

XVII legislatura

## **Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 2541**

"Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni"

ottobre 2016  
n. 391



servizio studi del Senato



SERVIZIO STUDI  
TEL. 066706-2451  
[stud1@senato.it](mailto:stud1@senato.it)

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Dossier del Servizio Studi  
sull'A.S. n. 2541**

"Misure per il sostegno e la  
valorizzazione dei piccoli  
comuni, nonché disposizioni  
per la riqualificazione e il  
recupero dei centri storici dei  
medesimi comuni"

ottobre 2016  
n. 391



## **Premessa**

Il disegno di legge in esame (Atto Senato n. 2541) reca "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni" ed è stato approvato, in prima lettura, dalla Camera dei deputati.

Alla Camera dei deputati l'Atto Camera n. 65 (Realacci ed altri) è stato esaminato congiuntamente all'Atto Camera n. 2284 (Terzoni ed altri), poi approvato - in un testo unificato - dalle Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) il 27 luglio 2016 e dall'Assemblea della Camera il 28 settembre 2016, indi trasmesso al Senato in data 29 settembre 2016 ed assegnato alla 13<sup>a</sup> Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali), in sede referente, il 12 ottobre 2016.



## INDICE

|   |    |
|---|----|
| SCHEDE DI LETTURA .....   | 9  |
| <b>Articolo 1</b><br><i>(Finalità e definizioni)</i>  |    |
| Scheda di lettura.....  | 11 |
| <b>Articolo 2</b><br><i>(Attività e servizi)</i>  |    |
| Scheda di lettura.....  | 17 |
| <b>Articolo 3</b><br><i>(Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni)</i>                   |    |
| Scheda di lettura.....  | 19 |
| <b>Articolo 4</b><br><i>(Recupero e riqualificazione dei centri storici e promozione di alberghi diffusi)</i>             |    |
| Scheda di lettura.....  | 23 |
| <b>Articolo 5</b><br><i>(Misure per il contrasto dell'abbandono di immobili nei piccoli comuni)</i>                       |    |
| Scheda di lettura.....  | 27 |
| <b>Articolo 6</b><br><i>(Acquisizione di case cantoniere e realizzazione di circuiti e itinerari turistico-culturali)</i> |    |
| Scheda di lettura.....  | 29 |
| <b>Articolo 7</b><br><i>(Convenzioni con diocesi della Chiesa cattolica e con altre confessioni religiose)</i>            |    |
| Scheda di lettura.....  | 33 |
| <b>Articolo 8</b><br><i>(Sviluppo della rete in banda ultra larga e programmi di e-government)</i>                        |    |
| Scheda di lettura.....  | 35 |
| <b>Articolo 9</b><br><i>(Disposizioni relative ai servizi postali e all'effettuazione di pagamenti)</i>                   |    |
| Scheda di lettura.....  | 39 |
| <b>Articolo 10</b><br><i>(Diffusione della stampa quotidiana)</i>   |    |
| Scheda di lettura.....  | 43 |

|   |    |
|---|----|
| <b>Articolo 11</b><br><i>(Promozione dei prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile)</i><br>Scheda di lettura.....                                    | 45 |
| <b>Articolo 12</b><br><i>(Misure per favorire la vendita dei prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile)</i><br>Scheda di lettura.....                | 51 |
| <b>Articolo 13</b><br><i>(Attuazione delle politiche di sviluppo, tutela e promozione delle aree rurali e montane)</i><br>Scheda di lettura.....                      | 55 |
| <b>Articolo 14</b><br><i>(Iniziative per la promozione cinematografica)</i><br>Scheda di lettura.....   | 57 |
| <b>Articolo 15</b><br><i>(Trasporti e istruzione nelle aree rurali e montane)</i><br>Scheda di lettura.....   | 59 |
| <b>Articolo 16</b><br><i>(Clausola di invarianza finanziaria)</i><br>Scheda di lettura.....   | 63 |
| <b>Articolo 17</b><br><i>(Disposizioni particolari per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano)</i><br>Scheda di lettura..... | 65 |



## **SCHEDE DI LETTURA**



## Articolo 1

### (Finalità e definizioni)

1. La presente legge, ai sensi degli articoli 3, 44, secondo comma, 117 e 119, quinto comma, della Costituzione e in coerenza con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale di cui all'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea e di pari opportunità per le zone con svantaggi strutturali e permanenti di cui all'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, promuove e favorisce il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni, come definiti ai sensi del comma 2, alinea, primo periodo, del presente articolo, promuove l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in tali comuni, e tutela e valorizza il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico. La presente legge favorisce l'adozione di misure in favore dei residenti nei piccoli comuni e delle attività produttive ivi insediate, con particolare riferimento al sistema dei servizi essenziali, al fine di contrastarne lo spopolamento e di incentivare l'afflusso turistico. L'insediamento nei piccoli comuni costituisce una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni.

2. Ai fini della presente legge, per piccoli comuni si intendono i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti. I piccoli comuni possono beneficiare dei finanziamenti concessi ai

sensi dell'articolo 3 qualora rientrino in una delle seguenti tipologie:

a) comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico;

b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica;

c) comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981;

d) comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità;

e) comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali;

f) comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani;

g) comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato;

h) comuni comprendenti frazioni con le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c), d), f) o g); in tal caso, i finanziamenti disposti ai sensi dell'articolo 3 sono destinati ad interventi da realizzare esclusivamente nel territorio delle medesime frazioni;

i) comuni appartenenti alle unioni di comuni montani di cui all'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, o comuni che comunque esercitano obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del predetto comma 28, le funzioni fondamentali ivi richiamate;

l) comuni con territorio compreso totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale, di un parco regionale o di un'area protetta;

m) comuni istituiti a seguito di fusione;

n) comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche, come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'articolo 1, comma 13, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

3. Ai fini di cui al comma 2, i dati concernenti la popolazione dei comuni sono aggiornati ogni tre anni e resi pubblici sulla base delle rilevazioni dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). In sede di prima applicazione, è considerata la popolazione risultante dall'ultimo censimento generale della popolazione.

4. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentito l'ISTAT, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i parametri occorrenti per la determinazione delle tipologie di cui al comma 2.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa

intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è definito, entro sessanta giorni dall'adozione del decreto di cui al comma 4 del presente articolo, l'elenco dei piccoli comuni che rientrano nelle tipologie di cui al comma 2.

6. L'elenco di cui al comma 5 è aggiornato ogni tre anni con le stesse procedure previste dal medesimo comma 5. Contestualmente all'aggiornamento, per ciascun comune appartenente alle tipologie di cui al comma 2, lettere da b) a e), sono rilevati i dati indicativi dei miglioramenti eventualmente conseguiti.

7. Gli schemi dei decreti di cui ai commi 4, 5 e 6 sono trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, da esprimere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione.

8. Le regioni, nell'ambito delle proprie competenze, possono definire interventi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla presente legge per il raggiungimento delle finalità di cui al comma 1, anche al fine di concorrere all'attuazione della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'articolo 1, comma 13, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. A tal fine, le regioni possono prevedere ulteriori tipologie di comuni rispetto a quelle previste al comma 2 del presente articolo, tenuto conto della specificità del proprio territorio.

9. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 1 enuclea le **finalità** della proposta di legge, che riguardano i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti e consistono, ai sensi del **comma 1**:

- nel favorire e promuovere il loro sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale;

- nel promuovere l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in tali comuni;
- nella tutela e valorizzazione del loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico;
- nel favorire l'adozione di misure a vantaggio sia dei cittadini che vi risiedono, sia delle attività produttive, con riferimento, in particolare, al sistema dei **servizi essenziali**, con l'obiettivo di **contrastare lo spopolamento** e di **incentivare l'afflusso turistico**.

Viene previsto che **l'insediamento nei piccoli comuni** costituisce una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto al dissesto idrogeologico, nonché di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni.

Nell'elencare le predette finalità, il medesimo comma 1 richiama le norme costituzionali ed europee, e segnatamente:

- gli articoli 3, 44, secondo comma, 117 e 119, quinto comma, della Costituzione.

Si ricorda, in proposito, che ai sensi dell'art. 44, secondo comma, della Cost. la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane, mentre l'art. 119, quinto comma, della Cost. dispone che per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

- L'articolo 3 del Trattato sull'UE e l'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE).

L'articolo 3 del Trattato sull'UE prevede, tra l'altro, che l'UE promuova la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri, mentre l'art. 174 del TFUE stabilisce che per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. L'articolo 174 prevede, inoltre, che l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite e che, tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

I **commi 2 e 3** provvedono alla definizione di "**piccolo comune**".

Una prima parte della definizione recata dalla disposizione è ancorata alle caratteristiche dimensionali del comune. Per essere definito "piccolo" il comune deve infatti avere una popolazione residente fino a 5.000 abitanti o essere stato istituito a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti.

Il **comma 2, secondo periodo**, richiede, in aggiunta al criterio dimensionale suesposto, che il comune rientri in una delle seguenti tipologie, affinché possa beneficiare dei finanziamenti concessi ai sensi dell'articolo 3 del disegno di legge:

- a) comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico;
- b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica;
- c) comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento della popolazione effettuato nel 1981;
- d) comuni con condizioni di disagio insediativo, definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità sulla base di specifici parametri;
- e) comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali;
- f) comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani;
- g) comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato;
- h) comuni comprendenti frazioni, con talune caratteristiche precedentemente elencate, limitando gli interventi di finanziamento disposti dalla legge alle medesime frazioni;
- i) comuni appartenenti alle unioni di comuni montani o che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali previste dalla normativa;
- l) comuni con territorio compreso totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale, di un parco regionale o di un'area protetta;

Si ricorda in proposito che la [legge 6 dicembre 1991, n. 394](#) ("Legge quadro sulle aree protette") ha istituito l'Elenco ufficiale delle aree protette. Attualmente è in vigore il 6° aggiornamento, approvato con Delibera della Conferenza Stato-Regioni del 17 dicembre 2009 e recepito con il D.M. 27 aprile 2010 (G.U. n. 125 del 31 maggio 2010). A tali aree protette vanno aggiunte le zone di protezione facenti parte della rete europea "Natura 2000" (SIC/ZSC e ZPS), concepita, a livello comunitario, ai fini della tutela della biodiversità europea attraverso la conservazione degli habitat naturali e delle specie animali e vegetali di interesse comunitario, ed istituita dalla c.d. direttiva habitat (n. 92/43/UEE), recepita in Italia con il [D.P.R. 357/1997](#), integrato con il [D.P.R. 120/2003](#).

Si segnala, a tale riguardo, come sia attualmente all'esame della Commissione ambiente del Senato il [ddl. 119](#) e connessi, recante Nuove disposizioni in materia di aree protette, che intende novellare l'attuale legge quadro vigente.

- m) comuni istituiti a seguito di fusione;  
*Con riferimento a tale tipologia, si rileva come la fattispecie della fusione risulta contemplata anche nella definizione di piccoli comuni recata dalla prima parte del comma 2 - ove si fa riferimento alla fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti ,*

*manca invece nella lettera in esame la specificazione dell'elemento dimensionale.*

- n) comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche, come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'[articolo 1, comma 13, della legge 27 dicembre 2013, n. 147](#).

Si ricorda che, in base a tale ultima disposizione, al fine di assicurare l'efficacia e la sostenibilità nel tempo della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, in coerenza con l'Accordo di partenariato per l'utilizzo dei fondi a finalità strutturale assegnati all'Italia per il ciclo di programmazione 2014-2020, viene autorizzata la spesa di 43,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016, a carico delle disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183. Per la strategia aree interne, si veda l'apposita [sezione](#) dell'Agenzia per la coesione.

Il **comma 3** stabilisce, ai fini di cui al comma 2, che i dati concernenti la popolazione dei comuni sono **aggiornati ogni tre anni** e resi pubblici in base alla elaborazione dall'ISTAT e che, in sede di prima applicazione, è considerata la popolazione risultante dall'ultimo censimento ISTAT.

I **commi 4 e 5** definiscono lo strumento per stabilire, rispettivamente, i criteri per la definizione dei parametri relativi alle tipologie di piccoli comuni, e definire l'elenco dei piccoli comuni ai fini delle previsioni normative.

In materia di ambito di applicazione, il **comma 4** prevede infatti la definizione, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge, dei parametri occorrenti per la determinazione delle tipologie di cui al comma 2. Vi si provvede con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentito l'ISTAT.

Il **comma 5** prevede poi, successivamente, entro sessanta giorni dall'adozione del decreto di cui al comma 4, l'emanazione di un **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata, per la definizione dell'elenco dei piccoli comuni, che rientrano nelle tipologie di cui al comma 2 della norma.

Il **comma 6** prevede l'aggiornamento con cadenza triennale di quest'ultimo elenco, con le stesse procedure previste dal comma 5. Inoltre, si specifica che contestualmente all'aggiornamento, per ciascun comune appartenente alle tipologie di cui al comma 2, lettere da b) a e), sono rilevati i dati indicativi dei **miglioramenti eventualmente conseguiti**.

Prima dell'emanazione gli schemi di decreto (in base al disposto del **comma 7**) dovranno essere trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, da esprimere entro trenta giorni dalla data di assegnazione.

Il **comma 8** stabilisce altresì che le **regioni** possono definire **interventi ulteriori** rispetto a quelli previsti dalla proposta di legge in esame per il raggiungimento delle finalità di cui al comma 1, anche al fine di concorrere all'attuazione della Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'[articolo 1, comma 13, della legge 27 dicembre 2013, n. 147](#). A tal fine, si prevede che le **regioni possano prevedere ulteriori tipologie di comuni rispetto a quelle previste al comma 2** del presente articolo, tenuto conto della specificità del proprio territorio.

Il **comma 9** dispone che dall'attuazione dell'articolo 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



## **Articolo 2** *(Attività e servizi)*

1. Per garantire uno sviluppo sostenibile e un equilibrato governo del territorio, lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province o aree vaste, le unioni di comuni, i comuni, anche in forma associata, le unioni di comuni montani e gli enti parco, per quanto di rispettiva competenza, possono promuovere nei piccoli comuni l'efficienza e la qualità dei servizi essenziali, con particolare riferimento all'ambiente, alla protezione civile, all'istruzione, alla sanità, ai servizi socio-assistenziali, ai trasporti, alla viabilità, ai servizi postali nonché al ripopolamento dei predetti comuni anche attraverso progetti sperimentali di incentivazione della residenzialità, con le modalità previste dal presente articolo.

2. Per le finalità di cui al comma 1, i piccoli comuni, anche in forma associata,

possono istituire, anche attraverso apposite convenzioni con i concessionari dei servizi di cui al medesimo comma 1, centri multifunzionali per la prestazione di una pluralità di servizi in materia ambientale, sociale, energetica, scolastica, postale, artigianale, turistica, commerciale, di comunicazione e di sicurezza, nonché per lo svolgimento di attività di volontariato e associazionismo culturale. Le regioni e le province possono concorrere alle spese concernenti l'uso dei locali necessari alla prestazione dei predetti servizi. Per le attività dei centri multifunzionali, i comuni interessati sono autorizzati a stipulare convenzioni e contratti di appalto con gli imprenditori agricoli, ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

L'**articolo 2** reca disposizioni in materia di attività e servizi.

Il **comma 1** demanda a una pluralità di enti, quali Stato, regioni, città metropolitane, province o aree vaste, unioni di comuni, comuni, anche in forma associata, unioni di comuni montani, ed enti parco, la possibilità di promuovere secondo le rispettive competenze, la **qualità e l'efficienza dei servizi essenziali** nei piccoli comuni. In particolare, tale promozione dei servizi viene prevista con riguardo ad una serie di ambiti, quali ambiente, protezione civile, istruzione, sanità, servizi socio-assistenziali, trasporti, viabilità, servizi postali nonché al ripopolamento dei comuni in questione anche attraverso progetti sperimentali di **incentivazione alla residenzialità**. La norma indica la finalità di garantire uno sviluppo sostenibile e un equilibrato governo del territorio.

In attuazione della previsione, il **comma 2** prevede la facoltà nei piccoli comuni, anche in forma associata, di istituire **centri multifunzionali** per la prestazione di una pluralità di servizi per i cittadini; si fa riferimento a servizi in materia ambientale, sociale, energetica, scolastica, postale, artigianale, turistica, commerciale, di comunicazione e di sicurezza, nonché di attività di volontariato e associazionismo culturale. Si prevede la possibilità, a tale fine, anche di stipulare apposite **convenzioni con i concessionari dei servizi** indicati dal comma 1.

Inoltre, la norma prevede la possibilità del concorso di regioni e province alla copertura delle spese concernenti l'uso dei locali necessari alla prestazione dei predetti servizi.

Il comma 2 prevede altresì la possibilità che, per le attività dei centri multifunzionali, i comuni stipulino **con gli imprenditori agricoli** le convenzioni e i contratti d'appalto previsti dalla vigente normativa sulla modernizzazione del settore agricolo.

L'[articolo 15, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228](#) (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo) disciplina la possibilità da parte delle pubbliche amministrazioni (P.A.), ivi compresi i consorzi di bonifica, di stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli, al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio. Il comma 2 prevede che le convenzioni di cui al comma 1 possano consistere, nel rispetto degli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato all'agricoltura, anche in finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche. Per le predette finalità, le P.A., in deroga alle norme vigenti, possono stipulare contratti d'appalto con gli imprenditori agricoli di importo annuale non superiore a 50.000 euro nel caso di imprenditori singoli, e 300.000 euro nel caso di imprenditori in forma associata.

Si ricorda che [l'articolo 14, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010](#), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, ha previsto che i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti, se appartengono o sono appartenuti a comunità montane sono tenuti ad esercitare obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione le funzioni fondamentali dei comuni (con la sola eccezione delle funzioni di tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e dei compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale, ai sensi dell'articolo 14 del Tuel), perseguendo la disposizione - che ha sostituito il criterio volontaristico, fino ad allora vigente, della scelta di gestione associata delle funzioni con quello obbligatorio - l'obiettivo di contenere i costi della pubblica amministrazione e, al contempo, favorire un incremento dell'efficienza nell'erogazione dei servizi.

*Si segnala che i servizi di cui al comma 1 della norma non appaiono coincidenti del tutto con l'elenco dei servizi per la quali viene prevista, dal comma 2, la possibile creazione di centri multifunzionali; risulta quindi opportuno chiarire l'ambito di applicazione delle convenzioni di cui è prevista la possibile stipula - eventualmente coordinando le previsioni - posto che il secondo comma fa comunque riferimento alle finalità del comma 1 nonché ai soggetti 'cessionari dei servizi di cui al medesimo comma 1'.*

### Articolo 3

*(Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni)*

1. Nello stato di previsione del Ministero dell'interno è istituito, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023, un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni, destinato al finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive. Per gli anni 2017 e 2018, nel Fondo di cui al primo periodo confluiscono altresì le risorse di cui all'articolo 1, comma 640, secondo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che sono destinate esclusivamente al finanziamento degli interventi di ristrutturazione dei percorsi viari di particolare valore storico e culturale destinati ad accogliere flussi turistici che utilizzino modalità di trasporto a basso impatto ambientale.

2. Ai fini dell'utilizzo delle risorse del Fondo di cui al comma 1, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro dell'interno, con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della

presente legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si provvede alla predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni.

3. In particolare il Piano di cui al comma 2 assicura priorità ai seguenti interventi:

a) qualificazione e manutenzione del territorio, mediante recupero e riqualificazione di immobili esistenti e di aree dismesse, nonché interventi volti alla riduzione del rischio idrogeologico;

b) messa in sicurezza e riqualificazione delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici, con particolare riferimento a quelli scolastici e a quelli destinati ai servizi per la prima infanzia, alle strutture pubbliche con funzioni socio-assistenziali e alle strutture di maggiore fruizione pubblica;

c) riqualificazione e accrescimento dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico, nonché realizzazione di impianti di produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili;

d) acquisizione e riqualificazione di terreni e di edifici in stato di abbandono o di degrado, ai sensi dell'articolo 5, anche al fine di sostenere l'imprenditoria giovanile per l'avvio di nuove attività turistiche e commerciali volte alla valorizzazione e alla promozione del territorio e dei suoi prodotti;

e) acquisizione di case cantoniere e del sedime ferroviario dismesso per le finalità di cui all'articolo 6, comma 1;

f) recupero e riqualificazione urbana dei centri storici, ai sensi dell'articolo 4, anche ai fini della realizzazione di alberghi diffusi;

g) recupero di beni culturali, storici,

artistici e librari, ai sensi dell'articolo 7;

*h)* recupero dei pascoli montani, anche al fine di favorire la produzione di carni e di formaggi di qualità.

4. Il Piano di cui al comma 2 definisce le modalità per la presentazione dei progetti da parte delle amministrazioni comunali, nonché quelle per la selezione, attraverso bandi pubblici, dei progetti medesimi da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei seguenti criteri:

*a)* tempi di realizzazione degli interventi;

*b)* capacità e modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico attraverso il concorso degli investimenti privati;

*c)* miglioramento della dotazione infrastrutturale secondo criteri di sostenibilità ambientale e mediante l'applicazione di protocolli internazionali di qualità ambientale;

*d)* valorizzazione delle filiere locali della *green economy*;

*e)* miglioramento della qualità di vita della popolazione, nonché del tessuto sociale e ambientale del territorio di riferimento;

*f)* impatto socio-economico degli interventi, con particolare riferimento agli incrementi occupazionali.

5. Il Piano di cui al comma 2 è aggiornato ogni tre anni sulla base delle risorse disponibili nell'ambito del Fondo di cui al comma 1.

6. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuati i

progetti da finanziare sulla base del Piano di cui al comma 2 e dei suoi successivi aggiornamenti, assicurando, per quanto possibile, un'equilibrata ripartizione delle risorse a livello regionale e priorità al finanziamento degli interventi proposti da comuni istituiti a seguito di fusione o appartenenti a unioni di comuni. Le risorse del Fondo di cui al comma 1 sono ripartite con decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

7. Le risorse erogate ai sensi del comma 6 sono cumulabili con agevolazioni e contributi eventualmente già previsti dalla vigente normativa europea, nazionale o regionale.

8. All'onere derivante dal comma 1, pari a 10 milioni di euro per l'anno 2017 e a 15 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per gli anni 2017 e 2018, dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016-2018, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

9. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**L'articolo 3** istituisce un **Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni**, per il finanziamento di investimenti per una serie di finalità:

- l'ambiente e i beni culturali;
- la mitigazione del rischio idrogeologico;
- la salvaguardia e la riqualificazione urbana dei centri storici;

- la messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici;
- la promozione dello sviluppo economico e sociale;
- l'insediamento di nuove attività produttive.

In base al **comma 1**, il Fondo viene istituito nello stato di previsione del **Ministero dell'interno** e presenta una dotazione di 10 milioni di euro per il 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023. Si prevede per gli anni 2017 e 2018 che nel Fondo affluiscono altresì le risorse di cui all'articolo 1, comma 640, secondo periodo, della [legge 28 dicembre 2015, n. 208](#), che sono destinate esclusivamente al finanziamento degli interventi di ristrutturazione dei percorsi viari di particolare valore storico e culturale destinati ad accogliere flussi turistici che utilizzino modalità di trasporto a basso impatto ambientale.

Tale ultima norma prevede per la progettazione e la realizzazione di itinerari turistici a piedi, denominati «cammini», l'autorizzata alla spesa di un milione di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018. La norma prevede, poi, che i progetti e gli interventi sono individuati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e, per quanto concerne quelli relativi alle ciclovie turistiche, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Ai fini dell'utilizzo delle suddette risorse, i **commi 2 e 3** prevedono, rispettivamente, la predisposizione di un **Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni** e un **elenco di interventi prioritari** assicurati dal Piano nazionale.

In particolare, il citato Piano nazionale viene predisposto con **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'interno, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata (comma 2).

Il Piano deve assicurare **priorità** ai seguenti interventi (comma 3):

- qualificazione e manutenzione del territorio, mediante recupero e riqualificazione di immobili esistenti e di aree dismesse, nonché interventi volti alla riduzione del rischio idrogeologico;
- messa in sicurezza e riqualificazione delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici, con particolare riferimento a quelli scolastici e per i servizi alla prima infanzia, alle strutture pubbliche con funzioni socio-assistenziali e alle strutture di maggiore fruizione pubblica;
- riqualificazione ed accrescimento dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico, nonché realizzazione di impianti di produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili;
- acquisizione e riqualificazione di terreni e di edifici in stato di abbandono o di degrado, ai sensi dell'articolo 5, anche al fine di sostenere l'imprenditoria giovanile per l'avvio di nuove attività turistiche e

commerciali volte alla valorizzazione e alla promozione del territorio e dei suoi prodotti;

- acquisizione di case cantoniere e del sedime ferroviario dismesso per le finalità di cui all'articolo 6, comma 1;
- recupero e riqualificazione urbana dei centri storici, ai sensi dell'articolo 4, anche ai fini della realizzazione di alberghi diffusi;
- recupero dei beni culturali, storici e artistici, ai sensi dell'articolo 7;
- recupero dei pascoli montani, anche al fine di favorire la produzione di carni e di formaggi di qualità.

Il **comma 4** disciplina i **criteri per la presentazione e la selezione dei progetti** nel Piano. In particolare, il Piano definisce le modalità di presentazione dei progetti da parte delle amministrazioni comunali, nonché di selezione, attraverso **bandi pubblici**, dei progetti medesimi da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei criteri elencati, quali: i tempi di realizzazione degli interventi; la capacità e le modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti, pubblici e privati; il miglioramento della dotazione infrastrutturale secondo criteri di sostenibilità ambientale e mediante l'applicazione di protocolli internazionali di qualità ambientale; la valorizzazione delle filiere locali della green economy; il miglioramento della qualità di vita della popolazione, nonché del tessuto sociale e ambientale del territorio di riferimento; l'impatto socio-economico degli interventi, con particolare riferimento agli incrementi occupazionali.

Il **comma 5** prevede l'**aggiornamento** del Piano nazionale, sulla base delle risorse disponibili nell'ambito del Fondo di cui al comma 1, **ogni tre anni**.

In base al **comma 6**, i **progetti finanziabili** vengono individuati con **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri** sulla base del Piano nazionale e dei suoi successivi aggiornamenti, mentre le risorse del Fondo sono ripartite con decreti del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La norma indica che nella scelta dei finanziamenti si assicura, per quanto possibile, **un'equilibrata ripartizione delle risorse a livello regionale e priorità** al finanziamento degli interventi proposti da comuni istituiti a seguito di fusione o appartenenti a unioni di comuni.

Il **comma 7 consente** inoltre il **cumulo** delle risorse erogate con agevolazioni e contributi eventualmente già previsti dalla vigente normativa europea, nazionale o regionale.

Da ultimo, i **commi 8 e 9** dispongono in ordine alla copertura degli oneri mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per gli anni 2017 e 2018, dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016-2018, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

## Articolo 4

### *(Recupero e riqualificazione dei centri storici e promozione di alberghi diffusi)*

1. I piccoli comuni possono individuare, all'interno del perimetro dei centri storici, zone di particolare pregio, dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali, nelle quali realizzare, anche avvalendosi delle risorse di cui all'articolo 3, comma 1, interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana, nel rispetto delle tipologie costruttive e delle strutture originarie, attraverso gli strumenti a tale fine previsti dalla vigente normativa statale e regionale in materia.

2. Gli interventi integrati, di cui al comma 1, prevedono: il risanamento, la conservazione e il recupero del patrimonio edilizio da parte di soggetti privati; la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, nel rispetto dei caratteri identificativi e tipici delle zone di cui al comma 1; la manutenzione straordinaria dei beni pubblici già esistenti da parte dell'ente locale e il riuso del patrimonio edilizio inutilizzato; il miglioramento e l'adeguamento degli arredi e dei servizi urbani; gli interventi finalizzati al consolidamento statico e antisismico degli edifici storici nonché alla loro riqualificazione energetica; la realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati; il miglioramento del decoro

urbano e dei servizi urbani quali l'apertura e la gestione di siti di rilevanza storica, artistica e culturale.

3. Le regioni possono prevedere forme di indirizzo e coordinamento finalizzate al recupero e alla riqualificazione dei centri storici, anche in relazione agli interventi integrati di cui ai commi 1 e 2 e anche attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile mediante iniziative nell'ambito della strategia di *green community* di cui all'articolo 72 della legge 28 dicembre 2015, n. 221.

4. Per le finalità di cui al presente articolo, con particolare riferimento ai borghi antichi o ai centri storici abbandonati o parzialmente spopolati, i comuni, anche avvalendosi delle risorse del Fondo di cui all'articolo 3, comma 1, possono promuovere nel proprio territorio la realizzazione di alberghi diffusi, come definiti ai sensi delle disposizioni emanate dalle regioni e dalle province autonome.

5. I livelli qualitativi degli interventi di cui ai commi precedenti devono essere garantiti mediante verifiche indipendenti che assicurino la trasparenza delle procedure, la certezza delle prestazioni e l'utilizzo di protocolli energetico-ambientali.

**I commi 1-3 dell'articolo 4** prevedono la possibilità, per i piccoli comuni, di individuare, all'interno del perimetro dei centri storici, zone di particolare pregio, dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali, da riqualificare mediante interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana, nel rispetto delle tipologie e delle strutture originarie, attraverso gli strumenti previsti dalla vigente normativa statale e regionale in

materia. Per la realizzazione degli interventi i comuni possono anche avvalersi del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni istituito dall'art. 3. Il **comma 4** detta disposizioni per la realizzazione di alberghi diffusi mentre il **comma 5** prevede lo svolgimento di verifiche indipendenti dei livelli qualitativi degli interventi previsti dall'articolo in esame.

Si fa notare che le finalità di riqualificazione nei piccoli comuni, di cui al **comma 1** in esame, sono state oggetto di interventi in questa legislatura. Il comma 9 dell'[art. 18 del decreto-legge n. 69 del 2013](#) ha disciplinato il c.d. programma 6.000 campanili, successivamente rifinanziato, che ha previsto la destinazione di contributi statali a favore dei piccoli comuni (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), e a favore delle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dei comuni risultanti da fusione tra comuni, ciascuno dei quali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, per una serie di finalità, tra cui la realizzazione di interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, compresi gli interventi per l'adozione di misure antisismiche. Con il [decreto-legge n. 133 del 2014](#) (c.d. decreto sblocca Italia) il proseguimento del programma 6.000 campanili è stato inquadrato all'interno di un nuovo e più ampio programma, denominato "Cantieri in comune", avviato con l'art. 3, comma 2, lettera c), e comma 3, del D.L. 133/2014 e a cui sono stati destinati complessivamente 500 milioni di euro, ripartiti tra i filoni di intervento dal decreto interministeriale 28 gennaio 2015.

Successivamente, con i commi 431-434 della legge di stabilità 2015 ([L. 190/2014](#)) è stata prevista la predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, costituito da progetti presentati dagli enti locali e valutati da un Comitato ad hoc, nonché l'istituzione di un Fondo per l'attuazione del suddetto Piano, con una dotazione complessiva di 200 milioni di euro (50 milioni di euro per l'anno 2015 e 75 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017).

Sempre nella legge di stabilità 2015 (comma 271) è stato disposto che le misure incentivanti e premiali, previste dalle norme per la riqualificazione delle aree urbane degradate di cui ai commi 9 e 14 dell'[articolo 5 del decreto-legge n. 70 del 2011](#) (c.d. Piano per la città), prevalgono sulle disposizioni dei piani regolatori generali (PRG) anche relative a piani particolareggiati e/o attuativi. Si tratta di premialità che prevedono, tra l'altro, il riconoscimento di volumetrie aggiuntive e la cui attuazione è demandata alle regioni.

Per la riqualificazione dei comuni più grandi sono invece intervenuti i commi da 974 a 978 della legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015) che hanno previsto la predisposizione di un "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" e l'istituzione di un apposito Fondo destinato al finanziamento del Piano, con una dotazione di 500 milioni di euro per il 2016.

Quanto alla tipologia dei predetti progetti integrati, il **comma 2** specifica che si tratta, tra l'altro, di interventi di: risanamento, conservazione e recupero del patrimonio edilizio da parte di soggetti privati; realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico; manutenzione straordinaria e riuso del patrimonio edilizio inutilizzato; consolidamento statico e antisismico degli edifici storici;



miglioramento del decoro urbano; miglioramento dei servizi urbani quali apertura e gestione di siti a rilevanza storica, artistica e culturale.

In base al **comma 3**, le regioni possono prevedere forme di indirizzo e coordinamento finalizzate al recupero e alla riqualificazione dei centri storici, anche in relazione a tali interventi integrati. Le iniziative di recupero dei centri urbani possono essere realizzate anche attraverso le misure riconducibili alla strategia nazionale di *green economy* di cui all'[articolo 72 della legge n. 221 del 2015](#).

L'articolo 72, richiamato dalla norme in esame, prevede che la Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport - con il coinvolgimento di altri Ministeri e della Conferenza Unificata, promuova la predisposizione della strategia nazionale delle *Green Community*, al fine di individuare il valore dei territori rurali e di montagna che intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono e aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane, in modo da poter impostare, nella fase della *green economy*, un piano di sviluppo sostenibile non solo dal punto di vista energetico, ambientale ed economico nei seguenti campi:

- a) gestione integrata e certificata del patrimonio agroforestale;
- b) gestione integrata e certificata delle risorse idriche;
- c) produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, l'eolico, la cogenerazione;
- d) sviluppo di un turismo sostenibile;
- e) costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna;
- f) efficienza energetica e integrazione "intelligente" degli impianti e delle reti;
- g) sviluppo sostenibile delle attività produttive (*zero waste production*);
- h) integrazione dei servizi di mobilità.

Il **comma 4** prevede la possibilità per i comuni di realizzare alberghi diffusi, avvalendosi delle risorse del citato Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni, di cui all'articolo 3. La definizione di albergo diffuso è demandata alle regioni e alle province autonome.

Nell'originaria formulazione, la disposizione definiva come albergo diffuso le strutture ricettive ricavate dal recupero e dal restauro conservativo degli immobili inutilizzati e in stato di degrado, che si trovano in borghi antichi o in centri storici abbandonati o parzialmente spopolati, e prevedeva che la struttura dovesse essere caratterizzata da un ufficio di ricevimento e stanze riservate all'ospitalità in uno o più edifici all'interno del borgo o del centro storico.

Si ricorda che per quanto attiene la definizione di albergo diffuso, la Corte Costituzionale, con sentenza 2-5 aprile 2012, n. 80, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'[articolo 9, del D.Lgs 79/2011](#), in materia di classificazione e disciplina delle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere, poiché la disposizione aveva accentrato in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e

alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome recepito dal D.P.C.M. 13 settembre 2002.

Si ricorda che nell'accordo succitato sono ricomprese, tra l'altro, le attività ricettive e le attività di gestione di strutture e di complessi con destinazione a vario titolo turistico-ricettiva, con annessi servizi turistici ed attività complementari, fra i quali alberghi e residenze turistico-alberghiere/residence, case ed appartamenti per vacanze (anche quando gestiti sotto la formula della multiproprietà), campeggi e villaggi turistici, altre strutture ricettive definite dalle leggi regionali.

La Corte quindi ha specificato che la disposizione realizzava un accentramento di funzioni legislative spettanti in via ordinaria alle Regioni, in virtù della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo. Tale spostamento aveva quindi alterato il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella suddetta materia.

Il **comma 5** prevede lo svolgimento di verifiche indipendenti dei livelli qualitativi degli interventi previsti dall'articolo in esame. Tali verifiche dovranno assicurare la trasparenza delle procedure, la certezza delle prestazioni, l'utilizzo di protocolli energetico ambientali.

## Articolo 5

*(Misure per il contrasto dell'abbandono di immobili nei piccoli comuni)*

1. I piccoli comuni, anche avvalendosi delle risorse di cui all'articolo 3, comma 1, possono adottare misure volte all'acquisizione e alla riqualificazione di immobili al fine di contrastare l'abbandono:

a) di terreni, per prevenire le cause dei fenomeni di dissesto idrogeologico e la perdita di biodiversità e assicurare l'esecuzione delle operazioni di gestione

sostenibile del bosco, anche di tipo naturalistico, nonché la bonifica dei terreni agricoli e forestali e la regimazione delle acque, compresi gli interventi di miglioramento naturalistico e ripristino ambientale;

b) di edifici in stato di abbandono o di degrado, anche allo scopo di prevenire crolli o comunque situazioni di pericolo.

**L'articolo 5** consente ai piccoli comuni, anche avvalendosi delle risorse del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale di cui all'articolo 3, di adottare misure volte all'**acquisizione** e alla **riqualificazione di immobili** al fine di contrastare l'abbandono di terreni e di edifici in stato di abbandono o di degrado.

In particolare, per quanto concerne i terreni, si indica la finalità di prevenire le cause dei fenomeni di dissesto idrogeologico e la perdita di biodiversità nonché di assicurare l'esecuzione delle operazioni di gestione sostenibile del bosco, anche di tipo naturalistico, e la bonifica dei terreni agricoli e forestali; si fa altresì riferimento alla regimazione delle acque, compresi gli interventi di miglioramento naturalistico e ripristino ambientale. Per quanto attiene agli edifici in stato di abbandono o di degrado, la norma indica la finalità anche di prevenire crolli o comunque situazioni di pericolo.



## Articolo 6

### *(Acquisizione di case cantoniere e realizzazione di circuiti e itinerari turistico-culturali)*

1. I piccoli comuni, anche in forma associata, anche avvalendosi delle risorse di cui all'articolo 3, comma 1, possono acquisire stazioni ferroviarie disabilite o case cantoniere della società ANAS Spa, al valore economico definito dai competenti uffici dell'Agenzia del territorio, ovvero stipulare intese finalizzate al loro recupero, per destinarle, anche attraverso la concessione in comodato a favore di organizzazioni di volontariato, a presidi di protezione civile e salvaguardia del territorio ovvero a sedi di promozione dei prodotti tipici locali o ad altre attività di interesse comunale. I piccoli comuni possono inoltre acquisire il sedime ferroviario dismesso e non recuperabile all'esercizio ferroviario, da utilizzare principalmente per la destinazione a piste ciclabili, in conformità agli strumenti di programmazione della rete ciclabile eventualmente previsti a livello nazionale

e regionale.

2. Al fine di potenziare l'offerta turistica nel rispetto del principio della sostenibilità, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, in collaborazione con la società Ferrovie dello Stato Spa e con le aziende di trasporto regionali in caso di ferrovie regionali e previo accordo con le regioni e gli enti locali interessati, promuove, nei piccoli comuni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la realizzazione di circuiti e itinerari turistico-culturali ed enogastronomici, volti alla rinnovata fruizione dei percorsi connessi alla rete ferroviaria storica.

3. Ai piccoli comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 135, comma 4, lettera *d*), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni.

I **commi 1 e 2** consentono ai piccoli comuni di acquisire o stipulare intese per il recupero di case cantoniere e di stazioni ferroviarie non più utilizzate, nonché di acquisire sedime ferroviario dismesso e non recuperabile all'esercizio ferroviario per finalità connesse alla valorizzazione dei propri territori. Il **comma 3** dispone che ai piccoli comuni si applichino le disposizioni relative al riconoscimento di aspetti e caratteri peculiari del paesaggio, con particolare riferimento ai siti della lista UNESCO, di cui all'art. 135, comma 4, lettera *d*), del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il **comma 1** stabilisce che i piccoli comuni, anche in forma associata e avvalendosi delle risorse del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni (di cui all'art.3, comma 1), potranno:

- i*) acquisire stazioni ferroviarie disabilite o case cantoniere appartenenti ad ANAS S.p.A., sulla base del valore economico

quantificato avvalendosi dai competenti uffici dell'Agenzia del territorio;

ii) stipulare intese finalizzate al recupero di tali beni.

Ai sensi della disposizione in esame, tali beni sono soggetti alle seguenti destinazioni d'uso, anche attraverso la concessione in comodato a favore di organizzazioni di volontariato:

- presidi di protezione civile e salvaguardia del territorio;
- sedi di promozione dei prodotti tipici locali;
- altre attività di interesse comunale.

I piccoli comuni potranno altresì acquisire il sedime ferroviario dismesso e non recuperabile all'esercizio ferroviario, principalmente per la destinazione a piste ciclabili, in conformità agli strumenti di programmazione della rete ciclabile eventualmente previsti a livello nazionale e regionale.

Si ricorda che il comma 640 della legge di stabilità 2016 ([legge n. 208 del 2015](#)) ha destinato 17 milioni di euro per l'anno 2016, e 37 milioni di euro per gli anni 2017 e 2018 per la progettazione e realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche, stabilendo priorità per determinati percorsi<sup>1</sup>, nonché per la progettazione e realizzazione di ciclostazioni e di interventi concernenti la sicurezza della ciclabilità cittadina.

*A differenza di quanto previsto al primo periodo (con riferimento all'acquisizione e al recupero di stazioni ferroviarie), nel caso di acquisizione del sedime la disposizione in commento non esplicita la possibilità che tale iniziativa possa essere posta in essere dai comuni in forma associata e anche con le risorse del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni.*

Il **comma 2** prevede che il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, in collaborazione con Ferrovie dello Stato S.p.A. ovvero con le aziende di trasporto regionale in caso di ferrovie regionali, e previo accordo con Regioni ed Enti locali interessati, promuova nei piccoli comuni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la realizzazione di circuiti e itinerari turistico-culturali ed enogastronomici, volti alla rinnovata fruizione dei percorsi connessi alla rete ferroviaria storica.

Si ricorda che nell'ambito del Gruppo Ferrovie dello Stato è stata costituita, il 6 marzo 2013, la Fondazione FS italiane<sup>2</sup>, fondazione senza scopo di lucro, con il compito di “realizzare la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio storico, tecnico ed industriale costituito dai treni d'epoca, dagli archivi, dai musei e dalle collezioni di

---

<sup>1</sup> Si tratta dei seguenti percorsi: Verona-Firenze (Ciclovie del Sole), Venezia-Torino (Ciclovie VENTO), da Caposele (AV) a Santa Maria di Leuca (LE) attraverso la Campania, la Basilicata e la Puglia (Ciclovie dell'acquedotto pugliese) e Grande raccordo anulare delle biciclette (GRAB di Roma).

<sup>2</sup> I soci fondatori sono, ai sensi dell'art 4 dello Statuto, i seguenti: Ferrovie dello Stato italiano SpA, Trenitalia SpA, Rete Ferroviaria italiana SpA.

oggetti e cimeli ferroviari presenti sul territorio nazionale” (art 3, ultimo periodo, dello Statuto).

Il **comma 3** dispone che ai piccoli comuni si applicano le disposizioni di cui [all'art. 135, comma 4, lettera d\), del decreto legislativo n. 42 del 2004](#) (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*).

L'articolo 135 prevede, al comma 1, che lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine lo stesso comma prevede che le regioni sottopongano a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici. Tali piani (in base al successivo comma 2), con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti. Per ciascuno di tali ambiti il comma 4 stabilisce che i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare ad una serie di finalità. Una di queste, indicata dalla lettera *d*), è orientata alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

*Si segnala che la disposizione vigente sembra già applicabile a tutto il territorio nazionale considerato che, ai sensi della citata lettera d), all'interno di un certo ambito paesaggistico il Piano, a prescindere dalle dimensioni dei comuni interessati, individua le "linee di sviluppo urbanistico ed edilizio".*





## Articolo 7

*(Convenzioni con diocesi della Chiesa cattolica e con altre confessioni religiose)*

1. I piccoli comuni, anche in forma associata, anche avvalendosi delle risorse del Fondo di cui all'articolo 3, comma 1, e di quelle rese disponibili da operatori economici privati, possono stipulare con le diocesi della Chiesa cattolica e con le rappresentanze delle altre confessioni religiose che hanno concluso intese con lo Stato, ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, convenzioni per la salvaguardia e il recupero dei beni culturali, storici, artistici e librari degli enti ecclesiastici o degli enti delle confessioni religiose civilmente riconosciuti.

**L'articolo 7** attribuisce ai piccoli comuni, la cui nozione è definita dall'articolo 1 del disegno di legge, la facoltà, anche in forma associata, di stipulare con le diocesi della Chiesa cattolica e con le rappresentanze delle altre confessioni religiose che hanno concluso intese con lo Stato convenzioni per la salvaguardia e il recupero dei beni culturali, storici, artistici e librari degli enti ecclesiastici o degli enti delle confessioni religiose civilmente riconosciuti.

L'articolo 7 dispone che i piccoli comuni<sup>3</sup>, anche in forma associata, possono stipulare con le diocesi della Chiesa cattolica e con le rappresentanze delle altre confessioni religiose che hanno concluso intese con lo Stato, ai sensi dell'[articolo 8](#), terzo comma, della Costituzione, convenzioni per la salvaguardia e il recupero dei beni culturali, storici, artistici e librari degli enti ecclesiastici o degli enti delle confessioni religiose civilmente riconosciuti. A tal fine, essi possono avvalersi anche delle risorse del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni<sup>4</sup> e di quelle rese disponibili da operatori economici privati.

L'[articolo 9 del Codice dei beni culturali \(D.lgs. 42/2004\)](#) prevede che, per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Mibact e, per quanto di competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità. Prevede, inoltre, l'osservanza delle disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell'articolo 12 dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense firmato il 18 febbraio 1984 ([L. 121/1985](#)), ovvero dalle leggi emanate sulla base delle intese

---

<sup>3</sup> La nozione di “piccolo comune”, ai fini del disegno di legge in esame, è recata dai commi 2 e 3 dell'articolo 1, alla cui scheda di lettura si rinvia.

<sup>4</sup> Il Fondo è istituito dall'articolo 3, comma 1, del disegno di legge (alla cui scheda di lettura si rimanda), nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023.

sottoscritte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione.

Il 26 febbraio 2013 è stato [presentato](#) il [Manuale per la protezione dei beni culturali ecclesiastici](#), realizzato dal Comando dei Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale, mentre il 27 novembre 2014 sono state presentate le [Linee guida per la tutela dei beni culturali ecclesiastici](#), realizzate dal medesimo Comando, d'intesa con l'Ufficio nazionale dei beni culturali ecclesiastici della Conferenza episcopale italiana.

Nel 2015, infine, è stata presentata [BeWeb](#), una banca dati in cui è censito il patrimonio storico e artistico, architettonico, archivistico e librario delle diocesi italiane e degli istituti culturali ecclesiastici.

I rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche sono disciplinati dall'articolo 8 della Costituzione che sancisce il principio di eguale libertà di tutte le confessioni religiose. Viene riconosciuta alle confessioni non cattoliche l'autonomia organizzativa sulla base di propri statuti, a condizione che questi non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano ed è posto il principio che i rapporti delle confessioni con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Il principio della regolazione con intesa è stato attuato a partire dalla metà degli anni 80 e riguarda alcune delle confessioni presenti in Italia quali: la Tavola Valdese, le Assemblee di Dio in Italia, la Chiesa Cristiana Avventista del 7° giorno, l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane, l'Unione Cristiana evangelica Battista d'Italia, la Chiesa Evangelica Luterana in Italia, la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, la Chiesa Apostolica in Italia, l'Unione buddhista italiana e l'Unione induista Italiana.

Attualmente, la disciplina riguardante le confessioni non cattoliche presenti in Italia è diversa a seconda che queste abbiano o meno proceduto alla stipulazione di una intesa con lo Stato. Per le confessioni prive di intesa è tuttora applicata la legge sui "culti ammessi" (L. n. 1159/1929) e il relativo regolamento di attuazione. Per le confessioni che hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano cessano di avere efficacia le norme richiamate che sono sostituite dalle disposizioni contenute nelle singole intese.

## Articolo 8

*(Sviluppo della rete in banda ultra larga e programmi di e-government)*

1. Al fine di raggiungere l'obiettivo, previsto dall'Agenda digitale europea, di garantire, entro il 2020, a tutti i cittadini l'accesso alle reti a connessione veloce e ultraveloce e subordinatamente alla previa autorizzazione da parte della Commissione europea, le aree dei piccoli comuni, nelle quali non vi è interesse da parte degli operatori a realizzare reti per la connessione veloce e ultraveloce, possono beneficiare delle misure previste dalla deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 65 del 2015 del 6 agosto 2015, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 239 del 14 ottobre 2015, in attuazione della Strategia italiana per la banda ultralarga, adottata dal Consiglio dei ministri il 3 marzo 2015, volte a favorire la diffusione delle infrastrutture in banda ultralarga.

2. I progetti informatici riguardanti i piccoli comuni, conformi ai requisiti

prescritti dalla legislazione nazionale e dell'Unione europea, hanno la precedenza nell'accesso ai finanziamenti pubblici previsti dalla normativa vigente per la realizzazione dei programmi di *e-government*. In tale ambito sono prioritari i collegamenti informatici nei centri multifunzionali di cui all'articolo 2, comma 2, ivi compresi quelli realizzati attraverso l'utilizzo di sistemi di telecomunicazione a banda larga e senza fili.

3. Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, nell'individuare le specifiche iniziative di innovazione tecnologica per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ai sensi dell'articolo 26, comma 2, lettera g), della legge 27 dicembre 2002, n. 289, indica prioritariamente quelle riguardanti, anche in forma associata, i piccoli comuni compresi nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 5.

**L'articolo 8, comma 1**, stabilisce che le aree dei piccoli Comuni per le quali non vi è interesse da parte degli operatori a realizzare reti per la connessione veloce e ultraveloce, possano essere destinatarie delle risorse previste, in attuazione del piano per la banda ultralarga del 2015, per le aree a fallimento di mercato (cd. aree bianche rientranti nei cluster C e D: i due insiemi in cui sono ripartite le aree che presentino carenza delle reti di accesso di nuova generazione).

Si tratta delle aree per le quali la delibera CIPE 6 agosto 2015, n. 65 ha previsto uno stanziamento pari a 2,2 miliardi di euro a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020, per interventi di immediata attivazione.

Per lo sviluppo della banda ultralarga nelle c.d. aree bianche (a fallimento di mercato, in cui sono cioè assenti interventi di investimento di operatori privati e manca un loro interesse ad investire nei prossimi anni), il MISE ha redatto a maggio 2016 un Piano degli investimenti che prevede un investimento diretto pubblico per garantire a tutti una connessione a 30 Mbps e l'85 per cento di copertura oltre i 100 Mbps. Le aree bianche sono state individuate dal Governo italiano mediante un'attività di consultazione

pubblica ed includono circa il 24,6% della popolazione. Il 2 marzo 2016, il Comitato per la Banda Ultra Larga (COBUL) aveva infatti deciso di focalizzare l'intervento pubblico nelle aree a fallimento di mercato mediante l'impiego del modello ad "intervento diretto" ed il CIPE, nella riunione del 1° maggio 2016 ha recepito tale orientamento stabilendo che nelle aree a fallimento di mercato si proceda esclusivamente con l'intervento diretto. Tale regime nazionale di aiuto, definito in conformità alla normativa europea in materia di aiuti di Stato, secondo le previsioni degli "Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga"(2013/C 25/01), è stato notificato alla Commissione Europea.

Gli interventi in tali cluster C e D (i due insiemi in cui sono ripartite le aree - aree "bianche" - che presentino carenza delle reti di accesso di nuova generazione) porteranno alla realizzazione di una rete a banda ultralarga interamente finanziata dallo Stato che resterà pubblica.

Sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Speciale-Contratti Pubblici del 3 giugno 2016 è stato pubblicato il primo bando per la concessione di costruzione e gestione della rete in fibra nelle aree bianche, che consentirà di avviare le procedure nelle prime sei regioni (Abruzzo, Molise, Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto) con le quali si sono chiusi specifici accordi di programma e convenzioni operative. L'importo complessivo massimo dell'investimento, comprensivo dell'IVA, previsto da tale bando è pari a € 1.405.377.950. Nel bando, suddiviso per lotti, sono inoltre indicati i criteri per l'aggiudicazione dell'appalto.

Numerosi accordi operativi sono stati quindi firmati nei mesi di luglio ed agosto dal MISE con il gruppo delle regioni che interessate dal secondo bando per la costruzione della rete pubblica a banda ultralarga nelle aree bianche, a fallimento di mercato, poi pubblicato il 24 agosto 2016: si tratta delle regioni Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Lazio, Basilicata, Campania, Umbria, Sicilia, Marche, Liguria e della Provincia di Trento.

Si prevedono collegamenti ad almeno 100 mbps per scuole, presidi sanitari, aree industriali e le principali località turistiche. Infratel Italia, società in house del MISE, è il soggetto attuatore che ha pubblicato il secondo bando di gara, suddiviso in sei lotti funzionali. L'importo complessivo messo a gara è di euro 1.254.989.312 e il termine per la presentazione delle domande è stato fissato al 30 settembre 2016.

Il **comma 2** prevede inoltre che i progetti informatici riguardanti i piccoli Comuni conformi ai requisiti prescritti dalla legislazione nazionale e dell'Unione europea, abbiano la precedenza nell'accesso ai finanziamenti pubblici previsti dalla normativa vigente per la realizzazione dei programmi di *e-government*.

In tale ambito sono definiti come prioritari i collegamenti informatici nei centri multifunzionali per la fornitura di una pluralità di servizi da parte dei comuni (previsti dall'articolo 2, comma 2), compresi quelli realizzati attraverso l'utilizzo di sistemi di telecomunicazione a banda larga e senza fili.

Il **comma 3** prevede infine che il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione dia priorità ai piccoli Comuni, anche in forma associata, nella individuazione delle iniziative di innovazione tecnologica individuate per i

Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti inclusi nell'elenco di piccoli Comuni (predisposto con d.P.C.m.) cui si applichi la disciplina posta dal provvedimento in esame.



## Articolo 9

*(Disposizioni relative ai servizi postali e all'effettuazione di pagamenti)*

1. Per favorire il pagamento di imposte, tasse e tributi nonché dei corrispettivi dell'erogazione di acqua, energia, gas e di ogni altro servizio di pubblica utilità, nei piccoli comuni può essere utilizzata per l'attività di incasso e trasferimento di somme la rete telematica gestita dai concessionari dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, previa convenzione con gli stessi concessionari, nel rispetto della disciplina riguardante i servizi di pagamento e delle disposizioni adottate in materia dalla Banca d'Italia.

2. Al fine di perseguire l'obiettivo della coesione sociale e territoriale, in conformità alla normativa europea e nazionale, e fermo restando il rispetto della normativa regolatoria di settore, i piccoli comuni, anche in forma associata, d'intesa con la regione, possono proporre, sulla base delle modalità stabilite nel contratto di programma tra il Ministero dello sviluppo economico e il fornitore del servizio postale universale, iniziative volte a sviluppare, anche attraverso l'eventuale ripristino di uffici postali, l'offerta complessiva dei servizi postali, congiuntamente ad altri servizi, in specifici ambiti territoriali, individuati tenuto conto di ragioni di efficienza e

razionalizzazione della fornitura dei medesimi servizi e valorizzando la presenza capillare degli uffici postali appartenenti al fornitore del servizio postale universale. Di tali iniziative è data informazione da parte del fornitore del servizio postale universale al Ministero dello sviluppo economico e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

3. I piccoli comuni possono altresì:

a) stipulare convenzioni con le organizzazioni di categoria e con la società Poste italiane Spa, affinché i pagamenti in conto corrente postale, in particolare quelli concernenti le imposte comunali, i pagamenti dei vaglia postali nonché altre prestazioni possano essere effettuati presso gli esercizi commerciali di comuni o frazioni non serviti dal servizio postale, nel rispetto della disciplina riguardante i servizi di pagamento e delle disposizioni adottate in materia dalla Banca d'Italia;

b) affidare, ai sensi dell'articolo 40, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, la gestione dei servizi di tesoreria e di cassa alla società Poste italiane Spa.

L'**articolo 9, comma 1** consente nei piccoli comuni il ricorso alla rete telematica gestita dai concessionari dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli per favorire l'attività di incasso e trasferimento di somme; i **commi 2 e 3** attribuiscono ai piccoli comuni le facoltà, rispettivamente, i) di proporre iniziative per lo sviluppo dell'offerta complessiva dei servizi postali congiuntamente ad altri servizi; ii) di stipulare apposite convenzioni affinché i pagamenti su conti correnti possano essere effettuati presso gli esercizi commerciali di comuni o frazioni non serviti dal servizio postale, nonché di affidare a Poste italiane SpA la gestione dei servizi di tesoreria e di cassa.

Al fine di favorire il pagamento di imposte, tasse e tributi, nonché delle tariffe per i servizi pubblici erogati (come ad esempio quelli idrico, energetico, di fornitura del gas esplicitamente richiamati nel testo), il **comma 1** stabilisce che nei piccoli comuni è consentito il ricorso alla rete telematica gestita dai concessionari dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - previa convenzione con i concessionari medesimi - per l'attività di incasso e trasferimento di somme, nel rispetto della disciplina riguardante i servizi di pagamento e delle disposizioni adottate in materia dalla Banca d'Italia.

In assenza di ulteriori precisazioni, la disposizione in commento sembra fare riferimento alla rete telematica di proprietà dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, costituita dall'infrastruttura *hardware* e *software* di trasmissione dati, prevista dall'articolo 14-bis, comma 4, del [D.P.R. n. 640 del 1972](#), per mezzo della quale si effettua la gestione telematica degli apparecchi da intrattenimento contemplati dall'articolo 110 del TULPS per l'esercizio del gioco lecito.

Il comma 1 in commento specifica che l'utilizzo della predetta rete deve avvenire nel rispetto della disciplina riguardante i servizi di pagamento e delle disposizioni adottate in materia dalla Banca d'Italia.

Al riguardo, si ricorda che il [D.Lgs. n. 11 del 2010](#), emanato in attuazione della [direttiva 2007/64/CE](#), relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (*Payment Services Directive* - PSD), ha introdotto nell'ordinamento italiano la figura degli istituti di pagamento, intermediari che insieme a banche e Istituti di moneta elettronica effettuano servizi di pagamento (nuovi Titoli V-bis e Titolo V-ter del Testo unico bancario, [D.Lgs. n. 385 del 1993](#)). Il [D.Lgs. n. 45 del 2012](#) ha recepito nell'ordinamento italiano la [direttiva 2009/110/CE](#) concernente gli istituti di moneta elettronica: soggetti diversi dalle banche che svolgono l'attività di emissione di moneta elettronica; possono anche svolgere attività connesse e strumentali e offrire servizi di pagamento. In ambito comunitario è stata istituita la SEPA ovvero la *Single Euro Payments Area* (Area Unica dei Pagamenti in Euro), l'area in cui i cittadini, le imprese, le pubbliche amministrazioni e gli altri operatori economici possono effettuare e ricevere pagamenti in euro con strumenti diversi dal contante, sia all'interno dei confini nazionali che fra i Paesi che ne fanno parte, secondo condizioni di base, diritti ed obblighi uniformi. Si segnala che gli Stati membri dovranno recepire entro il 13 gennaio 2018 la seconda direttiva sui servizi di pagamento - PSD2, [direttiva 2015/2366](#) del 25 novembre 2015 (entrata in vigore il 13 gennaio 2016). Essa mira a promuovere lo sviluppo di un mercato interno dei pagamenti al dettaglio efficiente, sicuro e competitivo rafforzando la tutela degli utenti dei servizi di pagamento, sostenendo l'innovazione e aumentando il livello di sicurezza dei servizi di pagamento elettronici.

Gli istituti di pagamento sono le imprese, diverse dalle banche e dagli IMEL (istituti di moneta elettronica), autorizzati a prestare i servizi di pagamento. Sono iscritti, previa autorizzazione, in un Albo tenuto dalla Banca d'Italia. Possono esercitare attività accessorie alla prestazione di servizi di pagamento, quali la concessione di crediti e la prestazione di garanzie connesse al servizio di pagamento. In particolare gli istituti di pagamento operano direttamente nei confronti del pubblico e possono, ove autorizzati alla prestazione dello specifico servizio: emettere strumenti di pagamento, incluse le carte di credito; detenere conti intestati ai cliente ("conti di pagamento") sui quali



possono essere disposte operazioni quali depositi e prelievi, bonifici o addebiti diretti; erogare credito con durata non superiore ai 12 mesi, a condizione che sia strumentale all'erogazione di servizi di pagamento; effettuare servizi di trasferimento fondi e di rimesse di denaro (*money transfer*).

Si segnala che attualmente nell'Albo degli istituti di pagamento tenuto dalla Banca d'Italia sono iscritte società che fanno parte di gruppi nei quali sono presenti anche società concessionarie dei giochi pubblici (Lottomatica e Sisal).

Il **comma 2** consente ai piccoli comuni, anche in forma associata e d'intesa con la regione interessata e sulla base delle modalità stabilite nel contratto di programma tra il MISE e il fornitore del servizio postale universale, in conformità alla normativa europea e nazionale e fermo restando il rispetto della normativa regolatoria di settore, di proporre iniziative per sviluppare l'offerta complessiva dei servizi postali congiuntamente ad altri servizi in specifici ambiti territoriali. Tali ambiti saranno individuati tenuto conto di ragioni di efficienza e razionalizzazione della fornitura dei servizi e valorizzando la presenza capillare degli uffici postali (da perseguire anche attraverso l'eventuale ripristino di uffici dismessi).

Si prevede che il fornitore del servizio postale universale postale sia tenuto a dare informazione delle iniziative adottate al Ministero dello sviluppo economico e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM).

Si ricorda in proposito che come fornitrice del servizio universale è riconosciuta *ex lege* la società Poste italiane S.p.A. per un periodo di quindici anni a decorrere dalla data di entrata in vigore del [decreto legislativo n. 58 del 2011](#), quindi fino al 2026, con possibilità di revoca ogni quinquennio qualora la verifica dello stato del rispetto degli obblighi del contratto di programma dia esito negativo. I rapporti tra lo Stato e il fornitore del servizio universale sono disciplinati da un contratto di programma tra il Ministero dello Sviluppo Economico e la società Poste italiane S.p.A.. Il nuovo contratto di programma per gli anni 2015-2019 per la fornitura del servizio postale universale è stato firmato il 15 dicembre 2015.

Si ricorda infine che in base all'[articolo 21 del decreto-legge n. 201 del 2011](#) l'AGCOM è stata designata come nuova autorità di regolamentazione del settore postale. È stata conseguentemente istituita, nel dicembre 2012, la direzione per i servizi postali dell'AGCOM.

Il **comma 3** riconosce inoltre ai piccoli comuni:

- la facoltà di stipulare apposite convenzioni, d'intesa con le organizzazioni di categoria e con la società Poste italiane S.p.A., affinché i pagamenti su conti correnti, in particolare quelli relativi alle imposte comunali, i pagamenti dei vaglia postali, nonché altre prestazioni, possano essere effettuati presso gli esercizi commerciali di comuni o frazioni non serviti dal servizio postale. Tali convenzioni sono tenute a rispettare la disciplina riguardante i servizi di pagamento e le disposizioni adottate in materia dalla Banca d'Italia;

- la facoltà di affidare a Poste italiane SpA la gestione dei servizi di tesoreria e di cassa.

Si ricorda in proposito che la [legge n. 261 del 1999](#) stabilisce, in conformità ai contenuti della disciplina europea sul servizio postale universale, che sia assicurata la fornitura del servizio universale e delle prestazioni in esso ricomprese, di qualità determinata, da fornire permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane, a prezzi accessibili all'utenza. La dizione «tutti i punti del territorio nazionale» trova specificazione, secondo criteri di ragionevolezza, attraverso l'attivazione di un congruo numero di punti di accesso (cioè gli uffici postali e le cassette postali), individuati con provvedimento dell'autorità di regolamentazione. Per quanto riguarda gli uffici postali Poste italiane è tenuta, anche in base al [decreto ministeriale 7 ottobre 2008](#), al rispetto dei seguenti parametri:

| <b>Punti di accesso al servizio universale</b>        | <b>Termini del servizio</b> |
|---|-----------------------------|
| Un punto di accesso a max 3 km dal luogo di residenza | per il 75% popolazione      |
| Un punto di accesso a max 5 km luogo di resid.        | per il 92,5% popolazione    |
| Un punto di accesso a max 6 km luogo di resid.        | per il 97,5% popolazione    |
| Almeno 1 ufficio postale                              | per il 96% comuni           |

Inoltre, sempre ai sensi del decreto ministeriale, nei comuni nei quali vi è un solo ufficio postale è vietata la soppressione dello stesso. Ciò non significa che in ogni comune debba necessariamente esservi un ufficio postale. Infatti secondo i parametri indicati, essendovi in Italia, al 20 giugno 2016, 7.999 comuni (7.998 dal primo luglio 2016), Poste italiane deve avere un ufficio postale in almeno 7.678 comuni.

L'AGCOM è intervenuta con la [delibera 342/14/CONS del 26 giugno 2014](#) sulla questione dei punti di accesso al servizio postale, in considerazione degli effetti del piano di razionalizzazione degli uffici postali predisposto da Poste Italiane ed ha introdotto alcuni ulteriori elementi di limitazione alla possibilità, per Poste italiane, di intervenire mediante razionalizzazione (chiusura) di uffici. In particolare è stato introdotto:

- 1) il divieto di chiusura di uffici postali situati in Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani. Per "Comuni rurali", si intendono i Comuni con densità abitativa inferiore a 150 ab/km<sup>2</sup>, secondo i più recenti dati demografici ISTAT; per "Comuni montani", i Comuni contrassegnati come totalmente montani nel più recente elenco di Comuni Italiani pubblicato dall'ISTAT. Mentre è stata ammessa la chiusura di uffici postali nel caso in cui in tali comuni vi siano più di due uffici postali ed il rapporto abitanti per ufficio postale sia inferiore a 800;
- 2) il divieto di chiusura di uffici postali che sono presidio unico nelle isole minori.

## **Articolo 10**

### *(Diffusione della stampa quotidiana)*

1. Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri promuove la stipulazione di un'intesa tra il Governo, l'Associazione nazionale dei comuni italiani, la Federazione italiana editori giornali e i rappresentanti delle agenzie di distribuzione della stampa quotidiana, al fine di adottare le iniziative necessarie affinché la distribuzione dei quotidiani sia assicurata anche nei piccoli comuni.

L'**articolo 10** prevede che il Dipartimento per l'informazione e l'editoria (presso la Presidenza del Consiglio dei ministri) promuova la stipulazione di una "intesa" tra Governo, Associazione nazionale dei Comuni italiani, Federazione italiana editori giornali e rappresentanti delle agenzie di distribuzione della stampa quotidiana, onde "adottare le iniziative necessarie" affinché la distribuzione dei quotidiani sia assicurata anche nei piccoli Comuni.

Secondo quanto esposto nel "[Rapporto 2016](#) sull'industria dei quotidiani in Italia"<sup>5</sup>, i dati sulla diffusione e la vendita della stampa quotidiana diffusi dalla società di certificazione Accertamenti Diffusione Stampa ([ADS](#), che nel proprio sito riporta i dati relativi alla diffusione della stampa, fin nel dettaglio provinciale) confermerebbero, nel biennio 2014-2015, la diminuzione della tiratura e delle copie cartacee. In base a tali dati, la produzione è passata da 4,8 milioni di copie giornaliere nel gennaio 2014 a 4 milioni di copie nel dicembre 2015, con un calo di circa il 16%. Peraltro la diffusione delle copie digitali, in crescita significativa, non riesce a compensare il calo della diffusione cartacea. Anche i dati dei primi mesi del 2016 confermano la diminuzione delle copie cartacee che, a marzo 2016, presentano un calo di 500mila copie rispetto alla fine del 2015 (*ivi*, p. 12).

---

<sup>5</sup> Realizzato dall'ASIG - Associazione Stampatori Italiana Giornali - e dall'Osservatorio Quotidiani "Carlo Lombardi".



## Articolo 11

*(Promozione dei prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile)*

1. I piccoli comuni, anche allo scopo di accrescere la sostenibilità ambientale del consumo dei prodotti agricoli e alimentari, possono promuovere, anche in forma associata, il consumo e la commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta e dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile, come definiti al comma 2, favorendone l'impiego da parte dei gestori dei servizi di ristorazione collettiva pubblica.

2. Ai fini e per gli effetti della presente legge:

a) per «prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta» si intendono i prodotti agricoli e alimentari provenienti da una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici che si impegnano a promuovere la cooperazione, lo sviluppo economico locale e stretti rapporti socio-territoriali tra produttori, trasformatori e consumatori;

b) per «prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile» si intendono i prodotti agricoli di cui all'allegato I al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e i prodotti alimentari di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, provenienti da un luogo di produzione o da un luogo di coltivazione e allevamento della materia prima agricola primaria utilizzata nella trasformazione dei prodotti, situato entro un raggio di 70 chilometri dal luogo di vendita, nonché i prodotti per i quali è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti derivanti dal trasporto, calcolato dalla fase di

produzione fino al momento del consumo finale. Ai fini della dimostrazione del limitato apporto delle emissioni inquinanti, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, stabilisce i criteri e i parametri che i produttori agricoli e agroalimentari devono osservare per attestare il possesso di tale requisito da parte delle relative produzioni a chilometro utile.

3. Nei bandi di gara per gli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari destinati alla ristorazione collettiva, indetti dai piccoli comuni, fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione l'utilizzo, in quantità superiori ai criteri minimi ambientali stabiliti dai paragrafi 5.3.1 e 6.3.1 dell'allegato I annesso al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 220 del 21 settembre 2011, dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta o a chilometro utile e dei prodotti agricoli e alimentari biologici provenienti da filiera corta o a chilometro utile.

4. Per i fini di cui al comma 3, l'utilizzo dei prodotti di cui al comma 2, lettere a) e b), in quantità superiori ai criteri minimi stabiliti dal citato decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011 deve essere adeguatamente documentato attraverso fatture di acquisto che riportino anche le indicazioni relative all'origine, alla natura, alla qualità e alla quantità dei prodotti acquistati.

I piccoli comuni potranno promuovere il consumo e la commercializzazione dei prodotti agroalimentari provenienti da filiera corta o a chilometro utile. Nei bandi di gara indetti dai piccoli comuni, per la fornitura di servizi legati alla ristorazione collettiva, costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione l'utilizzo di tali prodotti, inclusi quelli biologici; in tal caso l'utilizzo dei prodotti deve essere adeguatamente documentato.

Ai sensi del **comma 1**, è data facoltà ai piccoli comuni di promuovere, anche in forma associata, il consumo e la commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta e dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile, favorendone l'impiego da parte dei gestori dei servizi di ristorazione collettiva pubblica.

La finalità della disposizione è anche quella di accrescere la sostenibilità ambientale del consumo dei prodotti agricoli e alimentari. Va rilevato che, in sede parlamentare, la principale proposta in argomento (Atto Senato n. 2037, *Disposizioni in materia di servizi di ristorazione collettiva*, all'esame della sede referente della 9<sup>a</sup> Commissione del Senato) accresce l'elemento teleologico dell'intervento legislativo con la promozione dell'educazione ambientale (articolo 4) e deferisce al Ministro della salute<sup>6</sup>, di concerto con il MiPAAF, l'elaborazione di linee guida per la ristorazione collettiva, al fine di definire, tra i requisiti di qualità minimi necessari, il contributo nutrizionale degli alimenti e dei pasti, le indicazioni dietetiche atte a contrastare patologie quali sovrappeso, obesità, diabete, ipertensione, allergie e intolleranze alimentari (articolo 3)<sup>7</sup>. Ai sensi del **comma 2**, sono «prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta» quelli che provengono da un filiera di approvvigionamento composta da

---

<sup>6</sup> Per quanto riguarda i servizi di ristorazione, il Ministero della salute ha già elaborato i seguenti documenti (cfr. [link](#) al sito del Ministero della salute): [Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica](#), approvate in Conferenza Stato-Regioni e pubblicate in G.U. n. 134 dell'11 giugno 2010, integrate con Nota del 25 marzo 2016; [Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera e assistenziale](#), approvate in Conferenza Stato-Regioni il 16 dicembre 2010 e pubblicate in G.U. n. 37 del 15 febbraio 2011; [Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera pediatrica](#), approvate in Conferenza Stato-Regioni il 18 dicembre 2014.

<sup>7</sup> In proposito, il documento dell'Associazione Nazionale della Ristorazione Collettiva e Servizi Vari - depositato il 20 settembre 2016 in sede di audizioni dinanzi all'Ufficio di Presidenza integrato della medesima Commissione - ha sostenuto l'impossibilità "di consentire il consumo del pasto a chi vuole pranzare con alimenti portati da casa nello stesso locale ove viene consumato il pasto distribuito dalla refezione scolastica, sia che questa sia affidata a una società specializzata, sia che sia gestita direttamente dalla Scuola o dal Comune (...) Il pasto distribuito dalla refezione scolastica è preparato sulla base di menù verificati dalle Autorità competenti e stabiliti attraverso capitolati rigorosi, affinché si forniscano i corretti nutrienti ai piccoli commensali; questo a garanzia di una nutrizione corretta che favorisca la giusta crescita dei bambini. I piatti e i prodotti che li compongono sono anche studiati in modo che il momento del pasto diventi anche momento di apprendimento dei corretti comportamenti alimentari, contribuendo a far conoscere e consumare quegli alimenti – ad esempio frutta, verdura, leguminose, pesce ecc... - che più sono adatti ad una nutrizione equilibrata, costruendo quindi l'abitudine a corrette scelte alimentari. Un momento di apprendimento dunque, che, unitamente al corretto apporto di nutrienti proposto, è di grande utilità nella lotta alla malnutrizione, ed in particolare al sovrappeso e all'obesità. Se questo risultato è garantito dal servizio di refezione scolastica, così certo non è per pasto portato da casa, al cui consumo mancano sia la verifica del corretto apporto di nutrienti da parte di un'autorità competente, sia il lato educativo".

un numero limitato di operatori economici, che si impegnano a promuovere la cooperazione, lo sviluppo economico locale e stretti rapporti socio-territoriali tra produttori, trasformatori e consumatori.

La definizione riproduce quella che il reg. (UE) n. 1305/2013 fornisce per filiera corta, indicandola come "una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici che si impegnano a promuovere la cooperazione, lo sviluppo economico locale e stretti rapporti socio-territoriali tra produttori, trasformatori e consumatori (art. 2, par. 1, lett. *m*). I prodotti agroalimentari ecologici provenienti da filiera corta hanno le stesse caratteristiche dei precedenti con l'aggiunta di provenire da coltivazioni biologiche o equivalenti o a basso impatto ambientale, e privi di contaminazioni con organismi geneticamente modificati.

Sono poi «prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile» quelli il cui luogo di produzione o di coltivazione ed allevamento della materia prima sia situato entro un raggio di 70 chilometri dal luogo di vendita e quelli per i quali è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti derivanti dal trasporto, calcolato dalla fase di produzione fino al momento del consumo finale. Anche qui si rinvia ad una definizione di prodotti agricoli di fonte europea, quella di cui all'allegato I al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e i prodotti alimentari di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002. Ai fini della dimostrazione del limitato apporto delle emissioni inquinanti, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, stabilisce i criteri e i parametri che i produttori agricoli e agroalimentari devono osservare per attestare il possesso di tale requisito da parte delle relative produzioni a chilometro utile.

Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo n. 50 del 2016, come modificato dal d.lgs. n. 56/2017 (cd. correttivo appalti), ai sensi del **comma 3** nei bandi di gara indetti dai piccoli comuni, per la fornitura di servizi legati alla ristorazione collettiva, costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione l'utilizzo dei prodotti prima richiamati, inclusi quelli biologici, in quantità superiori ai criteri minimi ambientali stabiliti dal decreto del Ministro dell'Ambiente del 25 luglio 2011 (con cui sono stati adottati i criteri minimi ambientali da inserire nei bandi di gara della Pubblica amministrazione per l'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari e serramenti esterni)<sup>8</sup>. In tal caso (**comma 4**) l'utilizzo di tali

---

<sup>8</sup> Si tratta di criteri minimi ambientali stabiliti all'allegato I annesso al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011 (il cui testo disciplina l'adozione dei criteri minimi ambientali da inserire nei bandi di gara della Pubblica amministrazione, per l'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari e serramenti esterni). L'allegato I del D.M. contiene i criteri ambientali minimi, per l'affidamento del servizio di ristorazione collettiva e per la fornitura di derrate alimentari, elaborati nell'ambito del PAN GPP (Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione), adottato con il decreto interministeriale n. 135 dell'11 aprile 2008. In particolare, i paragrafi 5.3.1 e 6.3.1. del citato allegato 1 stabiliscono le specifiche tecniche sulla produzione degli alimenti e delle bevande previste, rispettivamente, per il servizio di ristorazione collettiva e la fornitura di derrate alimentari.

prodotti deve essere adeguatamente documentato attraverso fatture di acquisto nelle quali sono riportate le indicazioni sull'origine, sulla natura, sulla qualità e sulla quantità dei prodotti acquistati.

Si segnala che il nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 prevede che le stazioni appaltanti contribuiscano al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento (art. 34), nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi di cui al decreto ministeriale e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, a quanto specificamente previsto all'articolo 144. Nel caso dei contratti relativi ai servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale, scolastica e sociale di cui all'articolo 95, comma 3, lettera *a*), e dei contratti relativi ai servizi di ristorazione di cui all'articolo 144, il suddetto decreto può stabilire che l'obbligo si applichi anche per una quota inferiore al 50 per cento del valore a base d'asta. Si fa presente, altresì, che il comma 1 dell'articolo 144 del citato Codice, oltre a ribadire che i servizi di ristorazione sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, dispone che la valutazione dell'offerta tecnica tiene conto, in particolare, degli aspetti relativi a fattori quali la qualità dei generi alimentari - con particolare riferimento a quella di prodotti biologici, tipici e tradizionali, di quelli a denominazione protetta, nonché di quelli provenienti da sistemi di filiera corta e da operatori dell'agricoltura sociale - il rispetto delle disposizioni ambientali in materia di *green economy*, dei criteri ambientali minimi pertinenti di cui al citato articolo 34 e della qualità della formazione degli operatori. Il medesimo articolo 144 prevede l'emanazione di decreti del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, per la definizione e l'aggiornamento delle linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica e, fino all'adozione di dette linee di indirizzo, si applica l'articolo 216, comma 18 (per cui le stazioni appaltanti individuano nei documenti di gara le specifiche tecniche finalizzate a garantire la qualità del servizio richiesto). Il citato art. 34 specifica inoltre che nei contratti relativi ai servizi di ristorazione in generale il decreto ministeriale che dovrà essere emanato potrà stabilire l'obbligo dell'inserimento delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali nel bando di gara anche per una quota inferiore al 50 per cento del valore a base d'asta<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Nella medesima materia, si segnala che:

- il documento dell'Associazione Nazionale della Ristorazione Collettiva e Servizi Vari - depositato il 20 settembre 2016 in sede di audizioni dinanzi all'Ufficio di Presidenza integrato della 9<sup>a</sup> Commissione in funzione dell'esame in sede referente dell'Atto Senato n. 2037 - ha sostenuto: "L'entrata in vigore del nuovo Codice degli Appalti (d.lgs n. 50/2016), in linea con quanto previsto dall'articolo 5 comma 2 della presente proposta di legge, ha reso obbligatorio - per i servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica - il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto qualità/prezzo. Quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 95 del nuovo Codice è il riconoscimento dell'alto valore sociale del nostro settore, per il quale ricorrere al criterio del prezzo più basso significa rinunciare alla qualità degli aspetti nutrizionali e del servizio";
- il documento della Federazione Italiana Pubblici Esercizi - depositato il 21 settembre 2016 in sede di audizioni dinanzi all'Ufficio di Presidenza integrato della 9<sup>a</sup> Commissione in funzione



Sulla produzione agricola "a chilometri zero" si è sviluppato un contenzioso costituzionale tra Stato e regione, in due casi terminati con la soccombenza delle regioni interessate.

Con la sentenza n. 209 del 2013, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (*Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero*), ove si stabiliva che l'utilizzazione dei prodotti agricoli di origine regionale costituisse titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva. Nell'occasione, la Corte ha rilevato come la legge regionale dianzi citata fosse volta – stando al relativo titolo – «ad orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero». A fronte della genericità della definizione contenuta nell'art. 1, comma 1, della medesima legge – definizione che aveva riguardo alla sola natura del prodotto, e non già alla distanza tra luogo di produzione e luogo di consumo – il riferimento ai prodotti «a chilometri zero» rimaneva, peraltro, privo di una concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato «di origine regionale». In questa prospettiva, la norma censurata veniva, dunque, ad imporre all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente chiaramente idoneo ad alterare la concorrenza, incentivando gli imprenditori ad impiegare prodotti provenienti da una certa area territoriale (quella lucana) a discapito di prodotti con caratteristiche similari, ancorché provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (come poteva avvenire, in specie, ove il consumo avvenisse in zone limitrofe ad altre Regioni).

Con la sentenza n. 292 del 2013, poi, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43 - recante «*Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità*» - nella parte in cui include tra i prodotti (la cui utilizzazione garantisce priorità nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici) anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto. Con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., la questione è stata ritenuta fondata: l'art. 4, comma 5, della legge regionale censurata prevedeva infatti che, nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva gli enti pubblici dovessero «garantire priorità» ai soggetti che utilizzassero, in una determinata misura percentuale, prodotti agroalimentari «da filiera corta», «di qualità» e «a chilometro zero». Nell'ambito di tale ultima categoria erano ricompresi – in forza della definizione offerta dall'art. 3, comma 1, lettera c), della medesima legge – sia i beni per il cui trasporto dal luogo di

---

dell'esame in sede referente dell'Atto Senato n. 2037 - ha sostenuto: "Certamente a fronte di committenti pubblici vi sono le garanzie delle procedure di gara nelle quali la stazione appaltante è tenuta a seguire le disposizioni dell'articolo 144 del Decreto Legislativo 18 aprile 2006, n. 50 relativamente alla valutazione della offerta tecnica tra le quali la qualità della formazione degli operatori ed alla griglia di accesso. Al contrario nel settore privato – che pure interessa, oltre ai datori di lavoro, le scuole e le strutture di ricovero – non vi è al momento alcuna regola per la scelta dell'operatore al quale affidare la salute di discenti e pazienti defedati".

produzione a quello di consumo si producono meno di venticinque chilogrammi di anidride carbonica equivalente per tonnellata, sia, «e comunque», «i beni trasportati all'interno del territorio regionale». In sintesi, gli utilizzatori di prodotti di origine pugliese avrebbero fruito di un trattamento preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti in questione, indipendentemente dal livello di emissione di gas nocivi che il loro trasporto comportava. Anche in tal caso l'alterazione della concorrenza viene in rilievo come ragione di contrasto della normativa regionale impugnata con il diritto dell'Unione europea e, dunque, di violazione del precetto di cui al primo comma dell'art. 117 Cost.. A differenza della «priorità» accordata ai soggetti che utilizzano beni il cui trasporto determina una ridotta quantità di emissioni nocive – «priorità» giustificata dai benefici che la limitazione di tali emissioni reca in termini di tutela dell'ambiente – la «priorità» riconosciuta a coloro che si avvalgono di prodotti trasportati esclusivamente all'interno del territorio regionale, indipendentemente dal livello delle emissioni, costituisce una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 del TFUE – che ricomprende ogni normativa commerciale che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari – e non giustificata ai sensi dell'art. 36 del medesimo Trattato<sup>10</sup>. È in proposito interessante che la difesa della Regione - secondo cui le merci di provenienza locale non esaurirebbero il fabbisogno della ristorazione collettiva, la quale dovrebbe comunque attingere anche ad altri prodotti agroalimentari con diversa provenienza - sia stata confutata dalla sentenza n. 292: per essa "*è dirimente infatti il rilievo che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, un provvedimento nazionale non si sottrae al divieto di cui agli artt. 34 e 35 del TFUE per il solo fatto che l'ostacolo è di scarsa importanza e che esistono altre possibilità di scambio del prodotto importato (sentenza 14 marzo 1985, C-269/83, Commissione contro Francia; sentenza 5 giugno 1986, C-103/84, Commissione contro Italia). Inoltre, un provvedimento nazionale può costituire una misura ad effetto equivalente anche se è applicabile ad un'area limitata del territorio nazionale (sentenza 3 dicembre 1998, C-67/97, Bluhme)*".

---

<sup>10</sup> L'art. 36 del TFUE lascia impregiudicate le restrizioni alle importazioni giustificate da motivi di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali», cui la salvaguardia dell'ambiente è strettamente connessa. Nel caso in esame, tuttavia, il mero riferimento al trasporto all'interno della Regione e, dunque, alla provenienza locale dei prodotti agricoli, a prescindere dalla quantità di emissioni prodotte, non soddisfa nessuna delle esigenze oggetto del regime derogatorio, ma si risolve in un incentivo per gli imprenditori ad impiegare determinati beni solo perché provenienti da una certa area territoriale, così da poter vantare l'anzidetto titolo preferenziale. A differenza dell'impiego dei prodotti pugliesi, infatti, l'utilizzo di quelli trasportati da altre località, ancorché con un pari o minore livello di emissioni nocive – e, dunque, con un equivalente o inferiore impatto ambientale – non conferisce analogo titolo preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti dei servizi di ristorazione collettiva e subisce, di conseguenza, degli effetti discriminatori.

## Articolo 12

*(Misure per favorire la vendita dei prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile)*

1. I piccoli comuni, nell'ambito del proprio territorio, sulla base delle disposizioni emanate dalle regioni e dalle province autonome, destinano specifiche aree alla realizzazione dei mercati agricoli per la vendita diretta ai sensi del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 20 novembre 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 301 del 29 dicembre 2007.

2. Nei mercati istituiti o autorizzati ai sensi del comma 1, i piccoli comuni, sulla base delle disposizioni emanate dalle regioni e dalle province autonome, riservano prioritariamente i posteggi agli imprenditori agricoli che esercitano la vendita diretta dei prodotti agricoli di cui all'articolo 11, comma 2, lettere *a)* e *b)*, della presente legge.

3. Al fine di favorire il consumo e la commercializzazione dei prodotti di cui

all'articolo 11, comma 2, lettere *a)* e *b)*, della presente legge, sulla base delle disposizioni emanate dalle regioni e dalle province autonome, gli esercizi della grande distribuzione commerciale possono destinare una congrua percentuale dei prodotti agricoli e alimentari da acquistare annualmente, calcolata in termini di valore, all'acquisto di prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile. Al fine di favorire la vendita dei medesimi prodotti, negli esercizi commerciali di cui al periodo precedente è destinato ad essi uno spazio apposito, allestito in modo da rendere adeguatamente visibili e identificabili le caratteristiche dei prodotti stessi.

4. È fatta salva, in ogni caso, per gli imprenditori agricoli la facoltà di svolgere l'attività di vendita diretta ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

I piccoli comuni destineranno specifiche aree per la realizzazione dei mercati agricoli per la vendita diretta, riservando prioritariamente i posteggi ai prodotti agricoli ed alimentari provenienti da filiera corta e a chilometro utile. Gli esercizi della grande distribuzione commerciale possono destinare una congrua percentuale degli acquisti a questi prodotti. Viene fatta salva, infine, la facoltà per gli imprenditori agricoli di svolgere la vendita diretta.

Ai sensi del **comma 1**, i piccoli comuni, nell'ambito del proprio territorio, sulla base delle disposizioni emanate dalle regioni e dalle province autonome, destinano specifiche aree alla realizzazione dei mercati agricoli per la vendita diretta ai sensi del decreto ministeriale vigente in materia.

La materia è disciplinata dal decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 20 novembre 2007 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 301 del 29 dicembre 2007), che regola la vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli nei mercati riservati: vi si prevede - oltre al fatto che la vendita si svolge su aree pubbliche o private

che sono destinate alla vendita diretta dei prodotti agroalimentari da parte di imprenditori agricoli singoli o associati iscritti nel registro delle imprese, e dei produttori inseriti in sistemi di garanzia partecipata - anche il requisito relativo alla provenienza dei prodotti agricoli dalla propria azienda, ottenuti anche a seguito di manipolazione e trasformazione, ovvero di prodotti ottenuti nell'ambito territoriale definito, nel rispetto del limite di prevalenza di cui all'articolo 2135 del codice civile.

Per il **comma 4**, i relativi requisiti non alterano la vigente disciplina della vendita diretta da parte dell'imprenditore agricolo, di cui all'[articolo 4 del decreto legislativo n. 228 del 2001](#).

Nei mercati così istituiti o autorizzati, ai sensi del **comma 2** i piccoli comuni, sulla base delle disposizioni emanate dalle regioni e dalle province autonome, riservano prioritariamente i posteggi agli imprenditori agricoli che esercitano la vendita diretta dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta e dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile. La priorità impatterebbe sulla disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio, come previste dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, sostanzialmente riproduttivo dell'art. 12 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio nel mercato interno*), sulla quale è maturata significativa giurisprudenza costituzionale in ordine al primo comma dell'art. 117 della Costituzione ed all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento unionale europeo<sup>11</sup>.

La direttiva 2006/123/CE, in materia di servizi del mercato interno - meglio nota come «direttiva Bolkestein» - reca disposizioni miranti a regolamentare la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri e la libertà di stabilimento delle attività economiche di servizi; essa, recepita dall'ordinamento italiano con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, si configura come una direttiva-quadro, che dispone norme di portata generale nonché principi operativi, riconoscendo ai singoli Stati membri le modalità nonché i tempi di applicazione degli stessi. La direttiva 2006/123/CE – seppure si ponga, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [ex art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo – consente, comunque, la possibilità di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività nel caso che questi siano giustificati da «motivi imperativi di

---

<sup>11</sup> La giurisprudenza costituzionale ha da sempre ritenuto illegittime, per violazione dei vincoli comunitari, norme che si ponevano in contrasto, in generale, con la «normativa statale e, ancor prima, [con] la normativa comunitaria, cui il legislatore ha dato attuazione» (vedi sentenza n. 310 del 2011; nonché, da ultimo, sentenze n. 217, n. 86 e n. 85 del 2012); in particolare, viene censurato il contrasto delle norme regionali con le normative comunitarie (*ex multis*, sentenze n. 85 del 2012, n. 190 del 2011 e n. 266 del 2010), le quali «fungono infatti da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost., o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenze n. 102 del 2008 e n. 269 del 2007).

interesse generale». Il d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo della citata direttiva), pertanto, ha previsto, all'art. 14, la possibilità di introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività economica istituendo o mantenendo regimi autorizzatori «solo se giustificati da motivi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo». La stessa disposizione, tuttavia, fissa i requisiti a cui subordinare la sussistenza di tali motivi imperativi (definiti, peraltro, come «ragioni di pubblico interesse»). Il legislatore nazionale, all'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 – in conseguenza di quanto previsto dal sopra ricordato art. 14 – è venuto a regolare la disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio: ha previsto che le autorità competenti – nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato «per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili» – debbano attuare una procedura di selezione tra i potenziali candidati, garantendo «la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi». Tutto ciò, allo scopo di garantire sia la parità di trattamento tra i richiedenti, impedendo qualsiasi forma di discriminazione tra gli stessi, sia la libertà di stabilimento, conformemente alla citata direttiva 2006/123/CE.

Le disposizioni aventi l'obiettivo di salvaguardare l'impatto del commercio sulle aree pubbliche, quando introducevano significativi limiti all'accesso e all'operatività nel settore (basato sul principio della disponibilità di suolo pubblico destinata dagli strumenti urbanistici all'esercizio dell'attività stessa), hanno perciò sollecitato varie pronunce del giudice delle leggi. Nel caso delle leggi regionali, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 247 del 2010, ha escluso l'illegittimità di una norma regionale che fissava in maniera più restrittiva di quella statale gli ambiti nei quali poter svolgere il commercio itinerante su aree pubbliche, ritenendo che la disposizione non ledesse le regole a tutela della concorrenza, in quanto non introduceva «discriminazioni fra differenti categorie di operatori economici che esercitano l'attività in posizione identica o analoga», limitandosi invece a inserirsi «nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale del commercio» ambulante». Successivamente, però, la sentenza n. 291 del 2012 (red. Napolitano) ha caducato l'art. 6 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2011 perché *"non introduce una disciplina concorsuale alternativa, ma esclude espressamente proprio l'applicabilità della sopra richiamata normativa comunitaria e nazionale in forza di un generico ed indeterminato richiamo a «motivi imperativi di interesse generale». Per altro verso, poi, il generico richiamo operato dalla disposizione regionale censurata all'esistenza di non ulteriormente individuati «motivi imperativi», priva la fattispecie astratta di qualsiasi elemento idoneo alla sua specificazione, sostanzialmente lasciando al potere discrezionale della Regione la determinazione delle fattispecie concrete nelle quali gli stessi sarebbero rinvenibili. La Regione ritiene, in sostanza, che i «motivi imperativi di interesse generale» non costituiscano una fattispecie concreta i cui contenuti debbano essere sottoposti ad un rigoroso vaglio di effettività e di proporzionalità, ma siano una sorta di salvacondotto astratto, la cui sola invocazione autorizza l'adozione di normative contrastanti con il disegno di liberalizzazione della direttiva. Così operando, la norma impugnata contrasta con la normativa statale e, ancor prima con quella comunitaria cui il legislatore nazionale ha dato attuazione, non solo perché esclude l'applicazione di una disposizione statale attuativa di quella comunitaria e, pertanto, non osserva i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di accesso ed esercizio*

*dell'attività dei servizi (in particolare in tema dei residuali regimi autorizzatori), ma anche perché essa non viene neanche a prevedere forme di «bilanciamento tra liberalizzazione e [...] i motivi imperativi di interesse generale», come, invece, richiesto dalla normativa comunitaria (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 giugno 1996, in cause riunite C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94)".*

Nel caso delle norme statali, invece, è intervenuta la sentenza n. 140 del 2015 (red. Grossi), che ha sostanzialmente confermato (salve limitate caducazioni di norme procedurali, attinenti alla leale cooperazione tra Stato e regioni) il comma 1-*bis* dell'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, aggiunto dall'articolo 4-bis del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 7 ottobre 2013, n. 112, sulla "tutela del decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti e anche in relazione al comma 5 dell'articolo 70 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno". In particolare, vi sono previsti procedimenti di riesame, ai sensi dell'articolo 21-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico, anche a rotazione, che risultino non più compatibili con le esigenze predette (anche in deroga a eventuali disposizioni regionali adottate in base all'articolo 28, commi 12, 13 e 14, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e successive modificazioni), nonché in deroga ai criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e alle disposizioni transitorie in materia.

Ai sensi del **comma 3**, al fine di favorire il consumo e la commercializzazione dei prodotti predetti, sulla base delle disposizioni emanate dalle regioni e dalle province autonome, gli esercizi della grande distribuzione commerciale possono destinare una congrua percentuale dei prodotti agricoli e alimentari da acquistare annualmente, calcolata in termini di valore, all'acquisto di prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile. Al fine di favorire la vendita dei medesimi prodotti, negli esercizi commerciali di cui sopra sarà destinato ad essi uno spazio apposito, allestito in modo da rendere adeguatamente visibili e identificabili le caratteristiche dei prodotti stessi.

### **Articolo 13**

*(Attuazione delle politiche di sviluppo, tutela e promozione delle aree rurali e montane)*

1. I piccoli comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani, ai sensi dell'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, svolgono altresì in forma associata le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico nonché quelle relative

all'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, ivi comprese quelle derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea. Non è consentito a tale fine il ricorso all'istituzione di nuovi soggetti, agenzie o strutture comunque denominate.

2. Sulla base di quanto previsto dal presente articolo, le regioni adottano gli opportuni provvedimenti per recepire la disciplina dell'Unione europea in materia di sviluppo delle aree rurali e montane.

**L'articolo 13** reca disposizioni in materia di **attuazione delle politiche di sviluppo, tutela e promozione delle aree rurali e montane**.

Il **comma 1** pone in capo ai piccoli comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani l'obbligo di svolgere altresì in forma associata le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico, e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea. Non è consentito ricorrere alla creazione di nuovi soggetti, agenzie o strutture comunque denominate per lo svolgimento di tale compito.

Si ricorda che i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali (articolo 14, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010).

Sulla base di quanto previsto dal presente articolo, in base al **comma 2**, le Regioni adottano gli opportuni provvedimenti per recepire la disciplina dell'Unione europea in materia di sviluppo delle aree rurali e montane.

In materia si ricorda che la [politica di sviluppo rurale dell'UE](#) ha come obiettivo aiutare le zone rurali dell'Unione ad affrontare una vasta gamma di problemi economici, ambientali e sociali. Essa condivide una serie di obiettivi con altri fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) e fa riferimento al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

L'attuazione e l'incidenza della politica di sviluppo rurale sono oggetto di monitoraggio e valutazione da parte delle istituzioni europee<sup>12</sup>. Informazioni relative ai singoli progetti finanziati sono inoltre reperibili attraverso la rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) e la rete del partenariato europeo per l'innovazione (PEI).

---

<sup>12</sup> Per gli *Evaluation reports: rural development*, disponibili in lingua inglese, francese e tedesca, si veda l'apposita [sezione del sito della Commissione europea](#).



**Articolo 14**  
*(Iniziativa per la promozione  
cinematografica)*

1. Ogni anno il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, d'intesa con l'Associazione nazionale dei comuni italiani, le regioni e le *Film Commission* regionali, ove presenti, predispone, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, iniziative finalizzate alla promozione cinematografica in favore dei piccoli comuni, anche quale strumento di valorizzazione turistica.

**L'articolo 14** prevede che ogni anno il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, d'intesa con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), le regioni e le *Film Commission* regionali, ove presenti, predispone iniziative finalizzate alla promozione cinematografica in favore dei piccoli comuni, anche quale strumento di valorizzazione turistica.

**L'articolo 14** prevede che ogni anno il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, d'intesa con l'[Associazione nazionale dei comuni italiani](#) (ANCI), le regioni e le *Film Commission* regionali, ove presenti, predispone, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, iniziative finalizzate alla promozione cinematografica in favore dei piccoli comuni, anche quale strumento di valorizzazione turistica.

Sulle *Film Commission*, si vedano le apposite sezioni presenti nei Rapporti Mercato e industria del cinema in Italia del [2011](#) e del [2013](#), quest'ultimo [coeditato per la prima volta dalla Direzione generale per il cinema del Mibact e dall'ente dello spettacolo](#).

Si veda, inoltre, la sezione su *Italian Film Commissions* presente nel medesimo Rapporto riferito al [2014](#).

Per quanto riguarda le iniziative legislative *in itinere*, si segnala che l'articolo 2, comma 1, lettera v), dell'[Atto Camera 4080](#) (già approvato in prima lettura dal Senato<sup>13</sup>), definisce le *Film Commission* come «l'istituzione, riconosciuta da ciascuna regione o provincia autonoma, che persegue finalità di pubblico interesse nel comparto dell'industria del cinema e dell'audiovisivo e fornisce supporto e assistenza alle produzioni cinematografiche e audiovisive nazionali e internazionali e, a titolo gratuito, alle amministrazioni competenti nel settore del cinema e dell'audiovisivo nel territorio di riferimento». L'articolo 4 prevede inoltre al comma 3 che lo Stato riconosce il ruolo e l'attività delle *Film Commission*, previste dagli ordinamenti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei requisiti stabiliti a livello nazionale, internazionale ed europeo, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Secondo il successivo comma 4, le regioni e le province autonome di Trento e di

---

<sup>13</sup> Si veda l'[Atto Senato 2287](#).

Bolzano, attraverso le *Film Commission*, favoriscono la promozione del territorio sostenendo lo sviluppo economico, culturale e linguistico dell'industria audiovisiva; a tal fine, detti organismi possono offrire assistenza amministrativa e logistica alle imprese audiovisive che decidono di operare sul territorio, possono sostenere le iniziative cinematografiche e audiovisive che hanno luogo sul territorio, possono sostenere la formazione artistica, tecnica e organizzativa di operatori residenti sul territorio, possono promuovere attività dirette a rafforzare l'attrattività territoriale per lo sviluppo di iniziative e attività nel campo del cinema e dell'audiovisivo. In base al comma 5 dell'articolo 4, alle *Film Commission* può inoltre essere affidata la gestione di appositi fondi di sostegno economico al settore, stanziati tramite la regione o la provincia autonoma, derivanti anche da fondi europei.

A legislazione vigente si ricorda infine l'[articolo 19 del d.lgs. 28/2004](#), il cui comma 6 dispone che le regioni, le province e i comuni possono attivare specifiche iniziative di sostegno alle produzioni cinematografiche che vengono realizzate nei territori di propria competenza.

## Articolo 15

### *(Trasporti e istruzione nelle aree rurali e montane)*

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, coerentemente con la strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'articolo 1, comma 13, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, predispone il Piano per l'istruzione destinato alle aree rurali e montane, con particolare riguardo al collegamento dei plessi scolastici ubicati nelle aree rurali e montane, all'informatizzazione e alla progressiva digitalizzazione delle attività didattiche e amministrative che si svolgono nei medesimi plessi.

2. Il Piano di cui al comma 1 è predisposto previa intesa in sede di

Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

3. Nell'ambito del piano generale dei trasporti e della logistica e dei documenti pluriennali di pianificazione, di cui all'articolo 201 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sono individuate apposite azioni destinate alle aree rurali e montane, con particolare riguardo al miglioramento delle reti infrastrutturali nonché al coordinamento tra i servizi, pubblici e privati, finalizzati al collegamento tra i comuni delle aree rurali e montane nonché al collegamento degli stessi con i rispettivi capoluoghi di provincia e di regione.

**L'articolo 15, commi 1 e 2,** prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e previa intesa in sede di Conferenza unificata, predispone, coerentemente con la strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne<sup>14</sup> del Paese, il Piano per l'istruzione destinato alle aree rurali e montane. Il Piano deve avere particolare riferimento al collegamento dei plessi scolastici ubicati in tali aree, all'informatizzazione e alla progressiva digitalizzazione delle attività didattiche e amministrative che si svolgono nei medesimi plessi e non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Con riferimento ad informatizzazione e progressiva digitalizzazione, si ricorda, anzitutto, che l'articolo 11, comma 3, del [D.L. 179/2012 \(L. 221/2012\)](#) – aggiungendo il comma 1-*bis* all'[articolo 8 del DPR 81/2009](#) – ha disposto che per le scuole funzionanti, fra l'altro, nelle piccole isole e nei comuni montani, le regioni e gli enti locali interessati stipulano convenzioni con il MIUR per consentire, in situazioni particolarmente

---

<sup>14</sup> In relazione alla "Strategia per le Aree interne" si veda il *Dossier* Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Stabilità 2016), gennaio 2016, Legge 28 dicembre 2015, n. 208, [Volume II](#), in particolare il commento ai commi 811 e 812 dell'articolo 1.

svantaggiate, l'istituzione di centri scolastici digitali collegati funzionalmente alle istituzioni scolastiche di riferimento, mediante l'utilizzo di nuove tecnologie.

Tale possibilità si è aggiunta a quella - prevista dal comma 1 del citato articolo 8 del DPR 81/2009 - di costituire, nelle stesse realtà, classi uniche per anno di corso e indirizzo di studi con numero di alunni inferiore a quello minimo e massimo stabilito per i diversi ordini e gradi di scuole.

Successivamente, sulla base dell'articolo 1, comma 56, della [L. 107/2015](#), è stato approvato, con [DM 27 ottobre 2015, n. 851](#), il [Piano Nazionale Scuola Digitale](#), che si compone di 35 azioni, riferite a quattro ambiti di intervento:

- strumenti abilitanti: è la parte infrastrutturale, riguarda tutte le azioni relative alla connettività, ai nuovi spazi e ambienti per la didattica, all'amministrazione digitale;
- competenze e contenuti per gli studenti: nuove competenze digitali degli studenti, standard e interoperabilità degli ambienti on line per la didattica, promozione delle risorse educative aperte (OER), esperienze di alternanza scuola lavoro in imprese digitali;
- formazione del personale scolastico;
- accompagnamento.

Più in generale, si ricorda che le funzioni amministrative relative all'assistenza scolastica sono state attribuite ai comuni – che le svolgono secondo le modalità previste dalla legge regionale – dall'articolo 45 del [DPR 616/1977](#). In base all'articolo 42 dello stesso DPR, esse concernono, tra l'altro, tutti i servizi destinati a facilitare l'assolvimento dell'obbligo scolastico.

In virtù di tali previsioni, successivamente confermate dall'[articolo 327 del d.lgs. 297/1994](#), sono state attribuite ai comuni, fra l'altro, le funzioni relative al trasporto degli alunni della scuola dell'infanzia e della scuola dell'obbligo, già attribuite alle regioni dall'[articolo 1 del DPR 3/1972](#).

Il **comma 3 dell'articolo 15** prevede che, nell'ambito del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e dei Documenti Pluriennali di Pianificazione (DPP), di cui all'articolo 201 del [decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50](#) (nuovo Codice dei contratti pubblici, come modificato dal d.lgs. n. 56/2017 cd. correttivo appalti), siano individuate apposite **azioni destinate alle aree rurali e montane**, con particolare riguardo al miglioramento delle reti infrastrutturali, nonché al coordinamento tra i servizi, pubblici e privati, finalizzati al **collegamento tra i comuni delle aree rurali e montane**, nonché al collegamento degli stessi con i comuni capoluogo di provincia e regione.

Il [decreto legislativo n. 50 del 2016](#), in attuazione della [legge n. 11 del 2016](#), ha disciplinato le modalità per l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese. Gli strumenti di pianificazione e programmazione generale sono il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (che ha sostituito il Piano Infrastrutture Strategiche della 'Legge Obiettivo') e i Documenti Pluriennali di Pianificazione.

Il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese ed è adottato ogni tre anni, su proposta del Ministro delle

infrastrutture e dei trasporti, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del CIPE, acquisito il parere della Conferenza unificata e sentite le Commissioni parlamentari competenti.

Con riferimento all'elaborazione dei documenti pluriennali di programmazione, nell'allegato al Documento di economia e finanza 2016, denominato "Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica" si prevede l'adozione di un Documento di Programmazione Pluriennale (DPP) 2017-2019 da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Tra gli obiettivi prioritari vi sono i seguenti:

- 1) la realizzazione di infrastrutture utili, snelle e condivise, attraverso una pianificazione nazionale unitaria, la programmazione e il monitoraggio degli interventi, nonché il miglioramento della qualità della progettazione;
- 2) lo sviluppo urbano sostenibile, attraverso la cd. "cura del ferro", l'accessibilità alle aree urbane e metropolitane, la qualità e l'efficienza del trasporto pubblico locale, la sostenibilità del trasporto urbano e le tecnologie per città intelligenti.



## **Articolo 16**

### *(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 3, le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione della presente legge nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 16** contiene la clausola di invarianza finanziaria del provvedimento, con la sola eccezione delle maggiori risorse destinate alla dotazione Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni, istituito ai sensi dell'articolo 3.

Salvo quanto previsto in tale articolo, le amministrazioni interessate sono chiamate pertanto a dare attuazione al disegno di legge in esame nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.





## Articolo 17

*(Disposizioni particolari per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano)*

1. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.

L'**articolo 17** dispone che nei confronti delle regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni recate nel provvedimento trovino applicazione compatibilmente a quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.

Occorre in proposito rammentare che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano vantano una competenza legislativa esclusiva su molteplici ambiti riguardanti gli enti locali, secondo quanto disposto dai rispettivi statuti di autonomia e dalle norme di attuazione. Le autonomie speciali hanno, nello specifico, competenza legislativa piena in materia di ordinamento degli enti locali, con particolare riguardo all'istituzione di nuovi enti locali, modifica delle relative circoscrizioni, attribuzioni di competenze, gestione associata di funzioni, procedure elettorali, controllo sugli atti e sugli organi degli enti locali (da porre in essere in armonia con la legge statale), finanza locale.

Al riguardo, si richiamano le seguenti disposizioni normative.

Per la regione Valle d'Aosta si vedano nello specifico: della legge cost. n. 4 del 1948, in particolare, gli articoli 2, primo comma, lettera *b* (ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), 3, primo comma, lettera *f*) (finanze regionali e comunali), 42 (istituzione di nuovi comuni e modifica delle circoscrizioni); 43, primo comma (controllo sugli atti dei comuni, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, dei consorzi e delle consorzierie ed altri enti locali in armonia coi principi delle leggi dello Stato); 43, secondo comma (scioglimento dei Consigli dei comuni e degli altri enti locali); il decreto legislativo n.431 del 1989, recante norme di attuazione dello statuto speciale in materia di finanze regionali e comunali.

Per le province autonome di Trento e di Bolzano, si vedano: del DPR n. 670 del 1972 (approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in particolare, gli articoli 4, comma 1, *n.3*) (ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), 61 (rappresentanza dei gruppi linguistici negli organi degli enti locali); 62 (composizione degli organi); 63 (esercizio diritto elettorale attivo per elezione dei consigli comunali); 65 (l'ordinamento del personale dei comuni ); 79, comma 3 (coordinamento della finanza pubblica), 80 (finanza locale); del decreto legislativo n.268 del 1992 (norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), in particolare, l'art 17, comma 3 (criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ivi compresi i limiti all'assunzione di

personale, le modalità di ricorso all'indebitamento, nonché le procedure per l'attività contrattuale).

Per la regione Friuli-Venezia Giulia, si vedano: della legge cost. n. 1 del 1963, in particolare, gli articoli 4, comma primo, n. 1-*bis* (ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni); 7, comma primo, n.3) (istituzione di nuovi comuni e modificazione loro circoscrizioni), 11, secondo comma (disciplina delle forme, anche obbligatorie, di esercizio associato delle funzioni comunali), 51 (disciplina tributaria); 60 (controllo sugli atti degli enti locali in armonia con i principi delle leggi dello Stato); il DPR n. 114 del 1965 (recante norme di attuazione dello Statuto speciale in materia di finanza regionale); del decreto legislativo n. 9 del 1997 (recante norme di attuazione dello statuto speciale in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), gli art 2, comma 1 (fissazione dei principi dell'ordinamento locale e determinazione delle funzioni), 6, comma 1 (controllo sugli enti locali); 2, comma 2 (sospensione e scioglimento dei consigli provinciali e comunali e sospensione, rimozione e revoca degli amministratori), 7 (procedimento elettorale riguardante gli enti locali), 9 (ordinamento della finanza locale), 15 (personale degli enti locali).

Per la regione siciliana si veda: del R.D.Lgs. n- 455 del 1946, in particolare, gli articoli 14 primo comma, lett.o) (regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative), 15, primo comma (liberi consorzi comunali), 15, terzo comma (circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali)

Quanto alla regione Sardegna, si veda: della legge costituzionale n.3 del 1948, in particolare, gli articoli 3, primo comma, lett. b) (ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), 43 (modifica delle circoscrizioni e funzioni delle province), 45 (istituzione di nuovi comuni o modifica relative circoscrizioni o denominazioni), 46 (controllo sugli enti locali in armonia coi principi delle leggi dello Stato).

Quanto alla finanza locale, solo in talune autonomie speciali sono state adottate norme di attuazione degli statuti (Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Province autonome di Trento e di Bolzano) e in tali casi la finanza degli enti locali è di competenza della regione o della provincia autonoma, e non più dello Stato.

Nella regione Sardegna e nella regione siciliana la finanza degli enti locali risulta ancora essere a carico dello Stato, senza che si possa delineare una differenza apprezzabile, sotto il profilo finanziario, rispetto agli enti locali delle regioni a statuto ordinario.