

**Proposte per DL “Enti Locali” 2016**  
**di Anici Lombardia**

**Milano, 1 marzo 2016**

ANCI Lombardia, a completamento delle proposte emendative presentate da ANCI, presenta le proposte che seguono.

## **AUTONOMIA E RESPONSABILITA' NEGLI ENTI LOCALI**

In particolare avanziamo alcune proposte di emendamenti per riconoscere l'autonomia gestionale ed organizzativa ai Comuni. In particolare si sottolinea la necessità di operare una semplificazione delle norme e del sistema di controlli cui i Comuni sono sottoposti. Un Comune deve ottemperare a 60 incombenze tra controlli e monitoraggi che, soprattutto nei piccoli centri, spesso bloccano di fatto l'azione amministrativa.

C'è bisogno di investire sul capitale sociale del nostro Paese, di valorizzare il diffuso tessuto associativo, imprenditoriale, culturale che caratterizza le zone più avanzate dell'Italia e dell'Europa.

Di questo tessuto fanno parte le istituzioni locali che in questi anni di crisi sono state le garanti della coesione sociale.

I comuni hanno fatto davvero la spending review in questi anni, contribuendo molto di più di quanto non sia il loro peso all'interno della P.A.

Proponiamo l'abrogazione o il cambiamento di norme che sono entrate nel dettaglio indicando limiti di spesa su diversi campi ed oggetto anche di sentenze della Corte Costituzionale che ne hanno rilevato la contraddittorietà rispetto all'equo ordinamento-istituzionale costituzionalmente garantito dall'art 114 della Costituzione.

Le proposte che si avanzano partono dal principio della semplificazione e della leale collaborazione istituzionale.

Nessuna norma prevede alcun peggioramento del saldo finanziario richiesto ai Comuni. Una volta definito l'obiettivo di saldo di competenza rafforzata non negativo che la legge di stabilità assegna ai Comuni, va loro riconosciuta l'autonomia nel raggiungerli, investendo sulla responsabilità degli amministratori locali e sulla capacità di giudizio delle comunità locali e sullo svolgimento del ruolo di controllo degli organi preposti.

Per questo si avanzano proposte:

- di semplificazione ordinamentale, che appositamente non entrano nel merito degli obiettivi finanziari posti agli enti, per restituire margini di iniziativa agli Enti Locali;
- per rendere più semplice alcuni passaggi, e il rapporto con le aziende partecipate in modo da rendere più chiaro e razionale il possibile modello dell'in house providing;
- abrogative di norme che limitano la possibilità per le Amministrazioni Comunali di ricorrere a professionalità disponibili ad impegnarsi per il bene pubblico in CdA di Fondazioni o Enti partecipati. Si propone anche la riformulazione della norma relativa all'inconferibilità di incarichi per amministratori locali oggi eccessivamente penalizzante e fonte di discriminazione;

## Proposte di semplificazione ordinamentale

### Norma

All'art. 14, comma 1, del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89, primo periodo, dopo le parole "degli istituti di formazione", sono aggiunte le parole "dei comuni e delle loro associazioni rappresentative, delle unioni dei comuni, delle Aziende speciali si cui all'art. 114 del d.lgs. 18 agosto 2000, n.267 e successive modificazioni,".

Nel caso di reiterazione del vincolo di cui all'art. 1, comma 5, del D.L. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla L.30 ottobre 2012, n. 125, infine, si chiede che vengano aggiunte le seguenti parole: "I divieti e le limitazioni di cui ai periodi precedenti del presente comma non si applicano ai comuni, alle loro associazioni rappresentative, e alle unioni di comuni".

All'art. 6, comma 7, ultimo periodo, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L.30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, dopo le parole: "non si applicano", sono aggiunte le seguenti: "ai comuni, alle unioni dei comuni,"

### *Motivazione*

*La limitazione agli incarichi di studio ricerca e consulenza ha prodotto un rilevante impoverimento della capacità di iniziativa ed innovazione delle amministrazioni locali, determinando anche ripercussioni negative sulla capacità di sviluppare progettazioni idonee ad intercettare linee di finanziamento comunitarie e proposte di investimento dirette al capitale sociale. Il rigoroso rispetto della disciplina del conferimento, recata dall'art. 7, commi 6 e 6 bis, del d.lgs. n.165/2001 è idoneo a scongiurare abusi.*

### Norma

All'art. 6, comma 8, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L.30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, in fine, è aggiunto il seguente periodo: "Ai comuni, alle loro associazioni rappresentative, e alle unioni di comuni il divieto di cui al presente comma si applica limitatamente alle spese per relazioni pubbliche, pubblicità e rappresentanza. Sono spese di rappresentanza quelle destinate ad omaggiare e all'ospitalità: a) di personalità di notoria fama o prestigio; b) di rappresentanti di organismi pubblici o privati di rilevanza nazionale o internazionale. Le spese destinate alla diffusione di informazioni di pubblica utilità, alla promozione del territorio per finalità turistiche e per l'attrattività dei territori ai fini dell'insediamento di attività economiche non rientrano tra le spese per pubblicità. Le spese per pubblicità e relazioni pubbliche interamente finanziate con risorse erogate da soggetti pubblici e privati non concorrono a determinare i limiti di cui ai presente comma".

Abrogare il comma 9 dell'art. 6 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L.30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, il quale prevede che "A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni".

### *Motivazione*

*I comuni sono titolari delle funzioni di promozione del territorio, dello sviluppo economico e della cultura in ambito locale. La limitazione di spese per convegni e mostre limita, fino ad annullare, l'esercizio di funzioni proprie dei suddetti enti, peraltro frapponendo ostacoli ad iniziative spesso fonte di ricavi (bigliettazione, sponsorizzazioni).*

### Norma

All'art. 6, comma 12, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L.30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, in fine è aggiunto il seguente periodo: "Ferma l'abolizione delle indennità di missione, i comuni, le loro associazioni rappresentative, e le unioni di comuni adottano misure per contenere le spese per le missioni di amministratori e dipendenti. In particolare, definiscono i limiti massimi dei rimborsi e anticipazioni delle spese di viaggio, di alloggio e di vitto distintamente per spostamenti entro e al di fuori del territorio comunale e nazionale".

#### *Motivazione*

*Molte amministrazioni si trovano nella situazione di non veder riconosciute le spese sostenute per lo svolgimento delle attività istituzionali e per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli Enti Locali per i limiti di spesa imposti agli Enti. La norma proposta si propone, pur assumendo il criterio della sobrietà della spesa, di permettere il normale svolgimento delle attività istituzionali.*

#### Norma

Abrogare il comma 13 dell'art. 6 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L.30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, il quale prevede che "A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. La disposizione di cui al presente comma non si applica all'attività di formazione effettuata dalle Forze armate, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dalle Forze di Polizia tramite i propri organismi di formazione".

#### *Motivazione*

*La riduzione delle spese di formazione ha determinato un blocco della crescita professionale dei funzionari della P.A. locale mentre proprio la formazione è sempre più ritenuta necessaria per rispondere in modo adeguato ai nuovi compiti e sfide che le amministrazioni locali hanno di fronte.*

#### Norma

L'art.1, comma 143, della legge 28 dicembre 2012, n. 228 si applica ai comuni, alle loro associazioni rappresentative, e alle Unioni di Comuni limitatamente all'acquisto di autovetture esclusivamente destinate al trasporto di amministratori e dirigenti. Non si applica all'acquisto di autovetture e motoveicoli strumentali all'esercizio di servizi e allo svolgimento di funzioni pubbliche. Nel contesto della determinazione a contrattare il competente dirigente attesta la destinazione dell'autoveicolo o motoveicolo ai servizi e alle funzioni pubbliche.

All'art. 5, comma 2, del D.L.6 luglio 2012, n. 95, in fine, sono aggiunte le seguenti parole: "I divieti e le limitazioni di cui ai periodi precedenti non si applicano ai comuni, alle loro associazioni rappresentative, e alle unioni di comuni".

All'art. 6, comma 14, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L.30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, in fine, è aggiunto il seguente periodo: "Quanto previsto nel presente comma non si applica ai comuni, alle loro associazioni rappresentative, alle unioni di comuni e alle aziende speciali di cui all'art. 114, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Abrogazione del comma 14 dell'art. 6 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L.30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni il quale prevede che "A decorrere

dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese di ammontare superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi; il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere. La predetta disposizione non si applica alle autovetture utilizzate dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica”.

#### *Motivazione*

*Il divieto ha l'effetto di prolungare l'utilizzo di autoveicoli e motoveicoli ad elevato impatto ambientale e con costi elevati di consumo. Paradossalmente, l'applicazione di tale divieto, produce incremento di costi e incrementi di spesa poiché a causa del divieto le amministrazioni sono costrette ad avvalersi di servizi esterni più costosi. Eccetto i comuni di maggior dimensione, le spese registrano andamenti sinusoidali. L'aggancio a specifiche annualità in molti casi condanna le amministrazioni ad ancorare le basi di computo a valori pressoché nulli.*

#### Norma

Al fine di contenere i costi di amministrazione degli enti locali derivanti dalla soddisfazione del fabbisogno informativo delle amministrazioni centrali, delle autorità indipendenti (inclusa l'Autorità Nazionale Anti Corruzione) e dalla Corte dei Conti, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'ISTAT predispone un sistema unico di rilevazione dei dati e delle informazioni richieste ai comuni e alle unioni dei comuni. Il modello di rilevazione, realizzato mediante tecnologia web, può essere aggiornato ad intervalli non inferiori al biennio. Nessuna informazione e nessun dato può essere richiesto ai comuni e alle unioni di comuni al di fuori del sistema unico di rilevazione”.

#### *Motivazione*

*I Comuni oggi sono chiamati a numerosi, e a volte sovrapposti, compiti di comunicazione di dati da parte di diversi soggetti istituzionali. Tale attività comporta una notevole quantità di lavoro da parte dei funzionari che rende difficile, specie nei comuni di minore dimensione demografica, il normale svolgimento delle attività istituzionali. La norma proposta, comprendendo il valore di una messa a disposizione di dati, vuole semplificare le procedure individuando una modalità omogenea e costante. Del resto lo spirito della proposta è di evitare la duplicazione di richieste simili e di rendere disponibili a tutti i soggetti istituzionali i dati richiesti una sola volta al Comune.*

## Proposte di semplificazione normativa relativa ai servizi pubblici

### Servizi strumentali

#### Norma

Abrogare l'Art. 4, comma 8 d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 che è già stato dichiarato incostituzionale nella parte in cui si applica alle Regioni ad autonomia ordinaria:

8. A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house. Sono fatti salvi gli affidamenti in essere fino alla scadenza naturale e comunque fino al 31 dicembre 2014. Sono altresì fatte salve le acquisizioni in via diretta di beni e servizi il cui valore complessivo sia pari o inferiore a 200.000 euro in favore delle associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, degli enti di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, delle associazioni sportive dilettantistiche di cui all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, delle organizzazioni non governative di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, e delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381.

#### Norma

Modificare l'art. 13, comma 1 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 448, come segue:

1. Al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale, le società, a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali e dei servizi di committenza o delle centrali di committenza apprestati a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale. Le società che svolgono l'attività di intermediazione finanziaria prevista dal testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sono escluse dal divieto di partecipazione ad altre società o enti.

#### *Motivazione*

*Superare le contraddizioni tra le due disposizioni e ammettere gli affidamenti diretti di servizi strumentali alle sole società in house (regime più restrittivo introdotto dal d.l. 95/2012).*

### Servizi pubblici locali

#### Norma

Modificare l'art. 1, comma 611, lett. a) della legge 23 dicembre 2014, n. 190 come segue:

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione

#### *Motivazione*

*Si vuole rendere la disposizione coerente con l'art. 3, comma 27 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che recita:*

27. Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza

### Partecipazioni

#### Norma

Modificare l'art. 1, comma 611 come segue:

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

I criteri di cui alle lettere a), b) e c) possono non trovare applicazione esclusivamente con riguardo alle società nelle quali sia dimostrata la sostenibilità economica, finanziaria e patrimoniale della società e delle attività da essa svolte, mediante specifica analisi delle performance.

#### Motivazione

*L'integrazione proposta mira ad evitare obiettivi di mera riduzione del numero delle partecipate che non si radichino in una più consapevole analisi dell'effettivo stato di salute della società partecipata.*



## **PROPOSTE DI EMENDAMENTO SU INCONFERIBILITA' E SULLO STATUS DEGLI AMMINISTRATORI**

### **Amministratori di enti, aziende e società**

#### Norma

Abrogare l'Art. 1, comma 734 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (già dichiarato incostituzionale con riguardo alle Regioni e Province autonome):

734. Non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi.

#### *Motivazione*

*Si ritiene l'attuale formulazione in contraddizione con l'art. 1, comma 554 della legge 147/2013:*

*554. A decorrere dall'esercizio 2015, le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante.*

#### Norma

Modificare l'art. 5, comma 9 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, come segue:

E' fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché delle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi. Incarichi e collaborazioni sono consentiti, esclusivamente a titolo gratuito e per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia.

#### *Motivazione*

*La modifica risulta opportuna per sopprimere l'assurda regola che vieta la nomina negli organi amministrativi delle società e degli enti che svolgono servizi pubblici e strumentali di personale collocati in quiescenza.*

### **Inconferibilità degli incarichi in enti che gestiscono servizi pubblici**

#### Norma

Modificare l'art. 7, comma 2 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 come segue:



A coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico:

- a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione;
- b) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni di cui alla lettera a);
- c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale;
- d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della stessa amministrazione che conferisce l'incarico, salvo che per le fondazioni e le associazioni e sempreché sia prevista la gratuità dell'incarico.

#### *Motivazione*

*L'ambito regionale è troppo esteso per essere riferimento per l'inconferibilità degli incarichi (es. inconferibilità incarico di amministratore in ente della Provincia di X a chi sia stato membro di giunta o di consiglio di ente territoriale di altra Provincia) e al fine di consentire la partecipazione dei rappresentanti degli enti territoriali negli enti (fondazioni e associazioni) ove si pone con minore rilevanza la distinzione tra controllori e controllati.*