziali (edifici, spazi pubblici e ambiente), sul sistema economico e produttivo, sulla componente sociale con azioni di innovazione sulla filiera dell'abitare;
- l'attribuzione alla Regione di maggiore autonomia in riferimento agli aspetti procedurali, fiscali ed economici delle trasformazioni edilizie, al fine di meglio corrispondere alle esigenze di semplificazione e di sostegno alle iniziative di intervento volte al recupero e alla rigenerazione del patrimonio edilizio esistente in coerenza con le politiche di contenimento

del consumo di suolo, con particolare riferimento alla possibilità di sostituzione del tessuto edilizio degradato mediante procedure edilizie semplificate;

- in un quadro di riforma della disciplina nazionale urbanistica ed edilizia, si chiede maggiore autonomia normativa in relazione alle diverse caratteristiche territoriali e insediative regionali, in merito ai limiti di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi, turistici e commerciali e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi;
- considerato che la Regione Piemonte si è dotata di Piano paesaggistico regionale approvato nell'ottobre 2017, predisposto in copianificazione con il MiBACT, si richiede maggiore autonomia nell'attuazione della pianificazione paesaggistica e nella gestione delle autorizzazioni paesaggistiche di cui all'art. 146 del D.lgs. 42/2004.

Con riferimento all'ambito dei beni culturali, l'impianto del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137", esprime una visione centralizzata delle competenze, riduttiva del ruolo regionale, utilizzando il criterio dominicale ai fini del riparto delle funzioni in tema di valorizzazione dei beni culturali. La proposta di riconoscere alla Regione la potestà legislativa relativamente alla valorizzazione, compresa la gestione, dei beni culturali appartenenti allo Stato, risponde all'esigenza di garantire, nel rispetto del principio di sussidiarietà, di efficienza e di economicità, di responsabilità e di unicità dell'Amministrazione, una politica della Regione unitaria, coordinata ed indifferenziata su tutti i beni presenti sul territorio regionale a prescindere dal soggetto titolare.

In particolare si chiede:

- il riconoscimento alla Regione della potestà legislativa relativamente alla valorizzazione (ivi compresa la gestione) dei beni culturali appartenenti allo Stato, presenti sul territorio regionale, in linea con quanto previsto dal dettato costituzionale (musei, biblioteche, archivi, aree archeologiche, complessi monumentali). Nel Piemonte esistono due esperienze che possono fungere da punto di riferimento: il Museo Egizio e il Consorzio delle residenze reali sabaude. Questi due esempi fanno comprendere come il processo di autonomia diventi moltiplicatore di risorse permettendo la messa a sistema di diversi contributi provenienti da enti pubblici e privati. La regia regionale permetterebbe, inoltre, un maggior collegamento ed integrazione con altri interventi infrastrutturali. Nella valorizzazione dei beni culturali si devono tenere in dovuta considerazione molti aspetti quali l'accessibilità con mezzi pubblici, la rete stradale, il sistema dell'accoglienza, tutti aspetti strettamente connessi ad interventi a regia regionale. Ciò al fine di garantire una politica della Regione unitaria, coordinata ed indifferenziata su tutti i beni presenti sul territorio regionale, indipendentemente dall'appartenenza del bene stesso
- la gestione regionale della legge relativa ai fondi per beni Unesco (legge 77/2006) che permetterebbe una maggiore connessione con altri investimenti e altri interventi infrastrutturali, nonché la gestione della legge 482/1999 sulle minoranze linguistiche e dei fondi ad essa connessi: la regia regionale permetterebbe una maggiore aderenza alle specificità territoriali e, soprattutto, un maggiore confronto diretto con gli enti locali;
- abrogazione del parere preventivo da parte della Soprintendenza nei confronti delle autorizzazioni paesaggistiche rilasciate dalla Regione, ai sensi dell'articolo 146 comma 5 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in presenza del piano paesaggistico, come parte integrante del piano territoriale e regionale (PTR), previo coordinamento con la Soprintendenza;
- trasferimento alla Regione dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela dei beni culturali sia di proprietà pubblica che di proprietà privata, presenti sul territorio regionale, relativamente alle competenze già attribuite ad organi dello Stato (Soprintendenze: archivistica; per il patrimonio storico, artistico e demo-etno-antropologico; per i beni architettonici e per il paesaggio; per i beni archeologici) al fine di evitare

differenziazioni ingiustificate tra tutela e valorizzazione. Allo Stato spetta la potestà legislativa in merito all'individuazione e disciplina delle categorie di beni da tutelare ed alla definizione di norme di principio che garantiscono l'unitarietà del sistema nazionale, ove la tutela del patrimonio storico ed artistico è riferita ex articoli 5 e 9 della Costituzione, all'insieme delle istituzioni repubblicane, grazie alla valorizzazione delle Autonomie locali e del decentramento;

-
- altro ambito nel quale si richiede autonomia è quello relativo ai meccanismi di sostegno al recupero strutturale di sedi culturali, che però attualmente vede solo attivati i fondi per le sale cinematografiche (legge 220/2016).

b) Tutela e sicurezza del lavoro e istruzione tecnica e professionale

Tutela e sicurezza del lavoro

a) Le politiche attive del lavoro, anche alla luce del riordino delle funzioni operato con la L.R. 23/2015, in attuazione della L. 56/2014 (ora in via di consolidamento con la proposta di revisione della legge regionale di settore - L.R. 34/2008 - che rivede le funzioni della Regione e attribuisce nuovi compiti all'Agenzia Piemonte Lavoro in applicazione dei commi 793 e seguenti della Legge di stabilità 2018), perseguono l'obiettivo di garantire il permanente esercizio, differenziato nei diversi territori, delle funzioni amministrative già esercitate dai servizi provinciali per l'impiego.

A tal fine occorre stabilire un quadro di risorse stabile:

(i) per i costi del personale e gli altri costi di funzionamento dell'Agenzia per il Lavoro, inclusi quelli connessi al "piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro" previsto dall'art. 15 del decreto legislativo n. 150/2015, in coerenza con il riparto dei costi relativi ai centri per l'impiego (come definito a livello nazionale in attuazione dell'accordo politico del 7 settembre 2017 tra il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e gli Assessori regionali al lavoro mediante la Legge di stabilità 2018, commi 793 e segg.) e con l'obiettivo di ottimizzare la spesa complessiva statale e regionale in materia. Si tratta, infatti, di potenziare sia il personale addetto ai centri per l'impiego, in modo da contenere i tempi medi di attesa per la presa in carico dell'utenza, sia i servizi offerti dai centri stessi; le risorse definite con la legge di stabilità e il piano di rafforzamento consentono un livello "minimo" di erogazione dei servizi, non adeguato ad assicurare i livelli essenziali dei servizi stabiliti dal d. lgs. 150/2015.

(ii) per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 18 del medesimo decreto legislativo n. 150/2015; l'obiettivo è quello di assicurare, nella logica di sinergia, sussidiarietà e collaborazione con il sistema dei soggetti accreditati, nel quadro dei principi di cui al decreto legislativo 150/2015, i seguenti servizi per le diverse fasce di utenza: orientamento di base e specialistico, supporto alla ricerca del lavoro, orientamento e supporto all'autoimpiego, attività per la qualificazione professionale, supporto all'attivazione di tirocini e strumenti di conciliazione. Tali prestazioni si affiancherebbero alle misure di formazione e orientamento, nonché ai diversi programmi europei rivolti, in particolare, alla fascia dell'utenza "giovani";

b) le politiche attive del lavoro, al fine di ricondurre a unità il sistema, devono consentire la flessibilizzazione degli strumenti di politica attiva, in modo da renderli adeguati e funzionali alla durata dei diversi strumenti di sostegno al reddito e la loro piena integrazione con il sistema della formazione e dell'istruzione per i giovani e gli adulti. I mercati del lavoro sono, infatti, "naturalmente" regionali e la Regione deve avere, quindi, la possibilità di definire e regolare gli

strumenti di politica attiva del lavoro individuando le priorità rispetto ai beneficiari degli strumenti di sostegno al reddito, anche al fine di garantire i principi di adeguatezza e appropriatezza;

c) per consentire il conseguimento degli obiettivi di cui ai punti a. e b., deve essere assicurata la gestione da parte della Regione Piemonte dei fondi afferenti agli attuali programmi gestiti dal Ministero e da ANPAL (Piano Garanzia Giovani, PON Inclusion, Assegni di ricollocazione, etc.). Tale indirizzo va altresì confermato per la prossima programmazione dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea che partirà dal 2021. Analogamente, ANPAL Servizi dovrebbe operare in modo organico a supporto delle competenti strutture regionali e dell'Agenzia Piemonte Lavoro.

d) vigilanza sulla regolarità degli strumenti di politica attiva del lavoro, con specifico riferimento ai tirocini, consentendo alla Regione di introdurre misure complementari di controllo sugli stessi e mediante l'avvalimento degli Ispettorati territoriali del lavoro. Si tratta, infatti, di rafforzare le azioni di controllo e ispettive per riuscire a contrastare tempestivamente eventuali situazioni di irregolarità nell'utilizzo dello strumento. L'avvalimento può essere utilizzato anche per la vigilanza di regolarità sulle altre misure regionali di politica attiva del lavoro (ad es. cantieri di lavoro o progetti di pubblica utilità).

In questo quadro, vanno regolati i rapporti con le direzioni territoriali del lavoro in merito alla convocazione e gestione dei tavoli di crisi, confermando le competenze regionali al riguardo, tema lasciato sospeso nell'interlocuzione con il Ministero.

Istruzione tecnica e professionale, istruzione e formazione professionale, istruzione universitaria

La richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia su tale materia riguarda:

- gli strumenti, anche normativi, atti a realizzare un'offerta educativa e formativa integrata di Istruzione tecnica e professionale e di Istruzione e Formazione professionale (leFP) che, nel rispetto delle autonomie scolastiche, permetta di contrastare la dispersione scolastica, assicurare pari opportunità di accesso e di servizio per tutti i giovani in formazione e istruzione e innalzare le competenze dei giovani in coerenza con le opportunità occupazionali del territorio e rendere disponibili al sistema delle imprese le competenze e professionalità necessarie.
- la definizione di accordi con l'Ufficio scolastico regionale per una programmazione dell'offerta fondata sul pieno e concordato utilizzo degli strumenti di flessibilità e autonomia, con particolare riferimento all'Istruzione tecnica e all'Istruzione professionale; in tale ambito, la Regione Piemonte, a partire dalle dotazioni di personale e tecnologiche complessivamente previste per il territorio regionale dal MIUR, deve disporre dei poteri relativi all'organizzazione del Servizio Istruzione.
- l'attribuzione alla Regione delle risorse necessarie a garantire il diritto dei giovani di scegliere se assolvere il diritto-dovere all'istruzione e formazione nel "sistema di istruzione" o nel "sistema di istruzione e formazione professionale" (ad oggi i trasferimenti ministeriali alle Regioni per la leFP sono residuali, definiti annualmente e ripartiti su criteri che non permettono il pieno esercizio delle competenze esclusive e un'offerta adeguata al volume della domanda).
L'obiettivo è agire, nell'ambito del disegno complessivo del sistema educativo e formativo, per garantire una risposta formativa qualificata, rispondente e coerente con le specificità dei sistemi produttivi territoriali, che permetta di conseguire gli obiettivi di incremento dell'occupazione, di ridurre il tasso di dispersione scolastica e di innalzare la percentuale dei giovani che hanno una istruzione di livello secondario e terziario. In particolare, occorre garantire una offerta di percorsi di *leFP*, e le necessarie azioni personalizzate, che permettano di conseguire una qualifica professionale e livelli via via più elevati di

qualificazione in una logica di filiera formativa estesa, rispondente alle opportunità del sistema economico e produttivo regionale. Occorre inoltre qualificare e arricchire l'offerta di istruzione tecnica e professionale, a partire dalla piena valorizzazione dell'autonomia scolastica, nonché garantire un'offerta coerente di percorsi di formazione terziaria non universitaria (ITS e IFTS) e corrispondere alla domanda di alte competenze tecniche e tecnologiche del sistema produttivo per incrementare le percentuali dei giovani con istruzione di livello terziario;

- il conseguimento di un'adeguata qualificazione dei luoghi della formazione, sia dal punto di vista strutturale che tecnologico;
- la definizione dei criteri per l'attività di reclutamento regionale e la sua successiva attuazione;
- le funzioni di competenza statale in materia di:
 - edilizia scolastica;
 - diritto allo studio;
 - ristorazione collettiva nelle scuole.
- la disciplina dell'assegnazione dei contributi alle istituzioni scolastiche paritarie;
- la disciplina degli organi collegiali territoriali della scuola;
- la disciplina dell'educazione degli adulti;
- la valorizzazione delle forme di alternanza e diffusione delle diverse forme di apprendimento sui luoghi di lavoro in tutti i livelli di formazione e istruzione, attraverso un maggior raccordo con gli Uffici scolastici regionali e le autonomie scolastiche, in una logica di integrazione e mutuo sostegno con il sistema di istruzione e formazione professionale regionale e le politiche attive del lavoro regionalmente definite e connesse alle strategie di sviluppo locale;
- la competenza legislativa, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni universitarie, in relazione alle connessioni tra il sistema universitario e il sistema produttivo regionale, funzionale alla creazione di percorsi di formazione terziaria universitaria, con riferimento anche alle esigenze di formazione duale e/o permanente, progettati dalle Università in collaborazione con gli stakeholders di riferimento ed orientati ad un immediato inserimento nel mondo del lavoro.

c) Politiche sanitarie

In tema di tutela della salute, nei rapporti con il governo, è necessario consolidare il principio di leale collaborazione tra i livelli istituzionali e favorire il pieno esercizio delle responsabilità regionali nel perseguire e raggiungere l'obiettivo di offrire ai cittadini del nostro paese livelli di servizi coerenti con i provvedimenti nazionali (es. nuovi LEA, obbligo vaccinale), tenendo conto della non rinunciabile e necessaria autonomia della Regione Piemonte nella programmazione e organizzazione dei Servizi Sanitari Regionali. Di seguito vengono individuati i temi su cui consolidare l'autonomia regionale in materia di tutela della salute senza far venire meno il rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Molti dei temi analizzati tengono conto del documento approvato dai Presidenti delle Regioni, nella seduta di giugno 2017, per l'audizione con il Ministro della Salute On. Beatrice Lorenzin.

a) Le risorse del fondo sanitario non devono avere vincoli di destinazione. Nel corso degli anni le politiche sanitarie sono state caratterizzate da un significativo aumento delle risorse *vincolate*, che ha almeno tre conseguenze negative: a) genera aspettative nei portatori di interesse, nelle categorie interessate dal 'vincolo', alimentando pretese e spinte a politiche settoriali, non organiche, con le evidenti ricadute negative sui SSR; b) genera un'inutile e defatigante complessità burocratico-amministrativa, costringendo le amministrazioni (Stato centrale e Regioni) a impiegare risorse umane per documentare le modalità di impiego delle risorse vincolate ad un determinato settore, per controllarne formalmente l'utilizzo, con scarsa attenzione al risultato; c) impedisce spesso, per sua stessa natura, un approccio sistemico ed organico ai problemi ed alla loro soluzione.

Pertanto, fatti salvi gli equilibri di finanza pubblica e la responsabilità delle singole regioni di garantire una gestione in equilibrio economico-finanziario nel rispetto della macro allocazione delle risorse (attualmente: 51% territoriale-distrettuale, 44% ospedaliera, 5% prevenzione), si richiede di:

- eliminare i vincoli di destinazione sulle risorse del FSN;
- eliminare i vincoli di spesa sui singoli fattori produttivi: personale, dispositivi, farmaci (vedasi anche punto successivo), privato accreditato, beni e servizi;

b) valorizzazione del ruolo della Regione in materia di programmazione dell'offerta formativa dei professionisti sanitari. I fabbisogni formativi espressi dalla Regione – soggetto deputato costituzionalmente all'organizzazione e gestione del servizio sanitario - devono essere l'elemento guida, vincolante di ogni decisione in materia, superando l'attuale prevalenza delle esigenze espresse dall'offerta formativa universitaria per la quale si chiede il completo trasferimento della competenza a livello regionale. In questi anni l'offerta formativa in alcune discipline importanti è stata inferiore al fabbisogno regionale e ciò sta determinando un rischio per la tenuta del sistema sanitario, in assenza di risorse professionali adeguate e necessarie per rispondere ai bisogni della popolazione;

c) tetto unico su base regionale per la spesa farmaceutica. Si richiede, vista l'importanza ed il peso di questa spesa, un unico tetto su base regionale, in sostituzione dei due tetti vigenti su base nazionale;

d) valorizzazione e dismissione del patrimonio edilizio obsoleto e non più utilizzabile per nuovi investimenti sanitari. In un panorama di risorse scarse per investimenti in edilizia sanitaria e per il rinnovo e aggiornamento del parco tecnologico, occorre affrontare con forza la valorizzazione/messa a reddito di tutti i beni non strumentali e dei beni non più strumentali a seguito dei processi di riordino e riconversione delle reti assistenziali. Tale ipotesi, nella congiuntura economica attuale, può funzionare a condizione che sia attivato un vero e proprio piano nazionale di valorizzazione dei beni immobili individuando processi certi (nei risultati finali) e rapidi (nelle modalità) che consentano attraverso procedure di pervenire alla alienazione del patrimonio edilizio obsoleto e non più utilizzato ed utilizzabile;

e) attribuzione di competenze aggiuntive alla Regione Piemonte per quanto riguarda i vincoli cimiteriali in considerazione della parcellizzazione amministrativa del sistema pubblico regionale.

d) Politiche per la Montagna – Norme per la ricomposizione delle proprietà fondiari nei terreni agricoli e forestali

Il territorio regionale è caratterizzato da una consistente presenza di aree boscate e da un numero considerevole di Comuni classificati come montani (519 Comuni su un totale di 1.197 piemontesi), per una superficie pari a 13109,57 km².

A questo territorio sono dedicate le politiche tese a garantire uno sviluppo economico, condizione per un mantenimento di residenzialità nelle predette aree, nonché le politiche per una corretta manutenzione dello stesso.

Tali politiche sono prevalentemente rivolte al turismo ed alla valorizzazione di terreni agricoli e forestali.

Se sul tema del turismo non si prevedono competenze aggiuntive, il tema della valorizzazione dei terreni agricoli e forestali anche attraverso politiche di ricomposizione della proprietà fondiaria ha visto un intervento regionale nel corso della presente legislatura con la legge n. 21 del 2 novembre 2016 dal titolo “ *Disposizioni per favorire la costituzione delle associazioni fondiarie e la valorizzazione dei terreni agricoli e forestali*”.

La legge citata si muove nell’ambito delle attuali limitate competenze regionali, che si richiede possano e debbano essere rafforzate al fine di favorire la ricomposizione delle proprietà fondiarie con lo scopo di conseguire due importanti obiettivi:

- lo sviluppo economico in ambito agricolo e forestale;
- la manutenzione delle aree boscate come condizione di salvaguardia del territorio da fenomeni di dissesto.

Pertanto, viene richiesta autonomia legislativa al fine di attuare politiche di ricomposizione fondiaria per governare l’assetto del territorio e lo sviluppo delle piccole aziende agricole.

e) Coordinamento della finanza pubblica e “Governance istituzionale”

L’applicazione dell’art. 116, comma 2, della Costituzione consentirebbe di mettere a frutto la quasi decennale esperienza maturata dalle regioni in ordine alla flessibilizzazione dei vincoli di finanza pubblica degli enti locali nell’ambito del c.d. Patto regionale, al fine di promuovere e agevolare gli investimenti.

In questo ambito, il Piemonte ha da sempre recitato un ruolo da protagonista (si veda già la DGR 1-13185 e il successivo decreto della Presidente della Giunta regionale n. 3/R dell’8 febbraio 2010: “Regolamento recante “Disciplina del Patto di stabilità interno degli enti locali piemontesi per l’anno 2010”), spinta dalla oggettiva peculiarità di un territorio caratterizzato, come noto, da un’elevata “polverizzazione” dei comuni.

Ciò ha imposto e impone la necessità di un’applicazione mediata della disciplina nazionale, fortemente accentuata (a decorrere dal 2016) dall’estensione del pareggio di bilancio anche alle amministrazioni al di sotto dei 1.000 abitanti, che in Piemonte sono molto numerose e che fino ad allora erano sempre state escluse dal Patto di stabilità interno.

Tale necessità risulta confermata dai dati più recenti elaborati da IFEL con riferimento al biennio 2015-2016, che mostrano, a fronte di una modesta ripresa della spesa in conto capitale nei comuni medi (+65 % nella fascia da diecimila-ventimila abitanti, non sufficiente, peraltro, a ritornare ai livelli pre-crisi), un calo nelle altre categorie.

In questa prospettiva, rafforzare il ruolo regionale consentirebbe di ovviare alle rigidità della legge 243/2012 e del relativo D.P.C.M. attuativo (n. 21/2017), recentemente oggetto di forti critiche da parte anche della Corte Costituzionale (si veda, in particolare, la sentenza n. 247/2017).

Tale normativa, applicata per la prima volta nel 2017, ha prodotto risultati modesti se paragonati con quelli registrati negli scorsi anni. Una sua più accentuata “regionalizzazione” consentirebbe di definire criteri applicativi, modalità e tempi più consoni alle reali esigenze territoriali, incardinando nella Regione un ruolo di regia che potrebbe rivelarsi fondamentale al fine di ottimizzare gli spazi finanziari disponibili (inclusi quelli messi a disposizione dello Stato, sui quali si sono registrati finora tassi di utilizzo modesti) e ridurre l’overshooting.

Il sistema farebbe perno sull’asse “Regione - enti di area vasta – comuni”, valorizzando il ruolo dei Consigli delle autonomie locali e garantendo, in un tempo, il rispetto dell’obiettivo aggregato di finanza pubblica richiesto al territorio e la auspicata flessibilità della normativa di dettaglio. Esso, pertanto, non presenterebbe rischi di tenuta dal punto di vista della contabilità nazionale e non determinerebbe oneri aggiuntivi per nessuno dei soggetti coinvolti.

In altri termini, il modello regionalizzato, fermo restando l’obiettivo complessivo, è meglio in grado di calibrare i vincoli applicati ai singoli enti rispetto alle diverse caratteristiche dei suoi molteplici destinatari ed al variegato tessuto socio-economico delle diverse aree del Paese, senza che ciò comporti la rinuncia, da parte dello Stato, al proprio indispensabile potere di supervisione dei conti pubblici, anche in funzione dei vincoli comunitari.

Al suo interno, inoltre, potrebbero trovare spazio ulteriori meccanismi di coordinamento già parzialmente sperimentati nell'ordinamento regionale: da un lato, si potrebbe implementare (come già accaduto in alcune regioni a statuto speciale) un coordinamento centrale per l'accesso degli enti al mercato dei capitali, per realizzare economie di scala e sviluppare una gestione efficace delle passività; dall'altro, si potrebbe (sulla falsariga di quanto consentito dalla normativa vigente nell'ambito delle forme associative degli enti locali) raccordare regionalmente le capacità di assunzione lavorativa dei vari enti, sempre nell'ottica di un loro pieno utilizzo.

f) Ambiente

Il territorio italiano presenta oggettive, notevoli differenze geografiche, cui corrispondono esigenze di tutela ambientale differenziate. Come noto, il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione è declinato da unanime giurisprudenza e dottrina costituzionale non solo in senso formale, ma anche sostanziale. Ossia è necessario non solo trattare in modo uguale situazioni uguali, ma in modo ponderatamente differente, situazioni differenti. In questo senso, ampliare l'ambito dell'autonomia regionale in materia ambientale significa anche riconoscere che le specificità del territorio italiano impongono, al fine di applicare realmente il principio di uguaglianza così inteso, di permettere alle Regioni, ove giustificato da un rigoroso e puntuale apparato motivazionale, di applicare standard di tutela ambientale diversi da quelli fissati in ambito nazionale, laddove questo sia richiesto da specificità di tutela locali, anche alla luce di un'applicazione puntuale del principio di sussidiarietà, di differenziazione ed adeguatezza, previsto dall'articolo 118 della Costituzione, oltre ad essere un principio acquisito dall'Ordinamento comunitario.

In particolare si richiede:

- il riconoscimento in capo alla Regione di potestà legislativa in tema di semplificazione dei procedimenti in materia ambientale;
- la salvaguardia delle prerogative regionali che la norma nazionale (legge 28 giugno 2016, n. 132 "Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale") sta mettendo in discussione, rispetto alla potestà di indirizzo regionale delle attività delle Agenzie Regionali per l'Ambiente, per potenziarne le caratteristiche di enti strumentali delle varie Regioni pur all'interno di un quadro nazionale auspicabilmente più uniforme;
- il riconoscimento alla Regione di una autonomia più ampia nel regolare le modalità con cui piani e progetti devono essere sottoposti a VAS/VIA in base alla contestualizzazione territoriale delle proposte ad essa sottoposta, in considerazione dei reali impatti che esse possono avere su specifiche realtà territoriali;
- l'attribuzione alla Regione di maggiore autonomia rispetto agli aspetti procedurali e finanziari relativi:
 - ➔ alla gestione delle acque (ad esempio in materia di canoni rivieraschi dei Bacini Imbriferi Montani);
 - ➔ alla gestione di bonifiche e discariche (in particolare riconoscimento di potestà regolamentare regionale per l'individuazione di forme equivalenti di garanzie finanziarie ad effettiva tutela dei comuni sedi di impianto o di intervento di bonifica);
 - ➔ alla pianificazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (definizione di compensazioni ambientali ritagliate sulle realtà territoriali e adeguate a supportare la fase pianificatoria);
 - ➔ al contrasto degli effetti dei cambiamenti climatici (su tutti alluvioni e siccità) con discipline normative regionali di prospettiva pluriennale coerenti con le specificità territoriali su cui tali effetti si manifestano;
- in seguito all'abrogazione dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, (Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale), che individuava i soggetti legittimati all'azione di risarcimento finalizzata al recupero economico dei danni

ambientali o al ripristino originario della risorsa ambientale danneggiata, oltre che nello Stato, negli enti territoriali sui quali si trovano i beni oggetto del fatto lesivo, si ritiene opportuno il riconoscimento in capo alla Regione del diritto al risarcimento del danno ambientale nell'ipotesi di accertamento di una correlazione diretta tra lo stesso ed il territorio regionale che subisce il danno, ferme restando le esclusioni di ipotesi di portata sovra regionale.

g) Previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze

Garantire alla Regione la facoltà di promuovere forme di previdenza integrativa su base regionale, limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze.

Tale ruolo è particolarmente importante nella Regione Piemonte che ha una composizione demografica nella quale rilevante è il peso della popolazione anziana over 65 anni, come illustrato nella premessa del seguente documento.

In Italia il numero di persone che necessitano di assistenza continuativa è, secondo i più recenti dati ISTAT, di circa 2.615.000. Tuttavia se si considerano anche le persone che necessitano di aiuto solo parziale nello svolgere operazioni essenziali, il numero sale sino a 7 milioni (circa il 13% dell'intera popolazione).

Non è agevole definire con certezza il numero di persone non autosufficienti residenti in Piemonte (ciò deriva anche dal fatto che spesso si usano in modo impreciso termini come disabile, handicappato, invalido, inabile), tuttavia basti pensare che solo il numero di anziani non autosufficienti è di circa 70.000.

Da tempo si discute a livello nazionale su come sviluppare le politiche per meglio rispondere ai bisogni esistenti, ma senza alcun esito concreto e si è potuto constatare che l'ostacolo maggiore è certamente quello delle risorse finanziarie.

La Regione Piemonte non ha un fondo specifico per la non autosufficienza, ma ha previsto dei finanziamenti a favore degli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali e delle Aziende Sanitarie Locali che erogano prestazioni e servizi di assistenza socio-sanitaria per gli anziani e i disabili di cui fanno parte i non autosufficienti. La Regione mette già a disposizione consistenti risorse finanziarie a sostegno della non autosufficienza che sono destinate sia per interventi di sostegno alla domiciliarità sia per interventi di residenzialità. Fra gli interventi di sostegno alla domiciliarità si richiamano: il buono famiglia (se l'assistenza è prestata da un familiare), l'assegno di cura (se il supporto è garantito da personale regolarmente assunto), le cure domiciliari in lunga assistenza, i letti di sollievo e semiresidenzialità. A questi interventi vanno aggiunti quelli per la residenzialità, soprattutto, anche se non esclusivamente, destinati ad anziani ultra sessantacinquenni.

A fronte di tali interventi si rileva, tuttavia, che la risposta alla non autosufficienza rimane ancora inadeguata e rischia di divenire ancor meno rispondente alle esigenze espresse considerato che il numero di persone non autosufficienti è destinato ad aumentare.

La Regione Piemonte intende promuovere un patto di solidarietà fra i propri cittadini a fronte di un rischio non più accidentale o straordinario, ma ormai ineluttabile, che è quello della non autosufficienza.

In alcuni Paesi si è deciso di socializzare il rischio ricorrendo a un sistema di tipo assicurativo pubblico obbligatorio a base contributiva, o ad uno di tipo universale coperto da specifiche entrate fiscali; in alcuni Paesi è prevista una compartecipazione alla spesa da parte degli utenti.

Al fine di incrementare il quadro delle risorse finanziarie destinate a dare risposte adeguate alle crescenti esigenze, così come sopra evidenziate, la Regione Piemonte avverte la necessità d'incentivare – secondo modalità da definirsi – la costituzione di forme assicurative, sulla base dei

principi della previdenza integrativa, ad integrazione degli stanziamenti regionali, statali ed eventualmente privati, di cui non vi è certezza alla luce del contenimento della spesa pubblica.

L'obiettivo è, quindi, quello di promuovere forme di previdenza integrativa su base regionale per la costituzione di un fondo assicurativo rivolto alla popolazione piemontese, da destinare al finanziamento d'interventi relativi alle non autosufficienze secondo principi, modalità e criteri da definire con atti regolamentari regionali nel rispetto della normativa nazionale in materia".

h) Rapporti internazionali, rapporti con l'Unione europea e commercio con l'estero

Il contesto e l'evoluzione recente dell'economia regionale, come descritto in premessa al paragrafo "Le sfide per il sistema economico piemontese nel medio periodo", rendono evidente come una delle strategie essenziali per contrastare la tendenza all'indebolimento del tessuto produttivo sia, accanto al sostegno alle imprese in termini di accesso al credito, innovazione e capacità di esportare, anche quella di attrarre investimenti dall'estero, tanto nei settori (automotive, aerospazio, beni strumentali e servizi per l'impresa 4.0, design) nei quali la Regione vanta una tradizione consolidata e all'avanguardia, quanto in settori relativamente più nuovi, quali la salute e il benessere, la chimica verde, l'energia, nei quali comunque sussistono rilevanti specializzazioni regionali e/o sono previsti rilevanti interventi pubblici che possono fungere da volano per una diversificazione della struttura produttiva (nuovi ospedali di ricerca e cura, politiche energetiche, politiche per la qualità dell'aria, logistica).

La Regione vanta una consolidata esperienza maturata nel tempo attraverso l'istituzione di una agenzia dedicata all'internazionalizzazione, CEIP Piemonte, primo organismo regionale italiano dedicato all'internazionalizzazione del territorio, nato nel 2006 da un'iniziativa della Regione Piemonte in accordo con le Camere di Commercio, le rappresentanze delle categorie economiche, le Università, il Politecnico e altri enti territoriali.

La Regione Piemonte può contare su un ecosistema industriale, della ricerca e dell'innovazione con imprese leader a livello mondiale, un solido tessuto di PMI innovative, Atenei di eccellenza e soggetti dedicati a supporto dell'innovazione quali i Poli di Innovazione, considerati un modello a livello nazionale ed europeo.

Grazie a questi punti di forza il Piemonte è oggi un territorio attrattivo in grado di portare sui mercati internazionali un sistema imprenditoriale ed istituzionale competitivo che, tuttavia, necessita di strumenti sempre più efficaci ed innovativi che possano agevolarne la capacità, velocità e flessibilità operativa. Proprio per questa ragione, occorre potenziare gli strumenti normativi e amministrativi, le risorse a disposizione per nuovi investimenti/insediamenti produttivi e per sostenere le filiere produttive più strategiche, la semplificazione amministrativa in materia urbanistica per nuovi insediamenti e/o recupero di aree industriali dismesse, l'autonomia nella possibilità di definire protocolli e modelli per specifiche sperimentazioni sul territorio in grado di attrarre investimenti ad hoc (ad esempio aree test per autonomous driving/mobilità elettrica), ampliare la rete dei partner internazionali, incrementare le attività di ricerca e sviluppo favorendo sempre di più l'industrializzazione dei risultati della ricerca in uno scenario globale.