



CITTÀ DI TORINO

MOZIONE N. 57

Approvata dal Consiglio Comunale in data 20 aprile 2016

OGGETTO: COMMISSIONE PERMANENTE TEMATICA SUL MONITORAGGIO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI. INDIRIZZI ALL'AMMINISTRAZIONE.

Il Consiglio Comunale di Torino,

PREMESSO CHE

- con deliberazione del Consiglio Comunale del 21 settembre 2015 (mecc. 2015 04205/002), veniva istituita, ai sensi dell'articolo 18 del Regolamento del Consiglio comunale, la "Commissione permanente tematica sul monitoraggio dei servizi pubblici", quale "strumento del Consiglio Comunale per l'esercizio delle funzioni di monitoraggio, indirizzo e controllo in materia di servizi pubblici locali con particolare riferimento alla qualità, alle modalità, ai costi ed alle tariffe di erogazione, ai contratti di servizio, nonché in merito agli indirizzi sulle nomine di spettanza comunale negli organi delle società erogatrici";
- che la stessa deliberazione prevedeva, richiamando l'articolo 18, comma 3, del Regolamento citato, che la Commissione, così come le Commissioni Consiliari Permanenti ordinarie, concludesse i suoi lavori al termine del mandato amministrativo;

RILEVATO CHE

- la Commissione permanente tematica sui servizi pubblici locali ha lavorato dalla data della sua costituzione - con deliberazione del Consiglio comunale n. 92 del 21 settembre 2015, (mecc. 2015 04205/002) - esaminando la complessa materia della gestione e regolamentazione dei SPL ed audendo: l'Assessora Giuliana Tedesco, con delega alle partecipazioni societarie del Comune; l'Assessore Enzo Lavolta, con delega alle politiche per l'ambiente; Claudio Lubatti, in qualità di presidente dell'Agenzia per la mobilità piemontese; Diego Cometto, presidente, e Maurizio Magnabosco, amministratore delegato di AMIAT S.p.A.; Walter Ceresa, presidente ed amministratore delegato di GTT S.p.A.; invitando inoltre Alessandro Lorenzi e Paolo Romano, presidente ed amministratore delegato di SMAT S.p.A.; Carlo Foppa, già presidente dell'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino ed Enrico Bayma, ex direttore, Roberto

- Bertasio, direttore della Direzione infrastrutture e mobilità, e Fabrizio Voltolini, responsabile dell'ufficio regia cantieri; Riccardo Sammartano, responsabile Adiconsum, e Fabio Verneti, responsabile Federconsumatori; Franco Becchis, direttore della International Summer School on Regulation of Local Public Services; Enrico Sorano, docente di Pianificazione, programmazione e controllo delle aziende di pubblico servizio;
- la Commissione ha esaminato nelle sue linee principali il grande lavoro di qualità svolto nel passato dalla non più operativa Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino;
 - i servizi pubblici locali hanno via via raggiunto una grande importanza per la vita dei cittadini e della collettività, condizionando i livelli di qualità della vita nei diversi ambiti quali a titolo di esempio:
 - raccolta rifiuti e igiene urbana, per garantire la vivibilità ambientale della metropoli e del territorio;
 - trasporto pubblico locale, per garantire una mobilità via via più intelligente, efficace e meno impattante;
 - risorse idriche, per garantire una corretta e virtuosa distribuzione della risorsa naturale per eccellenza;
 - le modalità di accesso a tali servizi, i costi, le politiche attive messe in campo per risolvere o attenuare disagi sono ormai diventate parte integrante del rapporto democratico tra il cittadino e l'amministrazione pubblica locale;
 - nel divenire di tale rapporto sono innegabilmente da riconoscersi aspetti di democrazia partecipativa e di sviluppo nel senso civico e di appartenenza alla collettività;
 - è fondamentale per un sereno rapporto tra la cittadinanza ed i gestori che i flussi informativi agli utenti siano sempre chiari ed esaustivi, e che vi sia facilità di accesso per gli utenti a canali e sportelli informativi dei diversi gestori dei servizi pubblici locali;
 - in tale quadro appare importante approfondire ulteriormente il tema delle associazioni dei consumatori, intese come rappresentanti della componente cittadini/utenti e, pertanto, da coinvolgere in diversi aspetti della progettazione, gestione e controllo dei servizi, così come previsto tra l'altro da specifiche norme di legge (cfr. articolo 2, comma 461, Legge 24 dicembre 2007, n. 244; articolo 8 del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1; accordo della Conferenza unificata stato-regioni e stato-città ed autonomie locali del 26 settembre 2013);
 - quindi, in tale ottica, correttamente possiamo descrivere la realtà del servizio pubblico locale come costituita dalle relazioni esistenti tra:
 - il soggetto principale, che è rappresentato dal cittadino utente, destinatario del servizio pubblico locale (anche rappresentato dalle associazioni dei consumatori);
 - l'ente pubblico, che tali cittadini/utenti rappresenta nell'assunzione delle scelte politiche e nell'attività di controllo;
 - il soggetto erogatore, che concretamente pone in essere il servizio;

- il settore ha subito una lunga evoluzione (in Italia e nel mondo), di certo non univoca né lineare. I servizi, dopo le municipalizzazioni dei primi del '900, sono poi passati attraverso successive forme di autonomia giuridica più o meno perfetta rispetto all'ente pubblico per tendere attualmente alla preferenza del sistema dell'affidamento a terzi tramite gara (cfr. articolo 3-bis, comma 4, Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138; articolo 4, commi 2 e 4, e articolo 7, comma 3, bozza di Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, approvata dal Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2016);
- tale tendenza risulta fundamentalmente confermata dalla bozza del Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, approvata dal Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2016, che indica l'affidamento al mercato come "la regola", mentre delimita e limita le possibilità di ricorso agli affidamenti o gestioni in house;
- questo processo si è nel tempo evoluto, vedendo come attori erogatori del servizio le stesse strutture aziendali/imprenditoriali che erano prima divisioni operative del Comune, poi aziende municipalizzate, poi società a controllo pubblico, infine spesso società il cui socio privato detiene la maggioranza delle quote e comunque esercita il controllo, di diritto o di fatto;
- questa sostanziale identità delle strutture aziendali operanti, nel pieno e integrale rispetto delle normative relative alle gare pubbliche per l'affidamento dei servizi, è stato sempre un elemento di serenità, tranquillità e continuità nella gestione, non essendosi ad oggi mai appalesati pesanti o irriducibili contrasti tra il Comune e l'affidatario del servizio;
- questa situazione è peraltro garantita e/o agevolata da una situazione di fatto che vede in taluni casi il Comune esser socio di maggioranza, o di minoranza qualificata, delle società erogatrici dei servizi; il che permette un rapporto comunque estremamente stretto e notevoli possibilità di controllo e, in taluni casi, di indirizzo;
- dai lavori della Commissione è nettamente emerso come i contratti di servizio (a partire sin dalle bozze da allegare al bando di gara) siano da considerarsi lo strumento di guida anche evolutiva nella gestione del servizio pubblico locale e che debbano pertanto contenere tutti gli strumenti giuridici, operativi e funzionali atti a garantire un efficace controllo e indirizzo da parte dell'ente locale, come già considerato dal Consiglio Comunale nella sua deliberazione n. 92 del 12 luglio 2010 "Servizi pubblici locali. indirizzi in materia di contratti di servizio e di carte dei servizi";
- in particolare, è da ritenersi indispensabile che i contratti di servizio contengano tutte le previsioni necessarie ad assicurare una possibilità di acquisizione di dati da parte dell'ente pubblico - sia in termini economici che finanziari, che industriali, che tecnologici, che organizzativi - al fine di garantire anche nel tempo una certa qual simmetria informativa in capo ai due contraenti (ente pubblico e società concessionaria), ivi compresi i dati economici ed industriali relativi ad eventuali appalti esterni, stante la rilevanza economica ed organizzativa che tali appalti possono avere;

- tale possibilità di informazione ed approfondimento deve essere anche contrattualmente prevista secondo confini e perimetri informativi ampi, con il minor numero possibile di limiti e/o eccezioni, se pur garantendo l'adeguata riservatezza dei dati aziendali, secondo clausole tipo del genere di quelle già approvate dal Consiglio Comunale nella deliberazione (n.92/2010). Necessità, questa, tanto maggiore quanto minore è il controllo tramite quote di proprietà che il Comune può esercitare sulla società affidataria; nell'ipotesi infatti di totale indipendenza di quest'ultima rispetto al comune, soltanto attraverso opportune previsioni contenute nello strumento contrattuale risulta possibile garantire la possibilità di accesso ai dati aziendali anche più sensibili (limitatamente al perimetro dei dati relativi all'esecuzione del contratto). Tale livello di conoscenza garantisce infatti il necessario livello di informazioni atto a mantenere un'equilibrata simmetria informativa, che permetta un'efficace, corretta e tempestiva gestione del contratto in essere, nonché la capacità per l'ente pubblico di progettare e contrattare modifiche in itinere, nonché la informazioni tecnico-economiche imprescindibili per la successiva predisposizione di nuove gare con cognizione di causa;
- tale attività di ricognizione informativa approfondita è anche la base che permette al Consiglio Comunale di svolgere efficacemente la propria attività di indirizzo e controllo; pur consci che il livello di accesso a dati specifici possa essere per i consiglieri ed il consiglio più limitato per questioni di riservatezza industriale, è necessario però permettere un elevato livello di verifica al fine di permettere il corretto espletamento del proprio mandato istituzionale;
- appare evidente come sia pertanto necessario garantire ai servizi comunali le adeguate risorse umane, tecniche, di know how, informative, per permettere le attività sopra descritte attraverso un ufficio attrezzato e competente, per essere efficaci interlocutori della controparte, ovvero dell'azienda erogatrice del servizio, non soltanto secondo le previsioni astratte, ma nell'attuazione concreta e negli sviluppi del rapporto contrattuale;
- appare estremamente importante quindi valutare la strutturazione di diversi presidi di controllo che possono essere attivati (singoli comuni, città metropolitana, associazioni d'ambito territoriale ottimale - ATO, agenzie, authority), in modo da individuare sfere di intervento che, nel rispetto delle diverse indipendenti autonomie e funzioni, permettano di raggiungere soddisfacenti risultati. Ciò risulta ancor più enfatizzato nell'ipotesi che le parti contrattuali erogatrici del servizio possano sempre di più essere player nazionali o internazionali di dimensioni anche notevoli, dotati di relativi strumenti e capacità di controparte (cfr. articolo 2, Legge 14 novembre 1995, n. 481; Legge Regionale 30 gennaio 1997, n. 13; articolo 8, Legge Regionale 4 gennaio 2001, n. 1; articolo 12, Legge Regionale 24 ottobre 2002, n. 24; articolo 3-bis del Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138; articolo 21, comma 19, e articolo 37, Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201; articolo 1, comma 44, Legge 7 aprile 2014, n. 56; articolo 18, comma 1, Legge Regionale 29 ottobre

2015; articolo 13 della bozza di Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, approvata dal Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2016, articolo 81 dello Statuto della Città di Torino);

- in tal senso è da sviluppare un ragionamento su quale possa essere o divenire il compito delle authority nazionali in presenza di pochi player, operanti sul mercato nazionale o comunque su un mercato di dimensioni rilevanti, più ampio di quello che coincide con il territorio cittadino, al fine di garantire "parità di forze" nella gestione del rapporto sinallagmatico;
- dalle audizioni è risultato evidente come sia importante che i ruoli di controllore/controlato siano svolti da persone il cui percorso professionale sia caratterizzato dall'assenza di episodi di osmosi da una parte all'altra, inserendo anche forti limitazioni alla possibilità che le persone chiamate a svolgere una funzione di controllo, sia pure nel rispetto formale di principi di legalità ed etici, conducano percorsi di carriera che li portino a transitare da una parte all'altra; ciò per rispetto a basilari principi di trasparenza ed indipendenza, sia sostanziali, sia formali e percepiti;
- la presente Commissione ritiene importante esprimere l'auspicio che nel prossimo futuro venga valutata dal Consiglio Comunale l'opportunità di costituire nuovamente la Commissione permanente tematica sul monitoraggio dei servizi pubblici locali;

IMPEGNA

Il Sindaco e la Giunta ad adottare tutti i provvedimenti e gli atti necessari ed opportuni ad attuare gli indirizzi seguenti, per quanto di loro competenza:

- 1) le politiche del Comune devono continuare ad affermare il ruolo centrale per la comunità cittadina dei servizi pubblici locali, riconoscendone la grande importanza per la vita dei cittadini;
- 2) nel dispiegarsi del rapporto tra la cittadinanza, il Comune ed i gestori dei servizi pubblici locali, il Comune riconosce ed attua tutti gli aspetti di democrazia partecipativa e di sviluppo nel senso civico e di appartenenza alla collettività;
- 3) sviluppare canali di comunicazione diretta tra gli utenti, i gestori dei servizi ed il Comune per fornire anche on line tutte le possibili informazioni, se possibile in tempo reale, per poter al meglio usufruire di tali servizi, anche incentivando la collaborazione tra i diversi gestori su temi specifici (ad esempio numero unico URP per viabilità e lavori in corso);
- 4) promuovere e sostenere il massimo coinvolgimento delle associazioni dei consumatori, effettivamente ed efficacemente rappresentative, sul tema della progettazione, gestione e controllo dei servizi;
- 5) la situazione attuale, che vede in taluni casi il Comune socio di maggioranza o di minoranza qualificata delle società erogatrici dei servizi, non deve distogliere l'attenzione

- dalla necessità di una attenta gestione dei rapporti tra Comune e società gestore dei servizi pubblici locali, qualunque essa sia, principalmente attraverso lo strumento del contratto di servizio;
- 6) i contratti di servizio sono da considerarsi lo strumento di guida, anche evolutiva, nella gestione dei servizi pubblici locali; pertanto essi devono contenere tutti gli strumenti giuridici, operativi e funzionali atti a garantire un efficace controllo ed indirizzo da parte dell'ente locale;
 - 7) in particolare è da ritenersi indispensabile che i contratti di servizio abbiano in sé tutte le previsioni necessarie ad assicurare da parte dell'ente pubblico concedente il servizio una possibilità di acquisizione di dati sia economici che finanziari, che industriali, che tecnologici, che organizzativi, al fine di garantire anche nel tempo una qual certa simmetria informativa in capo ai due contraenti (ente pubblico e società concessionaria). Si segnala la particolare importanza e delicatezza di ricomprendere tra i dati economici ed industriali cui poter aver pieno accesso quelli relativi alle cosiddette esternalizzazioni o relativi ad eventuali appalti esterni; si è infatti verificato che possano assumere particolare rilevanza economica ed organizzativa e che pertanto, al di là del controllo che il Comune può esercitare nel caso di società da esso controllate o partecipate, sia opportuno averne piena e dettagliata visibilità e cognizione per rendere effettiva la sopraccitata simmetria informativa;
 - 8) che tale attività di ricognizione informativa approfondita è anche la base che permette al Consiglio Comunale di svolgere efficacemente la propria attività di indirizzo e controllo; pur consci che il livello di accesso ai dati specifici possa essere per i Consiglieri ed il Consiglio più limitato per questioni di riservatezza industriale, è necessario però garantire un elevato livello di verifica al fine di permettere il corretto espletamento del proprio mandato istituzionale;
 - 9) è opportuno e necessario che siano garantite agli uffici comunali le adeguate risorse umane, tecniche, di know how, informative, per permettere le attività di progettazione, controllo, interlocuzione, indirizzo;
 - 10) appare importante continuare una seria riflessione sulla strutturazione di diversi presidi di controllo che possono essere attivati (singoli comuni, città metropolitana, associazioni d'ambito territoriale ottimale - ATO, agenzie, authority) in modo da arrivare all'individuazione di aree di intervento che, nel rispetto delle diverse ed indipendenti autonomie e funzioni, permetta di raggiungere soddisfacenti risultati. In particolare si sottolinea l'importanza di valutare la possibilità della creazione di una efficace e snella struttura tecnica del Comune che, sulla base degli indirizzi del Consiglio Comunale o di sue commissioni, senza nomine esterne di vertici, con la massima attenzione al contenimento dei costi, sia in grado di supportare il Consiglio Comunale nel suo operato di indirizzo e controllo.
-