



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 protagonismo delle forze sociali, offrendosi alle istituzioni nazionali e locali quale luogo di proposta, 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 rappresenti il luogo nel quale interpretare la società e i propri processi evolutivi, presupponendo una capacità di interlocuzione attiva e reciproca con tutti i corpi intermedi, interrogandosi sugli effetti economico-sociali delle decisioni di volta in volta adottabili e svolgendo, 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 propositiva l'attività di consulenza e supporto tecnico 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 intervenire al fine di contrastare, in particolare, il processo di disimpegno dai territori

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

È un tema di grande rilevanza per la tenuta del tessuto connettivo del Paese, per la coesione sociale e per il benessere delle comunità 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 fatica ad affrontare le sfide delle grandi transizioni 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 imprese a partire dalle filiali bancarie, processi di inclusione e resilienza del tessuto produttivo e valorizzazione del capitale umano nelle aree interne e nei piccoli comuni », insediatosi il 9 aprile 2024, ha analizzato questo fenomeno al fine di proporre soluzioni concrete e innovative, capaci di promuovere la resilienza delle aree marginali e valorizzare il capitale umano.

La desertificazione bancaria rappresenta un problema sotto molteplici aspetti: economico, perché non favorisce lo sviluppo dei territori e delle comunità; sociale, perché non tutela le fasce più deboli e fragili 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 spazio 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 riferimento, uno strumento di sviluppo per l'economia locale e di vicinanza alla clientela. 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.

Tale principio, salvo deroga nei casi in cui ricorrano 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 ».

