

CITTÀ DI TORINO

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE 24 MARZO 2014

(proposta dalla G.C. 1 ottobre 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	CUNTRÒ Gioacchino	MUZZARELLI Marco
ALUNNO Guido Maria	D'AMICO Angelo	NOMIS Fosca
AMBROGIO Paola	GENISIO Domenica	ONOFRI Laura
APPENDINO Chiara	GRECO LUCCHINA Paolo	PAOLINO Michele
ARALDI Andrea	GRIMALDI Marco	PORCINO Giovanni
BERTHIER Ferdinando	LA GANGA Giuseppe	RICCA Fabrizio
BERTOLA Vittorio	LEVI Marta	SBRIGLIO Giuseppe
CARBONERO Roberto	LEVI-MONTALCINI Piera	SCANDEREBECH Federica
CARRETTA Domenico	LIARDO Enzo	TROIANO Dario
CASSIANI Luca	LOSPINUSO Rocco	TRONZANO Andrea
CENTILLO Maria Lucia	MAGLIANO Silvio	VENTURA Giovanni
CERVETTI Barbara Ingrid	MARRONE Maurizio	VIALE Silvio
COPPOLA Michele		

In totale, con il Presidente ed il Sindaco, n. 39 presenti, nonché gli Assessori: BRACCIALARGHE Maurizio - CURTI Ilda - LAVOLTA Enzo - LO RUSSO Stefano - MANGONE Domenico - PASSONI Gianguido - TISI Elide.

Risultano assenti i Consiglieri: CURTO Michele - DELL'UTRI Michele.

Con la partecipazione del Segretario Generale PENASSO dr. Mauro.

SEDUTA PUBBLICA

OGGETTO: LINEE DI INDIRIZZO AGLI ORGANISMI PARTECIPATI DALLA CITTA' IN MATERIA DI PERSONALE.

Proposta del Sindaco Fassino e degli Assessori Passoni e Tedesco, comprensiva degli emendamenti approvati nella presente seduta.

La difficile congiuntura economico-finanziaria del Paese investe anche la Pubblica Amministrazione.

La Città di Torino non è esente da tale difficile situazione e, pertanto, deve adottare tutte le misure necessarie a garantire i medesimi servizi rivedendo le proprie priorità nell'ambito della cosiddetta spending review.

La spending review, già adottata in diverse esperienze internazionali, è una procedura di governo legata alle decisioni, alla gestione ed al controllo della spesa pubblica che ben risponde alle esigenze di migliorare la distribuzione delle risorse e la performance delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini.

Anche la Corte dei Conti afferma che del resto, un approccio innovativo e non convenzionale nelle politiche di riequilibrio della finanza pubblica, ad iniziare proprio da un disegno organico di revisione della spesa pubblica, appare non più differibile, soprattutto in ragione dell'esaurimento dei margini offerti dal ricorso ai tagli lineari della spesa e dei possibili guasti dagli stessi generati in termini di qualità dei servizi offerti ai cittadini.

La revisione della spesa deve, dunque, essere ripensata in funzione di un obiettivo di più lungo periodo, in termini di rafforzamento degli interventi sulla spesa pubblica e dell'azione di efficientamento delle strutture amministrative.

Detti interventi vanno assunti anche in termini di ripensamento delle modalità di prestazione dei servizi pubblici in un contesto sociale e demografico profondamente mutato.

A livello internazionale le molteplici esperienze di spending review hanno investito le modalità di gestione del processo e l'ambito di applicazione, nonché la varietà degli obiettivi da perseguire, affrontando, comunque, i temi della razionalizzazione dei processi di bilancio, delle esigenze di controllo della qualità della spesa e della ricerca dell'efficienza nell'allocazione finanziaria, colpendo gli eccessi e gli sprechi nella produzione dei servizi. La stessa Corte dei Conti precisa che la diminuzione della spesa pubblica, cui è spesso associato il concetto di spending review, è soltanto uno dei risultati possibili che contemplano, più generalmente, una diversa allocazione della spesa ed una variazione della spesa complessiva al rialzo o al ribasso a seconda delle decisioni del policy maker.

Tuttavia, il processo di revisione della spesa da parte della Civica Amministrazione sarebbe vanificato laddove gli enti partecipati dalla stessa non adottassero le medesime misure di contenimento della spesa.

Notevole è l'incertezza degli Enti Locali e degli operatori dei servizi pubblici, nel momento attuale, circa gli esatti confini di incidenza delle disposizioni che il legislatore ha prodotto in questi anni, con profusione tanto copiosa quanto frammentaria, in materia di personale delle società pubbliche, o meglio, di tutti i soggetti giuridici pubblici svolgenti attività esternalizzate per conto della Pubblica Amministrazione.

Si moltiplicano gli interventi - spesso non univoci - della Magistratura contabile, in sede di espressione di pareri ai sensi dell'articolo 7 della Legge n. 131/2003; si registrano prese di posizione dei Ministeri competenti, che preannunciano futuri interventi chiarificatori; si assiste, infine, a prese di posizione da parte di Enti Locali che impartiscono indirizzi ai propri enti.

I diversi tentativi normativi finalizzati a riportare le spese delle società e degli enti partecipati in relazione ai limiti ed ai vincoli imposti all'ente di riferimento non sono stati chiarificatori. Ciò nonostante, da un lato la pluralità di norme intervenute sul tema spesso in maniera caotica, dall'altro lato la diversità degli enti partecipati di volta in volta considerati, rendono il quadro normativo e la sua applicazione non sufficientemente definito.

A ciò si aggiunga che rimangono di fondo invariate e con valutazione positiva i motivi e le finalità che da molti anni hanno spinto a ricorrere a enti terzi per lo svolgimento di molte attività, sia nel campo della produzione ed erogazione di servizi alla cittadinanza (utilities), sia nel campo della produzione ed erogazione di beni e servizi all'Ente Pubblico (servizi di informatica), sia in altri ambiti più strettamente di natura pubblica (società per la gestione e/o promozione di attività culturali e museali).

Pertanto il riconoscimento del valore dell'autonomia gestionale di tali strutture rimane invariato, ed è comunque evidente che ogni attività di controllo/regolamentazione puntuale e specifica di qualsivoglia aspetto gestionale (al di là di interventi volti a garantire sempre maggiore trasparenza, collaborazione e partecipazione nell'elaborazione delle scelte) pone il tema dell'estensione dell'intervento dell'Ente Pubblico nelle scelte dell'organismo partecipato, scelta positiva ma che necessita di essere sempre temperata con il grado di autonomia da riconoscere a chi, assumendo il compito di amministratore, si è assunto in massima parte (all'interno del quadro di riferimento socio-economico, dato esogeno) l'onore e l'onere dei risultati di tali Enti.

In ogni caso, l'obbligo di consolidamento dei conti introdotto dal Decreto Legge n. 174/2012 convertito in Legge determina la necessità di rafforzare le forme di controllo e le strategie di razionalizzazione dei costi nei confronti degli enti partecipati.

Va precisato che fin dal 2006, la Città ha avviato un progetto di consolidamento del bilancio relativamente al Gruppo Comune di Torino, costituito da società di capitali, partecipate direttamente ed indirettamente, fondazioni, consorzi, comitati ed associazioni, sulla base della considerazione che la produzione di servizi da parte della Città avviene attraverso tale complesso sistema e che essa debba essere rappresentata in una prospettiva economico-aziendale secondo logiche unitarie in quanto opera nell'interesse di soggetti economici/destinatari comuni sia all'ente locale che ai soggetti partecipati: i cittadini della comunità amministrata.

Considerata quindi l'interdipendenza tra i risultati di gestione degli enti controllati e del bilancio comunale, ed alla luce del rafforzamento del controllo della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria degli enti locali di cui al nuovo articolo 148-bis T.U.E.L. con riguardo alle partecipazioni detenute, a fronte della difficile situazione economica e normativa sopra

delineata, l'Amministrazione - pur ribadendo la tradizionale politica di valorizzazione dell'autonomia degli enti, quale elemento imprescindibile di buon funzionamento - ritiene utile un intervento volto a coordinare, attraverso i propri rappresentanti negli organi di gestione, l'organizzazione complessiva della Città e degli organismi partecipati - a diverso titolo e natura giuridica con esclusione delle società quotate - mediante l'adozione di linee guida dirette ad ottimizzare offerta e costi dei servizi.

Le presenti linee guida si applicano anche agli organismi partecipati di secondo livello per il tramite degli enti direttamente partecipati.

In tale ottica, con questo atto la Città individua quale settore prioritario di intervento le risorse umane, riconoscendone la valenza strategica come elemento cardine dell'organizzazione complessiva del sistema cittadino e voce di costo significativa e non flessibile.

Si ritiene altresì opportuno che tali organismi adottino per il proprio personale specifici codici di comportamento, in linea con quello adottato dalla Città, nonché atti finalizzati ad assicurare la massima trasparenza in osservanza dei principi stabiliti dalla normativa nazionale seguendo il modello nonché il livello di dettaglio implementato dalla Città di Torino nello sviluppo della sezione "Trasparenza" sul proprio sito istituzionale.

Tale scelta trova conferma anche nel dettato normativo nazionale che, seppur in maniera poco chiara, impone all'ente locale particolare attenzione nei rapporti con gli enti controllati, proprio in relazione alle risorse umane complessivamente utilizzate.

Nello specifico, come sottolineato, il rapporto con l'ente partecipato assume particolare rilevanza sia per il profilo organizzativo - è prevista ad esempio la riduzione della dotazione organica dell'ente locale che affidi propri servizi ad enti controllati - sia, e con modalità assai vincolanti, per quello della spesa.

In quest'ultimo ambito, in particolare, opera uno specifico parametro di contenimento che comprende anche la spesa del personale degli enti controllati ma che, in caso di violazione, comporta gravi sanzioni - quale il divieto assoluto di assunzione - per il solo ente locale.

In tale quadro assume particolare importanza, ad esempio, l'andamento della spesa del personale del 2013: a fronte di una riduzione significativa della spesa della Città, nell'ambito degli enti controllati si è invece registrata complessivamente una crescita, in alcuni casi anche del 10%, che solo in parte può essere imputata alle dinamiche contrattuali nazionali, non interessate dal blocco di contrattazione che vige invece per il pubblico impiego.

In particolare, dalle analisi effettuate, emergono come principali ambiti di crescita di tale spesa la politica incentivante e quella assunzionale.

Peraltro, il tema dei costi assume un ruolo sempre più strategico perché le specifiche caratteristiche di rigidità proprie della spesa del personale, rendono molto più efficaci gli interventi di contenimento a carattere preventivo rispetto a quelli ex post.

Per tali motivi il presente atto intende dettare alcuni principi in materia, che impongano a tutti gli enti individuati di agire di concerto con la Città per la maggior efficienza ed efficacia dell'azione complessiva in favore della comunità.

Nello specifico si adottano le seguenti indicazioni, che gli enti attraverso il fattivo intervento dei rappresentanti della Città nei competenti organi, provvederanno ad applicare, salvo diversa puntuale disposizione di legge:

a) assunzioni

L'ente controllato procede alle assunzioni a tempo indeterminato nei limiti di spesa del 40% delle cessazioni intervenute nella propria struttura nell'anno precedente, salvo deroghe espressamente autorizzate dalla Città e tempestivamente comunicate al Consiglio Comunale in sede di Commissione Consiliare competente sulla base di Piani di sviluppo degli enti, ampliamento e miglioramento dei servizi offerti e sempre fatto salvo una valutazione di efficacia ed efficienza positiva degli interventi proposti.

Previo accordo, ciascun ente può utilizzare la capacità assunzionale a tempo indeterminato di altre strutture del gruppo.

L'ente controllato procede alle assunzioni a tempo determinato o flessibile, comunque denominato, nei limiti del 50% della spesa a tal fine sostenuta nell'anno 2009. Gli stessi limiti trovano applicazione anche per i contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o a progetto.

In ogni caso, l'ente controllato che intenda:

- procedere ad assunzioni di personale a qualunque titolo, vi provvede mediante selezione pubblica, predisposta secondo i principi fissati dall'articolo 35 del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i.. Si procede alla selezione qualora la preventiva richiesta al Servizio Centrale Organizzazione di disponibilità di personale di analogo profilo, presente nei ruoli o nelle graduatorie vigenti della Città, abbiano avuto esito negativo a seguito di pubblicazione di specifico bando interno nell'Intracom comunale e previa verifica sulla possibilità di acquisire personale mediante procedura di mobilità dagli altri organismi partecipati;
- conferire incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo, di natura occasionale o a progetto, vi provvede in applicazione dei principi dell'articolo 7 del D.Lgs. n. 165/2001.

La Città ed i singoli enti partecipati valuteranno la stipulazione di convenzioni finalizzate all'assegnazione temporanea di proprio personale, anche di qualifica dirigenziale, con specifica definizione dei conseguenti oneri economici;

b) trattamento giuridico-economico

Salvo applicazione del CCNL di categoria, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, ivi compreso quello accessorio ed eventuali benefit, non può superare quello ordinariamente spettante nell'anno 2012. Resta salvo quanto corrisposto per remunerare la prestazione.

La Città potrà indicare percentuali di scostamento in riduzione della retribuzione dei dirigenti degli organismi controllati rispetto a quella in godimento nell'ente Comune, comprensive degli istituti premiali e di salario accessorio. Tali indicazioni sono delegate

alla Giunta Comunale nell'ambito delle competenze in materia di personale previste dall'articolo 48 D.Lgs. 267/2000.

L'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio, comprensivo di eventuali benefit, del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascun ente controllato non può superare il corrispondente importo dell'anno 2012 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Le progressioni di carriera comunque denominate, avvengono mediante procedura selettiva e se disposte negli anni 2013, 2014 e 2015 hanno effetto a fini esclusivamente giuridici, per i predetti anni.

Eventuali politiche di contenimento dei costi di personale disposte per i lavoratori della Città troveranno applicazione anche per i dipendenti degli enti controllati.

A tal fine, il Servizio Centrale Organizzazione della Città provvederà a comunicare agli enti controllati, anche tramite la Direzione Partecipate, le scelte adottate.

È, in ogni caso, fatta salva la disciplina speciale in materia di personale definita in norme di legge specifiche o in provvedimenti del Consiglio Comunale relativamente a talune tipologie di enti.

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 adottare, per i motivi espressi in narrativa che qui integralmente si richiamano, Linee di indirizzo in materia di personale nei confronti degli organismi partecipati a diverso titolo e natura giuridica con esclusione delle società quotate (e nel caso di società partecipate da soggetti privati, previo il necessario confronto col socio privato nel rispetto dei piani di sviluppo industriale), costituenti il Gruppo "Comune di Torino":

- a) assunzioni

L'ente controllato procede alle assunzioni a tempo indeterminato nei limiti di spesa del 40% delle cessazioni intervenute nella propria struttura nell'anno precedente,

salvo deroghe espressamente autorizzate dalla Città e tempestivamente comunicate al Consiglio Comunale in sede di Commissione Consiliare competente sulla base dei Piani di sviluppo degli enti, ampliamento e miglioramento dei servizi offerti e sempre fatto salvo una valutazione di efficacia ed efficienza positiva degli interventi proposti.

Previo accordo, ciascun ente può utilizzare la capacità assunzionale a tempo indeterminato di altre strutture del gruppo.

L'ente controllato procede alle assunzioni a tempo determinato o flessibile, comunque denominato, nei limiti del 50% della spesa a tal fine sostenuta nell'anno 2009. Gli stessi limiti trovano applicazione anche per i contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o a progetto.

In ogni caso, l'ente controllato che intenda:

- procedere ad assunzioni di personale a qualunque titolo, vi provvede mediante selezione pubblica, predisposta secondo i principi fissati dall'articolo 35 del D.Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.. Si procede alla selezione qualora la preventiva richiesta al Servizio Centrale Organizzazione di disponibilità di personale di analogo profilo, presente nei ruoli o nelle graduatorie vigenti della Città, abbiano avuto esito negativo a seguito di pubblicazione di specifico bando interno nell'Intracom comunale e previa verifica sulla possibilità di acquisire personale mediante procedura di mobilità dagli altri organismi partecipati;
- conferire incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo, di natura occasionale o a progetto, vi provvede in applicazione dei principi dell'articolo 7 del D.Lgs. n. 165/2001.

La Città valuterà la stipulazione con i singoli enti partecipati di convenzioni finalizzate all'assegnazione temporanea di proprio personale, anche di qualifica dirigenziale, con specifica definizione dei conseguenti oneri economici;

b) trattamento giuridico-economico

Salvo applicazione del CCNL di categoria, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, ivi compreso quello accessorio ed eventuali benefit, non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2012. Resta salvo quanto corrisposto per remunerare la prestazione. Non rientrano nel computo per i limiti sopradescritti le eventuali partecipazioni dei dipendenti agli utili di esercizio eventualmente deliberate dagli Enti partecipati a favore del personale non dirigenziale.

La Città potrà indicare percentuali di scostamento in riduzione della retribuzione dei dirigenti degli organismi controllati rispetto a quella in godimento nell'ente Comune, comprensive degli istituti premiali e di salario accessorio. Tali indicazioni

sono delegate alla Giunta Comunale nell'ambito delle competenze in materia di personale previste dall'articolo 48 D.Lgs. 267/2000.

L'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio comprensivo di eventuali benefit del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascun ente controllato non può superare il corrispondente importo dell'anno 2012 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Non rientrano nel computo per i limiti sopra descritti le eventuali partecipazioni dei dipendenti agli utili di esercizio eventualmente deliberate dagli Enti partecipati a favore del personale non dirigenziale.

Le progressioni di carriera comunque denominate, avvengono mediante procedura selettiva e se disposte negli anni 2013, 2014 e 2015 hanno effetto a fini esclusivamente giuridici, per i predetti anni.

Eventuali politiche di contenimento dei costi di personale disposte per i lavoratori della Città troveranno applicazione anche per i dipendenti degli enti controllati.

È, in ogni caso, fatta salva la disciplina speciale in materia di personale definita in norme di legge specifiche o in provvedimenti del Consiglio Comunale relativamente a talune tipologie di enti;

- c) l'adozione, per il proprio personale, di specifici codici di comportamento, in linea con quello adottato dalla Città, nonché atti finalizzati ad assicurare la massima trasparenza in osservanza dei principi stabili dalla normativa nazionale seguendo il modello nonché il livello di dettaglio implementato dalla Città di Torino nello sviluppo della sezione "Trasparenza" sul proprio sito istituzionale;
- 2) di demandare agli uffici competenti l'attuazione del presente provvedimento: a tal fine, il Servizio Centrale Organizzazione della Città provvederà a comunicare agli enti controllati, anche tramite la Direzione Partecipate, le scelte adottate ai sensi delle predette Linee e di prevedere che annualmente la Giunta Comunale illustrerà in sede di Commissione competente l'andamento dell'occupazione e del costo del lavoro negli organismi partecipati e le sue specifiche caratteristiche (organici, trattamenti economici, trend di evoluzione);
- 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 SINDACO
F.to Fassino

L'ASSESSORE AL PERSONALE
F.to Passoni

L'ASSESSORE ALLE PARTECIPATE
F.to Tedesco

Si esprime parere favorevole sulla regolarità tecnica.

IL DIRIGENTE
GESTIONE RISORSE UMANE ENTE
F.to Rubino

Si esprime parere favorevole sulla regolarità contabile.

per IL DIRETTORE FINANZIARIO
Il Dirigente Delegato
F.to Gaidano

Il Presidente pone in votazione il provvedimento comprensivo degli emendamenti approvati nella presente seduta.

IL CONSIGLIO COMUNALE

procede alla votazione nei modi di regolamento.

Risultano assenti dall'Aula, al momento della votazione:

Ambrogio Paola, Berthier Ferdinando, Cassiani Luca, Coppola Michele, il Vicepresidente Vicario Magliano Silvio, Ricca Fabrizio, Troiano Dario, Tronzano Andrea

Non partecipano alla votazione:

Carbonero Roberto, D'Amico Angelo, Greco Lucchina Paolo, Liardo Enzo, Marrone Maurizio

PRESENTI 26

VOTANTI 24

ASTENUTI 2:

Appendino Chiara, Bertola Vittorio

FAVOREVOLI 24:

Altamura Alessandro, Alunno Guido Maria, Araldi Andrea, Carretta Domenico, Centillo Maria Lucia, Cervetti Barbara Ingrid, Cuntrò Gioacchino, il Sindaco Fassino Piero, il Presidente Ferraris Giovanni Maria, Genisio Domenica, Grimaldi Marco, La Ganga Giuseppe, il

Vicepresidente Levi Marta, Levi-Montalcini Piera, Lospinuso Rocco, Muzzarelli Marco, Nomis Fosca, Onofri Laura, Paolino Michele, Porcino Giovanni, Sbriglio Giuseppe, Scanderebech Federica, Ventura Giovanni, Viale Silvio

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:

Ambrogio Paola, Berthier Ferdinando, Cassiani Luca, Coppola Michele, il Vicepresidente Vicario Magliano Silvio, Ricca Fabrizio, Troiano Dario, Tronzano Andrea

Non partecipano alla votazione:

Carbonero Roberto, D'Amico Angelo, Greco Lucchina Paolo, Liardo Enzo, Marrone Maurizio

PRESENTI 26

VOTANTI 24

ASTENUTI 2:

Appendino Chiara, Bertola Vittorio

FAVOREVOLI 24:

Altamura Alessandro, Alunno Guido Maria, Araldi Andrea, Carretta Domenico, Centillo Maria Lucia, Cervetti Barbara Ingrid, Cuntrò Gioacchino, il Sindaco Fassino Piero, il Presidente Ferraris Giovanni Maria, Genisio Domenica, Grimaldi Marco, La Ganga Giuseppe, il Vicepresidente Levi Marta, Levi-Montalcini Piera, Lospinuso Rocco, Muzzarelli Marco, Nomis Fosca, Onofri Laura, Paolino Michele, Porcino Giovanni, Sbriglio Giuseppe, Scanderebech Federica, Ventura Giovanni, Viale Silvio

Il Presidente dichiara approvata l'immediata eseguibilità del provvedimento.

In originale firmato:

IL SEGRETARIO

Penasso

IL PRESIDENTE

Levi
