

CITTÀ DI TORINO

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE

OGGETTO: LINEE DI INDIRIZZO IN MATERIA DI RIFORMA DEL DECENTRAMENTO.

Proposta dei Consigli Circostrizionali 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 e 10, presentata ai sensi dell'articolo 64 dello Statuto della Città.

Fin dalla nascita dei Comitati di Quartiere all'inizio degli anni '60, la Città di Torino si è sempre posta all'avanguardia nel rispondere all'esigenza diffusa di poter contare su articolazioni amministrative e di indirizzo politico sub-comunali, più prossime e più accessibili per i cittadini.

Già nel 1965 si teneva il primo dibattito in Consiglio Comunale in merito al decentramento politico-amministrativo e nel 1970, sei anni prima della Legge n. 278 dell'8 aprile 1976, veniva istituito l'Assessorato al Decentramento.

Dopo alcuni tentativi infruttuosi, il Consiglio Comunale il 9 febbraio 1976 con la deliberazione n. 1979 (e modificata il 25 ottobre 1976) istituiva i 23 quartieri. Dando luogo a vaste consultazioni, si giunse alla prima versione del "Regolamento sul decentramento e la partecipazione dei cittadini all'amministrazione del Comune di Torino" l'11 ottobre 1976 ed alla seconda versione, dopo le osservazioni del CO.RE.CO., il primo febbraio 1977.

Il quadro normativo nazionale da allora si è sensibilmente evoluto, arrivando oggi alla previsione dell'articolo 17 del D.Lgs. 267 del 2000, che impone ai Comuni superiori ai 250.000 abitanti l'istituzione di circoscrizioni di decentramento, finalizzate alla partecipazione, alla gestione dei servizi di base e di quelli eventualmente delegati, nell'ambito dell'autonomia statutaria comunale. Il quinto comma del medesimo articolo prevede inoltre che i Comuni di dimensioni superiori ai 300.000 abitanti possano prevedere "particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale".

Lo Statuto della Città di Torino, approvato il 27 marzo 2001, in buona parte fotografava l'esistente assetto, frutto di una copiosa stratificazione deliberativa sviluppatasi nel corso degli anni '70 e '80 e del Regolamento del Decentramento, attualmente ancora vigente, n. 224, approvato nel 1996.

Il Regolamento n. 224, che per natura dovrebbe essere seguente ed attuativo lo Statuto, presenta diverse carenze rispetto alla normativa nazionale vigente e rispetto allo Statuto della Città.

Nel corso di questi anni, inoltre, alcune parti dell'attuale regolamento non sono mai divenute operative, mentre sono state decentrate funzioni a suo tempo non previste attraverso

un complesso di singoli provvedimenti elaborati volta per volta.

Non è un caso che nelle Linee programmatiche 2011 - 2016 per il Governo della Città di Torino, presentate dal Sindaco Piero Fassino l'11 luglio 2011 ed approvate dal Consiglio Comunale il 13 luglio 2011, si faccia riferimento alla necessità, "entro la prima metà del mandato e con un percorso davvero partecipato, [di] attuare una ridefinizione delle competenze, degli strumenti e delle risorse necessarie, e tenendo conto del quadro normativo nazionale, degli assetti istituzionali ed amministrativi delle attuali dieci circoscrizioni".

Sempre in questo senso, si devono leggere i tentativi, mai giunti a compimento, di riforma che hanno caratterizzato le consiliature 2001 - 2006 (cosiddetta bozza Cavallo Perin) e 2006 - 2011 (cosiddetta bozza Levi), nonché le reiterate proposte della Conferenza dei Presidenti, avanzate durante la consiliatura in corso, di procedere al completo decentramento della manutenzione ordinaria del suolo, di individuare forme strutturali di compartecipazione alle entrate accertate dalle Circoscrizioni e di superare la doppia deliberazione per gli impianti sportivi di interesse circoscrizionale.

La necessità di riformare l'attuale assetto del decentramento torinese si incrocia quanto mai opportunamente con la soppressione delle province e la nascita delle aree metropolitane, secondo quanto disposto dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135. In un momento in cui la contrazione delle risorse a disposizione dell'Ente obbliga ad una complessiva riorganizzazione della macchina comunale, una riarticolazione territoriale e funzionale delle Circoscrizioni, trasformate in Municipalità, permetterebbe agli enti decentrati un rinnovato protagonismo nella gestione dei territori, in particolare lungo le linee di sviluppo dell'area metropolitana e nell'interlocuzione con i comuni dell'hinterland.

La questione del decentramento si pone in maniera ineludibile per qualunque ordinamento che superi certe dimensioni e trova la sua soluzione in un continuo moto verso le opposte tendenze di accentramento e decentramento, alla ricerca di un equilibrio tra le esigenze di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa da un lato, ed i principi di uniformità e di partecipazione, richiesti dall'articolo 3 della Costituzione, dall'altro.

Ognuna di queste esigenze ha dimensioni ottimali differenti ed anche ogni funzione amministrativa ha dimensioni d'esercizio ottimali diverse.

Dimensioni estremamente ridotte possono privare l'azione amministrativa di proficue economie di scala, così come dimensioni troppo ampie portano a diseconomie, scarsità di controllo, ed inefficacia ed imprecisione degli interventi

Piccole dimensioni possono facilitare alcune tipologie di strumenti di partecipazione popolare alla scelta o alla conoscenza dell'azione amministrativa, tuttavia possono rivelarsi inadeguate per questioni di rilevanza non solo locale od incepparsi su atteggiamenti eccessivamente localistici.

Una delle problematiche più controverse è quindi quella relativa al numero ed ai confini degli enti decentrati.

La prima ripartizione in 23 quartieri risale agli anni '70, approvata in Giunta il 19

dicembre 1975 e dal Consiglio Comunale il 9 febbraio 1976 con la deliberazione n. 1979 (e modificata il 25 ottobre 1976). Il 21 dicembre 1984 il Consiglio Comunale, su proposta dell'Assessore Tartaglia, approva una nuova zonizzazione sulla base di 10 circoscrizioni (Deliberazione Consiglio Comunale 21 dicembre 1984 - mecc. 8412761/49). Una limitata revisione di questa suddivisione del territorio sarà effettuata poi due anni dopo, con la deliberazione del 25 marzo 1986 (mecc. 8515762/49).

L'attuale ripartizione del territorio è un riferimento conosciuto ed abituale per l'azione dell'Amministrazione centrale e di diversi altri Enti pubblici, pertanto uno stravolgimento profondo comporterebbe notevoli costi di adeguamento per le Pubbliche Amministrazioni e le aziende partecipate che organizzano la propria attività sulla base dei confini esistenti.

D'altro canto è altrettanto vero che non mancano situazioni puntuali di confini non funzionali e poco conosciuti dalla cittadinanza.

La presente suddivisione non risponde inoltre all'esigenza di omogeneità dimensionale, stanti i considerevoli "costi fissi" del decentramento amministrativo: l'esame dei bilanci e degli organici del personale delle Circoscrizioni torinesi mostra in modo eloquente l'assoluta non proporzionalità tra risorse umane ed economiche assegnate e popolazione residente, oscillando dai più di 130.000 abitanti della Circoscrizione 3 ai meno di 40.000 abitanti della Circoscrizione 10.

Certo un aspetto non trascurabile nel procedere al dimensionamento delle Municipalità è quello del rapporto coi comuni della cintura; questi sono i futuri partner dell'area metropolitana, i soggetti primi dell'interlocuzione delle future Municipalità. Nel disegnare i confini delle Municipalità torinesi non si può quindi tralasciare che il più grande comune della cintura, Moncalieri, non raggiunge i 60.000 abitanti e che l'Unione dei Comuni Nord Est Torino sfiora i 120.000 abitanti.

È senz'altro utile in questo ambito il confronto con le altre aree metropolitane italiane assimilabili per dimensioni a Torino. Milano, con 1.200.000 abitanti, è suddivisa in 9 Zone, con una dimensione media di 135.000 abitanti. Il processo di riforma in corso prevede l'istituzione delle Municipalità entro il 2016, che passeranno a 12-13 (100.000 - 90.000 abitanti in media).

Genova è suddivisa dal 2006 in 9 Municipi, con una popolazione media di circa 65.000 abitanti.

Napoli conta dal 2005 10 Municipalità, di dimensione media leggermente inferiore ai 100.000 abitanti.

Realizzare anche a Torino le Municipalità, dando finalmente attuazione al quinto comma dell'articolo 17 del D.Lgs. 267 del 2000, significa sicuramente riordinare ed aumentare le competenze dell'ente decentrato, nel quadro di una più complessa riorganizzazione dell'Amministrazione Comunale.

Sarà quindi necessario ridefinire quali competenze spetteranno alle Municipalità e quali alla Città, evitando le attuali sovrapposizioni nell'ambito dei cosiddetti servizi di base, definizione incerta in cui la Città di Torino e le altre città metropolitane hanno voluto

individuare servizi quali anagrafi, suolo pubblico, locali, manutenzione del suolo e del verde, interventi socio-assistenziali, graduatorie asili e scuole dell'infanzia, attività integrative e parascolastiche, promozione dello sport di base e concessione di alcune tipologie di impianti. Evitare le sovrapposizioni significa anche dotare le Municipalità di tutti i poteri necessari per svolgere le proprie competenze in pienezza ed autonomia, fino a dotarle anche del potere di ordinanza (ad esempio per la viabilità secondaria).

In un'ottica di semplificazione e risparmio è preferibile eliminare le previsioni di doppi passaggi deliberativi (per esempio nel caso delle concessioni degli impianti sportivi), individuando di volta in volta ambiti distinti di intervento centrale o decentrato.

Non mancano sicuramente le competenze rese quasi impossibili da gestire stante l'attuale penuria di risorse (per esempio i laboratori pre-professionali) od i casi di decentramento amministrativo e non politico che si possono superare: l'esempio più evidente sono sicuramente i servizi sociali, rispetto ai quali non ha più senso la dipendenza dalla struttura decentrata, fatti salvi una presenza diffusa sui territori ed un necessario raccordo per le attività di interesse municipale, in ottica di sussidiarietà con le realtà del territorio.

In una prospettiva di maggior responsabilizzazione ed autonomia degli enti decentrati si ritiene utile dotare le Municipalità di entrate proprie e di autonomia finanziaria, sulla scorta delle timide sperimentazioni condotte in questi anni con la COSAP.

Infine, richiede senz'altro una rivisitazione l'attuale sistema dei pareri. Da un lato questi sono necessari per una casistica troppo ampia, con conseguenti aggravii burocratici (si pensi a tutte le modifiche di regolamenti anche minime, anche di mero recepimento di legge), rispetto alla quale sarebbe opportuno introdurre limitazioni od il filtro della Conferenza dei Presidenti. Dall'altro lato, il fatto che siano non vincolanti su alcune materie di stretto interesse territoriale (ad esempio le manutenzioni straordinarie del suolo o le trasformazioni urbanistiche di interesse locale) svuota completamente il contenuto della partecipazione. Non si tratta di "far decidere" la Municipalità, ma di introdurre meccanismi che coartino Centro e Periferia a trovare un accordo sulle questioni di interesse comune, peraltro su interventi in cui il mancato accordo (e la conseguente non - azione) lederebbe entrambi.

Le Municipalità, caratterizzate da particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa, necessiteranno anche di una ridefinizione e razionalizzazione degli organi (Consiglio, Presidente e Giunta) e delle loro competenze.

Il Consiglio della Municipalità, eletto contestualmente al Presidente, dovrà esercitare la funzione di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, guidato da un Presidente del Consiglio eletto all'interno dello stesso, riproponendo le modalità organizzative e le prerogative dei membri così come sono previste per il Consiglio Comunale.

La Giunta, dotata di rilevanza esterna per ragioni di efficienza e risparmio, eserciterà la funzione esecutiva, collaborando con il Presidente della Municipalità nel governo della stessa. I componenti potranno essere scelti all'esterno del Consiglio, rispettando la rappresentanza di genere, e la carica diverrebbe ovviamente incompatibile con quella di consigliere.

Sarà necessario aumentare il tasso di democraticità dell'ente decentrato attraverso l'elezione diretta del Presidente della Municipalità caratterizzandolo da un più forte legame con i cittadini elettori.

In ultimo, in un quadro di tale complessità amministrativa è da ritenersi fondamentale introdurre elementi di omogeneità gestionale dei consigli delle Municipalità introducendo nel regolamento del decentramento linee di indirizzo precise ed indicazioni che non permettano diversità eccessive tra regolamenti delle singole realtà.

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;

Visto l'articolo 64 dello Statuto della Città di Torino;

Visto l'articolo 34 del Regolamento del Consiglio Comunale;

Viste le deliberazioni mecc. 2013 03582/084 del Consiglio Circoscrizione 1 in data 24/07/2013; mecc. 2013 03360/085 del Consiglio Circoscrizione 2 in data 15/07/2013; mecc. 2013 03282/086 del Consiglio Circoscrizione 3 in data 11/07/2013; mecc. 2013 03354/087 del Consiglio Circoscrizione 4 in data 15/07/2013; mecc. 2013 03363/088 del Consiglio Circoscrizione 5 in data 15/07/2013; mecc. 2013 03429/089 del Consiglio Circoscrizione 6 in data 17/07/2013; mecc. 2013 03266/091 del Consiglio Circoscrizione 8 in data 17/07/2013; mecc. 2013 03383/092 del Consiglio Circoscrizione 9 in data 15/07/2013 e mecc. 2013 03304/093 del Consiglio Circoscrizione 10 in data 16/07/2013 (conservate agli atti del Servizio Centrale Consiglio Comunale);

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

D E L I B E R A

- 1) di adottare i suesposti indirizzi in materia di riforma dello Statuto della Città di Torino e del Regolamento del Decentramento, impegnandosi a presentare una proposta puntuale nel termine massimo di sei mesi dall'approvazione della presente deliberazione;
- 2) 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.

Si esprime parere favorevole sulla regolarità tecnica.

IL DIRETTORE
DIREZIONE DECENTRAMENTO
Dr.ssa Gabriella Bianciardi

Si esprime parere favorevole sulla regolarità contabile.

IL DIRETTORE FINANZIARIO
Dr.ssa Anna Torroni
