

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: MIRABELLI)

Roma, 26 ottobre 2016

Sul disegno di legge:

(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, approvato dalla Camera dei deputati

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, già approvato dalla Camera dei deputati il 29 settembre 2016;

considerato che:

- l'articolo 1 del disegno di legge reca le finalità del disegno di legge, che riguardano i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti. Sono richiamati l'articolo 3 del TUE, ove si prevede che l'Unione promuova la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri, e l'articolo 174 del TFUE, ove si 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 2 reca disposizioni in materia di attività e servizi;

- 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. 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. Ai fini dell'utilizzo delle suddette risorse, sono previsti la predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni e un elenco di interventi prioritari assicurati dal Piano nazionale. Si consente inoltre il cumulo delle risorse erogate con agevolazioni e contributi eventualmente già previsti dalla vigente normativa europea, nazionale o regionale;

- l'articolo 4 riguarda il recupero e la riqualificazione dei centri storici e promozione di alberghi diffusi;

- l'articolo 5 reca misure per il contrasto dell'abbandono di immobili nei piccoli comuni;

- l'articolo 6 si riferisce all'acquisizione di case cantoniere e realizzazione di circuiti e itinerari turistico-culturali;

Al Presidente
della 13^a Commissione permanente
S E D E

- l'articolo 7 consente ai piccoli comuni di stipulare convenzioni con diocesi della Chiesa cattolica e con altre confessioni religiose;

- l'articolo 8 riguarda lo sviluppo della rete in banda ultra larga e programmi di *e-government*. Si 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. 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 aree a fallimento di mercato il MISE ha redatto a maggio 2016 un Piano degli investimenti. 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;

- l'articolo 9 reca disposizioni relative ai servizi postali e all'effettuazione di pagamenti;

- l'articolo 10 si riferisce alla diffusione della stampa quotidiana;

- l'articolo 11 riguarda la promozione dei prodotti 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 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;

- l'articolo 12 reca misure per favorire la vendita dei prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile. Nei mercati istituiti o autorizzati per la vendita diretta, i piccoli comuni 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;

- l'articolo 13 reca disposizioni in materia di attuazione delle politiche di sviluppo, tutela e promozione delle aree rurali e montane;

- l'articolo 14 riguarda le iniziative per la promozione cinematografica;

- l'articolo 15 reca norme su trasporti e istruzione nelle aree rurali e montane, l'articolo 16 la clausola sull'invarianza finanziaria e l'articolo 17 disposizioni particolari per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano;

valutato che l'articolo 8 subordina il regime di agevolazioni ivi previsto all'autorizzazione della Commissione europea e l'articolo 9 richiama la normativa europea che, nella specie, attribuisce la qualificazione del servizio postale come servizio universale, con i correlativi obblighi di servizio pubblico,

esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo, con le seguenti osservazioni:

- in riferimento all'articolo 11, ove si prevede che costituisca titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti indetti dai piccoli comuni l'utilizzo dei

prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile, si osserva che il criterio di “territorialità” o di “filiera corta”, diretto a favorire le imprese che operano in un determinato territorio, non appare espressamente riconducibile alle direttive europee, ma può rientrare nel criterio di qualità di un prodotto basata sulle sue caratteristiche ambientali, ai sensi dell’articolo 67, paragrafo 2, e del considerando n. 92 della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici.

In tal senso, la stessa legge 28 gennaio 2016, n. 11, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee in materia di appalti, alla lettera *ddd*) del primo comma dell’articolo 1, ha impegnato il Governo a prevedere la possibilità per le stazioni appaltanti di introdurre nei bandi criteri preferenziali di valutazione delle offerte, nei confronti delle imprese che, in caso di aggiudicazione, si impegnino, per l’esecuzione dell’appalto, a tenere in considerazione gli aspetti della territorialità e della filiera corta. E il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, con cui tale delega è stata esercitata, prevede all’articolo 95, comma 13, che le amministrazioni indichino nel bando di gara il maggior punteggio relativo all’offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull’ambiente.

Tuttavia, va anche ricordato che la sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2013 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge della regione Puglia nella parte in cui includeva 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*”. La ragione di tale illegittimità consisteva nel fatto che 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’articolo 34 del TFUE. 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.

A tale riguardo, valuti la Commissione di merito se la definizione di prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile, di cui all’articolo 11 del disegno di legge, in cui vi rientrano anche i prodotti provenienti da località oltre il raggio di 70 chilometri, ma per i quali è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti derivanti dal trasporto, possa ritenersi congrua rispetto alla criterio di qualità ambientale e in linea con i principi dell’Unione europea, richiamati anche dalla citata giurisprudenza della Corte costituzionale;

- in riferimento all’articolo 12, la riserva prioritaria dei 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 presenta profili di rilevanza per la normativa europea in materia di servizi nel mercato interno.

Si osserva, al riguardo, che il legislatore nazionale, con l’articolo 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010, attuativo della direttiva servizi 2006/123/CE, ha regolato la disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio. Si è previsto che le autorità competenti debbano attuare una

procedura di selezione tra i potenziali candidati. Tutto ciò allo scopo di garantire sia la parità di trattamento tra i richiedenti sia la libertà di stabilimento, conformemente alla citata direttiva 2006/123/CE.

Peraltro, la possibilità di limitare la concorrenza per le concessioni di posteggio su aree pubbliche è stata oggetto di un apposito intervento nell'articolo 70, comma 5, del citato decreto legislativo n. 59 del 2010, ove si è però previsto che la deroga è possibile solo sulla base dei criteri fissati in sede di Conferenza unificata, "anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto".

È quindi possibile che in sede di Conferenza unificata le esigenze connesse alla vendita diretta in aree riservate dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta e dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile possano essere utilmente considerate e valorizzate.

Franco Mirabelli