

## **Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino**

### **Deliberazione del Consiglio Comunale 9 Aprile 2003 n. 2003-02410/002**

Servizio Centrale Consiglio Comunale

n. ord. 52  
2003 02410/002

#### **CITTÀ DI TORINO DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE 9 APRILE 2003**

**OGGETTO: INDIRIZZI E SPECIFICAZIONI PER L'ESERCIZIO DELLE POTESTA' STATUTARIE DELL'AGENZIA PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI. DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE (MECC. 2002 03358/002) DEL 13 MAGGIO 2002.**

Proposta del Presidente Marino e della Vicepresidente Fucini.

Il Consiglio Comunale, con propria deliberazione del 17 marzo 1997 (mecc. 9701005/01), decideva l'istituzione dell'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali, definendone compiti, composizione e modalità di funzionamento. Tale deliberazione veniva successivamente modificata con provvedimenti del 21 dicembre 1998 (mecc. 9812244/02) e del 12 giugno 2000 (mecc. 2000 04985/02).

L'Agenzia, già citata nell'art. 70 del Regolamento del Consiglio Comunale, assumeva valenza statutaria solo a seguito dell'approvazione, da parte del Consiglio Comunale, con deliberazione (mecc. 2001 00897/02) del 27 marzo 2001, del nuovo Statuto della Città (art. 72).

Tale scelta del Consiglio Comunale della Città si è rivelata, alla luce delle successive evoluzioni legislative, lungimirante. Come è noto, infatti, l'art. 35 della Legge 448/2001, nell'innovare profondamente la materia dei servizi pubblici locali, al comma 14 prevede "Nell'esercizio delle loro funzioni, gli Enti Locali, anche in forma associata, individuano gli standard di qualità e determinano le modalità di vigilanza e controllo delle aziende esercenti i servizi pubblici, in un quadro di tutela prioritaria degli utenti e dei consumatori."

A seguito di tali innovazioni normative, nonché sulla base della verifica dell'attività

nel frattempo svolta dall'Agenzia, il Consiglio Comunale ha ritenuto, con deliberazione approvata dal Consiglio Comunale del 13 maggio 2002 (mecc. 2002 03358/002), di dover procedere ad una riformulazione complessiva dello Statuto dell'Agenzia medesima, individuando quest'ultima come soggetto formalmente autorizzato a supportare gli organi comunali nell'esercizio di funzioni di indirizzo e di controllo.

La riformulazione dello statuto perseguiva inoltre un duplice obiettivo: - da una parte, limitare il raggio d'azione dell'Agenzia ai servizi definiti dalla riforma "di rilevanza industriale" (che dovranno essere individuati con successivo regolamento governativo), e comunque a quelli erogati nei settori dell'energia, dei trasporti, dell'ambiente e delle risorse idriche, fatta salva comunque la potestà della Conferenza dei Capigruppo di individuare annualmente, ovvero in relazione a particolari situazioni contingenti, con decisione da assumere a maggioranza qualificata, altri ambiti di indagine (art. 1, commi 2 e 3, dello Statuto dell'Agenzia); - dall'altra prevedendo che nelle convenzioni e nei contratti di servizio da stipularsi con i gestori dei servizi pubblici locali venga inserita specifica clausola in virtù della quale la controparte si obbliga a fornire alla stessa Agenzia ogni documentazione e/o informazione che l'Agenzia ritenga necessaria per l'espletamento dei compiti ad essa attribuiti (art. 5 dello Statuto dell'Agenzia).

Inoltre, nel medesimo provvedimento deliberativo, è attribuita all'Agenzia, tra le altre competenze, la potestà di espressione di parere preventivo sugli atti deliberativi finalizzati all'affidamento di erogazione di servizi pubblici locali (art. 3 comma 1 dello Statuto dell'Agenzia).

Se sulla limitazione del raggio di azione dell'Agenzia a precise fattispecie di servizi pubblici locali, non esistono dubbi interpretativi né necessita di ulteriori specificazioni, occorre invece meglio precisare le modalità e le possibilità di esercizio del diritto di accesso nei confronti dei gestori di pubblici servizi, nonché dell'espressione del parere preventivo sugli atti deliberativi di competenza.

#### 1) LE MODALITA' DI ESPRESSIONE DEL PARERE DA PARTE DELL'AGENZIA.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, pare opportuno stabilire che il parere preventivo dell'Agenzia vada espresso, sui provvedimenti deliberativi inerenti i soli servizi pubblici locali di competenza dell'Agenzia medesima e che, in analogia a quanto previsto dal Regolamento del Decentramento per i pareri dei Consigli di Circoscrizione, il suddetto parere debba essere reso entro trenta giorni dalla richiesta, salvo abbreviazione dei termini (che comunque non potranno essere inferiori a dieci

giorni), autorizzata dalla Conferenza dei Capigruppo. Inoltre, il parere espresso dall'Agenzia, dovrà costituire parte integrante, quale allegato, dei provvedimenti deliberativi adottati, nei quali dovranno essere adeguatamente motivate le eventuali difformità.

## 2) IL DIRITTO DI ACCESSO DELL'AGENZIA.

Con riferimento invece al diritto di accesso dell'Agenzia, si sottolinea come l'innovazione introdotta sia stata fonte di discussioni e di interpretazioni diverse. In particolare, preso atto che la norma dovrà essere attuata nella predisposizione delle future convenzioni e dei futuri contratti di servizio, si è posto il problema dei poteri e delle competenze dell'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali nei confronti dei soggetti gestori aventi sottoscritto una convenzione od un contratto di servizio precedentemente all'entrata in vigore della norma in questione. Appare infatti chiaro che, essendo tali atti di natura bilaterale e sottoposti alla relativa normativa civilistica, non è possibile introdurre in essi, unilateralmente, alcuna modifica.

Occorre pertanto verificare se le previsioni contenute nei contratti di servizio e nelle convenzioni, da coordinarsi con le disposizioni legislative e con quanto disposto dallo Statuto della Città, consentono all'Agenzia l'esercizio del diritto di accedere alla documentazione in possesso dei soggetti gestori, nonché ad ogni altra informazione in possesso dei medesimi.

Va innanzitutto osservato come l'art. 42 del D.Lgs. 267/2000, al comma 1 attribuisca al Consiglio Comunale compiti di indirizzo e di controllo sull'attività amministrativa: concetti, quelli di indirizzo e di controllo che, se esaminati nel loro significato letterale, ma anche nel contesto del disposto legislativo, assumono un significato chiaro e preciso.

L'indirizzo infatti può essere definito come ciò che sta alla base, a fondamento di qualcos'altro. In particolare, nel campo giuridico esso è una disposizione normativa importante, basilare, fondamentale, dalla quale dipendono, come corollario, altre disposizioni normative secondarie o di dettaglio. In altre parole: un criterio informatore o direttivo.

Il controllo invece appare, nel campo giuridico, come una o più attività tese a verificare la conformità dell'azione di altri soggetti o organi, alle norme giuridiche, ovvero ai principi di imparzialità e di buon andamento che sempre devono essere rispettati nell'attività amministrativa.

Il successivo comma 2 dello stesso art. 42, precisa che "Il Consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali.....e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'Ente Locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione.....".

Tale disposizione, se letta in modo coordinato con la precedente, in tutta evidenza non si limita ad elencare una serie di provvedimenti di competenza consiliare, bensì enuncia le materie sulle quali i Consigli debbono esercitare i loro poteri di indirizzo e di controllo. Ed in questo quadro, per la rilevanza assunta nella concreta attività politico-amministrativa, particolare importanza assume il tema dei servizi pubblici locali.

La considerazione suesposta è tanto più valida se si tiene conto che con le modifiche introdotte nella parte del TUEL inerente appunto i servizi pubblici locali, operata con il già citato art. 35 della L. 448/2001, è stata prevista una radicale cesura tra la fase di progettazione e di verifica della qualità del servizio erogato, fase riservata all'ente locale, e la fase dell'erogazione medesima, da attuarsi, almeno per i servizi pubblici a rilevanza industriale, che qui maggiormente rilevano, individuando il soggetto gestore mediante una procedura ad evidenza pubblica, escludendo pertanto (salvo una, sia pur non brevissima, fase transitoria) la previgente prassi dell'affidamento diretto ad aziende pubbliche.

Appare pertanto necessario che, anche con riferimento a quest'ultima disposizione normativa, i Consigli si dotino di strumenti adeguati a garantire specifiche competenze, necessarie per esercitare i poteri di indirizzo e di controllo. Peraltro, non soltanto lo Statuto della Città, agli artt. 36 comma 6 e 71 commi 2 e 7, ribadisce le competenze del Consiglio in materia di servizi pubblici, ma gli stessi contratti di servizio e convenzioni regolanti i rapporti tra Città e soggetti gestori prevedono esplicitamente che la Città medesima possa esercitare compiti di indirizzo e di controllo: potestà peraltro insita in ogni rapporto concessorio. Tanto premesso, e sottolineato che il Consiglio Comunale, ai sensi di quanto previsto dall'art. 38 comma 3 del TUEL 267/2000 può decidere di quali strumenti dotarsi per esercitare al meglio le proprie competenze ("I Consigli sono dotati di autonomia funzionale ed organizzativa"), è evidente che, tra le altre potestà, all'Agenzia spetta anche il diritto di accedere ai documenti ed alle informazioni in possesso dei soggetti gestori di servizi pubblici locali. Tale potestà infatti appare condizione necessaria ed indispensabile per poter esercitare i compiti di indirizzo e di controllo a nome e per conto del Consiglio Comunale.

Si sottolinea inoltre che l'art. 72, comma 4 dello Statuto recita "Sono altresì

accessibili all'Agenzia i documenti e le informazioni accessibili ai Consiglieri Comunali, a norma dell'art. 28, comma 4, del presente Statuto". (L'art. 28, comma 4, dispone "4. I documenti e le informazioni in possesso dei gestori dei servizi pubblici locali, quali Società per Azioni a partecipazione comunale, Consorzi ai quali il Comune partecipi, Concessionari, Aziende speciali, Istituzioni, devono essere forniti, su richiesta, al Comune. Tali documenti e informazioni sono accessibili ai Consiglieri con le modalità e le forme previste dal Regolamento del Consiglio Comunale"). Tale potestà, è peraltro confermata sia dall'attuale legislazione che da consolidata giurisprudenza.

Com'è infatti noto, la Legge 340/2000, all'art. 4, ha novellato l'art. 23 della Legge 241/1990 (la quale regola il diritto di accesso dei portatori di interessi giuridicamente rilevanti agli atti amministrativi), introducendo tra i soggetti nei confronti dei quali è possibile esercitare il diritto di accesso i "gestori di pubblici servizi". Ora, se gli atti di questi ultimi sono accessibili a terzi interessati, tanto più debbono poter essere visionati da soggetti che operano nell'interesse pubblico per assicurare il rispetto dei valori di "buon andamento e imparzialità" cristallizzati nell'art. 97 della Costituzione.

Tale affermazione è peraltro confermata da costante giurisprudenza, la quale ha più volte ribadito l'accessibilità agli atti, anche di diritto privato, dei gestori di pubblici servizi. La pronuncia più recente, è la sentenza emessa dal TAR della Regione Lazio in data 20 gennaio 2003 (n. 223), con la quale si afferma: "Secondo un orientamento ormai consolidato, la normativa sull'accesso ha il medesimo ambito di applicazione dell'art. 97; non rileva la disciplina sostanziale, pubblicistica o privatistica, dell'atto da esibire e neppure se, nel caso di controversia, vi sia la giurisdizione ordinaria o quella amministrativa; tranne le eccezioni tassativamente previste dalla legge, per tutti gli atti anche dei gestori sussistono le esigenze di trasparenza, volte ad agevolare il concreto perseguimento dei valori costituzionali del buon andamento; anche il gestore di pubblici servizi non può negare l'accesso agli atti riguardanti la sua attività di diritto privato solo in ragione della loro natura privatistica". Risulta pertanto superata, grazie all'evoluzione legislativa ed ai suddetti pronunciamenti giurisprudenziali, la precedente disposizione contenuta all'art. 67, commi 1 e 2, del Regolamento del Consiglio Comunale, secondo la quale sarebbero accessibili solo i documenti e le informazioni in possesso dei soggetti gestori elencati esplicitamente nei contratti di servizio o nelle convenzioni.

Peraltro, ulteriore disposizione contenuta nello stesso art. 67, prevede ulteriori categorie di documenti accessibili ai Consiglieri e, pertanto, all'Agenzia, sancendo che tale accessibilità si intende per tutti i documenti comunque in possesso dell'Amministrazione. Infatti il comma 6 dispone "6. L'Amministrazione, nel rispetto

delle norme vigenti, può richiedere ai soggetti di cui al 1 comma informazioni ulteriori rispetto a quelle di cui allo stesso comma. Ove siano fornite ed entrino così in possesso dell'Amministrazione, esse sono accessibili ai Consiglieri con le modalità e le esclusioni stabilite dai precedenti Articoli 63 e 64."

## 2 bis) IL DIRITTO DELL'AGENZIA DI OTTENERE ELABORAZIONE DI DATI, CHIARIMENTI O VALUTAZIONI.

Ultimo elemento in discussione riguarda la possibilità per l'Agenzia di ottenere non solo documenti o informazioni già in possesso dei gestori di pubblici servizi, ma anche di acquisire, da questi ultimi, l'elaborazione di dati o materiale: attività pertanto che presupponendo un comportamento attivo e non soltanto la pura e semplice trasmissione di un qualcosa già esistente, come noto, non è soggetta alle norme regolanti l'accesso.

Va innanzitutto ribadito (come già evidenziato in precedenza) che tutti i contratti di servizio e le convenzioni prevedono che il Comune, anche mediante soggetti da questi incaricati, possa determinare gli indirizzi ed effettuare i controlli che ritiene opportuno per verificare la qualità dei servizi erogati, anche esercitando potestà ispettive.

Pertanto, l'Agenzia, ben potrà ottenere un comportamento attivo da parte dei soggetti gestori, alla sola condizione, oltre evidentemente al rispetto della riservatezza nei casi previsti dalla legge (come peraltro previsto nel codice etico e nel regolamento interno dell'Agenzia), che quanto richiesto sia elemento utile per garantire all'Agenzia medesima la possibilità di espletare i suoi compiti di indirizzo e di controllo. Inoltre, dal punto di vista normativo, va sottolineato come lo Statuto della Città, all'art. 29 comma 6 preveda che il Consiglio Comunale svolga l'attività di controllo, oltre che con gli strumenti a disposizione dei singoli Consiglieri, collegialmente tramite le Commissioni e la Presidenza.

Il Regolamento del Consiglio Comunale, conseguentemente norma tale possibilità prevedendo all'art. 67 che "3. L'Amministrazione è tenuta a richiedere i documenti e le informazioni di cui al 1 comma qualora un Consigliere Comunale ne faccia richiesta scritta al Dirigente del Settore competente, sempreché:

1) la richiesta non concerna informazioni implicanti elaborazione di dati, chiarimenti o valutazioni, per l'ottenimento delle quali sono preordinati gli istituti

dell'interrogazione e dell'interpellanza e le istanze di sindacato ispettivo esercitate dal Consiglio in forma collegiale;

2) la richiesta non concerna intere categorie di documenti."

Pertanto, il Regolamento del Consiglio prevede esplicitamente che l'elaborazione di dati, chiarimenti o valutazioni, possano essere ottenuti o dai singoli Consiglieri mediante l'utilizzo degli istituti dell'interrogazione e dell'interpellanza, ovvero mediante le istanze di sindacato ispettivo esercitate dal Consiglio in forma collegiale. Il successivo art. 69 ribadisce la previsione statutaria dei soggetti (Presidente e Commissioni, compresa la Conferenza dei Capigruppo) abilitati a esercitare il sindacato ispettivo in forma collegiale.

Tra i soggetti elencati, né lo Statuto, né il Regolamento del Consiglio citano l'Agenzia, pur essendo quest'ultima, per quanto riguarda i servizi pubblici locali, il soggetto che propriamente può considerarsi strumento collegiale del Consiglio. Tale mancata previsione, non è comunque di ostacolo all'esercizio della potestà di richiesta di elaborazione dati, chiarimenti o valutazioni da parte dell'Agenzia medesima, nel caso in cui quest'ultima sia investita dal Consiglio Comunale della potestà di controllo, nonché di sindacato ispettivo del quale il Consiglio medesimo è titolare in via esclusiva, e che può pertanto decidere di esercitare mediante gli strumenti valutati più utili ed efficaci, anche grazie alla già ricordata sua autonomia funzionale ed organizzativa, codificata dall'art. 38, comma 3, del TUEL 267/2000. V'è di più: poiché la legittimità dell'incarico all'Agenzia ("supporto agli organi comunali nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo") discende addirittura dallo Statuto della Città (art. 72), il Consiglio Comunale, depositario in via esclusiva della competenza in ordine alla "organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione.....", in forza del citato articolo 42, comma 2, D.Lgs. 267/2000 ben può fornire un'interpretazione dei contratti di servizio vigenti, nel senso di individuare l'Agenzia quale soggetto "naturaliter" deputato all'effettuazione dei controlli da essi contemplati, e ciò a prescindere dalle espressioni testuali volta volta impiegate.

Inoltre, già con la citata deliberazione (mecc. 2002 03358/002) di riformulazione complessiva dello Statuto dell'Agenzia, il Consiglio Comunale aveva disposto che quest'ultima esercita "funzioni di indirizzo e di controllo, nonché propositive, consultive e di verifica" (art. 1, comma 1, dello Statuto dell'Agenzia).

Da tutto ciò discendono due corollari:

1) sotto il profilo formale, l'esercizio del potere di controllo da parte dell'Agenzia deve essere esercitato in piena autonomia;

2) sotto il profilo contenutistico, anche per i contratti in corso esso deve estendersi sino a poter richiedere alle Aziende la produzione, di ogni documentazione e/o informazione che all'Agenzia sia necessaria per l'espletamento dei propri compiti istituzionali.

Pare in ogni caso opportuno esplicitare maggiormente il rapporto esistente tra Consiglio Comunale ed Agenzia, autorizzando formalmente quest'ultima, per quanto riguarda i servizi pubblici locali di sua competenza, all'esercizio, in nome del Consiglio Comunale, delle potestà di controllo e di sindacato ispettivo. Con la formalizzazione di tale autorizzazione, nel caso in cui l'Agenzia dovesse necessitare di informazioni implicanti elaborazione di dati, chiarimenti o valutazioni da parte di un soggetto gestore di servizi pubblici, inoltrerà richiesta al soggetto medesimo, il quale dovrà pertanto rispondere ad una istanza inoltrata da un soggetto titolare della potestà ispettiva assegnata al Consiglio Comunale in forma collegiale.

Tutto ciò premesso,

## IL CONSIGLIO 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;

procede alla votazione per appello nominale.

Risultano assenti dall'aula, al momento della votazione, i Consiglieri Borsano e Furnari.

E' intervenuto il Presidente Marino, il cui intervento è inserito nel processo verbale della seduta del Consiglio Comunale.

Al termine della votazione il Presidente proclama il seguente risultato:

PRESENTI E VOTANTI 43  
VOTI FAVOREVOLI 43 e precisamente, oltre al Presidente Marino, i  
Consiglieri Airola, Altamura, Altea, Borgione, Borgogno, Buronzo, Centillo, Cerutti,  
Chiavarino, Coppola, Costa, Crosetto, Cugusi, Cuntrò, Dell'Utri, Favaro, Ferragatta,  
Fucini, Gabri, Gallo Domenico, Gallo Francesco, Giorgis, Greco, Larizza, Levi-  
Montalcini, Lospinuso, Mangone, Monaci, Montagnana, Nigro, Orlandi, Panero,  
Passoni, Provera, Rossomando, Salti, Sbriglio, Steffenino, Troiano, Tumolo,  
Ventriglia e Vinciguerra.

VOTI CONTRARI /  
Per l'esito della votazione che precede il Presidente dichiara che

#### IL CONSIGLIO COMUNALE D E L I B E R A

1) di stabilire che il parere preventivo dell'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali, previsto dall'art. 3 dell'attuale Statuto dell'Agenzia medesima sulle proposte di deliberazione citate in narrativa, vada espresso entro trenta giorni dalla richiesta, salvo abbreviazione dei termini autorizzata dalla Conferenza dei Capigruppo, termini che in ogni caso non potranno essere inferiori a dieci giorni. Inoltre, tale parere dovrà costituire parte integrante, quale allegato, dei provvedimenti deliberativi adottati, nei quali dovranno essere adeguatamente motivate le eventuali difformità. Con successivo provvedimento deliberativo si procederà, conseguentemente, a modificare il Regolamento del Consiglio Comunale;

2) di confermare l'individuazione dell'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali, già effettuata con la deliberazione del Consiglio Comunale del 13 maggio 2002 (mecc. 2002 03358/002) quale soggetto formalmente legittimato a supportare gli organi comunali nell'esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo sui servizi pubblici locali previsti nell'art. 1 commi 2 e 3 dello Statuto dell'Agenzia medesima;

3) di autorizzare pertanto la suddetta Agenzia ad esercitare, in suo nome, le potestà di controllo e di sindacato ispettivo in forma collegiale, previsti dall'art. 29 comma 6 dello Statuto della Città e dall'art. 69 del Regolamento del Consiglio Comunale, nei confronti dei gestori di pubblici servizi di competenza dell'Agenzia medesima;

4) di impegnare il Sindaco e la Giunta all'adozione degli atti necessari a garantire all'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali l'accesso ai documenti, agli atti ed alle informazioni in possesso dei gestori di pubblici servizi citati nell'art. 1 commi 2 e 3 dell'attuale Statuto dell'Agenzia, garantendo in particolare:

- l'accesso dell'Agenzia a tutti i documenti e le informazioni che i contratti di servizio e le convenzioni prevedono accessibili per il Comune;

- l'accesso a tutti gli altri documenti e le altre informazioni comunque in possesso dell'Amministrazione;

- in ottemperanza a quanto previsto dall'attuale legislazione e stabilito da costante giurisprudenza, l'accesso a tutti gli altri documenti e le altre informazioni in possesso dei gestori necessari all'Agenzia per svolgere i suoi compiti di indirizzo e di controllo;

5) di dare pertanto atto che l'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali potrà ottenere informazioni implicanti elaborazione di dati, chiarimenti o valutazioni da parte di un soggetto gestore di servizi pubblici, (citati nell'art. 1 commi 2 e 3 dell'attuale Statuto dell'Agenzia medesima), inoltrando allo stesso formale richiesta. Viene dato atto che non è richiesto il parere di regolarità contabile, in quanto il presente atto non comporta effetti diretti o indiretti sul bilancio; Presidente - in considerazione dell'urgenza che la deliberazione testé approvata produca subito i suoi effetti, propongo che la deliberazione stessa sia dichiarata immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, 4° comma, del Testo Unico approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

## IL CONSIGLIO COMUNALE

procede alla votazione nei modi di legge.

Risultano assenti dall'aula, al momento della votazione, i Consiglieri Borsano e Furnari.

Il Presidente dichiara approvata l'immediata eseguibilità del provvedimento con il seguente risultato:

<b>PRESENTI E VOTANTI</b>	<b>43</b>
<b>VOTI FAVOREVOLI</b>	<b>43</b>
<b>VOTI CONTRARI</b>	<b>/</b>