



N. 1474

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 2025

Disposizioni in materia di assegnazione delle tesorerie degli enti locali, modifica dell'articolo 9, commi 3 e 3-bis, della legge 6 ottobre 2017, n. 158, recante misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni

ONOREVOLI SENATORI. – Con l’approvazione del programma di attività della XI Consilia-
tura, il Consiglio nazionale dell’economia e
del lavoro (CNEL) ha inteso dare compiuta
attuazione al percorso di rinnovato protagonis-
mo delle forze sociali, offrendosi alle isti-
tuzioni nazionali e locali quale luogo di pro-
posta, sintesi e consenso diffuso su temi di
rilievo in ambito economico, sociale e del
lavoro, attraverso l’integrale esercizio delle
prerogative conferitegli dalla Costituzione e
dalla successiva legge 30 dicembre 1986,
n. 936.

Le attribuzioni di rilevanza costituzionale
comportano infatti necessariamente che il
CNEL abbia una « visione di Paese » e rap-
presenti il luogo nel quale interpretare la so-
cietà e i propri processi evolutivi, presuppon-
nendo una capacità di interlocuzione attiva e
reciproca con tutti i corpi intermedi, interro-
gandosi sugli effetti economico-sociali delle
decisioni di volta in volta adottabili e svol-
gendo, al contempo, un continuo esercizio di
mediazione tra interessi di parte a beneficio
dell’interesse collettivo.

Tale intendimento trova la più coerente
applicazione innanzitutto nella funzione di
iniziativa legislativa sancita dall’articolo 99
della Costituzione, mediante la quale il
CNEL esplica in maniera concreta e propo-
sitiva l’attività di consulenza e supporto tec-
nico scientifico « *ex ante* » al Parlamento su
materie e temi di preminente ed emergente
interesse pubblico.

Attraverso il presente disegno di legge,
presentato in conformità alle attribuzioni di
cui all’articolo 10, comma 1, lettera *i*) della
legge n. 936 del 1986, il CNEL intende in-
tervenire al fine di contrastare, in partico-
lare, il processo di disimpegno dai territori

delle banche italiane, ovvero la cosiddetta
« desertificazione bancaria ».

È un tema di grande rilevanza per la te-
nuta del tessuto connettivo del Paese, per la
coesione sociale e per il benessere delle co-
munità locali.

Dietro la chiusura di una filiale c’è la
crisi di un territorio, in particolare nelle aree
interne e nelle periferie, un territorio che fa-
tica ad affrontare le sfide delle grandi tran-
sizioni digitale, energetica e demografica.

Il gruppo di lavoro istituito dal CNEL sul
tema della « Desertificazione della rete dei
servizi sul territorio alle famiglie e alle im-
prese a partire dalle filiali bancarie, processi
di inclusione e resilienza del tessuto produt-
tivo e valorizzazione del capitale umano
nelle aree interne e nei piccoli comuni », in-
sediatosi il 9 aprile 2024, ha analizzato que-
sto fenomeno al fine di proporre soluzioni
concrete e innovative, capaci di promuovere
la resilienza delle aree marginali e valoriz-
zare il capitale umano.

La desertificazione bancaria rappresenta
un problema sotto molteplici aspetti: eco-
nomico, perché non favorisce lo sviluppo
dei territori e delle comunità; sociale, per-
ché non tutela le fasce più deboli e fra-
gili della popolazione, e di legalità poiché
l’assenza di soggetti legali e regolati per
l’erogazione del credito e la gestione delle
risorse economiche rischia di lasciare spa-
zio all’illegalità, alla criminalità, all’usura
ed al riciclaggio di danaro di provenienza
illecita. Le filiali bancarie rappresentano
un vero e proprio presidio di sostegno
per i territori e per le comunità di rife-
rimento, uno strumento di sviluppo per
l’economia locale e di vicinanza alla clien-
tela. Un buon sistema del credito può con-

tribuire a creare un buon sistema economico, e a generare nuova e buona occupazione. In quest'ottica, il settore del credito deve strutturarsi in modo pluralista e coerente con il tessuto economico, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo del Paese, sostenere famiglie e imprese e garantire una presenza capillare sul territorio, tutelando la legalità e le fasce più esposte della popolazione.

Nella seduta del 28 novembre 2024 l'Assemblea del CNEL aveva approvato all'unanimità un ordine del giorno in materia di « Desertificazione della rete dei servizi alle famiglie e alle imprese nel territorio delle aree interne e dei piccoli comuni a partire dalle filiali bancarie », atteso che la riduzione delle filiali bancarie risulta essere uno degli aspetti più critici della desertificazione dei servizi.

Tra le azioni individuate c'è stata quella di avviare una riflessione sulle normative riguardanti l'assegnazione dei servizi di tesoreria degli enti locali, che necessitano di strutture fisiche locali per l'operatività, al contempo riconsiderando la norma che ha sottratto alle pubbliche gare l'attribuzione delle tesorerie, le quali possono essere assegnate a trattativa privata anche a soggetti non bancari, togliendo in tal maniera attività e interessi economici utili per la presenza di sportelli bancari nei comuni di minor popolazione.

L'articolo 9 della legge 6 ottobre 2017, n. 158, al comma 3 dispone che l'affidamento del servizio di tesoreria per i piccoli comuni (vale a dire quelli 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) possa essere effettuato in modo diretto, cioè senza alcuna gara, solamente nei confronti di Poste italiane Spa e non verso gli altri operatori del mercato.

La legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per l'anno 2019), all'articolo 1,

comma 908, ha integrato il citato articolo 9 della legge n. 158 del 2017, ampliando la platea dei soggetti che possono affidare in via diretta i servizi di tesoreria e di cassa a Poste italiane Spa includendovi anche le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, operanti nei piccoli comuni.

In relazione alla situazione descritta, l'Autorità nazionale anticorruzione ha affermato che l'affidamento diretto può essere ammesso solamente in ipotesi eccezionali e giustificate dalla presenza di particolari esigenze oggettive. Questa posizione è stata condivisa dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, come riportato nella segnalazione del 19 marzo 2019, pubblicata sul proprio bollettino n. 13 del 1° aprile 2019.

Inoltre, la norma citata, oltre ad essere in contrasto con le disposizioni vigenti di cui agli articoli 208 e seguenti del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97, che impongono agli enti pubblici di affidare il servizio di tesoreria attraverso procedure ad evidenza pubblica, non risulta conforme alle disposizioni del più recente codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023.

Quest'ultimo, all'articolo 50, comma 1, lettera b), prevede la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto per servizi e forniture entro il limite di 140.000 euro. L'affidamento diretto è, quindi, una facoltà che la stazione appaltante può esercitare scegliendo tra i vari operatori di mercato.

Inoltre, l'affidamento diretto disciplinato dall'articolo 9 della legge n. 158 del 2017 in commento trova un limite di applicazione nel principio di rotazione presente nel richiamato codice dei contratti pubblici e, nella fattispecie, all'articolo 49, comma 2.

XIX LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tale principio, salvo deroga nei casi in cui ricorrono tutti i requisiti previsti dal comma 4 del medesimo articolo, vieta alla stazione appaltante di affidare nuovamente l'appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, o nella stessa categoria di opere, o nello stesso settore di servizi. Pertanto, tale principio garantisce l'alternanza nell'aggiudicazione degli appalti, obbligando il contraente uscente a « saltare un turno » (ovvero due affidamenti consecutivi) prima di poter legittimamente ricevere un nuovo incarico dalla stessa stazione appaltante.

L'obiettivo del presente disegno di legge, in conformità con i principi di parità di trattamento, non discriminazione e concorrenza, è pertanto di garantire che tutti gli operatori economici autorizzati a ricoprire il ruolo di tesoriere per le pubbliche amministrazioni abbiano pari opportunità di partecipare alle procedure di gara.

L'affidamento diretto e in via esclusiva a Poste italiane Spa troverebbe, quindi, applicazione solo in via eccezionale e residuale, nel caso in cui l'esito della gara fosse negativo come, ad esempio, nei casi di effettiva assenza di alternative sul mercato.

Inoltre, l'affidamento della gestione a Poste italiane Spa alle medesime condizioni della procedura ad evidenza pubblica contribuirebbe a limitare il rischio che tale soggetto possa acquisire una posizione di vantaggio, prevenendo la formazione di rendite di posizione e condizioni non concorrenziali e favorendo al contempo l'alternanza tra gli operatori economici. Ciò avverrebbe in continuità con il principio di rotazione, come previsto dal codice dei contratti pubblici.

Infine, questa misura contribuirebbe a rendere i piccoli comuni maggiormente attrattivi per le banche, stimolando la concorrenza nel settore a beneficio delle famiglie e di tutti gli operatori economici.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 9 della legge 6 ottobre 2017, n. 158, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, la lettera b) è sostituita dalla seguente:

«*b) a seguito di esito negativo della procedura a evidenza pubblica, anche in deroga all'articolo 208 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 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, alle medesime condizioni esposte nella procedura a evidenza pubblica. L'affidamento di cui al periodo precedente può essere disposto dai piccoli comuni anche in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione »;*

b) il comma 3-bis è sostituito dal seguente:

«*3-bis. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, operanti nei piccoli comuni possono anch'esse, a seguito di esito negativo della procedura a evidenza pubblica, affidare in via diretta 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, alle medesime condizioni esposte nella procedura a evidenza pubblica ».*

€ 1,00