Direzione Generale
Direzione Partecipazioni Comunali
Servizio No Profit e Vigilanza Cimiteri

n. ord. 52
2013 01523/064

CITTÀ DI TORINO

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE 26 GIUGNO 2013

(proposta dalla G.C. 5 aprile 2013)

Sessione ordinaria

Convocato il Consiglio nelle prescritte forme sono intervenuti nell'aula consiliare del Palazzo Civico, oltre al Presidente FERRARIS Giovanni Maria ed al Sindaco FASSINO Piero, i Consiglieri:

ALTAMURA Alessandro	DELL'UTRI Michele	MUZZARELLI Marco
ALUNNO Guido Maria	GENISIO Domenica	NOMIS Fosca
AMBROGIO Paola	GRECO LUCCHINA Paolo	ONOFRI Laura
APPENDINO Chiara	GRIMALDI Marco	PAOLINO Michele
BERTHIER Ferdinando	LEVI Marta	PORCINO Giovanni
BERTOLA Vittorio	LIARDO Enzo	RICCA Fabrizio
CARBONERO Roberto	LO RUSSO Stefano	SBRIGLIO Giuseppe
CARRETTA Domenico	MAGLIANO Silvio	SCANDEREBECH Federica
CENTILLO Maria Lucia	MANGONE Domenico	TRONZANO Andrea
CERVETTI Barbara Ingrid	MARRONE Maurizio	VENTURA Giovanni
COPPOLA Michele	MORETTI Gabriele	VIALE Silvio
CURTO Michele		

In totale, con il Presidente ed il Sindaco, n. 36 presenti, nonché gli Assessori: CURTI Ilda - DEALESSANDRI Tommaso - GALLO Stefano - LAVOLTA Enzo - LUBATTI Claudio - PASSONI Gianguido - TEDESCO Giuliana.

Risultano assenti i Consiglieri: CASSIANI Luca - D'AMICO Angelo - LEVI-MONTALCINI Piera - MUSY Alberto - - TRICARICO Roberto.

Con la partecipazione del Segretario Generale PENASSO dr. Mauro.

SEDUTA PUBBLICA

OGGETTO: RICOGNIZIONE E RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ENTI PARTECIPATI DALLA CITTA' - ARTICOLO 9 DECRETO LEGGE 95/2012 CONVERTITO IN LEGGE 135/2012.

Proposta del Vicesindaco Dealessandri, di concerto con l'Assessore Braccialarghe, comprensiva dell'emendamento approvato nella presente seduta.

Con il Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, in vigore dal 7 luglio 2012 - convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, in vigore dal 15 agosto 2012 - recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", il Legislatore, nell'ottica di una razionalizzazione amministrativa ed una conseguente riduzione della spesa delle Amministrazioni statali e degli enti non territoriali, è intervenuto, fra l'altro, a disciplinare la materia degli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del suddetto decreto, esercitano anche, in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città Metropolitane, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

In particolare, vengono in considerazione le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1, 1 bis, 2 e 4; nello specifico, il comma 1 prevede che, al fine di assicurare il coordinamento ed il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa ed il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le Regioni, le Province ed i Comuni sopprimano o accorpino od, in ogni caso, assicurino la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, gli enti, le agenzie e gli organismi sopraccitati; tali disposizioni, come precisato dal comma 1-bis, non si applicano alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali. Nel dare attuazione al comma 1, il comma 2 impone che, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto citato, con accordo sancito in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 9 del Decreto Legge 281/1997, si provveda alla complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica di cui al comma 1.

Infine, il comma 4 del predetto articolo 9 stabilisce che se, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto, le Regioni, le Province ed i Comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi e sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi.

Nell'attesa di ricevere indicazioni in sede di Conferenza Unificata, al fine di ottemperare al disposto normativo, la Città ha proceduto ad effettuare un'attenta ricognizione degli enti partecipati, ed ha individuato alcuni criteri e linee di indirizzo per il riordino e la razionalizzazione di questi enti.

Prima di entrare nel dettaglio, occorre premettere alcune valutazioni che hanno costituito le basi fondanti la ricognizione.

In primo luogo, occorre considerare che la disposizione cui dare applicazione persegue la finalità di garantire un risparmio delle finanze pubbliche attraverso la razionalizzazione amministrativa delle partecipazioni in soggetti esterni all'ente locale.

In secondo luogo, per quanto attiene l'incidenza sugli organismi in essere, la disposizione prevede che Regioni, Province e Comuni "sopprimano o accorpino" enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, ovvero "assicurino la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%" dei soggetti che, al 7 luglio 2012, esercitano "funzioni fondamentali" (articolo 117, comma 2, lettera p), Costituzione) o "funzioni amministrative spettanti ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione a Comuni, Province e Città metropolitane", che per gli enti locali sono quelle di cui all'articolo 13 del T.U.E.L..

La norma richiama la distinzione fra funzioni proprie e funzioni fondamentali, che trova il suo radicamento nella riforma del Titolo V della Costituzione: l'articolo 117, comma 2, lettera p), che demanda al Legislatore statale di definire le funzioni "fondamentali" di Comuni, Province e Città Metropolitane; l'articolo 118 comma 1, che "attribuisce" in via generalizzata le funzioni amministrative ai Comuni, salvo quelle che debbano essere "conferite", al fine di assicurarne l'esercizio unitario, a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato.

Tale distinzione peraltro non è così pacifica in dottrina, anche se in linea di massima sono considerate "fondamentali" le funzioni essenziali ed imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari della comunità di riferimento, "proprie" quelle che storicamente sono sempre appartenute a comuni e province in quanto tipica espressione della loro autonomia e che ne costituiscono il nucleo identificativo.

Ad ogni modo, va detto che il Legislatore è intervenuto al riguardo proprio con il Decreto Legge 95/2012. Con riguardo alle funzioni fondamentali l'articolo 19 del Decreto Legge 95/2012 convertito in Legge 135/2012, come ulteriormente modificato dalla Legge di Stabilità (Legge 228/2012) ha modificato l'articolo 14 del Decreto Legge 78/2010 convertito in Legge 122/2010 (che da ultimo le aveva individuate), che ora così recita al comma 27:

"Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
l-bis) i servizi in materia statistica.".

Le funzioni fondamentali nel Decreto Legge 95/2012 non sono più quindi solo quelle "destinate al soddisfacimento dei bisogni primari delle collettività amministrate", ma ricomprendono anche in parte le funzioni "proprie", cioè quelle storicamente esercitate (come l'organizzazione dei servizi pubblici locali) o quelle che il legislatore statale intendeva da tempo stabilizzare nella competenza comunale (come il catasto). E' un elenco ampio e quasi omnicomprensivo delle funzioni di cui già oggi ogni comune si occupa. Pertanto, non si comprende fino a che punto debba considerarsi ancora significativa la norma contenuta nell'articolo 13 del D.Lgs. 267/2000 e s.m.i che stabilisce "Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.", quando ormai può dirsi tendenzialmente superata la dicotomia fra funzioni fondamentali ex articolo 117 lettera p) e funzioni amministrative di cui all'art. 118 Costituzione.

Pur tuttavia la disposizione di cui all'articolo 9 Decreto Legge 95/2012 ci impone di considerarle entrambe ai fini della ricognizione degli organismi a vario titolo partecipati dalla Città , con esclusione delle società partecipate dall'ente locale, in quanto già oggetto di specifiche disposizioni in materia di vincoli, divieti, dismissioni, ecc..

Si consideri inoltre che il comma 2 dell'articolo 9 prevede un accordo, da sancire entro il 7 ottobre 2012, in sede di Conferenza Unificata volto alla ricognizione dei soggetti interessati dalla norma. Mentre il successivo comma 3 stabilisce poi che, per l'attuazione del succitato intervento di razionalizzazione, l'intesa sancita in sede di Conferenza Unificata, sia atta all'individuazione di criteri e tempi attuativi nonché per definire le modalità di monitoraggio della disposizione.

L'ANCI nella recente nota di lettura "Primi chiarimenti e possibili interpretazioni per l'applicazione dell'articolo 9 del Decreto Legge 95/2012, convertito con modificazioni dalla Legge 135/2012" evidenzia che "tali aspetti, di assoluto rilievo, si caratterizzano quali elementi essenziali per un'applicazione omogenea e coerente dei precetti normativi, ma al momento sono ancora rimasti disattesi, creando non poche difficoltà interpretative, stante il complesso quadro ordinamentale.".

A tal proposito è essenziale segnalare la clausola contenuta nel comma 4 dell'articolo 9 che dispone che - se la ricognizione ed i relativi precetti di cui al primo comma della medesima norma non vengono compiuti - alla data del 7 aprile 2013, i soggetti ivi individuati siano soppressi ed i relativi atti nulli, creando ulteriori perplessità nonché difficoltà operative, legate appunto alle diverse interpretazioni alle quali la nebulosa normativa si presta.

Infine, per gli enti locali è espressamente previsto, al comma 1-bis, che dal processo di revisione, accorpamento, dismissione, ecc. siano escluse le aziende speciali, agli enti e le Istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si è proceduto ad una ricognizione complessiva degli enti (allegati 1bis-2bis-3bis-4bis), attraverso l'analisi degli statuti e l'individuazione delle finalità perseguite da ciascuno di essi, distinguendo fra funzioni fondamentali e/o amministrative, funzioni non appartenenti né alle une né alle altre ma comunque condivisibili dalla Città, soffermandosi poi sull'esegesi dei termini utilizzati dal Legislatore per individuare le esclusioni.

La norma parla infatti di "servizi culturali, socio-assistenziali, educativi" vale a dire si deve trattare di enti che hanno come scopo la cultura, l'assistenza, l'educazione. Esaminando questi concetti , è chiaro che i confini non sono sempre banali, tuttavia si può ritenere che:

- nell'assistenza sia ricompresa ogni attività di aiuto o sostegno finalizzati allo sviluppo, al mantenimento ed al recupero dell'autonomia sociale, psicologica e culturale dell'uomo;
- nell'educazione rientri ogni attività inerente lo sviluppo e la promozione di aspetti della personalità essenziali per la formazione dell'uomo e del cittadino;
- nella cultura possano farsi rientrare tutte quelle attività che a qualsiasi titolo abbiano ad oggetto le conoscenze letterarie, scientifiche, artistiche delle istituzioni sociali e politiche proprie di un intero popolo, o di una sua componente sociale, in un dato momento storico e che riguardino i settori dello spettacolo (teatri, musica, eventi) e dei beni culturali (musei, mostre, biblioteche, percorsi artistici, valorizzazione del patrimonio artistico).

A ciò si aggiunge che la predetta nota ANCI osserva che "Risultano... esclusi i soggetti previsti da specifiche norme nazionali o regionali che prevedono una partecipazione obbligatoria, degli enti locali per l'esercizio delle richiamate e specifiche succitate funzioni (ad es. Enti d'ambito idrico, rifiuti, ecc.)".

Tutto ciò osservato e premesso, si è giunti così a distinguere:

- organismi (8) che non gestiscono funzioni fondamentali o amministrative nei quali la partecipazione della Città è giustificata da ragioni di interesse pubblico e non esclusa da altra norma di legge (all. 1bis - n.);
- organismi esclusi (61) ai sensi dell'articolo 9 comma 1 bis perché gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali (all. 2bis - n.);
- organismi (9) che non ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche e quindi non rientranti nelle finalità della presente disposizione (all. 3bis - n.);

- organismi (14) che rientrano nel disposto normativo in quanto esercitano funzioni fondamentali o amministrative e ricevono contributi a carico delle finanze comunali (all. 4bis - n.).

Ciascun allegato si compone di una tabella riportante i dati essenziali di ogni ente, denominazione, oggetto sociale, durata, partecipazione nonché, laddove previsti, i dati relativi agli oneri finanziari della Città ed i relativi atti impegnativi della spesa riferiti all'esercizio 2012.

Risultano quindi essere in totale 14 (allegato 4bis) gli enti partecipati dalla Città per i quali occorre ora procedere al riordino secondo le disposizioni stabilite dalla novella legislativa.

Nello specifico, si tratta di individuare le corrette strategie di riduzione degli oneri finanziari da mettere in atto.

Orbene, la Città al riguardo, anche confrontandosi con gli altri soggetti partecipanti, ritiene, nel pieno rispetto dello spirito della normativa in materia di spending review, che si debba procedere ad un taglio pari al 20 per cento degli oneri finanziari che la Città sostiene per partecipare a tali enti. Non vanno considerate invece le spese che costituiscono corrispettivi di servizi prestati in virtù di convenzioni/contratti tra il Comune di Torino e l'ente, in cui non si può parlare di risparmio di spesa ma di minori servizi, ottica questa che non pare rispondere al dettato normativo che vuole ridurre i costi di status, cioè quelli relativi alla semplice partecipazione, che non si traducono in servizi strumentali alle funzioni esercitate dall'ente locale.

Il risparmio si traduce in un taglio operato orizzontalmente a valere sul bilancio 2013 per un ammontare di Euro 216.230,00, pari al 20 per cento degli oneri finanziari per la partecipazione agli enti di cui all'allegato 4bis, salva l'eventuale modifica del quadro normativo di riferimento, taglio che sarà comunicato successivamente all'adozione dell'atto agli enti interessati.

In ultimo, in un'ottica di risparmio dei costi di gestione al di là degli obblighi di legge, alla luce del fatto che l'oggetto sociale e gli ambiti di operatività di alcuni degli enti partecipati - benché non rientranti tra quelli che svolgono funzioni fondamentali o amministrative e quindi in via teorica non interessati dalle disposizioni normative - si sovrappongono o siano comunque affini, non si esclude di procedere ad operazioni straordinarie di fusione fra enti, per le quali occorre però studiare modalità e percorsi, trattandosi infatti di procedure complesse.

Si ritiene che il presente provvedimento non sia attinente a quanto disposto dalla circolare D.G. prot.16298 del 19 dicembre 2012, in materia di Valutazione di Impatto Economico.

Tutto ciò premesso,

LA GIUNTA COMUNALE

Visto il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con

D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, nel quale, fra l'altro, all'art. 42 sono indicati gli atti rientranti nella competenza dei Consigli Comunali;

Dato atto che i pareri di cui all'art. 49 del suddetto Testo Unico sono:
favorevole sulla regolarità tecnica;
favorevole sulla regolarità contabile;
Con voti unanimi, espressi in forma palese;

PROPONE AL CONSIGLIO COMUNALE

1) di approvare, per le motivazioni esposte in narrativa e che qui integralmente si richiamano, la ricognizione degli enti così come dettagliata negli allegati 1bis, 2bis, 3bis e 4bis;
2) di approvare il taglio complessivo di Euro 216.230,00 sul bilancio 2013, pari al 20 per cento degli oneri finanziari per la partecipazione agli enti di cui all'allegato 4, taglio che sarà comunicato successivamente all'adozione dell'atto agli enti interessati;
3) di dichiarare, attesa l'urgenza, in conformità del distinto voto palese, il presente provvedimento immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del Testo Unico approvato con D.Lgs 18 agosto 2000 n. 267.

IL VICESINDACO
F.to Dealessandri

Si esprime parere favorevole sulla regolarità tecnica.

IL DIRETTORE
CULTURA ED EDUCAZIONE
F.to Garbarini

IL DIRETTORE
PARTECIPAZIONI COMUNALI
F.to Mora

Si esprime parere favorevole sulla regolarità contabile.

IL DIRETTORE FINANZIARIO
F.to Tornoni

Il Presidente pone in votazione il provvedimento comprensivo dell'emendamento approvato

nella presente seduta.

IL CONSIGLIO COMUNALE

procede alla votazione nei modi di regolamento.

Risultano assenti dall'Aula, al momento della votazione:
Berthier Ferdinando, Curto Michele, Magliano Silvio, Marrone Maurizio, Ricca Fabrizio

Non partecipano alla votazione:
Ambrogio Paola

PRESENTI 30
VOTANTI 27

ASTENUTI 3:
Appendino Chiara, Bertola Vittorio, Scanderebech Federica

FAVOREVOLI 21:
Altamura Alessandro, Alunno Guido Maria, Carretta Domenico, Centillo Maria Lucia, Dell'Utri Michele, il Sindaco Fassino Piero, il Presidente Ferraris Giovanni Maria, Genisio Domenica, Grimaldi Marco, il Vicepresidente Levi Marta, Lo Russo Stefano, Mangone Domenico, Moretti Gabriele, Muzzarelli Marco, Nomis Fosca, Onofri Laura, Paolino Michele, Porcino Giovanni, Sbriglio Giuseppe, Ventura Giovanni, Viale Silvio

CONTRARI 6:
Carbonero Roberto, Cervetti Barbara Ingrid, Coppola Michele, Greco Lucchina Paolo, Liardo Enzo, Tronzano Andrea

Il Presidente dichiara approvato il provvedimento nel testo quale sopra emendato.

Il Presidente pone in votazione l'immediata eseguibilità del provvedimento.

IL CONSIGLIO COMUNALE

procede alla votazione nei modi di regolamento, ai sensi di legge.

Risultano assenti dall'Aula, al momento della votazione:
Berthier Ferdinando, Curto Michele, Magliano Silvio, Marrone Maurizio, Ricca Fabrizio

Non partecipano alla votazione:
Ambrogio Paola

PRESENTI 30
VOTANTI 27

ASTENUTI 3:
Appendino Chiara, Bertola Vittorio, Scanderebech Federica

FAVOREVOLI 21:
Altamura Alessandro, Alunno Guido Maria, Carretta Domenico, Centillo Maria Lucia, Dell'Utri Michele, il Sindaco Fassino Piero, il Presidente Ferraris Giovanni Maria, Genisio Domenica, Grimaldi Marco, il Vicepresidente Levi Marta, Lo Russo Stefano, Mangone Domenico, Moretti Gabriele, Muzzarelli Marco, Nomis Fosca, Onofri Laura, Paolino Michele, Porcino Giovanni, Sbriglio Giuseppe, Ventura Giovanni, Viale Silvio

CONTRARI 6:
Carbonero Roberto, Cervetti Barbara Ingrid, Coppola Michele, Greco Lucchina Paolo, Liardo Enzo, Tronzano Andrea

Il Presidente dichiara approvata l'immediata eseguibilità del provvedimento.

Sono allegati al presente provvedimento i seguenti:
allegato 1bis - allegato 2bis - allegato 3bis - allegato 4bis.

In originale firmato:

IL SEGRETARIO
Penasso

IL PRESIDENTE
Ferraris