



PROPOSTA EMENDAMENTI

ALLA PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE

N. 200 - 11 DICEMBRE 2019

IN MATERIA DI

SVILUPPO E VALORIZZAZIONE DEI PICCOLI COMUNI

Introduzione

L'approvazione di una legge per i piccoli comuni, cui preferiamo l'appellativo "borghi e paesi", anche per esorcizzare questa considerazione di minorità, costituisce ovviamente un passo importante e significativo, rispetto al quale Anci Lazio avrebbe desiderato – come in effetti ha richiesto alla prima firmataria della proposta Francesca De Vito -, un percorso di discussione e di condivisione di maggiore spessore.

Ma l'urgenza imposta dai meccanismi interni alle logiche del Consiglio Regionale e dal percorso di formazione delle leggi regionali, ha determinato una marcata accelerazione, che ha imposto anche a noi, che rappresentiamo la generalità dei comuni della nostra Regione, un percorso di approfondimento e di consultazione celere e frettoloso. Lo riteniamo tuttavia non meno importante ed efficace; comunque tale da consentirci di offrire al Legislatore Regionale spunti di riflessione e argomenti di emendamenti e modifiche finalizzati a migliorare la proposta e a renderla più adeguata alle esigenze delle comunità locali, che abitano e risiedono nei borghi e paesi del Lazio, i cosiddetti piccoli comuni.

Ecco allora in breve sintesi i nostri spunti di riflessione e di valutazione, che nella seconda parte indichiamo anche come intervento emendativo per singoli articoli:

1. Riteniamo necessario che il Legislatore Regionale chiarisca, anche nel testo di questa legge, che la sua portata deve essere armonizzata all'interno di un quadro normativo, sia di carattere legislativo che amministrativo, che costituisca una visione complessiva delle politiche per i territori marginali della nostra Regione, all'interno dei quali si trovano la quasi totalità dei "piccoli comuni": la trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni montani, le politiche della montagna, le aree interne, i programmi di sviluppo locale dei Gruppi di azione locale del programma leader, debbono essere elementi di una visione complessiva, finalizzata a rimuovere le criticità di sviluppo dei piccoli comuni.
2. Siamo dell'idea di espungere i riferimenti all'art. 14 del D.L. 78, per fare riferimento alle disposizioni del D.Lgs. 267/2000, che contiene una normativa completa per i comuni.
3. Crediamo che la Regione debba assumere su di sé un ruolo più incisivo nella direzione delle politiche per i piccoli comuni attraverso:

In collaborazione con:

Leganet S.r.l. - Servizi e assistenza per lo sviluppo e l'innovazione delle Pubbliche Amministrazioni

Via Flaminia, 53 - 00196 Roma - P. IVA: 02299380648
06/8776-6262 - 06/4543-6199 – progettazione@leganet.net

- Il monitoraggio e l'accompagnamento dei piccoli comuni verso le gestioni associate, anche in accordo con Anci Lazio e le altre associazioni di rappresentanza;
 - La costituzione di un ufficio ad hoc permanente con il compito di raccordare tutte le iniziative a favore dei piccoli comuni;
 - L'istituzione di un fondo dedicato per le gestioni associate, alimentato sia dai trasferimenti dello Stato, ma anche da risorse proprie della Regione in misura adeguata.
4. E' necessario un forte impegno nel superamento del digital divide, che pure nella proposta è previsto, anche integrandolo con una maggiore attenzione verso le nuove tecnologie di connessione mobile.
 5. Occorre una maggiore attenzione ai problemi della mobilità da e per i piccoli comuni, sia impegnando il gestore di trasporto pubblico regionale su gomma, sia mediante una riorganizzazione del TPL nelle unità di rete previste dalla nuova normativa, così da garantire un facile accesso, anche di carattere intermodale, alle reti di mobilità pubblica.
 6. Un'attenzione maggiore ai servizi pubblici essenziali per la vita di comunità – poste, banca, ambulatori medici e servizi amministrativi delle ASL, a titolo di esempio -, cui necessita un disegno di dislocazione e di organizzazione capillare e puntuale.
 7. Il riutilizzo di beni pubblici e terreni abbandonati, come opportunità per creare occasioni di promozione economica e di sviluppo.
 8. Il sostegno al tessuto di imprese già insediate nei piccoli comuni: prevedere sgravi fiscali mediante apposito fondo, agevolare la transizione al digitale, migliorarne le opportunità operative ed economiche mediante la costituzione di reti d'impresa anche intercomunali.
 9. Promuovere il lavoro a distanza per lavoratori residenti nei piccoli comuni con lo scopo di ridurre il pendolarismo (meno inquinamento, meno traffico, maggiore resa per unità di lavoro).

A seguire un breve quadro di proposte emendative.

In collaborazione con:

Leganet S.r.l. - Servizi e assistenza per lo sviluppo e l'innovazione delle Pubbliche Amministrazioni

Via Flaminia, 53 - 00196 Roma - P. IVA: 02299380648
06/8776-6262 - 06/4543-6199 – progettazione@leganet.net

1. Sull'art. 4 – Esercizio associato di funzioni e gestione associata di servizi pubblici e delle politiche di sviluppo

La corrente formulazione della disposizione non tiene conto della recente pronuncia della Corte Costituzionale, la quale con sentenza n. 33 datata 4 marzo 2019 si è pronunciata in merito alla costituzionalità della norma che impone la gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali per i Comuni più piccoli (art. 14, comma 28 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78).

L'incostituzionalità della norma è stata rilevata "nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento".

Tanto premesso, occorre menzionare nel testo dell'articolo in parola anche il d.lgs. 267/2000 onde evitare che l'articolo stesso perda la propria coerenza sistematica ed assiologica in caso di reiterata e aggravata dichiarazione di incostituzionalità del d.l. n. 78/2010, nonché di innovazione normativa della materia.

Si propone dunque la seguente riformulazione:

- All'art. 4, comma 2, dopo le parole "ai sensi" aggiungersi: "del d.lgs. 267/2000, artt. 4 e ss., nonché dell'art. 14, co. 28, del d.l. 31.05.2010, n. 78, convertito con modificazione, dalla legge 30.07.2010, n. 122"

ANCI Lazio, peraltro, è particolarmente preoccupata dall'assenza di monitoraggio periodico, costanze e cogente sull'andamento delle esperienze di gestione associata dei servizi attualmente esistenti sul territorio laziale da parte degli uffici regionali.

Per tale motivo propone di inserire i seguenti commi all'articolo in argomento:

- Dopo il comma 2, inserire il seguente comma 2-bis: "La Regione annualmente elabora e pubblica un documento di indagine, riepilogo ed analisi sulla gestione associata di servizi nei piccoli comuni del Lazio e lo stato di implementazione delle normative in materia. La Regione promuove, altresì, l'erogazione di servizi in forma associata nei piccoli comuni e ne sostiene l'attuazione, l'adeguamento ed il rafforzamento tramite l'istituzione di apposito ufficio e la costituzione di un fondo dedicato, alimentato con le risorse dello Stato appositamente destinate e con risorse proprie della Regione in misura doppia rispetto ai trasferimenti".

Pare opportuno aggiungere, inoltre, il seguente comma (1-bis) per donare coerenza sistematica all'impianto normativo che deriverebbe dall'approvazione del presente testo di legge. Per cui dopo il comma 1, aggiungere il seguente: "Ai fini dell'applicazione della presente legge sono fatte salve, laddove non esplicitamente derogate, le normative speciali regionali in materia di Unioni di Comuni montani"

In ultimo, la scrivente associazione suggerisce di inserire dopo il comma 2 i seguenti due commi:

In collaborazione con:

Leganet S.r.l. - Servizi e assistenza per lo sviluppo e l'innovazione delle Pubbliche Amministrazioni

Via Flaminia, 53 - 00196 Roma - P. IVA: 02299380648
06/8776-6262 - 06/4543-6199 - progettazione@leganet.net

“2-ter. La Regione assicura ai piccoli Comuni e loro Unioni, anche mediante forme di avvalimento o convenzione, le risorse umane e strumentali per:

- a) la gestione ordinaria delle funzioni;
- b) la gestione dei servizi;
- c) le attività di programmazione e progettazione;
- d) la redazione e realizzazione di progetti ordinari o straordinari di valorizzazione territoriale, sociale ed economica;

2-quater. La Regione, al fine favorire l'accesso ai fondi diretti nazionali e dell'Unione europea, garantisce, anche attraverso convenzioni con le associazioni dei comuni, l'assistenza tecnica per l'elaborazione e gestione dei progetti europei, per la relativa rendicontazione e, comunque, per ogni altra attività correlata. I criteri e le modalità per assicurare le risorse umane e strumentali qui previste sono definite nel piano annuale di cui all'articolo 15, comma 3bis.

2. Sull'art. 5 – Attività e servizi

ANCI Lazio rileva un'eccessiva genericità dell'articolo 5 con riferimento alla nozione di “servizi essenziali” di cui al comma 1. Quest'ultimi, infatti, pur richiamati, non vengono individuati puntualmente contrariamente a quanto auspicabile, neppure attraverso un richiamo ai settori cui tali servizi “essenziali” afferiscono.

Ritenendo che gli ambiti elencati al comma 2 possano essere a ragione considerati essenziali, al fine di scongiurare ogni vacuità od equivoco, si suggerisce la seguente modifica:

- Al comma 2, dopo le parole “fornitura di una pluralità di servizi” aggiungere la parola “essenziali”.

La scrivente Associazione, peraltro, segnala che alcun cenno è rivolto nel presente articolo – e nel testo generale della legge – alla tecnologia di telecomunicazione mobile, la quale si appresta ad essere installata nei Comuni del Lazio e che rischia di veder esclusi i piccoli Comuni.

Il processo di realizzazione della nuova rete di tele-radiocomunicazione di quinta generazione, infatti, è programmato, organizzato e compiuto dai singoli operatori telefonici e da altri stakeholder privati interni al settore delle telecomunicazioni, i quali a ben vedere sono mossi da una prioritaria ragione economica.

Tale movente cozza con gli interessi dei piccoli Comuni i quali, poiché poco attraenti per gli operatori della telefonia mobile in termini di numero di clienti potenziali e volumi di guadagni, rischiano di rimanere esclusi dal processo di infrastrutturazione e, dunque, dai nuovi servizi offerti dal mercato, con pedissequa ulteriore emorragia di opportunità, imprese e lavoro.

Ciò è senz'altro un'inaccettabile prospettiva, e perciò ANCI Lazio intende evidenziare le criticità sul tema rispetto alle legittime aspettative delle imprese, dei cittadini e anche delle strutture pubbliche (e correlati servizi) insistenti sui territori dei piccoli Comuni laziali.

In assenza di pianificazione e sostegni regionali i piccoli Comuni rischiano di restare isolati dal resto d'Italia in punto di connessione mobile, con tutto ciò che ne deriva per servizi, occupazione, vivibilità e turismo. Occorre che la Regione si faccia carico di supplire a tale deficit di operatività attraverso la promozione di attività di programmazione interna, favorendo e rimuovendo gli ostacoli alla digitalizzazione delle aree rurali, ed estera, concertando e pianificando con gli operatori privati la progressiva, certa e totale copertura del territorio.

In collaborazione con:

Leganet S.r.l. - Servizi e assistenza per lo sviluppo e l'innovazione delle Pubbliche Amministrazioni

Via Flaminia, 53 - 00196 Roma - P. IVA: 02299380648
06/8776-6262 - 06/4543-6199 – progettazione@leganet.net

- Al corrente comma 4, dopo le parole “a banda larga”, aggiungere: “, tele-radiocomunicazione, segnatamente di nuova generazione e”
- Dopo il comma 6, aggiungere il seguente comma 7: “La Regione promuove lo sviluppo e l’implementazione nei piccoli Comuni delle nuove reti di connessione mobile, le quali offrono potenzialità ulteriori per lo sviluppo dei servizi ai cittadini e alle imprese, migliorando l’efficienza, l’affidabilità, la continuità, la sicurezza e la qualità dei servizi pubblici e privati. Per i fini di cui al comma 1 e, ulteriormente, agli artt. 11 e 14, la Regione sostiene e promuove lo sviluppo e la diffusione delle reti di nuova generazione di connessione mobile nei territori dei piccoli Comuni attraverso la redazione di piani triennali di sviluppo della rete mobile, da redigere in concorso con gli operatori del settore, pubblici e privati, interessati. Il piano si ripropone di concordare gli obiettivi minimi di infrastrutturazione dei territori. Dei risultati e dello stato di implementazione del piano è reso conto annualmente con apposito documento da redigere e pubblicare a cura della Regione stessa”.

3. Sull’art. 7 – Disposizioni in materia di trasporti pubblici

ANCI Lazio, con riferimento alla materia dei trasporti pubblici, suggerisce di prevedere a favore dei piccoli Comuni il diritto ad essere ascoltati e a proporre modifiche rispetto alla programmazione delle Unità di rete del TPL.

L’art. 7 pertanto dovrebbe modificare l’art. 5, co. 3-bis della l.r. n. 30/1998, disponendo quanto segue al comma 5: “l’art. 5, comma 3-bis della L.R. 16 luglio 1998, n. 30 è modificato come segue: “La Regione, con deliberazione della Giunta, stabilisce i criteri di potenziamento e adeguamento delle unità di rete, che favoriscono la mobilità da e per i piccoli comuni, anche per favorire l’accesso a centri intermodali”.

Inserire inoltre il comma 6 come di seguito articolato: “La Regione si impegna a promuovere, favorire, incentivare, finanziare ed incrementare il servizio di trasporto pubblico, regionale e locale, tra e verso i piccoli comuni, segnatamente in direzione dei centri di interscambio quali parcheggi e stazioni ferroviarie”.

4. Sull’art. 8 – Recupero di terreni pubblici abbandonati

All’art. 8 ANCI Lazio propone di emendare la rubrica ed aggiungere un ulteriore comma in materia di recupero di immobili pubblici, nella specie terreni agricoli.

Si propone pertanto l’addizione del seguente testo:

- Art. 8 (“recupero e riqualificazione di edifici dei centri storici, terreni ed aree verdi”): aggiungere il seguente comma 1-bis: “la Regione promuove e tutela le intese che i piccoli comuni stipulano con enti del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, cooperative locali e/o associazioni locali di giovani imprenditori per il recupero, la conservazione e la valorizzazione dei terreni agricoli di proprietà pubblica per destinarle alla coltivazione di prodotti tipici della tradizione locale o ad altre attività di interesse pubblico, comprese quelle ludico-ricreativo e/o culturali”.

In collaborazione con:

Leganet S.r.l. - Servizi e assistenza per lo sviluppo e l’innovazione delle Pubbliche Amministrazioni

Via Flaminia, 53 - 00196 Roma - P. IVA: 02299380648
06/8776-6262 - 06/4543-6199 – progettazione@leganet.net

5. Sull'art. 10 – Agevolazioni tributarie

Con riferimento alle agevolazioni tributarie di cui all'art. 10, ANCI Lazio ritiene che la Regione dovrebbe intervenire a sostegno delle attività commerciali e imprenditoriali anche attraverso il finanziamento di fondi a sostegno dei privati per il pagamento di imposte **comunali**.

A tal fine si propone, dunque, di inserire un ulteriore comma all'art. 10, il quale preveda la costituzione di un fondo regionale a cui i Comuni possono accedere per applicare sgravi alle aziende private che ne facciano richiesta – necessitata, motivata e comprovata – all'ente locale o alla Regione direttamente.

In questo modo, da una parte il privato verrebbe ad essere sgravato dall'onere del pagamento del tributo e, dall'altro, la Regione andrebbe a sostituirsi al privato nel parziale o integrale pagamento dell'imposta comunale.

Tale meccanismo avrebbe indubbe ripercussioni positive sui piccoli comuni, i quali avrebbero uno strumento in più per salvaguardare la fragile economia del proprio territorio senza per questo rinunciare alla percezione di somme che, per quanto esigue, rappresentano una vitale boccata di ossigeno per le casse comunali.

Tanto premesso, all'articolo in argomento si propone di aggiungere il seguente comma 6: **“Presso la Regione è istituito un fondo destinato ai piccoli Comuni di cui all'art. 1 allo scopo di permettere a quest'ultimi di applicare sgravi fiscali relativamente alle imposte di loro competenza alle attività commerciali e imprenditoriali che ne facciano motivata richiesta. La Regione individua con apposito regolamento le modalità di presentazione della domanda ed i requisiti per accedere al fondo ed i criteri per l'erogazione delle risorse”**.

6. Sull'art. 11 – Incentivi per l'insediamento nei piccoli Comuni

Nel presente articolo occorre incentivare l'insediamento non solo attraverso l'erogazione di un sostegno economico diretto a chi trasferisce la propria residenza o la sede della propria attività economica in un piccolo Comune, ma anche mediante la programmazione di un piano di rafforzamento e implementazione dei servizi resi dai privati operanti sul territorio comunale.

Per tale motivo è necessario prevedere un intervento a sostegno delle microimprese già esistenti e insistenti nel perimetro comunale per far sì che queste non scompaiano e con esse i servizi chiave che rendono alla collettività (alimentari, ristoranti, bar, botteghe, artigiani, etc.).

Il progetto di sostegno deve imporsi in un'ottica organica e sistematica e non limitarsi meramente all'erogazione di somme, bensì ad una vera e propria sponsorizzazione de plano di un modello di gestione privata: in questo senso ANCI Lazio propone di promuovere e favorire la costituzione di reti di imprese, alimentando tale processo attraverso la concessione di una serie di benefici fiscali e/o di incentivi economici.

Ne deriverebbe un duplice ordine di vantaggi: il primo sarebbe quello di garantire una maggiore resilienza delle attività economiche del territorio grazie ad una maggiore condivisione di risorse e competenze e ad un abbattimento dei costi marginali dovuto all'incremento del volume degli ordini e dell'attività; il secondo sarebbe quello di tutelare posti di lavoro, servizi e, pertanto, **vivibilità dei piccoli centri nel quotidiano**.

In collaborazione con:

Leganet S.r.l. - Servizi e assistenza per lo sviluppo e l'innovazione delle Pubbliche Amministrazioni

Via Flaminia, 53 - 00196 Roma - P. IVA: 02299380648
06/8776-6262 - 06/4543-6199 – progettazione@leganet.net

Appare miope, in conclusione, sostenere economicamente l'insediamento ma non la praticabilità dello stesso. Anzi, unitamente alla previsione di cui all'art. 9 ("attività turistico-ricettive, alberghi diffusi"), il rischio è quello di tramutare i piccoli borghi in desolati ostelli "mordi e fuggi" data la progressiva scomparsa di servizi privati para-essenziali che assicurano comunque l'interattività umana ed economica, nonché la conservazione delle tradizioni e della cultura locale.

Si propone pertanto, dopo il comma 4, di aggiungere il seguente comma 5: "ai fini di cui al comma 1, la Regione promuove la costituzione di reti, associazioni e cooperative di piccole e medie imprese con sede principale nei Comuni di cui all'art. 1 e riconosce loro le agevolazioni di cui all'art. 10, comma 2."

Correlativamente, all'art. 10, comma 2, dopo le parole "Tale agevolazione è riconosciuta per ulteriori tre periodi di imposta" **aggiungersi: "alle reti di imprese, comunque costituite,"**.

7. Sull'art. 14 – Disposizioni in materia di procedimenti amministrativi

In armonia con le disposizioni nazionali, ANCI Lazio propone di promuovere ed agevolare l'organizzazione del lavoro e l'erogazione di servizi comunali in modalità *smart*.

Pertanto, si propone di inserire il seguente comma 3: "Ai fini di cui ai commi precedenti, la Regione sostiene l'infrastrutturazione tecnologica dei piccoli Comuni, la digitalizzazione dei processi amministrativi e la diffusione di nuovi modelli organizzativi come lo *smart working*, il quale viene ad essere promosso e incentivato laddove sensibilmente vantaggioso per i lavoratori che abbiano la propria residenza in uno tra i Comuni di cui all'art. 1".

In collaborazione con:

Leganet S.r.l. - Servizi e assistenza per lo sviluppo e l'innovazione delle Pubbliche Amministrazioni

Via Flaminia, 53 - 00196 Roma - P. IVA: 02299380648
06/8776-6262 - 06/4543-6199 - progettazione@leganet.net