



# SCUOLA PER LA DEMOCRAZIA

A T T I 2 0 1 4



CONSEIL  
DE LA VALLÉE  
CONSIGLIO  
REGIONALE  
DELLA VALLE  
D'AOSTA



italiadecide

# *SCUOLA* PER LA DEMOCRAZIA

**Urbanistica di qualità e sviluppo locale:**

nuove opportunità per i Comuni dalle recenti innovazioni legislative



{ i / d }  
italiadecide



# SCUOLA PER LA DEMOCRAZIA

A o s t a 2 8 n o v e m b r e 2 0 1 4  
Salone Palazzo regionale

## Apertura dei lavori

### Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Iniziamo la VI edizione della Scuola per la democrazia.

Dicevo prima a un amico che con le legislature cambiano i Presidenti dei Consigli regionali, ma l'iniziativa resta, segno che questa non è una scelta individuale di questo o quel Presidente, ma è una scelta dell'Istituzione. La più piccola Regione italiana fornisce un servizio a tutto il resto del Paese. Credo che bisogna riflettere su questo aspetto: sono circa cinquecento le ragazze e i ragazzi come voi che in questi sei anni, compreso quello corrente, hanno partecipato a questa edizione. Un luogo non solo di formazione, ma un luogo in cui si creano legami tra di voi. Noi siamo attenti a distribuire le presenze tra nord, centro e sud, donne e uomini e non guardiamo l'appartenenza politica perché non ci interessa, ma soprattutto abbiamo constatato in questi anni che i problemi sono gli stessi, indipendentemente dall'appartenenza politica. Non è questo quindi che determina l'analisi e il risultato.

Su una cosa vorrei riflettere insieme, poi approfondiremo nel corso di queste tre giornate. Parlavo prima con un amico, con l'assessore Marguerettaz: ciò che è pubblico e ciò che è politico, in questi giorni, in questi mesi, in questi ultimi anni sta incontrando un processo di forte delegittimazione, lo sappiamo. Lo sapete voi che fate i sindaci e gli amministratori. Sapete quanto è invalso, nell'opinione pubblica, un giudizio negativo. Io credo che debba partire una risposta dallo stesso pubblico.

Se aspettiamo che sia un altro fuori del pubblico a riavviare un processo di riaccreditamento e di legittimazione di chi esercita funzioni politiche, io credo che aspetteremmo invano. Iniziative di questo genere si collocano in questa direzione, per questo mi permetto di fare questo accenno. Il fatto di investire risorse per formare, che il pubblico formi il pubblico, io credo che debba essere un fatto da sottolineare fortemente.

Devo dire, come ci è capitato di dire in un'altra occasione, tutti quanti insieme, quando venne qui il Capo dello Stato, Giorgio Napolitano, qualche anno fa, che con orgoglio va rivendicata la funzione pubblica e la funzione politica. Poi, sappiamo che ci sono cose che non vanno, come dappertutto. Ma sappiamo che c'è anche quello che vale e quello che funziona. Badate, questo Paese non sarebbe rimasto in piedi se una parte grande della politica del pubblico non funzionasse. Vi prego quindi di partecipare a queste giornate, se mi permettete di dirlo, con lo spirito di chi intende rivendicare

una propria identità, una propria forza politica e culturale e una propria funzione nei confronti della società italiana. Siete qui per imparare: potevate stare da qualche altra parte d'Italia, a casa vostra, probabilmente, ma siete venuti qui con un piccolo sacrificio, per imparare. Lavoreremo insieme tre giorni con alcuni dei massimi esperti italiani nelle materie che riteniamo di affrontare.

Tra l'altro, ringrazio il Presidente Viérin, anche perché è sua l'idea di soffermarci su questo tipo di tema, un tema di enorme rilevanza per voi. Mi permettevo di sottolineare lo spirito con il quale è bene che tutti partecipiamo, e darei subito la parola, a questo punto, ad Alex Foudon. (*Applausi*)

### Alex Foudon

Coordinatore regionale ANCI Giovane Valle d'Aosta

Buongiorno a tutti, mi unisco al benvenuto qui ad Aosta. Lasciatemi aprire anche con un ricordo della figura del Presidente Albert Cerise che ebbe l'intuizione di questa Scuola, e che insieme al Presidente Violante ha portato avanti in questi anni questo importante evento che denota una sensibilità che gli era propria, verso i giovani. Sensibilità, lo dico con una punta di orgoglio, tipica di noi valdostani.

Molti di voi in questi giorni, passando sul sito del Consiglio regionale per prendere notizia di questo evento, avranno visto che vi campeggia un'altra notevole iniziativa, quella del *Parlement de la jeunesse* dedicata agli universitari, per avvicinarli alle Istituzioni europee. L'iniziativa va nella stessa direzione in cui stiamo lavorando anche come ANCI Giovane (ve ne parlerà sicuramente Nicola), in un percorso che vede l'Italia e la Francia quali Paesi promotori di una rete europea di giovani amministratori, quindi, con questo sguardo verso l'Europa.

L'intuizione, dicevamo, si è concretizzata nel 2009, anno, se ci pensiamo bene, in cui c'era già la crisi. La cosa peggiore è che oggi, 28 novembre 2014, se parliamo ancora di crisi, è la stessa crisi di sei anni fa, ma state tranquilli, non vi faccio l'ennesimo panegirico sulla crisi su cui siamo abituati ormai, ahimè, noi amministratori, a sentire e a fare, fin troppo spesso. Toccavo questo tema per riflettere sul fatto che qui siamo in tanti, ventenni e trentenni, che da quando sono entrati nel mondo del lavoro sono permeati costantemente da queste difficoltà.

Questo non lo dico per piangerci addosso, ma per rappresentare magari anche l'aspetto positivo. Ovvero: noi ci siamo abituati a farci la punta al cervello per lavorare in scarsità di risorse. Per noi è talmente scontato che ci sono poche o nulle risorse che lavoriamo costantemente in questa maniera. Cosa magari un po' diversa da chi è venuto prima di noi, o perlomeno, non tutti coloro che hanno lavorato prima di noi avevano questa *forma mentis*.

Certamente non voglio entrare in un dibattito generazionale o di scontro tra le generazioni, anche perché qui vanno date anche le brutte notizie. Intendo dire che quella di cui si parla a volte, la rottamazione, non si può fare per legge. Hanno provato a farlo per le automobili, ma anche lì non funzionava un granché, nel senso che prima hanno drogato il mercato, poi questo è implosivo. Men che meno si può fare, questo discorso, sui giovani e sugli amministratori.

Leggiamola in positivo, però: non parliamo di rottamazione, ma di emergere delle nuove generazioni. Io non credo proprio a quelli che vedono il nostro Paese come un Paese che va verso la "mediocrazia", il potere della mediocrità. Non ci credo perché guardandomi in giro, senza fare grosse analisi sociologiche, intorno a me – e non credo per il fatto di essere fortunato, in quanto ho un debito abbastanza grosso con la sfortuna, di solito – vedo tanti amici, tante amiche, ragazzi che si sono impegnati negli studi, nella professione, nelle associazioni e nei Comuni. Pian piano, magari con più difficoltà di quelle che si avevano una volta, riescono a portare a casa anche dei risultati.

Questo mi fa essere positivo, e oggi ne abbiamo la conferma: siamo qui in più di settanta giovani provenienti da tutta Italia, e più di duecento si sono interessati alla Scuola facendo la domanda. Sono qui, un venerdì, in Valle d'Aosta, non per venire a sciare (ancorché questo tempo ci prometta piste fantastiche, nei prossimi giorni), ma per concentrarsi e per studiare sul tema dell'urbanistica, un tema così importante per i nostri territori. Questo nell'ottica di concentrarsi, di conoscere per fare meglio.

Non rubo altro tempo e non mi resta che fare gli auguri di buon lavoro a voi e a tutti i relatori. *(Applausi)*.

## *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Invito a prendere la parola Nicola Chionetti, Coordinatore nazionale di ANCI Giovane. Prego, Nicola.

## *Nicola Chionetti*

Coordinatore Nazionale ANCI Giovane

Ringrazio il Presidente e l'Associazione italiadecide, con la quale collaboriamo ormai da diversi anni. Si è parlato della VI edizione dell'iniziativa. Il prossimo anno a febbraio ricorrerà anche la nostra VI Assemblea di ANCI Giovane. Dicevo che la ricorrenza è felice perché oggi si parla di urbanistica e di sviluppo locale: una parte della nostra Assemblea sarà proprio dedicata allo sviluppo urbanistico sostenibile, anche perché poi nella realtà ANCI, oltre che in quella di ANCI Giovane c'è appunto un'attenzione particolare sotto questo profilo.

Ringrazio ovviamente la Regione Valle d'Aosta, credo che si possa dire che il Consiglio regionale abbia un grande merito comunque nel sostenere questa iniziativa; non lo dico per piaggeria, ma perché la difficoltà dei tempi (si sente sovente fare questo discorso sulla difficoltà dei tempi) per gli amministratori, soprattutto quelli giovani, è quella proprio della formazione e dell'essere professionali in quello che si fa.

Tornando quindi sull'urbanistica, come dicevo, per noi oggi questo tema ha assunto – vi dico solo queste poche parole per farvi capire quale sia lo sforzo di molti giovani amministratori che su questi temi si scontrano quotidianamente – una doppia rilevanza, a cominciare dalla prima, legata a un'emergenza, tanto per cambiare, come sovente avviene in questo Paese, cioè quella che abbiamo visto in questi mesi, anche dopo i fatti tristi di Genova, come di altre città più o meno grandi del nostro amato Paese.

In questo senso, appunto, l'urbanistica, nell'ambito di ciò che manca, di ciò che è stato fatto male, o anche nella difficile e tutt'altro che scontata discussione sulle responsabilità di quello che oggi si trova nel nostro Paese, perché c'è anche, ahimè, una semplificazione assai devastante, lasciatemelo dire, su quali siano le cause di ciò che sta capitando.

È vero, ci sono sicuramente anni di superficialità in quello che è stato fatto, o forse il prevalere d'interessi diversi, che non hanno tenuto in adeguato conto gli interessi reali di un Paese difficile anche sotto il profilo idrogeologico, tanto per fare un esempio; ma c'è anche un problema di cultura, sia di come la popolazione italiana approccia generalmente, anche secondo i propri piccoli interessi, la propria casa, l'urbanistica e, in generale, c'è un problema di cultura politica su come si debba intendere un governo del territorio.

È qui che arriva il secondo modo in cui cerchiamo di guardare all'urbanistica come giovani amministratori, in genere, lasciatemelo dire, come classe politica locale che cerca di intraprendere percorsi non solo e strettamente legati alla fase emergenziale. Cioè, l'urbanistica e quindi lo sviluppo urbano nel senso del futuro e quindi nel senso di ciò che manca da ormai troppo tempo negli enti locali, anche per colpa di una normativa sovente non chiara e che cambia troppo spesso, accanto alla cronica mancanza di fondi, sulla quale ovviamente non mi dilungo oltre (tra l'altro, basta che andiate sul sito dell'ANCI e trovate tutto quello che evito di dirvi oggi su quanto si potrebbe fare se ci fossero anche risorse in più).

Detto questo, però, il tema della programmazione è il vero tema, anche perché oggi ovviamente ci saranno relatori che approfondiranno il nuovo quadro normativo. Io mi concentro su un aspetto, molto brevemente e chiuderò il mio intervento con questo: oggi la fase normativa che stiamo attraversando, e che anzi è ormai arrivata a un buon compimento, quella legata alle leggi Delrio e a tutto quanto ne è conseguito, ha apparentemente portato i Comuni e le Città metropolitane al

centro del quadro normativo, così come probabilmente non è mai stato prima. Sappiamo benissimo tutti che questa centralità normativa dei Comuni è in realtà accompagnata da una delle maggiori crisi, forse, degli enti locali, appunto legato alle risorse, legato a come sia molto difficile il percorso normativo che ha portato a questi risultati.

Ricordiamo che la programmazione urbanistica è oggi una delle funzioni che i Comuni devono mettere insieme, soprattutto quelli più piccoli. Ora, se esiste un tema legato all'urbanistica per le Città metropolitane e quindi dovranno ragionare su un governo di area vasta, c'è lo stesso tema da declinarsi sulle aree interne legate a una struttura istituzionale locale decisamente più piccola, che è poi quella che esprime la maggior parte dei giovani amministratori, anche qui presenti.

Questo è il vero tema che supera la qualità della normativa, o meglio, che non si ferma solo al punto a cui sono arrivate le leggi relative a questo oggetto, ma è un punto su cui si misurerà secondo me (e si sta misurando) la capacità politica e soprattutto la qualità politica di amministratori che saranno chiamati ad affrontare sia l'emergenza, sia la programmazione, in un'ottica territoriale che non può più essere solo quella piccola, ma che deve per forza essere, perché il quadro normativo lo impone, ma soprattutto perché lo impongono i tempi e lo impone l'Europa (partirà il prossimo anno il programma URBACT III), quindi si ritornerà su questo argomento.

Questa responsabilità si misurerà non solo sulla qualità delle leggi in Italia, ma soprattutto sulla qualità politica di chi a quelle leggi è chiamato a dare conseguente attività sul territorio, quindi sulla qualità degli amministratori. Vi ringrazio. *(Applausi)*

## *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

La parola al Presidente Viérin.

## *Marco Viérin*

Presidente del Consiglio regionale

Grazie, Presidente Violante. Grazie per la loro presenza al Presidente Rollandin, al Coordinatore nazionale Chionetti e al Coordinatore dell'ANCI Giovane Valle d'Aosta, Foudon. Esprimo un ringraziamento per la loro presenza anche a tutte le persone qui oggi in sala, soprattutto a quelle che vengono da lontano.

Questo ringraziamento sta a significare l'attenzione che avete posto a questa manifestazione che è nata sei anni fa, Foudon l'ha ricordato prima, da un'idea dello scomparso Presidente Cerise, a cui va il nostro ricordo, e che prosegue nel solco di dare informazioni e mettere a confronto i giovani amministratori.

Credo che questo sia il sentire di tutto l'Ufficio di Presidenza e di tutti i consiglieri dell'Assemblea della Regione Valle d'Aosta; quindi, a nome loro vi saluto.

Credo che la Valle d'Aosta si confermi così terra di dialogo, nella quale le diversità sono fonte di reciproci arricchimenti e laboratorio di idee e progetti innovativi, come già enunciato prima, e ringrazio il Presidente Violante. Grazie anche al Rettore dell'Università, per aver fatto partecipare, ancora quest'anno, dopo l'inizio, l'anno scorso, gli studenti dell'Università, fatto, questo, molto positivo.

Il cammino della Scuola, come dicevo, continua ad essere proficuo e ogni anno un gruppo di amministratori locali seri e volenterosi e ben consapevoli del ruolo che ricoprono, si ritrovano per condividere opinioni e proposte, per conoscere le rispettive realtà e trarne suggerimenti. Una volta tornati a casa, ognuno cercherà di far fruttare l'esperienza acquisita nella comunità che rappresenta. I temi approfonditi dalla Scuola nelle passate edizioni ha suscitato dibattiti costruttivi efficaci. Ricordava prima il Presidente Violante che sono passati in queste sale più di cinquecento amministratori locali in questi sei anni. Questo ci onora e ci dice che è stato importante continuare in questo solco tracciato dal Presidente Cerise.

Credo che la tematica scelta quest'anno, come diceva il Presidente Violante, sarà un'occasione per approfondire un settore, quello dell'urbanistica, assolutamente cruciale, per una società come la nostra, sempre più antropizzata. Una società in cui è fondamentale saper far convivere le esigenze umane con l'espressione di insediamenti abitativi, industriali e commerciali e coi bisogni del territorio. A maggior ragione, nell'attuale momento di crisi economica, che vede ridursi le risorse dei bilanci di tutte le amministrazioni e che ingenera nei cittadini la paura di investire. Mi sembra di aver capito anche da parte del rappresentante dell'ANCIGiovane che questo tema tocca questi aspetti. Bisogna oltretutto tener conto che il concetto di urbanistica nel tempo si è evoluto verso formulazioni più ampie e complesse, e oggi è definibile come governo del territorio, concetto, questo, che comprende anche la salvaguardia del paesaggio, la difesa del suolo, la crescita locale, la mobilità e le infrastrutture, la protezione degli ecosistemi, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Credo però che sia oggi importante parlare di scelte urbanistiche, soprattutto attente a tre aspetti: in primo luogo, occorre tener conto delle difficoltà sempre più evidenti di coloro che generano lavoro (artigiani, commercianti, piccole imprese), che purtroppo spesso si scontrano con norme che mettono a dura prova l'avvio o la prosecuzione delle loro attività sotto l'aspetto economico e finanziario, e a volte, addirittura, sotto l'aspetto logistico. In secondo luogo bisogna prestare forte attenzione all'evoluzione dei dissesti idrogeologici con l'obiettivo di invertire la rotta dell'occupazione di aree fortemente sensibili, quali aste torrentizie e zone soggette a frane o a smottamenti. In terza battuta occorre ricordare, credo, soluzioni e regole comuni rispetto a territori piuttosto che ai rispettivi enti locali, onde migliorare la comprensione delle stesse ai cittadini e per snellire le procedure burocratiche, oggi veramente ancora troppo complesse e che inoltre generano sempre più contenziosi amministrativi.

È quindi senza dubbio importante approfondire gli strumenti legislativi di cui disponiamo, così come confrontarsi sulla loro attuazione e sulle scelte possibili, soprattutto per le amministrazioni locali, come citava bene prima il rappresentante di ANCIGiovane; rafforzare, insomma, uno sviluppo sostenibile anche nell'urbanistica.

Mi auguro che il confronto di queste giornate possa aiutare ad avere una visione più completa, una visione d'insieme, rispettosa della storia e dell'entità delle nostre comunità e che ci porti ad affrontare meglio le problematiche quotidiane che riguardano il territorio e quindi i cittadini. Un obiettivo non facile da raggiungere, ma sempre più indispensabile per il futuro della nostra comunità. Sono certo che questa VI edizione della Scuola per la democrazia confermerà ancora una volta che l'Italia è ricca di giovani talentuosi e volenterosi che si impegnano seriamente per il futuro del nostro Paese.

Consentitemi in chiusura di ringraziare sentitamente tutti gli autorevoli relatori, che non citerò per nome, che si alternano in queste giornate, perché è anche grazie a loro che possiamo realizzare questi momenti di incontro. Auguro quindi a tutti voi un proficuo lavoro e che questo lavoro serva anche per il futuro della vostra passione. Grazie. *(Applausi)*

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Cari amici, prima di dare la parola al Presidente Rollandin, permettetemi di salutare e ringraziare il Presidente Rini che è qui con noi, perché da assessore alla cultura e da Presidente del Consiglio regionale ha seguito due sessioni di questa Scuola, grazie anche al suo contributo che è stato particolarmente importante. Insomma, sono grato che tu sia qui e sono grato anche per quello che hai fatto anche negli anni precedenti. Grazie. *(Applausi)*

La parola al Presidente Rollandin.

## Augusto Rollandin

Presidente della Regione

Buongiorno a tutti, signor Presidente del Consiglio, signor Presidente Violante, Presidente di italiadecide, autorità, signori relatori, colleghi di Consiglio e di Giunta, e soprattutto voi giovani amministratori.

Proprio dalla vostra presenza vorrei partire per due brevissime considerazioni: oggi qui siamo di fronte a una materia importante, giovane, sicuramente, per il futuro, la vera speranza, che rappresenta una risposta chiara a chi crede che non ci sia partecipazione. Soprattutto, questa è la dimostrazione che invece c'è partecipazione e impegno nella vita pubblica e nelle nuove generazioni. Una platea che è anche un segnale incoraggiante, che dà nuovo slancio di ottimismo in un momento segnato da evidente disaffezione dei cittadini nei confronti della politica e da un forte astensionismo nelle consultazioni elettorali.

La situazione è sicuramente difficile, per non dire allarmante, perché senza partecipazione non c'è democrazia. Perciò, chiunque intenda oggi impegnarsi in prima persona nelle Istituzioni e nella vita pubblica, non può non tener conto di questi segnali. Non può ignorare che deve consacrare le sue energie non solo per governare ma anche, e direi soprattutto, per fare comunità, per ricostruire e riaffermare i legami e i valori posti alla base del vivere sociale.

La democrazia presuppone che tra amministratori e cittadini vi sia un rapporto di reciproca fiducia, che va continuamente alimentato. Un rapporto di questo tipo può esistere solo a condizione che chi governa non si chiuda in un sistema separato dalla comunità, lontano dalla vita reale. In particolar modo, è fondamentale utilizzare un linguaggio vicino al quotidiano e facilmente comprensibile. Ed è proprio il tema del linguaggio uno dei pilastri dai quali si deve ripartire per articolare e consolidare il concetto di democrazia. Farsi capire è essenziale, in quanto la complessità delle situazioni amministrative e il loro cattivo veicolamento sul piano comunicativo sono sovente tra le principali cause dell'allontanamento dalla politica dei cittadini, che invece cercano risposte ai problemi, semplici o complessi che siano.

Chiarezza e concretezza nelle parole e nell'agire sono quindi gli obiettivi da perseguire. Altrimenti, credo che la politica non riesca più a parlare il linguaggio della gente. Si scivola verso il populismo fatto di luoghi comuni o di frasi ad effetto, oggi amplificate nella loro capacità di diffusione e di penetrazione nei *social network*, attraverso il sempre più consistente "popolo dei *tweet*". Populismo che quindi, semplificando e banalizzando le questioni, allontana dalla coscienza e dalla reale portata dei problemi, populismo che crea disorientamento e falsi miti, anziché favorire la ricerca di soluzioni concrete.

È sul terreno del dialogo che politici e cittadini devono ritrovare la sintonia perduta, attraverso un confronto costante e leale, per uno scambio costruttivo e utile alla costruzione del bene comune. Tra i vari temi, quello dell'urbanistica, al quale sono dedicate queste giornate di riflessione, è uno dei contesti simbolo nei quali deve trovare espressione il positivo raccordo tra Istituzioni, tecnici e cittadini. Il territorio va inteso come spazio vissuto dalla comunità che dalla comunità va tutelato e valorizzato in favore della comunità stessa. Comunità e spazio trovano nel territorio un binomio inscindibile, che dunque, proprio per questo, richiama alla mente la necessaria autonomia nelle scelte di governo, di organizzazione, di sviluppo, con un occhio attento all'utilizzo e alla salvaguardia delle risorse naturali, alla valorizzazione del paesaggio, alla sicurezza.

Assetto del territorio e urbanistica sono cultura, la traduzione materiale dell'anima di un popolo, di una comunità. La Valle d'Aosta in questo è stata e vuole continuare ad essere un vero e proprio laboratorio nel quale si è saputo, grazie all'autonomia e alla prossimità tra le Istituzioni e i cittadini, mettere in opera una politica di prevenzione e di tutela dei rischi, realizzare azioni strutturali e importanti nelle aree di criticità, e intervenire anche in maniera rigorosa, per un'equilibrata infrastrutturazione e per una coerente redazione dei piani regolatori comunali.

In questo solco si innesta, e voglio citarlo a titolo di esempio perché è particolarmente di attualità in questo momento di grandi disagi, nelle varie Regioni, la costruzione che è stata realizzata in Valle d'Aosta, a Courmayeur, alle pendici del Monte Bianco, a protezione di una frana di una vasta area antropizzata e di rilievo turistico, la frana di La Saxe, che negli scorsi mesi ha fatto notizia sulle televisioni nazionali, interessando anche la viabilità internazionale tra Italia e Francia.

La Regione Valle d'Aosta e il Governo, per il tramite della Protezione civile nazionale, il Comune e i cittadini di Courmayeur, in questo caso hanno saputo fare squadra e gli effetti positivi, i risultati, sono tangibili, importanti. In conclusione di questo mio breve intervento, poiché siamo alla Scuola per la democrazia, vorrei porre ancora un cenno ad un'altra questione che ritengo fondamentale per la democrazia stessa ed è la progettualità di cui la democrazia stessa si nutre.

Oggi sovente una grande assente è l'idea del futuro che la politica non riesce più a esprimere completamente. Ma la politica esiste, alimenta e rinvigorisce la democrazia solo se è capace di progettare e di guardare al domani. Per riappropriarsi di una prospettiva bisogna, metaforicamente parlando, rompere quella lastra di ghiaccio che sembra dividere la quotidianità con la quale ci si confronta abitualmente con la straordinarietà dei grandi progetti, e avere il coraggio e la lungimiranza di fare scelte ambiziose per il proprio territorio e per la propria comunità.

Questa è una delle strade, credo, per coinvolgere nella gestione della cosa pubblica le nuove generazioni che hanno bisogno di appassionarsi e di appassionati a sogni e progetti.

La Scuola per la democrazia, d'altra parte, come voi m'insegnate, serve a questo, a studiare per poter progettare. Questi tre giorni sono un'occasione importante per mettere in pratica questi propositi: a voi e a noi tutti sul territorio il compito di continuare l'opera, con impegno, ogni giorno. Buon lavoro a tutti. (*Applausi*)

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

A mezzogiorno sarebbe cominciata la relazione del professor Karrer. Facciamo una brevissima pausa per consentire alle autorità di tornare al loro lavoro.

Prego il professor Karrer, il dottor Seta e il professor Louvin di prendere la parola.

Siccome sapete che c'è una discussione dopo l'intervento dei tre relatori, vi consiglio di prendere qualche appunto per poter meglio seguire (scusate l'aspetto pedagogico) dopo il dibattito.

## Strategie di sviluppo locale attraverso la pianificazione urbanistica e la progettualità pubblica e privata – il caso della Valle d'Aosta

### Francesco Karrer

Professore ordinario di Urbanistica – Università degli Studi di Roma "La Sapienza", già Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Buongiorno. I ringraziamenti e i saluti ci sono già stati, ma consentitemi di farne uno personale. Molti anni fa, eravamo nella seconda metà degli anni Ottanta, mi è capitato di frequentare questo luogo, dove probabilmente si è compiuto uno degli atti più importanti e anticipatori rispetto a quello che poi è accaduto in Italia, relativamente alla decisione sulla realizzazione dell'autostrada tra Aosta e Courmayeur. Mi è capitato di essere il responsabile dello studio d'impatto e poi, per alcuni anni, anche il responsabile dell'Osservatorio sugli effetti ambientali della stessa opera.

Fu un'esperienza unica, anticipatrice: non c'era ancora la legge che obbligava la sottoposizione e lo studio d'impatto dei progetti di opere, e quindi, merito della Regione e merito anche della RAV, che rappresentava la società Italstat, quindi una parte pubblica nella realizzazione dell'opera, di aver anticipato questo percorso.

Probabilmente, il risultato che si ebbe allora è ancora oggi foriero di insegnamenti. Certamente, chi era d'accordo sulla realizzazione dell'opera, attraverso quel percorso di partecipazione, trovò giustificazione e rafforzamento della posizione e chi era contrario ebbe comunque la possibilità di esprimersi e soprattutto di capire le ragioni degli altri, che non erano ragioni, appunto, semplicemente di tipo, come si diceva in quegli anni, sviluppite, ma erano ragioni legate a tante altre questioni di cui oggi si vedono gli effetti. Certamente sarebbe da riprendere il ragionamento, perché le esperienze vanno seguite e perché da esse si deve sempre imparare. Quindi, grazie Luciano e grazie anche al Consiglio regionale, per avermi rinvitato in questa occasione, per poter portare un'esperienza. Ha utilizzato anche quella esperienza e vi devo dire che erano anni fondativi, erano anni di grande capacità progettuale, diceva prima il Presidente Rollandin: eravamo tutti molto pieni, molto convinti, molto entusiasti, molto inventivi, anche gli oppositori. Fu un'esperienza veramente molto importante di partecipazione. Comunque, grazie per l'invito.

Oggi invece parliamo di temi connessi alla pianificazione urbanistica, alla città, implicitamente, ovviamente, grande, piccola. Direi che parliamo, oramai, relativamente a questo processo che forse è più giusto chiamare urbanizzazione, che assume la forma della città, che assume la forma del piccolo centro, assume la forma dello *sprawl*, assume la forma della città diffusa che ha tante configurazioni di questa realtà che ormai invade il mondo, che porta città nel mondo ad avere 45-50 milioni di abitanti, ad avere una città infinita dall'ovest all'est della Pianura Padana italiana, eccetera. Parliamo di questo in un momento in cui il nostro Paese sta riflettendo su se stesso relativamente agli istituti proprio della decisione pubblica, e quindi dell'azione pubblica, in questo campo.

Io sono molto convinto che l'espressione "azione pubblica" sia quella nella quale dovremmo proprio ritrovarci, progettarla, viverla, convincere. Per troppo tempo abbiamo pensato a settori, aspetti parziali, quella singola opera, quel singolo provvedimento: l'azione pubblica nel suo insieme, il territorio, lo chiede, la città lo chiede perché il territorio è per definizione integratore, quando è territorio. Se non è integratore non è territorio, e la stessa cosa si può dire per la città. Ma perché siano città e territorio strumenti dell'integrazione, occorre che l'azione pubblica sia integrata.

Avete visto le immagini recenti delle cose che sono accadute nei quartieri romani in queste ultime settimane: la colpa è l'urbanistica, il colpevole è l'urbanista, il colpevole è quell'edificio. Non è possibile, non è così. Ci saranno colpe specifiche, è indubbio, ma la colpa vera è che non siamo stati capaci di fare un'azione pubblica integrata per quelle parti di città, belle o brutte che siano, quelle configurazioni. Non sono brutte, fra l'altro sono anche di qualità, a volte, dal punto di vista strettamente edilizio ed urbanistico. Non è vero che le periferie italiane sono sempre così squallide, che meritano sempre questa definizione così negativa, non è affatto vero. Comparativamente non è vero: perché ci dobbiamo dare questa immagine? È vero, non sappiamo fare accompagnamento sociale, non sappiamo fare animazione. Ma il prodotto fisico in sé non è vero che è sempre così di cattiva qualità. Questo è il punto di fondo.

Ma chi ha domandato di fare quella città in quel modo? Cioè, qual è la domanda che sta alla base di quel prodotto? Chi ha formato quella domanda? Com'è stata formata? Che grado di consapevolezza si aveva nella formazione di quella domanda? Io ai progettisti di opere pubbliche pongo sempre questa domanda: "mi fa vedere per favore il documento di progetto rispetto al quale lei ha fatto questo progetto?" Documento di progetto, questo sconosciuto. Il documento di progetto è l'*incipit* del processo che porta all'esecuzione e alla realizzazione. Addirittura un elemento prodromico, lo studio di fattibilità.

Il documento di progetto è quel documento nel quale la domanda pubblica, il Comune che vuole fare la scuola, anche le opere più banali, esprime cosa vuole e dice come: qual è il quadro normativo, come eventualmente prendere a prestito, se per caso fosse un'opera innovativa, norme e regole da altri parti del mondo, o da altre parti d'Italia, eccetera, nel caso che ci fosse per esempio un'insufficienza di quadro regolamentare. È un momento di fortissima responsabilizzazione, prima di tutto di chi è tenuto ad esprimere, in nome di tutti, la domanda pubblica. Come si forma? La qualità del processo, la qualità del prodotto hanno soprattutto, nella qualità della domanda pubblica, la sua spiegazione.

Molto spesso le opere vengono realizzate male, perché ci sono difetti di processo, ma in gran parte i difetti derivano da una scarsa definizione proprio di quel momento particolare, dell'incipit del processo. E questo naturalmente per eccellenza riguarda la formazione del piano, del programma urbanistico, del programma della città, del programma del territorio. È lì che c'è il massimo della necessità di un'espressione di domanda pubblica estesa, di una domanda pubblica che naturalmente (e questo è l'altro limite particolarmente grave del nostro sistema) deve essere integrata, non può essere il frutto di giustapposizioni di settori.

Deve esserci un momento nel quale unitariamente si esprime l'esigenza di una parte di territorio e di una parte di città: quello è il momento nel quale si capisce tra l'altro se la domanda è espressa dal locale, o se la domanda viene dall'oltre, se viene dal globale. Faccio un esempio estremo: voi sapete che questo momento Londra programma di realizzare novanta-cento nuovi grattacieli. Il famoso edificio di Foster, quello a forma di uovo (o di supposta, come gli architetti preferiscono definirlo) è in vendita. Lo comprerà probabilmente un fondo d'investimenti brasiliano. Quello è in vendita, quello disegnato da Renzo Piano ancora non trova una piena collocazione sul mercato, eppure se ne programmano altri novanta. Ma chi sta esprimendo quella domanda? Chi esprime quella domanda di grattacieli a Londra? Certamente non è una domanda espressa dal locale ma è una domanda espressa dal globale: sarà una signora di Sydney che decide di investire, come si diceva volta, su case per speculazioni? Investe da Sydney o chissà da dove, sarà un fondo cinese, sarà un fondo pensioni statunitense? Non è chiaro. Certamente però c'è qualcuno che sta raccogliendo quella domanda e la trasforma "in". Quella domanda, allora, è compatibile? Quella domanda è sostenibile? Come si pone con la più piccola domanda locale delle abitazioni, magari per famiglie di medio reddito, o addirittura per politiche di *social housing*? Che effetti avrà?

Certamente il *ranking* della città crescerà molto su certi aspetti e probabilmente non crescerà su altri, perché sicuramente l'effetto *starter* di quella realizzazione sarà a vantaggio di alcuni, la sua capacità di redistribuzione sarà forse tutta nella fase di costruzione. Poi il radicamento non vedrà un'omogenea crescita indotta dell'economia, soltanto alcuni se ne avvantaggeranno. Probabilmente, il reddito complessivo non crescerà, i lavoratori non se ne avvantaggeranno; però è una domanda che va gestita. È una domanda che accettiamo, non accettiamo? Come si forma la domanda?

Io ho preso questo caso estremo, perché chiaramente è un caso estremo, figurarsi per le nostre città italiane così piccole, così scarsamente globalizzate, così scarsamente appetibili per i mercati esteri, eccetera. È un problema che non ci poniamo, ma che se riportiamo al modo in cui si forma la domanda, in generale, anche per il piccolo centro, come vedete, ha un significato rilevante, perché rispondere a questa domanda non è banale.

Vi faccio un altro esempio che può incuriosire ed essere utile come riflessione estrema (prendo gli estremi): recentemente ho scoperto che alcuni shopping mall americani della Wal-Mart, la più grande catena di centri commerciali e *shopping mall* sono in crisi, il mercato si sta orientando diversamente. Anche negli Stati Uniti vince il *temporary outlet*, un'altra forma di commercio: il *concept store* sta cambiando, i centri commerciali, lo vediamo anche da noi, hanno forti difficoltà, gli orientamenti della domanda si stanno modificando, eccetera. Ebbene, alcuni di questi *shopping mall* sono in corso di trasformazione in *social housing*: sono perfetti. Sono già sostenibili, c'è la piazza per gli anziani, tutti i percorsi sono a norma per portatori di *handicap*, i parcheggi sono sicuramente in dotazione estrema, i condizionamenti e i materiali sono tutti a norma, eccetera. Le piazze e le strade sono protette, il traffico veicolare è perfettamente separato da quello pedonale, sono ciclopedonali, eccetera. Cosa sta a significare, questo? Un cambiamento radicale della domanda. Questo però che cosa significa, inoltre? Che dobbiamo capire che il tempo delle nostre previsioni è limitato, nel senso che non costruiamo più per sempre, ma costruiamo per un tempo limitato: dobbiamo mettere in campo la capacità di modificare le destinazioni d'uso.

Le destinazioni d'uso non sono per sempre, ma debbono essere gestite in forma flessibile, per assecondare i cambiamenti della società. E chi le determina le destinazioni d'uso? Le determina tutte il Piano regolatore, astrattamente, all'inizio? No, non può farlo, deve ammettere questa flessibilità,

ha bisogno di altri soggetti che partecipino alla formazione appunto della domanda pubblica. E qui nasce il ruolo: chi sono questi soggetti? Sono i privati, sono i promotori, sono i soliti corpi intermedi, è la società civile nel suo complesso, eccetera: questo è il punto.

Noi non abbiamo in realtà molta sensibilità in termini di formazione di una domanda pubblica allargata, che abbia, mentre si forma, anche una sorta di verifica di fattibilità. Ci sono infatti i soggetti che la promuovono e i soggetti che saranno capaci di realizzarla, ma soprattutto, e questo è un altro termine molto importante, sono soggetti che saranno capaci di gestirla, questa è la vera questione, di animarla (ritorno al caso delle periferie), che saranno capaci di accompagnare l'inserimento sociale, che saranno capaci appunto di animare quelle strutture per questo processo di regolazione continuo, in una sorta di *project monitoring* continuo, di avvicinamento tra esigenza, domanda, modifiche, accorgimenti, eccetera.

Tale processo deve essere continuo e costante, dev'essere un'arte dell'accompagnamento. Tutto questo lo dobbiamo fare anche perché nel piccolo e nel grande, nella grande città e nella piccola città, nel territorio rurale e nel territorio invece urbano, oramai dobbiamo fare i conti con una questione che l'urbanistica italiana non ha quasi mai considerato in forma esplicita, cioè, la gestione del principio di concorrenza. Come si assegnano i diritti di costruire? È sufficiente essere proprietari? Non più. Di fatto si è svincolato il rapporto proprietà/diritto di costruire. Di fatto è inutile stare a discutere se, ancora, costituzionalmente. Poi ci vorrebbe poco, basta scrivere come è scritto in molte leggi di tutti i Paesi: "articolo 1. Diritto di costruire (...) è inerente a, secondo la gestione di quel diritto, è dovuto a decisione pubblica". Punto. È molto semplice, non c'è neanche tanto da discutere in termini di iper-sofisticate questioni di tipo costituzionale. È così, lo è nei fatti, perché è cambiato il rapporto tra proprietà e promozione, oramai sono molti i promotori che arrivano alla proprietà non perché siano già promotori, ma perché sanno che la proprietà è un fine rispetto a determinati prodotti da realizzare. E lì il tema nuovo, appunto.

Le stesse definizioni – guardate, le parole contano moltissimo – delle destinazioni d'uso sono importanti: lo "Sblocca Italia", il recente provvedimento, si è giustamente misurato con questa questione. Sono solo grandi categorie, in modo tale che i cambi all'interno di queste categorie non siano necessariamente oggetto di una formalizzazione di tipo autorizzatorio, che si possa fare tranquillamente senza appunto incorrere in questa questione, ma soprattutto, quello che conta è che si sappia capire come si gestisce la concorrenza. Oramai, probabilmente, noi abbiamo solo un grande palinsesto all'interno del quale possiamo gestire nel territorio il tema della concorrenza in modo corretto. E questo palinsesto viene dalla gestione corretta proprio degli interessi ambientali.

In questo periodo mi ritrovo più spesso che in altri a ragionare su pianificazioni costiere, pianificazioni portuali e quant'altro. Ebbene, di fronte al principio di concorrenza non so mica tanto scegliere tra una destinazione cantieristica e una destinazione crocieristica di quel segmento di costa. Lo posso fare solo se introduco qualche ragionamento, se dico che per motivazioni ambientali misurate, quella destinazione è compatibile più o meno, perché altrimenti ledo il principio di concorrenza, cioè mi trovo a decidere, io pubblico, in nome di un mercato che peraltro non conosco e del quale non saprei capire le conseguenze, eccetera. Questo è un tema davvero molto rilevante, anche perché oramai noi abbiamo situazioni fortemente squilibrate dal punto di vista patrimoniale: pensate al grande problema dei demani pubblici, presenti in grandissima quantità nelle città italiane, nelle coste italiane, nelle zone montane, eccetera.

Come gestisco, se non in un'ottica di concorrenza, la valorizzazione immobiliare pubblica? Non posso gestirla tutta dal lato, come si diceva una volta, che il pubblico ha una sorta di regime di preferenza. Per me pianificatore, la proprietà pubblica e la proprietà privata sono la stessa cosa: devo fare un piano che rispetta i principi di concorrenza in cui appunto la valorizzazione del demanio o comunque dei patrimoni pubblici è gestita allo stesso modo di come gestisco quella privata in regime di concorrenza. Badate che questo è un problema, perché non siamo tradizionalmente abituati a questo pensiero, c'è sempre stato un ragionamento di separatezza che poi non è andato a vantaggio del pubblico.

Normalmente, infatti, su un'area pubblica ci metti il parco, oppure ci metti attività poco remunerativa, quindi è esattamente il contrario di come si poteva immaginare che fosse questa sorta di situazione.

Ecco che allora il tema è come utilizzo il momento della pianificazione autoritativa rispetto al regime di concorrenza, il che significa mettere d'accordo pubblico e privato, dove ripeto, anche il pubblico si comporta da privato tra virgolette. Quindi, questo è il nuovo quadro nel quale appunto operano questi soggetti: l'urbanistica concertata? Sì, certamente, ma forse dovremmo irrobustire alcuni dei suoi strumenti, per mettere al riparo anche dal punto di vista giuridico, da eventuali cattive interpretazioni.

Ecco che allora l'esperienza dei *Committee*, che sono il modo in cui pubblico e privato partecipano proprio a quel momento dell'*incipit* della formazione della domanda pubblica nei piani è un'esperienza a cui guardare. È importante tutto il tema degli accordi, ma qui vengo ad un'altra questione, ad alcuni strumenti che peraltro saranno sicuramente illustrati nel corso di questi tre giorni, che sono nel nuovo quadro comunitario relativamente appunto alla direttiva, soprattutto laddove la direttiva appalti e concessioni aveva in qualche modo introdotto lo strumento del dialogo competitivo, anche se lo ha scarsamente utilizzato.

Parlo del decreto legislativo n. 163, che anzi, direi che lo ha fortemente depresso. Invece probabilmente il dialogo competitivo diventa proprio lo strumento attraverso il quale si fa quel ragionamento di analisi della domanda pubblica in confronto a quella privata. Il privato lo si mette in concorrenza, l'assegnazione dei diritti di costruire o la decisione di realizzare un'opera avviene attraverso una procedura di confronto esplicita, dove i termini fondamentali sono anche la capacità d'innovazione sulla stessa formazione della domanda. È questo forse l'aspetto più interessante di come era stato iscritto l'articolo relativo nel decreto n. 163. Quello è lo strumento attraverso il quale il pubblico che intuisce di avere un'esigenza ma non riesce a comprendere come soddisfarla, può chiedere al mercato collaborazioni nella sua soddisfazione, quindi è un momento di coinvolgimento molto importante.

Ecco quindi tutti i temi delle compensazioni redistributive che hanno una fondamentale importanza per la riduzione dell'impatto sociale: non possiamo dimenticare mai il tema dell'impatto sociale. La compensazione redistributiva è la chiave delle operazioni di trasformazione urbana. Del resto, non sto dicendo una cosa di particolare novità: se qualcuno leggesse la relazione che accompagnava la legge sugli espropri delle opere pubbliche nel 1865, il saggio legislatore ottocentesco diceva: se dovete espropriare, e lo diceva da vero esponente di una cultura liberale piena, creando un disdoro, usava questa parola, alla proprietà pubblica, espropriate un po' di più, così distribuite l'area dello scontento, in modo che ripartiate lo scontento.

Adesso invece noi abbiamo il problema di ripartire il beneficio, di ampliare l'area su dei benefici, quindi la compensazione redistributiva deve servire a coinvolgere tutta l'esperienza del rinnovo urbano americano, che è assolutamente esemplare a riguardo, deve servire a coinvolgere per avere appunto minore impatto sociale, per non essere considerati quelli che fanno "*nero renewal*", come si diceva ai tempi del rinnovo urbano americano, cioè, la rimozione del negro (io l'ho detto in termini un po' più raffinati, ma il senso era quello), in modo da ampliare l'area degli effetti positivi di un intervento che a volte è inevitabilmente duro perché comporta una trasformazione forte nella vita di molte persone, anche nelle sue prospettive e aspettative di vita.

Questo del tempo delle aspettative di vita dei singoli soggetti nelle operazioni di rinnovo urbano è infatti un tema particolarmente importante, come ben comprendete. I nostri calcoli di *project* a volte non sono molto sensibili nel considerare i comportamenti di alcuni soggetti che hanno una prospettiva di vita limitata e che quindi sono più contenti se li si disturba meno, che non quelli che accettano il rischio della trasformazione, evidentemente, perché la trasformazione comunque comporta rischi.

Come vedete, siamo arrivati a due punti topici: il primo punto è quello dell'inevitabile nella città contemporanea. Rispetto a situazioni date di una città che deve ricostruire su se stessa, come dicono i francesi, il tema è quello del riavvicinamento com'era nell'origine della nostra disciplina, appunto,

alla metà dell'Ottocento, e cioè che tra urbanistica ed edilizia non ci deve essere separatezza. Non c'è dubbio che le due dimensioni vadano riavvicinate, perché l'una alimenta l'altra. L'esito deve essere il traguardo, non sono le procedure separate, quindi occorre una forte riduzione delle distanze che ci sono tra i momenti di pianificazione e i momenti di attuazione e realizzazione.

Va assolutamente riavvicinato quel percorso, la sostanzialità, la sostantività dell'intervento deve guidare assolutamente il meccanismo procedurale. In questo senso, bisogna rompere uno dei dogmi dell'urbanistica "vegana" che è la contemperazione degli interessi in area estesa. Si può, nella città contemporanea e in specie nella grande città, sostenere che sono legittime forme di contemperazione anche puntuali, quindi non c'è necessità di avere sempre strumenti di pianificazione totali per poter decidere i cambiamenti determinati su una parte, su una porzione di città. Peraltro, è in questo modo che si valorizzano quegli strumenti che nel frattempo sono stati introdotti: le valutazioni ambientali strategiche, le valutazioni di impatto puntuali, le forme di rapporti ambientali e tutte queste strumentazioni di accompagnamento appunto sulla separabilità tra l'unitarietà, l'unità dell'azione e quella invece segmentata puntuale, per arrivare ad una maggiore efficacia dell'intervento.

Tant'è che tutte le esperienze sui cosiddetti accordi di programma che sono stati realizzati a partire da quelli della legge n. 179 del '92 dimostrano proprio questo: che occorre integrazione in sé e qualche quadro di riferimento di collegamento, ma non è necessario sempre riavere la certezza che tutti gli interessi hanno avuto una loro contemperazione a dimensione comunale. Questa rottura sicuramente faciliterebbe gli interventi di rinnovo urbano, altrimenti gli interventi di rinnovo urbano rischiano di essere bloccati proprio per la mancanza di questa coerenza, conformità che viene richiesta dai procedimenti tradizionali, così come tutto il tema delle dotazioni territoriali che chiaramente non può essere usato come arma per impedire la ristrutturazione urbanistica, come invece accade, ma deve essere invece usata come incentivo verso la ristrutturazione urbanistica.

Un'altra considerazione che da questo punto di vista voglio fare, e con questo concludo, è quella probabilmente della necessità di un certo riallineamento nell'uso delle parole: nozioni, termini, parole.

Noi usiamo con molta frequenza la parola "pianificazione", ma probabilmente oggi, nella realtà della città italiana, del territorio italiano dovremmo parlare con più frequenza della parola "programmazione" e soprattutto delle parole "programmazione integrata". Perché? Perché è dentro la programmazione urbana (vi invito a leggere i documenti, come sempre si parla della Francia, meglio leggere i documenti che non gli esiti di queste architetture, che sono sempre di grande fascino, proprio sulla nozione di programmazione urbana) che la città nel suo complesso viene pensata e ideata, e all'urbanistica si dà il compito giusto di farne la faccia fisica.

Ma la faccia sociale, il disegno della *community* stanno nella programmazione urbana: non si può pensare che chi disegna la faccia fisica, faccia anche la *community*, altrimenti c'è quella separatezza che stiamo vedendo, purtroppo, nel nostro Paese. Quindi le parole quali diventano? La programmazione urbana qualcuno la chiama pianificazione strategica, dove però per strategico s'intende proprio un piano integrato, perché normalmente al piano strategico corrisponde negli Stati Uniti l'espressione *civic design* (progetto civile); infatti, quando si parlava di disegno fisico, si usava l'espressione *urban design*. Così in Francia, quando parlano del progetto di comunità parlano di *projet de ville* e quando parlano del progetto fisico parlano di *project urbaine*, del progetto urbano come dimensione fisica.

Quindi, programmazione urbana e progettazione fisica o progetto urbano sono a mio modo di vedere anche gli item rispetto ai quali dovremo rivisitare un po' tutto il nostro armamentario, prima concettuale e poi delle parole che usiamo.

Grazie e buon lavoro. (*Applausi*)

*Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Grazie, Francesco. La parola al dottor Seta

## Enrico Seta

Responsabile Segreteria Tecnica del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Dopo aver ascoltato la relazione di Francesco Karrer, io penso che il modo migliore per introdurre quello che sto dicendo sia questo: adesso cercherò di esprimere quello che dietro questa concettualizzazione così complessa ha cercato di diventare un vero e proprio cantiere operativo, quindi il mio discorso sarà più concreto. Descriverò, cioè, come questo sforzo concettuale stiamo cercando di tradurlo in un'azione pubblica da un osservatorio, da un punto di attività molto specifico, particolare, cruciale ma non totale, che è quello del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, presso il quale appunto lavoro.

Non piaggeria, ma solo perché voglio mettere in luce un aspetto, quando noi, oramai nella segreteria tecnica del MIT abbiamo un problema che in qualche modo sappiamo che atterra su un territorio, di qualunque natura, anche la fibra ottica, subito consultiamo Francesco Karrer, per la sua esperienza talmente vasta, come abbiamo potuto sentire. Non lo dico, ripeto, per piaggeria, ma perché voglio provare a sviluppare il concetto in modo più rappresentativo dello sforzo che stiamo facendo.

La gestione del governo del territorio rappresenta un tale intreccio di competenze, di competenze istituzionali, di aspettative, di visioni diverse e che si vanno a intrecciare, e anche di visioni, ciascuna delle quali aspira ad una propria sintesi, che in realtà, tradurre tutto questo in uno strumento ordinamentale normativo efficace è veramente uno sforzo che probabilmente non giungerà mai al proprio risultato. Espressioni che abbracciano concetti così ampi come governo del territorio o altre espressioni, altri giri di parole sui quali ci concentriamo, per esempio, in questo periodo, come intersectorialità o intreccio, purtroppo risentono di questa insufficienza. In realtà, infatti, nella gestione degli eventi che accadono sul territorio, che hanno un impatto sul territorio e che determinano il futuro di quel territorio stesso, in modo più o meno permanente, ricade pressoché tutto. Quindi, solo un'enorme esperienza, non solo di ciò che è accaduto storicamente nel nostro territorio, ma di ciò che accade poi negli altri territori può aiutarci.

Alla fine, gli strumenti operativi che abbiamo a disposizione, anche in un ministero che ha competenze così trasversali e ampie come il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sconta comunque una parzialità, anche se più o meno marcata. Questo a mio parere è un dato concettuale che dobbiamo tenere presente nella nostra azione.

Riuscire a descrivere concretamente come stiamo cercando di tradurre questo spazio che fortunatamente si sta anche prolungando ci sta consentendo di dare una certa continuità all'azione, perché come sapete il Ministro Lupi è stato Ministro sia con il Governo Letta, sia in continuità nello stesso Ministero in questo Governo. Questo rappresenta una condizione, fra l'altro, abbastanza eccezionale, nel nostro sistema, ma che ci sta consentendo via via di costruire uno sforzo che abbia qualche speranza non dirò di successo, ma perlomeno di unitarietà nelle sue varie tappe.

I punti salienti di cui ha parlato Francesco Karrer si riassumono fondamentalmente in quei due provvedimenti che la Scuola di *italiadecide* ha posto come tematica concreta oggetto di questa sessione qui ad Aosta. Il primo è un intervento di natura edilizia, e qui viene fuori il primo dei punti di contenuto che Francesco Karrer ha sottolineato, a mio parere molto opportunamente e molto giustamente: urbanistica e edilizia devono seguire un percorso intrecciato. Sempre di più questo deve accadere, e le norme non ci aiutano, perché voi sapete che le norme edilizie rientrano in un *corpus* che ha una sua autonomia, il decreto legislativo n. 380 che anche per la sua struttura si offre ad un'azione continua e costante, ad una guerriglia continua di modifiche, di adattamenti, di risposta anche di dettaglio ad esigenze spesso parziali, che non hanno alcuna diffusione.

Addirittura sono state fatte modifiche al decreto n. 380 – ne sono personale testimone perché ho lavorato per anni nella Commissione ambiente della Camera deputati – che nascevano da situazioni assolutamente locali, ma questo avviene tuttora, cose che in altre parti del Paese non vengono neanche comprese, ma che trovano poi degli sponsor, per cui approdano alla modifica normativa. Questo ha fatto sì che il Codice n. 380 sia una specie di coacervo, uno dei tanti coacervi

normativi. Cesare Pinelli penso che in questo coacervo ci aiuterà a muoverci, a districarci, ma quella è una normativa che ha una sua struttura, purtroppo anche una sua disorganicità, oramai, tanto da richiedere, evidentemente, un intervento di riordino. Dall'altro lato, ci siamo invece concentrati su una sfida. Non abbiamo rinunciato a intervenire sul Codice n. 380, come tutti sapete.

Credo che nella Scuola e soprattutto nei gruppi di lavoro pomeridiani si parlerà molto di questo intervento che poi riguarda la vita amministrativa dei Comuni che è l'articolo 17 del decreto "Sblocca Italia" con una serie di innovazioni normative che sono state introdotte di recente.

Del tutto staccato è invece l'intervento che, insieme a Francesco Karrer e ad altri valentissimi conoscitori ed esperti della materia, abbiamo cercato di costruire, che è il disegno di legge in materia di governo del territorio. Questo è esattamente l'opposto, in un certo senso, cioè, è una norma che ha una qualità nella misura in cui rimane una norma per principi, perde qualità laddove diventa una norma più specifica, di dettaglio.

Dirò poi delle cose invece su alcuni aspetti nei quali abbiamo voluto quasi fare una norma di dettaglio, ma c'è un motivo anche per quello: certe simmetrie a cui è molto affezionato il giurista, a mio parere vanno un po' sacrificate rispetto ad un'esigenza di governo superiore, cioè, di sintesi politica.

Dirò poi quali sono, a mio parere, questi aspetti del disegno di legge sul governo del territorio che credo tutti conosciate, perché è stata anche aperta una consultazione pubblica. Nonostante ci siano alcuni aspetti di quella normativa che hanno i caratteri di norma di dettaglio, ma più che norme di dettaglio, sono norme molto più strutturate e articolate, per il resto, fondamentalmente, questo resta un disegno di legge per principi, cosa a cui siamo disabituatedi.

Spesso abbiamo osservato con Francesco Karrer come questo messaggio forse non sia stato neanche capito. Spesso ci viene chiesto, non solo durante la consultazione, visto che anche per esempio l'interesse che la stampa ha avuto su questo disegno di legge, che cosa cambia concretamente, che cosa accade concretamente da domani. In quale *tweet* possiamo riassumere, sintetizzare questo disegno di legge urbanistica? Ne possiamo fare un po' quello che vogliamo? Oppure, in senso opposto, nascono nuovi vincoli?

Ebbene, non c'è nessun *tweet* in questo disegno, perché una norma per principi è un'altra cosa. Nel nostro ordinamento, anche qui non mi atteggio a giurista, c'è chi farà queste distinzioni molto meglio di me, eccetera, però il governo del territorio, che è un tema così complesso, non può che avere un apparato di norme di principio, lo deve avere, ce n'è necessità, anche per la vicenda del nostro sistema istituzionale.

Al riguardo, se avrò tempo, vorrei fare anche alcuni esempi tratti dall'esperienza diretta di come questo Paese abbia perso, a mio parere, è una mia opinione, una strumentazione di base per fare sistema. Il Paese non fa sistema sia perché ha difficoltà fortissime a farlo, sia perché noi italiani forse siamo molto municipalisti, siamo legati a una tradizione municipale, abbiamo una storia unica al mondo, e ha queste caratteristiche. Però probabilmente non fa sistema anche perché mancano degli strumenti di base.

Un esempio lo devo fare: noi stiamo cercando di fare un'azione in materia di edilizia residenziale pubblica. Volevamo scrivere un modestissimo decreto ministeriale che consentisse di distribuire delle risorse destinate al recupero di immobili (gli IACP, immobili di edilizia residenziale pubblica), volevamo dare dei parametri per distribuire queste risorse, per non usare il mero parametro demografico, per cui diamo queste risorse alle Regioni e poi se la vedono loro. Molte leggi, molti DM si fanno così.

Questa volta avevamo l'ambizione di dire: distribuiamo queste risorse in base a dei parametri. Allora abbiamo cominciato a ragionare su quali parametri: un parametro in questo caso potrebbe essere il rapporto fra domanda di alloggio pubblico e patrimonio residenziale. Bene, qual è la domanda di alloggio pubblico? Qual è il dato? Il ministero non ha questo dato: perché? Noi cioè non sappiamo quante sono le domande di alloggio pubblico oggi in Italia, abbiamo dei dati approssimativi. Perché non li abbiamo? Perché i dati vengono raccolti in venti Regioni, secondo venti nomenclature diverse, secondo venti leggi regionali diverse. Molte di queste leggi regionali

delegano a loro volta a livello di Governo sottostante ai Comuni la nomenclatura. Una cosa è la nomenclatura, uno strumento di base di unità di un Paese.

Se noi non abbiamo più le nomenclature comuni, non potrà mai nascere una politica nazionale su questo tema. Ahi voglia a discutere se nell'articolo 117 della Costituzione dobbiamo spostare quella parolina tra le competenze concorrenti oppure no, è un esercizio quasi da monaci cinesi che cercano a tutti i costi di concettualizzare tutto. Lì non c'è nulla da concettualizzare, lì c'è semplicemente da capire che dietro la norma costituzionale, dietro anche la norma primaria c'è tutto un tessuto che si sta un po' dissolvendo, se non stiamo attenti, se non ci diamo un obiettivo anche di ricostruzione di un tessuto.

Ma questo rende impotenti gli stessi poteri territoriali, intendiamoci, perché alla fine (e io un po' dissento da questa rivendicazione dei Comuni e delle Regioni verso lo Stato sul tema finanziario), bisognerebbe anche capire che dietro le risorse ci dovrebbe sempre essere un'indagine, a mio parere, almeno il tentativo di capire come queste risorse si usano, se quello è veramente il modo più efficiente di usarle, se non ce n'è forse uno migliore. Altrimenti, la diatriba sulle risorse parte dal presupposto che le cose debbano procedere come sono andate avanti finora, e allora le risorse non bastano.

Che le risorse non bastino è un dato che purtroppo trascende la volontà di tutti noi. Il problema vero è che forse dovremmo cogliere l'occasione di questa crisi per domandarci se le cose così come funzionano e hanno funzionato finora funzionano bene. Le Regioni sull'edilizia residenziale pubblica non hanno più le risorse per fare nulla. Lo Stato le racimola in questo modo: abbiamo levato soldi alle infrastrutture e non è una cosa semplice, anche dal punto di vista di *lobby*, gruppi di potere e di interesse che ci sono dietro quelle risorse per spostarle sull'edilizia residenziale pubblica, ma nessuno lo aveva chiesto allo Stato, perché questa è una materia regionale. E se si va in Conferenza Stato-Regioni a parlare di edilizia residenziale pubblica c'è un muro che si erige. Il problema allora è se forse anche qui non dovremmo interrogarci se certi strumenti non vadano rimessi un po' in sesto, se non vanno rimessi a punto.

Torniamo al tema originario, edilizia e urbanistica. Ho appreso da Francesco Karrer, da questo lavoro sulla legge urbanistica, di connessioni importanti e fondamentali. Cioè, il rinnovo urbano, il recupero, la riqualificazione del tessuto edilizio è un tema urbanistico, o meglio, è un tema edilizio, ma è un tema di orizzonte dell'urbanistica. L'urbanistica, cioè, oramai non si sviluppa più come scienza dell'occupazione del suolo da parte dell'abitato. Questo non è più possibile, culturalmente non è più accettato, non è economicamente neanche la soluzione dei nostri problemi e chi ragiona in questi termini rischia di farci pagare un prezzo anche in termini economici.

Il vero problema è dotarci di una scienza del rinnovo e di ordinamento normativo idoneo al rinnovo e al recupero di quello che esiste. Questo è quello che faremo, se saremo fortunati e bravi, nei prossimi decenni. Qui incontriamo delle difficoltà anche di mentalità, di carattere culturale: si sono fatte delle battaglie, in Parlamento, per imbastire un ragionamento sulla demolizione e ricostruzione, anche con modifiche di sagoma, e si incontrano fortissime resistenze. Ma questo è l'unico modo perché il Paese avvii un proprio sviluppo, prosegua, anzi, apra una nuova fase di sviluppo che non sia basata più sul consumo di nuovo suolo. Il consumo di nuovo suolo non si affronta in termini dirigitici, di vincoli, di divieti, ma si affronta nei termini di una politica che sappia riconnettere un po' tutti i pezzi, prima di tutto norme urbanistiche e norme edilizie, e che abbia un orizzonte.

Nell'articolo 17 dello "Sblocca Italia", che è un pulviscolo di disposizioni di dettaglio, e nella norma urbanistica, c'è questa comune ispirazione, cioè, il recupero, il rinnovo, la rigenerazione addirittura urbana, questa accezione più di carattere sociale. Come diceva prima Francesco Karrer, noi alcuni problemi non li possiamo affrontare semplicemente in termini di prodotto fisico del piano, li dobbiamo affrontare in termini di programma e di programma dello sviluppo urbano, e questo forse è ciò che è più carente.

Questo quindi è un primo tema che stiamo cercando di riconnettere in termini sia di norme edilizie, sia di norme urbanistiche. Naturalmente, sulle norme edilizie c'è un problema di riordino:

non è un caso che nel disegno di legge in materia urbanistica vi sia, seppure messa lì anche solo per memoria, una delega per la riforma anche del Codice n. 380. Svilupperemo, perché ora dirò come stiamo lavorando e come proseguiamo, questo appunto, questa nota che è stata appoggiata solo lì, con dei criteri che ci auguriamo siano più dettagliati, più approfonditi, eccetera.

C'è poi un altro problema - chi è molto informato su queste cose e segue la stampa specializzata ne è a conoscenza -, quello delle norme tecniche per le costruzioni, che Francesco Karrer non ha voluto affrontare, ma è un tema che lui conosce benissimo e col quale ci stiamo dibattendo. Credo che le tre cose vadano insieme: norme tecniche sulle costruzioni, norme edilizie e norme urbanistiche devono essere il più connesse possibile. Sulle norme tecniche e sulle costruzioni c'è un dibattito anche fra esperti, ingegneri e conoscitori dei problemi, dei materiali, delle costruzioni, eccetera. Anche qui vi sono visioni diverse, visioni più aperte e visioni più conservatrici. Il problema è che tutto ciò deve unirsi perché anche le norme tecniche sulle costruzioni hanno degli effetti a loro volta sull'innovazione, sulla capacità di un sistema di essere, di innovare.

– ●

Se posso fare un piccolo dialogo, pensate a cosa significa scrivere sulla norma tecnica di costruzione che gli edifici esistenti devono, una volta oggetto di intervento, essere messi a norma, piuttosto che invece migliorati.

### *Enrico Seta*

Responsabile Segreteria Tecnica del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Una parola può cambiare tutto: dire che un edificio esistente deve essere adeguato sismicamente, oggi significa dire che non facciamo niente, sostanzialmente, perché nessun intervento può essere remunerativo per i costi che presenterebbe. Quindi, apparentemente si fa una normativa molto seria, molto rigida. In realtà, si creano le premesse per un abuso diffuso, cioè, non si fa nulla e queste norme vengono poi tranquillamente eluse dai cantieri.

Dire invece che cogliamo l'occasione per fare un miglioramento sismico, significa declinare questa espressione, "miglioramento" in termini di standard. Creare uno standard significa un impegno di carattere tecnico e normativo al quale ci stiamo lentamente disabituando. Questo, infatti, significa prendere dei tecnici, metterli a lavorare e creare uno standard: ci abbiamo provato, proprio sulle norme sismiche, ed è per questo che sono preparato sul tema (al di là della mia formazione, eccetera). Lo standard che è venuto fuori per declinare questo termine di miglioramento assomma a settanta pagine, con una serie di parametri ovviamente di carattere fisico consistente. Però è lo sforzo che abbiamo fatto, questo consente di dare una gradualità al miglioramento e di fare quindi un discorso di oggettività che ci consentirà un domani, ci auguriamo, di dare dei contributi fiscali, delle agevolazioni fiscali graduate, e addirittura, in un futuro ancora più lontano - anche se alcuni vorrebbero partire subito con questa cosa, ma il tema è molto complesso - sull'assicurazione privata.

È chiaro, infatti, che quando le assicurazioni hanno dati oggettivi su cui valutare la pericolosità sismica dell'oggetto che devono assicurare, tutto diventa digeribile dal mercato, mentre attualmente non lo è. Attualmente, una polizza che volesse veramente coprire dal danno sismico, lasciando perdere alcune zone del Paese eccetera, è proibitiva per qualunque proprietario privato. Tutto questo però comporta il passare addirittura dalla norma di principio fino agli standard, fino allo standard tecnico. Devono esserci dei punti di connessione per tutto questo. I punti di connessione li stiamo creando all'interno di questo sforzo sulla legge urbanistica, nella quale abbiamo cercato di raccogliere il meglio dell'elaborazione scientifica anche dalla comparazione, perché il problema è come tradurre tutto questo in un Paese con le particolarità che ha l'Italia, sia con le particolarità morfologiche, sia, oramai, ahimè, anche con le particolarità economiche, essendo uno dei Paesi europei oggi più colpiti dalla crisi (ma so che questo sarà oggetto di una sessione specifica della Scuola).

Lo sforzo è proprio quello di mantenere i piedi per terra. Mentre Karrer parlava di analisi della domanda, mi veniva in mente che noi abbiamo certamente un problema di analisi della domanda, ma avvertiamo drammaticamente anche un problema di attrazione della domanda purchessia, in certi settori, di attrazione della domanda. Noi dobbiamo creare delle condizioni di base per attrarre una domanda che rischia di bypassare il nostro Paese. Faccio l'esempio della questione portuale logistica, dove c'è questo enorme problema dell'attrazione di traffici – i dati stessi oramai ci danno questa precisa risposta –, i quali oramai bypassano completamente il sistema logistico italiano e bypassano anche una delle aree, la seconda, o per alcuni aspetti la prima area economica d'Europa, che è la Pianura Padana, la quale rischia di essere bypassata e rischia di essere alimentata, in termini di traffico merci, dai grandi *hub* logistici del Nord Atlantico.

Questo accade in questo momento, in questi anni. Le industrie della Pianura Padana e i poli urbani, i centri metropolitani italiani che sono fra i più sviluppati d'Europa e del mondo, dal punto di vista della loro capacità di produrre PIL, non possono essere alimentati dai nostri porti settentrionali dell'arco adriatico e dell'arco tirrenico, ma vengono alimentati dall'Olanda e dalla Germania. Per un coacervo, per un insieme di fattori di perdita di competitività, questo non accade. In certi casi, allora, dobbiamo porci un problema addirittura di creazione o comunque di recupero di quote di domanda che abbiamo perso.

Comunque, per ritornare, e chiudere rapidissimamente, al tema della scuola, ho cercato di descrivere il cantiere nel quale stiamo cercando di tradurre in pratica le tesi e le idee di Francesco Karrer. Ma ci sono tanti altri aspetti: per esempio lui ha accennato alla normativa sui lavori pubblici, al dialogo competitivo, un altro tema importante che s'intreccia pure con questo. Mi premeva dire che a noi serve moltissimo il confronto con gli enti locali e con le situazioni territoriali, perché le cose viste dall'amministrazione centrale sono completamente diverse dalle stesse cose, dagli stessi fenomeni visti dalla realtà locale. Personalmente quindi parteciperò a tutte le sessioni, sostanzialmente per apprendere, per raccogliere elementi e per integrare ancora di più quello che siamo riusciti a fare finora. Anche l'esperienza locale è sicuramente ricchissima, in queste cose, nello sforzo di riorganizzazione normativa che ho cercato di descrivervi. (*Applausi*)

## La specificità della Regione Valle d'Aosta

### Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Nell'impostazione che ci ha dato Karrer mi pare che la questione di fondo sia il documento di progetto, sia dal punto di vista urbanistico che dal punto di vista sociale, questo è il dato di fondo.

La domanda a voi amministratori, quindi, è come vedete voi la possibilità di costruire un documento di progetto che abbia attenzione anche ai risvolti sociali? Vi sottopongo solo una questione: avete presente TAV, Val di Susa, eccetera? Uno dei problemi a cui non si fa mai riferimento in quella vicenda, giusta o sbagliata che sia, adesso non è questo il punto, è che una persona che ha cinquant'anni non vedrà più la Valle a posto, viste quali sono le speranze di vita. Questo è un tema non secondario nella valutazione degli effetti, giusto o sbagliato che sia, ripeto.

La questione sull'aspettativa di vita che tu ponevi e i risvolti sociali va vista con molta attenzione. Il secondo profilo è quello di cui diceva or ora Enrico Seta, sul problema norme di principio/norme di dettaglio. Domando – lo vedremo nel dibattito –: voi amministratori preferireste norme di principio generali all'interno delle quali muoversi? O preferite invece un decalogo talmente stretto ma più tranquillizzante? Lo dico perché la questione va posta nella conflittualità politica: cioè, più c'è discrezionalità, più la conflittualità anche pretestuosa si può animare, naturalmente al fine di creare problemi come in genere accade nel dibattito fra maggioranza e opposizione.

Ora, su questa materia, la Valle d'Aosta ha una competenza specifica: avete visto nel programma che c'è un tema, il caso della Valle d'Aosta, su quale do subito la parola al professor Roberto Louvin che ci parlerà di questa specificità.

### Roberto Louvin

Presidente Commissione paritetica Stato-Regione – Regione Valle d'Aosta

Grazie a Luciano Violante e grazie al Presidente Viérin che con stretta complicità hanno voluto inserire questo piccolo approfondimento valdostano, uno sguardo non localistico ma radicato in questa realtà, della problematica che stiamo discutendo.

Vi accoglie una Regione molto particolare. A conti fatti, più della metà del Governo regionale è presente in questa sede ad ascoltare, così come un numero nutrito di consiglieri regionali è presente e partecipa alle vostre riflessioni, segno, questo, di una situazione compatta di questa Regione, nella quale la gerarchia, quella dislocazione verticale dei poteri, è abbastanza lontana.

Mi lascerete richiamare alcuni dati di assoluta eccezionalità di questa nostra Regione nel panorama nazionale, non solo dal punto di vista strettamente normativo. Il primo dato è che siamo in un territorio assolutamente unico: non conosco, infatti, altre Regioni in Europa che abbiano un'altitudine media di 2.200 metri, che concentrino soltanto in un decimo del loro territorio lo spazio obiettivamente occupabile (credo si dica, tecnicamente, "antropizzato") dalla loro comunità e che quindi abbiano da negoziare con uno scenario, con una cornice, anche di incomparabile bellezza, ma di complessità e di difficoltà ambientale.

Tra le difficoltà ambientali c'è il fatto che si mangia molto presto, dalle nostre parti, e siccome mi date la parola alle 13, cercherò di aggiungere anche un po' di concisione al mio intervento. Il secondo dato è che siamo in un ente particolare. La Regione infatti non è solo una Regione, ma essendo anche Provincia assomma due realtà: quella della potestà normativa, che dovrebbe essere più di lungo respiro, pianificatoria, e quella concreta, regolatoria, del territorio e anche, direi, pratica (amministrativa, operativa, di costruzione, di realizzazione di opere). Un modello di Regione quindi assolutamente unico e sconosciuto al resto d'Italia, dove questo *self government* valdostano non è sempre capito, forse perché esce molto asimmetricamente dagli schemi che ci sono più consueti.

La terza particolarità – e per noi è anche benefico che sia così, naturalmente – è che abbiamo dei poteri particolari, dei poteri normativi, una competenza esclusiva, non solo concorrente, nel governo del nostro territorio, in materia di urbanistica. Il nostro Statuto parla di "piani regolatori per località di particolare interesse turistico": in realtà abbiamo sempre considerato che tutta la nostra Valle d'Aosta fosse una realtà di particolare interesse turistico e la pianificazione territoriale è partita presto, in questa Regione, anche se con una storia molto strana, che ha avuto la premessa in un documento culturalmente interessantissimo. Parlo del Piano regolatore ispirato, voluto da Adriano Olivetti tra il 1936 e il 1939 e della legge di una Valle d'Aosta molto preoccupata del saccheggio di territorio in corso tra gli anni Cinquanta e gli anni Sessanta, che ha tentato di chiudere il recinto, imponendo dei vincoli e dichiarando addirittura tutto il territorio della Regione bellezza naturale, sottoponendolo ad autorizzazione, in un'evidente mancanza di sintonia con la Corte costituzionale che ha fatto sì che questa legge molto particolare fosse smantellata dalla Corte costituzionale nei suoi effetti. Il risultato lo vediamo soprattutto visivamente a Cervinia, con una costruzione che esce molto di linea dalla vocazione tradizionale del nostro territorio.

Siamo una Regione dagli organi (in senso amministrativo) particolari che sono tra l'altro anche dati da Sovrintendenze. Ne cito due: una che apparentemente potrebbe essere meno interessante ai fini del discorso urbanistico, è la Sovrintendenza agli studi, perché abbiamo una competenza in materia d'istruzione che ci permette anche di orientare la formazione dei giovani in questa Regione in modo particolare, con attenzione alle esigenze della trasformazione edilizia, ma soprattutto; l'altra è la Sovrintendenza alle antichità e belle arti. I beni culturali sono qui una materia non statale, ma assolutamente regionalizzata. Le funzioni ministeriali vengono svolte in buona sostanza dall'assessorato competente e il sovrintendente di nomina regionale ha tutte le competenze di tutela.

Vedete quindi anche qui una forma molto particolare e originale di compattezza amministrativa che ha dato buoni risultati.

Permettetemi di dire che i valdostani nel loro complesso – mancano anche qui delle eccezioni – hanno saputo fare buon uso di questa responsabilità amministrativa che hanno chiesto, rivendicato fortemente e conseguito tra il 1945 e il 1948. C'è quindi questa storia urbanistica particolare e ci sono dei meccanismi partecipativi. Mi permetto di ricordare, perché sono anche questi una pagina poco conosciuta della nostra Valle d'Aosta, che questa è l'unica Regione in Italia dove una legge sia stata approvata dal popolo. Per un ricorso governativo (la stessa pronuncia della Corte costituzionale è stata poi abrogata) questa è stata l'unica Regione nella quale la partecipazione popolare è arrivata ad esprimersi attraverso un voto legislativo, non solo abrogativo, ma di costruzione di una legge. Questa legge ha interessato un settore particolare dal quale vorrei cominciare nella seconda parte di questo intervento, perché da qualche parte bisogna iniziare questo pensiero nuovo, e credo che sia la parte dei rifiuti.

Noi abbiamo avuto questo referendum popolare propositivo legislativo tre anni fa, nel 2011, in cui è stata adottata una legge, a proposito del trattamento a caldo dei rifiuti. Non entriamo nel dettaglio, ma è importante sapere che il largo coinvolgimento di una popolazione ha fatto sì che ci fosse una decisione importante per il suo futuro dal punto di vista ambientale, quindi anche degli assetti territoriali, che è stata oggetto di partecipazione.

Dico di pensare ai rifiuti perché questa vicenda straordinariamente interessante a me ha fatto capire come noi dobbiamo cominciare a ripensare il territorio, evitando di rigettare su di esso delle esternalità negative come appunto quelle dei rifiuti, iniziando proprio da lì, dal non produrre il rifiuto, cioè dall'aver un circuito virtuoso del nostro vivere in comunità.

Qui siamo in un territorio ristretto e molto delicato, quindi occorre guardare a questa vicenda che è stata traumatica nella politica regionale, che è stata molto combattuta anche sotto il profilo tecnico (per le soluzioni messe in campo), come ad una vicenda da rielaborare culturalmente per capire che dobbiamo ripartire in un'altra direzione progettando la nostra vita in comune in questi spazi.

Tra l'altro – e mi fa piacere vedere la presenza ministeriale – per fare questo abbiamo spunti interessanti che inviterei tutti i giovani amministratori, specialmente i nostri, quelli valdostani, in particolare, a cogliere come momenti stimolanti. Vi invito ad andare a vedere un documento di cui si sta parlando per la verità piuttosto poco, che è il Collegato ambiente alla legge di stabilità, che sta transitando tra Camera e Senato, proprio in questi giorni (è radicato al Senato da pochi giorni).

Ci sono insomma cose molto interessanti che stanno maturando, anche nella legislazione statale, e che noi dobbiamo cogliere (me le sono annotate). Occorre attenzione verso i materiali post consumo, alla necessità di reinventare la nostra edilizia con l'uso di materiali già utilizzati (credo di non allontanarmi molto da quello che è stato detto dai colleghi poco fa). È una questione molto importante quella di non considerare più, anche per le opere pubbliche, l'offerta economicamente più vantaggiosa solo come offerta monetariamente più vantaggiosa.

Vedo l'occhio attento, in questo, del Presidente Marco Viérin, che essendo stato a lungo assessore alle opere pubbliche, si è spesso dovuto scontrare con questa problematica. Occorre considerare che un'opera pubblica può essere anche più costosa nel confronto tra varie offerte, ma se genera quelle virtuosità in termini di utilizzo delle risorse locali, e non consumo eccessivo di territorio, di risorsa locale, e anche di sviluppo di opportunità lavorative locali, può prevalere su altre offerte, magari monetariamente più vantaggiose, ma solo nel breve termine più utili, più convenienti per la comunità.

C'è poi la questione del sistema di remunerazione – l'espressione è molto difficile – dei servizi ecosistemici e ambientali. Io credo che si riferisca in particolare ai boschi e alle foreste: mi pare che sia un pensiero forse mutuato anche dal progetto di legge Borghi-Realacci che ha introdotto delle nozioni molto interessanti per la montagna, in particolare. Invito a dedicare un'attenzione specifica su questo profilo, come anche al fatto che proprio per le zone montane vi sia l'opportunità di sperimentare delle *oil free zone*, cioè, delle zone libere dal consumo di fossili.

La Valle d'Aosta è una Regione nella quale alcuni Comuni da tempo hanno drizzato le antenne e stanno lavorando bene sugli equilibri ambientali: il fatto che si aprano spiragli interessanti per sperimentazioni adeguate è un'altra cosa molto utile in questo senso.

Da ultima, ma fuori dal Collegato, cito la questione delle norme che riguardano i materiali da costruzione, questione che è già stata evocata. Signori: siamo una regione fatta di legno e di pietra. Ma il legno e la pietra non sono solo statici e quindi difficili da ricollocare, ma sono dei beni che hanno una valenza ambientale straordinariamente interessante, anche per le loro possibilità di recupero formidabili. Io credo che gli amministratori non dovrebbero aspettare le norme che vengono dall'alto, ma piuttosto dovrebbero inserire delle richieste, in materia sismica, per esempio, e in materia anche di opere pubbliche per rafforzare le filiere locali dal punto di vista anche lavorativo. Dovrebbero cioè chiedere e imporre che per determinate costruzioni vi sia utilizzo di beni prodotti nella Regione e partendo da materiali vivi o meno vivi, ma comunque recuperabili all'interno della Regione. Credo che in questo sia molto vivace il momento, siamo alla trasformazione dall'urbanistica classica in bio-urbanistica, quindi bisogna che lavoriamo proprio in concreto su materie interessanti.

Pensando ai rifiuti io mi permetto di suggerirvi di ascoltare la terra. Quando dico "ascoltare la terra" intendo ascoltare i bisogni anche di quella parte delle nostre comunità che abbiamo buttato fuori dalle città. Quando ero bambino c'erano ancora delle stalle nel centro della città di Aosta. Qui come altrove, l'agricoltura, gli orti, eccetera, sono stati progressivamente allontanati. Mi pare che avere una strategia, come ci è chiesto, di nuova urbanistica, debba obbligarci a riportare gli uomini e le donne che lavorano la terra al centro della discussione, in modo che dicano la loro: per avere gli spazi commerciali adeguati per i loro prodotti, per aiutarci a rinverdire, in senso anche produttivo, le nostre città. Mi pare che ci sia anche in questo l'idea di avere un'urbanistica meno cittadina. Il termine d'altra parte nasce da un concetto cittadino, quindi può sembrare un ossimoro, o addirittura una contraddizione; ma o riportiamo in campo queste forze sane, queste forze fondamentali della nostra società; oppure, avremo delle città sterili, delle città fondamentalmente morte.

La terza questione, e credo anche qui di avere orecchie attente dagli amministratori regionali soprattutto, e comunali, riguarda l'ascoltare l'acqua. Ci siamo dimenticati infatti della forza vitale dell'acqua, nel nostro territorio, e abbiamo pagato un tributo molto alto con l'alluvione del 2000, in Valle d'Aosta. Sappiamo cosa vuol dire convivere con un sistema idrico ad alta complessità, ma che è sempre stato gestito comunitariamente dal punto di vista delle reti irrigue in questa Regione. Cerchiamo quindi di non dimenticare.

A questo proposito, *In mezzo scorre il fiume* è un bellissimo film degli anni Novanta, con Brad Pitt, molti lo ricorderanno. Il film mette al centro l'idea della centralità del fiume, la necessità dell'ascolto del fiume come assolutamente centrale. "Il fiume sempre mi tormenta": finisce così questo film e anche il libro di Norman MacLean, un libro breve, e stupendo forse proprio perché breve, particolarmente interessante.

La Valle d'Aosta è una Regione che ha una storia dal punto di vista del modo di gestire, una storia di condivisione del bene comune. Abbiamo formato tutta la nostra economia e la nostra sopravvivenza in montagna attraverso consorzierie, latterie sociali, scuole di villaggio, gestione comunitaria del sistema irriguo, quindi ce l'abbiamo un po' nel DNA questo modo di operare. Noi crediamo che in questo momento ci siano segnali di risveglio interessanti in tutto il Paese.

Vi invito, se non l'avete già fatto, a prendere conoscenza del regolamento per la rigenerazione dei beni comuni di Bologna, città che fa da battistrada in questo. Ci ritrovo dei pensieri che sono da noi radicati negli statuti delle consorzierie già da secoli, ma è una traslazione moderna dell'idea che ci sono spazi comuni nelle città e che vanno ad essere al centro di operazioni di partenariato, non inteso – su questo vale la pena di dire solo una parola – solo come rapporto tra imprenditori soggetti forti, economicamente strutturati e un'amministrazione più o meno interessata e compiacente. Ma il partenariato deve essere tra pubblico, privato e comunità: secondo me c'è questa necessità di triangolare, di declinare diversamente questi rapporti contrattuali nella nuova urbanistica, che non tagli fuori la comunità e le sue partecipazioni attraverso strumenti che oggi si stanno affinando. Non è un caso che proprio ieri il Presidente francese Hollande che è alle strette, che è in forte difficoltà

anche per la realizzazione di grandi opere, di grandi infrastrutture, abbia detto che la via d'uscita sono i referendum e la partecipazione locale. Dobbiamo quindi assolutamente riportare in campo la comunità e non lasciarla fuori.

Spero di non avervi annoiato troppo con queste mie parole. Mi permetto solo di dire, perché siamo in una Scuola per la democrazia, che la democrazia deve continuare ad avere un ethos ma anche un pathos, deve avere un po' di sentimento e di passione. Vi lascio solo, pro memoria, quattro righe di Bertolt Brecht, che mi paiono interessanti, da *Domande di un lettore operaio*. È un testo forse non tra i più conosciuti, ma sicuramente molto suggestivo: «Chi costruì Tebe dalle porte? Dentro i libri ci sono i nomi dei re. I re hanno trascinato quei blocchi di pietra? Babilonia, tante volte distrutta, chi altrettante la riedificò? In quali case di Lima lucente d'oro abitavano i costruttori?» Ma soprattutto, dice alla fine per Bertolt Brecht «dove andarono i muratori la sera che terminarono la Grande Muraglia?». Quindi, non solo un'urbanistica per gli urbanisti, non solo un'urbanistica per gli amministratori, ma un'urbanistica, direi, anche per il resto della comunità. (*Applausi*)

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Grazie, Roberto. Effettivamente, mi pare, quando discutiamo anche sui mezzi di comunicazione, che della democrazia si abbia una visione eccessivamente regolatoria, fatta di norme giuridiche, di regole, e così via, nel senso che resta in piedi se c'è un sentimento, se c'è un cuore, se c'è una passione, se c'è una spinta morale dentro la democrazia. Quindi, grazie per le cose che hai detto, Roberto. Mentre tu parlavi dell'utilizzo delle pietre, pensavo a quello che si faceva fino al Settecento, quando si spogliavano i templi e si costruivano gli edifici, cioè le colonne, eccetera. C'era una riutilizzazione, sostanzialmente, che evitava tutti i processi di scarto e i processi di deposito. Ma la cosa non sempre era felice.

Forse sapete che a Roma c'era un detto, *quod non fecerunt barbari, fecerunt Barberini*, perché i Barberini spogliarono praticamente tutti i templi che c'erano e costruirono le loro case con la base di quel materiale, tra l'altro strepitoso.

Abbiamo ora mezz'ora di tempo per poter affrontare alcune delle questioni, le altre le affronteremo nel seminario del pomeriggio, dopo la relazione di Galeone.

Oggi abbiamo messo a fuoco alcune questioni molto rilevanti, non solo queste ultime, le specificità valdostane di cui ci ha parlato Roberto Louvin, ma le due questioni sulle quali ho prima richiamato la vostra attenzione, a cominciare dal documento di progetto e le tante facce che deve avere. Domando: vi siete mai trovati di fronte a questa esigenza e se sì, come l'avete affrontata?

Il secondo punto sul quale ritorno è il tema che ha posto in uno dei suoi passaggi Enrico Seta, il tipo di legislazione: e quindi, norma di dettaglio, con grande discrezionalità e bassa tranquillità, a parte l'amministratore? Oppure, meglio una legislazione di dettaglio con zero discrezionalità e alta tranquillità (perché comunque c'è sempre la norma che difende il tipo di scelta fatta)?

Su queste due questioni vorrei sentire qualcuno di voi e poi sentiamo le risposte che daranno Karrer, Seta e Louvin.

## Enrico Seta

Responsabile Segreteria Tecnica del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Se posso aggiungere una cosa a quanto da lei detto da ultimo, il problema della norma di dettaglio è tipico di quello che diceva Francesco Karrer sul dialogo competitivo. Noi cioè abbiamo questo magnifico strumento che ci viene dal diritto europeo, che leggendo sulla carta disegna un'amministrazione ideale. Il problema è che questo dialogo competitivo così flessibile, che lascia l'amministrazione così libera, anche nella determinazione di tutto ciò che precede una gara d'appalto, da noi incontra difficoltà enormi, forse anche negli amministratori.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

A voi la parola.

## Ida Dhimgjini

Assessore alle politiche abitative del Comune di Livorno

Buongiorno a tutti. Ringrazio ovviamente il Presidente Violante e i relatori, e ringrazio per questa presenza e partecipazione, per me è la prima volta.

Nell'incontro di oggi si affronta una tematica cara a noi tutti e a me in particolar modo, dovendo io gestire, all'interno della realtà comunale di Livorno, il settore delle politiche abitative. Non m'intendo tantissimo, devo confessare, di urbanistica, però le politiche abitative uniscono profili prettamente tecnici e urbanistici, a principi, come ha ricordato più volte il Presidente Violante, anche sociali.

Brevemente, posso fornire un elemento di risposta alla prima domanda, cioè, se, come e quanto l'elemento sociale può essere importante e rilevante nell'ambito di una pianificazione anche urbanistica. Oggi in realtà il discorso ci ha consentito di parlare di progettualità, di azione pubblica integrata, di documento di progetto, di destinazioni d'uso, quindi anche di destinazione d'uso temporanea e di aspetti ambientali. La mia risposta non può che essere positiva in termini cioè, di attenzione a quando si costruisce, ma di attenzione soprattutto ai bisogni sociali che, come oggi si sa, sono profondamente mutati.

Una realtà che posso portare ad esempio è quella dell'ultimo protocollo d'intesa, sottoscritto appunto all'interno della realtà comunale di Livorno che fa riferimento all'abitare sociale. Questo protocollo d'intesa condivide un percorso formale di accompagnamento all'abitazione, cioè, un presupposto dell'attuale amministrazione e dell'indirizzo programmatico anche politico: mi riferisco, faccio un esempio, al diritto alla casa, perché è quello che conosco meglio, e che non è tanto un punto di arrivo, quanto dovrebbe essere un punto di partenza.

Tale diritto si è ravvisato grazie anche allo strumento attuale della legge regionale 1996 della Toscana, ma che sarà a breve rivista, perché anche l'assessore Saccardi ha riconosciuto che non si può più pensare di costruire del nuovo, quando già sul territorio abbiamo a disposizione degli strumenti. L'elemento del terzo settore, il volontariato, si aggiunge a tutte le realtà che consentono un accompagnamento, a trecentosessanta gradi, quindi non tanto unicamente e solamente sotto l'aspetto formale e concreto dell'abitare, ma anche sotto l'aspetto della gestione dell'abitazione stessa, ha ripercussioni inevitabilmente sulla gestione e sulla *governance* del territorio. Quindi, la mia risposta è sicuramente positiva. Questo è il senso verso il quale sta andando anche il Comune di Livorno. Auspichiamo che anche la legislazione d'indirizzo possa recepire queste problematiche.

Il dottor Seta, però, se posso permettermi e se egli mi consente, prima ci ha rivolto un invito finalizzato a rappresentare una realtà comunale. Io sento l'urgenza di rappresentarle questo aspetto problematico: quando si fa riferimento al patrimonio, quindi al demanio pubblico, questo problema secondo me va trattato non solo a livello comunale, ma anche a livello regionale e a livello di legislazione più alto. Ci si rende conto che per poter gestire il territorio in maniera conforme al tessuto normativo, ma rispondendo anche ai nuovi disagi sociali che purtroppo aumentano e si diversificano sempre più, probabilmente quel fondo al quale lei faceva riferimento, le risorse, quindi l'elemento delle risorse, il Comune di Livorno saprebbe come utilizzarlo. Questo glielo dico perché ho riscontrato con profondo dispiacere che quando ci troviamo a gestire la politica abitativa, rischiamo di veder succedere quello che sta succedendo oggi a Milano, a Roma.

Quando si applica il decreto Lupi, la legge n. 80/2014, si dice no alle occupazioni abusive, però come amministratore, proprio perché c'è un disagio sociale di fondo che ormai è drastico ed è esponenziale, non posso che dire che una politica del territorio deve essere anche quella di consentire una rapida assegnazione, in questo caso di un immobile, ovviamente al soggetto assegnatario.

Chi è senza titolo, per converso, non può e non ha diritto formalmente a partecipare alle attuali procedure di aggiudicazione di alloggi ERP. Il Comune di Livorno ha i dati relativi alle domande che vengono fatte dagli assegnatari ERP (la questione del non ERP è diversa). Lei mi faceva un invito che io ho accolto ben volentieri, anzi, la ringrazio, perché le devo dire che siamo sì amministratori che applicano la legge, però, siccome il diritto è anche vivente, ci rendiamo conto che di fronte a certe problematiche il cittadino reclama sempre di più un diritto all'abitare che ovviamente, a mio avviso, deve anche provvedere e pensare a nuove forme. Questo perché, come avete benissimo detto, vi è anche una progettualità dell'uomo, una progettualità del bisogno, se meglio posso dire.

Vengo brevemente alla seconda domanda, per la quale credo di aver già risposto. Essendo io anche giurista, non posso che credere e avere fede nello strumento legislativo che applichiamo tutti i giorni. Da avvocato, però, dico sì, sia pure con rammarico, a un documento che sia rigido, cioè, sì a una rigidità in termini di una formalità che consenta al cittadino stesso di capire quali strumenti l'amministrazione comunale offre, e tali strumenti devono essere rispettati. Ci rendiamo conto però che in alcuni casi lo strumento legislativo necessita anche di una certa elasticità.

Termino con un ultimo esempio: l'amministrazione comunale da me qui oggi rappresentata si è fatta carico di un grande problema, quello delle occupazioni abusive pregresse. Avendo un confronto con la Regione, ho detto: sì, va bene, c'è il nuovo strumento, c'è l'articolo 5, io stessa l'ho applicato, quindi no agli allacci, anzi, chiedo l'annullamento dei contratti nei confronti dell'ente gestore. Però mi sono anche domandata, proprio perché oggi si parla di democrazia, di dialogo e di politica come cooperazione e collaborazione, come posso trovare una soluzione ai problemi precedenti, che sono ovviamente frutto delle problematiche di una crisi economica, ma anche sociale e culturale, perché c'è anche quella.

Noi attualmente stiamo pensando, gliel'ho riportato come esempio, allo strumento della declassificazione – qui entra in campo uno strumento urbanistico – di un immobile, ai sensi dell'articolo 17 della legge regionale, che attualmente ci consentirebbe di trovare una soluzione e quindi di far rientrare a titolo di utilizzo temporaneo (sottolineo, utilizzo temporaneo) le situazioni pregresse di chi non ha operato nell'illegalità e degli stessi che desiderano entrare in un contenuto normativo. Questo l'ho riportato come esempio per dimostrare la mia massima disponibilità, fiducia e fedeltà nei confronti del testo normativo, però anche di un testo che se si conosce, se si maneggia e se si adegua alla realtà quotidiana che viviamo, può benissimo trovare soluzioni anche ai casi sociali.

Vi ringrazio di nuovo. *(Applausi)*

## *Alessio Pascucci*

Sindaco del Comune di Cerveteri

Buongiorno. Oltre ad essere Sindaco della città di Cerveteri, ho mantenuto nelle mie mani anche la delega all'urbanistica. Tra l'altro, in quanto Vice Presidente dell'Associazione Città e Siti UNESCO, ho anche una serie di problematiche che alcune città come la nostra, che ospitano un sito UNESCO, non trovano poi conforto nella normativa.

In questo momento però vorrei concentrarmi più sull'aspetto meramente comunale e fare una considerazione (cercherò di essere velocissimo). Prima di tutto, ovviamente, vi ringrazio per questa esperienza e per questa opportunità. Anche per me è la prima volta che partecipo a questa Scuola, benché la conoscessi. Il dibattito mi sembra molto interessante perché spesso l'amministrazione quotidiana ci impedisce di confrontarci su temi che non siano quelli dell'emergenza.

Questo è uno dei problemi: noi viviamo in un territorio, credo che questo appartenga a tanti Sindaci e quindi non è il caso specifico della mia città, per cui da una parte viviamo un'emergenza quotidiana, dovuta forse anche a una mala gestione, a un diverso concetto di gestione del territorio degli anni passati; dall'altra, abbiamo un territorio fortemente compromesso e sentiamo l'esigenza di ricucire un certo tipo di periferia, ricucirla anche portando semplicemente dei servizi che magari non ci sono. Per esempio, nella mia città, un quarto degli abitanti (parliamo di una città di circa 40.000

residenti) vive in zone sparse, in zone di campagna, che quindi non sono interessati da fenomeni di urbanizzazione corretta, in termini di gestione, ad esempio, delle acque, o anche semplicemente di pubblica illuminazione.

Ora, cosa succede, quale sfida ci troviamo ad affrontare? Il problema che ci troviamo ad affrontare è la mancanza di risorse economiche. Siamo un Comune molto ricco, ma che per i noti problemi del patto di stabilità non può spendere, quindi ci troviamo di fronte alla mancanza di risorse o di capacità di spesa: la problematica è quella di affrontare delle emergenze che sono quotidiane. Mentre venivo in Valle d'Aosta, la mia città è stata interessata da un fenomeno alluvionale, quindi abbiamo un'emergenza contingente.

Ebbene, non riusciamo a fare pianificazione e viviamo un duplice problema: in primo luogo tentiamo sempre di più di attuare strumenti concertati con il privato, quindi cerchiamo di demandare al privato, magari con un'urbanistica contrattata, con un piano integrato, la realizzazione di servizi essenziali nella nostra città, che non ci sono. Ci sentiamo quasi costretti a fare delle scelte – per cui siamo combattuti, ci pensiamo, ci rallentiamo – che non sono quelle che avremmo fatto nel nostro territorio. Non potendo noi realizzare le opere, magari ci sentiamo in dovere di trovare accordi con soggetti terzi, e questo necessariamente comporta un consumo di suolo. Questo è il primo quesito, cioè come la tempistica e la mancanza di risorse ci può portare a pianificare veramente.

In secondo luogo, la pianificazione territoriale di cui avremmo bisogno, soprattutto nelle zone da ricucire, richiede spesso una tempistica, proprio per la normativa del nostro Stato, che supera di gran lunga l'esperienza amministrativa di una Giunta comunale. Questo comporta due effetti: il primo è che non sappiamo, visto che non c'è sempre la cultura della continuità, se il percorso che abbiamo avviato non verrà poi interrotto o ripianificato da altri. In secondo luogo, abbiamo anche spesso l'esigenza di doverci occupare di questioni contingenti, come dicevo prima, emergenziali, che ci fanno quasi mettere in secondo piano la pianificazione.

Il problema quindi è che entriamo nel Comune con l'obiettivo di pianificare, sapendo che quello è l'obiettivo primario, ma poi, presi dalle esigenze e dai vincoli, veniamo portati altrove, con non poca frustrazione. Quindi, anche se la risposta alla domanda non so se sono in grado di darla, l'osservazione è che avremmo bisogno sicuramente di strumenti chiari, anche se una norma forse anche un po' più stringente, mi sento di dire, magari in disaccordo con tanti miei colleghi. Ad esempio, in urbanistica, spesso ci troviamo ad affrontare questioni che hanno uno strumento specifico, ma non sempre i nostri stessi funzionari sono in grado di applicarlo, quindi servirebbe magari una varietà di strumenti quanto più possibile chiara. La seconda cosa è capire come gestire la pianificazione del territorio, la sua lungimiranza e anche la sua esigenza di tempi, con quelle che poi in realtà sono le emergenze contingenti che ci troviamo ad affrontare tutti i giorni. Grazie. *(Applausi)*

## *Marco Tartari*

Consigliere del Comune di Verbania

Buongiorno, sono Presidente della Commissione urbanistica e vi ringrazio per l'opportunità, perché eletto da cinque mesi, approfondire questi temi è per me un'occasione straordinaria. Provo a partire dalle due domande che sono state poste: cercherò di fare due ragionamenti, soprattutto localizzandoli sul territorio della mia città, la città di Verbania, sul lago Maggiore, che è localizzata qui vicino, in linea d'aria, ma ci vogliono due ore per arrivarci, facendo il giro fino a Santhià e poi risalendo.

I problemi che Louvin raccontava e descriveva prima, la gestione territoriale dei Comuni e delle aree di montagna, alla quale nel nostro contesto si aggiunge anche un'area lacustre e confinante a livello internazionale con la Svizzera, sono problemi comuni tra le realtà, penso, in tutto il Paese, dal nord fino al sud Italia.

Mi è piaciuto molto l'intervento che ha fatto Louvin, proprio perché mi ritrovo assolutamente su alcuni temi, su alcune questioni che sono state affrontate. Mi collego poi anche alla domanda posta da Seta, cioè, di fare degli esempi concreti del territorio, e arrivo al dunque. Quando si parla di

urbanizzazione, la prima cosa che mi viene in mente della mia città è la “disurbanizzazione”, quindi la mancata urbanizzazione rispetto ai temi che ha affrontato adesso il Sindaco che è intervenuto prima di me. La “disurbanizzazione” si genera perché mancano nella progettazione due fattori fondamentali: la gestione dei costi e la gestione del tempo, quello che diceva lei, e che in termini ingegneristici – io sono ingegnere informatico, però conosco bene come funziona il *project management* – sono due questioni chiave; la terza è l’obiettivo che si vuole raggiungere, quindi obiettivi, tempi e costi. È chiaro che nel momento di urgenza si genera “disurbanizzazione”, proprio perché due fattori fondamentali, i tempi, quindi l’urgenza e i costi, la mancanza di finanziamento, se non quello privato che però è speculativo, perché è di natura esclusivamente privata e quindi di interesse, portano alla generazione di progetti.

Porto un caso specifico: per chi ha approfondito temi di teatro e quindi di sviluppo culturale nel nostro Paese, nella nostra città, sa che con un fondo europeo è stato costruito un teatro sulle rive del lago, nel contesto urbanistico di un’area vicino ad una villa bellissima, sul lago. È stato costruito un mostro di cemento che purtroppo, dal punto di vista urbanistico è assolutamente decontestualizzato. Questo è l’esempio che portavo a Seta, e arrivo a dare le risposte, per essere breve, dei problemi che ci venivano posti. Insomma, è meglio avere – rispondo alla prima e alla seconda domanda – una legislazione che sia di principio, oppure una legislazione tecnica?

Non da politico, ma da politicante quale sono da qualche anno, mi piacerebbe molto affrontare e gestire leggi solamente di principio, perché ci sguazzo, mi divertono e sono la mia passione. Dopodiché, affrontando il tema da Presidente della Commissione urbanistica, l’introduzione degli standard che venivano citati sono sicuramente strumenti utili ma, e mi ricollego al Sindaco di prima, il tecnicismo e quindi la mancanza di chiarezza aggiunti alla legge Bassanini che determina per il dirigente certe libertà forti di decisione, diventa uno strumento che blocca, secondo me, in qualche modo, anche la possibilità di chi fa politica, di chi amministra, di scegliere quello che vuole fare, quello che vuole sviluppare nella propria città, nel proprio territorio.

Quindi, l’ideale sarebbe avere leggi chiare, com’era stato detto, caratterizzate da forti punti di principio sui quali si può aprire anche il dibattito e la discussione politica, che determina una progressione di standard che vanno a sviluppare il miglioramento, e non, come accade molto spesso, che la complicazione della norma porta a un deterioramento dello sviluppo urbano. Quindi, la risposta che darei è a metà tra le questioni di principio, ma basata su questioni tecniche.

Quanto, invece, alla questione se l’elemento sociale nella progettazione è fondamentale, direi assolutamente sì, proprio perché, come diceva Karrer prima (mi è piaciuto molto il suo intervento), bisogna considerare gli aspetti sia globali che locali sui nostri territori. Per esempio, anche Verbania è una città, turisticamente parlando, molto importante, con un milione di presenze all’anno. È una città di 30.000 abitanti che ha un milione di turisti, quindi potete immaginare il rapporto anche d’interesse globale, di seconde case, e invece l’attuazione locale, di vita per tutti i cittadini, quindi scuole, uffici, ospedali. È un rapporto molto importante, lo ringrazio per questo elemento.

Chiudo su un tema che chi si occupa di territorio di montagna sicuramente comprende facilmente: l’abbandono del patrimonio immobiliare montano. È un elemento che il progetto Borghi-Realacci riprende (tra l’altro, essendo Borghi un parlamentare del mio territorio, ho avuto modo di leggerlo qualche tempo fa e di approfondirlo).

L’abbandono delle montagne, per dirla in parole povere, costituisce un lascito, una frammentazione del patrimonio immobiliare che va assolutamente riqualificato e sfruttato, anziché costruire il nuovo, favorendo quindi il riuso e la valorizzazione dei territori che qui in Valle d’Aosta sono stati attuati molto bene, almeno secondo la mia esperienza di turista. Sarebbe importante che queste azioni fossero acquisite e diventassero competenza anche degli uffici dei ministeri perché fosse imposta – uso una parola forte –, prima di costruire del nuovo, la valorizzazione dell’esistente. Rischiamo di avere paesi completamente abbandonati, che non hanno neanche la possibilità di svilupparsi perché non c’è più interesse alcuno, né privato, né pubblico. Rischiamo di ritrovarci un patrimonio immobiliare che cade a pezzi, e di occupare suolo ancora libero, che poi, una volta purtroppo occupato, non si va più a ripristinare.

Questo quindi è un tema fondamentale. Porto l’ultima esperienza: in alcuni Comuni di montagna, laddove interi paesi erano stati abbandonati, dall’amministrazione pubblica sono stati sviluppati dei progetti affinché le abitazioni fossero collegate insieme tra loro in una struttura di albergo diffuso (si chiama così), valorizzando e trasformando le abitazioni esistenti in strutture ricettive. Questa secondo me è un’esperienza che si potrebbe attuare in diverse località del territorio italiano, visto che la nostra ambizione e la nostra identità è sempre più quella di essere un Paese turistico. *(Applausi)*

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Direi che c’è tempo per un’altra domanda, prima che il calo degli zuccheri pregiudichi l’efficienza del prosieguo dei lavori. Poi darei rapidamente la parola a loro, tanto i temi saranno ripresi nei seminari: avremo due ore di tempo per poterne discutere.

### *Fulvio Gallenca*

Sindaco del Comune di Foglizzo

Sono il Sindaco di un Comune di duemila abitanti in provincia di Torino.

Mi riallaccio in gran parte agli ultimi due interventi, rispondendo alla seconda domanda su norme di principio o norme più puntuali. Su questo vorrei portare un contributo, in quanto sono libero professionista, sono un ingegnere civile. A proposito di sperimentare le norme nella pratica, sarebbero molto più utili da parte di chi poi deve utilizzarle sul campo e nel lavoro, delle norme puntuali.

Purtroppo, le norme di principio lasciano spazio a interpretazioni, anche positive e a maggiore possibilità di svilupparle. La realtà concreta, però, come può essere quella dei piccoli Comuni (gran parte degli amministratori qua presenti arrivano da piccoli Comuni) è che si finisce per trovarsi in balia di uffici tecnici e interpretazioni, infatti, spesso mancano circolari e interpretazioni univoche delle norme. Adesso faccio lo strutturista: prima si è parlato di norme tecniche delle costruzioni. La pratica lavorativa si riduce poi nel cercare di interpretare, non dovrei dirlo, quasi aggirare le richieste di adeguamento antisismico, quindi si estende l’intervento locale ai casi più improbabili.

Purtroppo, per quanto sia più bella, passatemi il termine semplicistico, una norma di carattere generale, il carattere puntuale in realtà è quello che da parte di chi deve applicare le norme sarebbe richiesto, tutelerebbe sia le parti dagli uffici tecnici che devono fare applicare le norme urbanistiche ed edilizie, sia coloro che poi le devono applicare dall’altra parte, mentre in realtà si ha un continuo scontro fra professionisti che cercano non di aggirarle, ma di interpretarle nella maniera più larga possibile, e uffici tecnici che cercano di tutelarsi.

Si passa da un Comune all’altro, e a cinque chilometri di distanza si hanno interpretazioni completamente diverse, per non parlare di un’altra problematica, che arriva in Conferenza Stato-Regioni, e cioè se possa essere giusto o no dare libertà di legislazione su determinati temi a livello regionale. Questo avviene per l’urbanistica e per la parte energetica, e ultimamente sembra che ad esempio su questi temi si cerchi di nuovo di limitare delle autonomie regionali. In un mondo in cui ai professionisti viene detto addirittura di guardare all’estero, come campo di lavoro, in realtà ci si ritrova a scontrarsi con norme differenti, e a venti chilometri di distanza, quando si va in un’altra Regione, ci si ritrova in mondi completamente diversi. Questa è la realtà.

Un’ultimissima cosa: c’è stato l’invito a confrontarci con voi, a dare il contributo, come amministratori. Ne approfitterò, come penso anche altri, a farlo “dal basso”, vediamo come vengono applicate le norme, ci confronteremo con chi invece le norme le fa. Su questo devo lamentare, ma forse è una colpa veramente dei piccoli Comuni, che spesso non si sa come arrivare a portare il proprio contributo, le proprie osservazioni. Poi magari è una colpa, come dico, dei piccoli Comuni, ma secondo me in un mondo di enti spezzettati, vedo che si può passare dagli ordini, si può passare

attraverso il partito, si può passare attraverso le Commissioni e i propri rappresentanti, e poi tante volte non si sa veramente come far arrivare la propria osservazione. A volte, lo vedo, ci sarebbero osservazioni banali sul testo unico, su altre normative, che purtroppo non si sa veramente a chi sottoporre. (*Applausi*)

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Ora chiediamo delle brevi valutazioni ai nostri relatori, invitandoli a stare nei tre minuti.

### *Roberto Louvin*

Presidente Commissione paritetica Stato-Regione – Regione Valle d'Aosta

Due paradossi soltanto per reagire a questi ottimi interventi. Il primo è che diversamente dall'assessore di Livorno io non ho più fede nella legge, ma ne ho molta di più nel diritto: gli anglosassoni usano il termine *law* per indicare il diritto; la legge in senso formale ha fatto grandi prodigi nell'Ottocento, e secondo me anche molti danni nel Novecento.

Oggi dobbiamo liberarci un po' dal condizionamento legislativo e dare forza, ordinare correttamente gli strumenti di *soft law* e il contrattualismo, soprattutto nello sviluppo dei territori. Secondo me è una linea sulla quale bisogna orientarsi: noi dobbiamo tutti perdere questa sudditanza nei confronti del dato formale della legge e riuscire a costruire un ordinamento giuridico vivo, che operi in altro modo. È una cosa difficile, soprattutto per chi è giurista, anch'io insegno diritto, l'ho praticato nelle aule di tribunale: siamo molto aggrappati al dato formale, ma questo non fa bene alle realtà che trattiamo. Il medico deve saper distinguere a volte fra teoria e reazione pratica, e anche noi dobbiamo cercare di farlo.

La seconda osservazione altrettanto paradossale è che anche la conservazione che è stata sottolineata come dato positivo della nostra politica urbanistica di montagna, dell'esistente, la nostra grandissima ristrutturazione (mi piace questo dialogo tra vicini, con la vallata adiacente) è un pensiero sul quale credo che oggi dovremmo riflettere. Noi abbiamo ingessato moltissimo le nostre abitazioni, abbiamo conservato non solo quelle che avevano un grandissimo pregio, storico, documentale, ma abbiamo anche acquisito una forma di sudditanza psicologica rispetto all'esistente (mantenere il muro eccetera).

Oggi siamo in una rivoluzione di civiltà, di organizzazione degli spazi abitativi, di ecosostenibilità che secondo me dovrebbe imporre scelte diverse, anche rispetto all'esistente. Forse questa idea della ristrutturazione dovrebbe essere un po' più profonda, un po' più intensa e dovremmo dotarci di strumenti in questo senso. Il nostro apparato normativo è un apparato molto pesante che impone – abbiamo sentito anche un ingegnere, poco fa, che ce lo ricordava – molta osservanza di dati formali e poca partenza dal bisogno reale di vita, dalla sostenibilità, dalla durata, dall'elasticità, dalla trasformabilità successiva degli immobili, eccetera.

Credo quindi che si debba ripensare anche il nostro rapporto con la montagna. Sappiamo che interi borghi di montagna nella vostra regione, tra l'altro, vengono messi in vendita e la cosa è semplicemente drammatica. Qui la realtà è diversa perché c'è stata una grossa pressione economica di tipo turistico, d'investimento nella seconda casa, eccetera, ma siamo in una fase nella quale quest'onda è finita. Noi viviamo oggi una fase di trapasso nella nostra urbanistica, nell'edilizia regionale, perché la spinta costante di cinquant'anni di continua crescita degli investimenti si è ormai esaurita, quindi entriamo nella fase nella quale la famiglia valdostana si guarda intorno e dice: che bello, papà ha ristrutturato la casa, io ci ho fatto un piano in più e adesso non riusciamo a mantenercela perché la tassazione diventa eccessiva, perché dovremmo rifare il tetto, perché dobbiamo mettere i serramenti doppi, perché dobbiamo rifare l'impianto di riscaldamento, eccetera.

Siamo quindi in una fase nella quale è bene che le amministrazioni pubbliche accompagnino e non sovraccarichino normativamente, ma aprano delle strade nuove. Grazie.

### *Enrico Seta*

Responsabile Segreteria Tecnica del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Grazie per gli interventi, molto stimolanti. Sicuramente sono state poste delle questioni che ritorneranno. Ne cito un paio: una molto acuta è stata posta dal Sindaco di Cerveteri. Il consumo di suolo è una necessità, a volte, per i Comuni, per rispondere alla crisi finanziaria. Questo è un dilemma importante: dovremmo secondo me lavorare su questo, serve anche al legislatore nazionale per mettere a punto certe norme.

Ma c'è un altro tema strategico importante, che mi fa piacere ritrovare a livello locale, con la stessa acutezza con cui lo sentiamo a livello nazionale: parlo del rapporto fra amministrazione e politica, cioè, dov'è la scelta politica, di fronte ad un'amministrazione? Li richiamo solamente, mi sembrano temi su cui necessariamente torneremo. Secondo me, merita un piccolo approfondimento la domanda posta dal Presidente Violante sul documento di progetto e vorrei sentire Francesco, su questo, perché a mio parere non è semplicemente una generica sensibilità alle esigenze sociali: quale amministratore del resto non è sensibile alle esigenze sociali?

Qui il problema è quale struttura diamo a queste esigenze sociali, come le interpretiamo, con quali strumenti amministrativi. Noi siamo poveri, da questo punto di vista. Gli studi di fattibilità sono dei documenti che esistono nell'esperienza, ma sono umiliati rispetto alla loro finalità. Quindi, siamo tutti sensibili alle esigenze sociali, che però hanno un piccolo difetto: possono anche essere interpretate in un modo molto soggettivo. Come portiamo invece su un piano più strutturato, oggettivo questo lavoro che deve precedere l'opera?

Infine, un'ultima cosa su cui sicuramente torneremo è quella, molto paradossale, posta nell'ultimo intervento: le norme tecniche noi le preferiamo perché in effetti ci danno, ed è molto sincera, questa ammissione, però poi se queste norme tecniche non rispondono alle nostre esigenze, le eludiamo. È molto divertente e molto simpatico quanto è stato detto, è una rappresentazione della verità. In realtà, la norma di dettaglio che per consentirti di sopravvivere non può che essere elusa, è una norma di dettaglio fatta male. La norma di principio che ci lascia liberi e non ci dà una guida, un indennizzo, è anche quella una norma di principio fatta male.

### *Francesco Karrer*

Professore ordinario di Urbanistica – Università degli Studi di Roma "La Sapienza", già Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

In tre minuti provo a riassumere le questioni che sono state poste; Enrico me ne ha suggerita un'altra, adesso. Sulla prima questione, quella proprio delle norme tecniche, il punto, a mio modo di vedere, è di capire il senso della norma tecnica, quando è comunque di emanazione legislativa, perché nel nostro ordinamento questo accade, e quando invece è una buona pratica. Questo è il grande discrimine.

Sicuramente il nostro Paese è troppo pieno di norme tecniche che derivano da leggi e poco da buone pratiche, quando invece sapete che a livello internazionale la tendenza è esattamente contraria. Quindi, quel tema di cui si diceva poc'anzi della *soft law*, proprio da questo punto di vista diventa essenziale. Una norma tecnica che impiega quattro, cinque anni per essere costruita, è un blocco al mercato, un blocco all'innovazione, un blocco alla crescita. La norma tecnica non è mai neutrale rispetto al mercato. Non a caso, c'è un gioco delle *lobby* per la costruzione della norma tecnica.

Fra l'altro, lo dico ai tecnici, la norma tecnica, di fronte a eventi calamitosi non mette al riparo il progettista. È inutile che io racconti al giudice penale, di fronte a un evento calamitoso, che ho applicato la norma tecnica: non mi mette al riparo. Allora, dato che non mi mette più al riparo, perché invece deve avere tutte quelle difficoltà e non ritornare a com'era un tempo, alla regola d'arte piuttosto che alla norma? Costruito a norma o costruito a regola d'arte? Un tempo era costruito a regola d'arte, non era costruito a norma, quindi questo è un tema importante.

La seconda questione presente in molte domande è la questione della densità insediativa: bassa, alta, lo *sprawl*, la seconda casa? Il punto di domanda è: esistono virtuosità che sono proprie della media e alta densità? Dell'altissima no, perché quando l'altissima è effettivamente tale rompe gli equilibri ambientali. Non sono vere le storie che si raccontano che l'alta densità è assolutamente virtuosa in sé, così come non sono vere le cose che si raccontano sulla negatività della bassa densità. La bassa densità ha delle sue virtuosità molto rilevanti, tra l'altro, proprio dal punto di vista dell'utilizzo delle forme alternative, ad esempio, in termini energetici oppure di gestione dei rifiuti.

Paradossalmente sono molto più favorevoli quelle che non la densità alta, quindi, tutto questo tema sulla demonizzazione dello *sprawl*, eccetera, ha dei fondamenti ma anche degli eccessi di ideologia. La questione infatti è quanto di quello *sprawl* è frutto del fatto che il Piano regolatore, lo strumento urbanistico in generale non ha colto le diverse domande e ha costretto a quel tipo di risposta? Molto spesso, quel tipo d'insediamento è la risposta al fatto che non si erano capiti i moduli d'investimento medi o comunque ricorrenti all'interno del pacchetto domande, e quindi non hanno trovato risposta nell'area del piano, e hanno trovato risposta in quei meccanismi, a volte addirittura in forma patologica, come l'illegalità, ma derivano molto spesso dal fatto che non c'è stata capacità di comprendere tutti i segmenti di domanda e di dargli risposta.

Quando faccio il ragionamento sui segmenti di domanda ci metto anche l'autocostruzione, oramai, cioè, tutti i segmenti di domanda, non soltanto l'appartamento a cinque stelle, ma anche quello – e vengo alla terza questione – temporaneo. Questo è uno dei punti fondamentali che oggi il mondo occidentale si trova a dover affrontare: il connubio, il gioco, che non è sempre favorevole, ma che molto spesso è un contrasto tra la temporalità e la dotazione delle risorse. Le temporalità urbane, oggi, in presenza di dotazioni di risorse scarse ci portano ad una nuova forma di urbanistica, ad un'urbanistica *shrinking*, ad un'urbanistica del temporaneo, quando invece siamo abituati all'urbanistica del permanente, del totale eccetera.

Ancora una piccola questione, relativamente al tema che era stato sollevato anche da Enrico, poc'anzi, su come si declina il meccanismo finalità, obiettivi e quindi che cos'è il documento di progetto. Il documento di progetto è il quaderno di bordo di un'operazione, è esattamente la traduzione di una finalità generale in obiettivo tecnicamente perseguibile. E qui c'è il problema morale, etico – uso proprio questa espressione – del progettista, del RUP, del Responsabile del procedimento, nei confronti della committenza politica.

È un problema veramente rilevante, ma che fa parte implicitamente delle responsabilità del RUP, perché siamo tutti d'accordo nel dire città felice, ma io chiedo come, con quante abitazioni, a chi le destiniamo, su quale suolo andiamo ad investire. Quale suolo recuperiamo del suolo già investito? Con quali risorse? Diventa fondamentale quel momento, perché è un momento in cui effettivamente le finalità generali diventano obiettivi tecnicamente perseguibili, che è cosa ben diversa dal parlare di questioni di ordine generale, sulle quali siamo sicuramente tutti d'accordo.

Purtroppo è un problema di decisionalità. È chiaro che lì c'è un problema di decisione politica che crea le difficoltà che conosciamo, però è anche un problema del tecnico, del RUP, di non assecondare troppo. Ma deve essere effettivamente l'amministrazione che mette in guardia e dice che questa cosa non si può fare così, che così non è perseguibile, ma che è perseguibile in un altro modo e con quale percentuale di successo. Altrimenti, appunto, si creano più aspettative di quante sono le possibilità che abbiamo di risolvere il problema.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Sospendiamo brevemente i lavori.

### (Interruzione dei lavori)

## Nuove procedure per i Comuni in tema di lavori pubblici e di risorse finanziarie

### Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Cominciamo la seconda parte della giornata.

Le due conversazioni saranno ora tenute da Pierciro Galeone e Francesca Ottavi. La discussione sarà seguita da Sandro Palanza. Alle 17 seguirà un *coffee break* rapido e sobrio. Alle 17.15 ci sarà un seminario complessivo che sarà coordinato da Sandro Palanza, Enrico Seta e Francesca Ottavi.

### Pierciro Galeone

Direttore IFEL – Fondazione ANCI

Quello di quest'anno è veramente un bel tema, un tema complicato che per essere affrontato ha bisogno di vari elementi, a cominciare da idee nuove e adeguate. Poi c'è bisogno di regole che tutelino gli interessi pubblici, che rendano effettive le decisioni politiche, che cioè siano capaci di giungere a trasformare la realtà. Servono piani e programmi che siano innovativi, ma che siano anche dotati di fattibilità, di concretezza; e poi servono anche risorse per dare sostanza, per permettere a determinate operazioni di raggiungere un esito.

Ciò di cui vorrei parlarvi oggi sono soprattutto risorse e regole, che mi sembra d'aver capito sia il tema del pomeriggio. Vi parlerò di una serie di temi che in qualche modo circondano la questione principale che state dibattendo in queste giornate, ma che sono decisive perché queste politiche abbiano un buon esito.

Vi darei una sintesi della situazione finanziaria dei Comuni italiani, visto che ne siete amministratori, che è la seguente: dal 2008 al 2014, i Comuni hanno visto una riduzione delle loro risorse di 16 miliardi di euro; più di 8 derivano dal Patto di stabilità interno, dai vincoli alla spesa che sono posti all'Italia dal patto di stabilità europeo e che poi si ripercuotono anche su tutti i diversi comparti, compresi i Comuni (quindi, -8,5), più 7,5 miliardi di tagli ai trasferimenti. Sono cifre importanti, tenete conto che il peso dei Comuni in Italia sul debito complessivo è del 2,3 per cento. I Comuni contribuiscono al debito totale per il 2,3 per cento e il contributo alla spesa pubblica è del 7,8 per cento. Quindi è evidente che quello che c'è stato in questi anni è stato un contributo che i Comuni hanno dato al risanamento dei conti pubblici.

Nel 2013 il comparto dei Comuni ha un avanzo del 3,5 per cento, dovuto proprio alle norme del patto. Lo Stato ha invece un disavanzo dell'11,2. Dunque, c'è stato un processo di contributo del livello locale al risanamento delle finanze pubbliche.

Sugli investimenti questo ha avuto l'effetto più forte rispetto all'effetto sulla spesa corrente che è stata fermata ed è caduta, ma leggermente. Nel 2008 gli investimenti dei Comuni erano 14,7 miliardi; nel 2012, il dato definitivo che abbiamo è di 11,2. Abbiamo perso 3,4 miliardi di spese per investimenti, il 23 per cento, è la riduzione di un quarto degli investimenti a livello locale. Questo è il quadro complessivo: una carenza di risorse che, vi dico, permarrà.

Il livello comunale rimarrà con un deficit di risorse per investimenti. D'altra parte, tenete conto che complessivamente l'Italia, come altri Paesi europei, ha il 50 per cento della spesa pubblica sul PIL, un PIL che noi speriamo cresca, ma non crescerà tantissimo, e questo 50 per cento non è che qualcuno può pensare di ampliarlo. Siamo in una situazione in cui le risorse pubbliche si sono ridotte. Quello che si cercherà di fare è stabilizzarle, ma non andiamo incontro a periodi di abbondanza di risorse per investimenti. Questa è una prima cosa da tenere in conto. Poi ci sono differenze territoriali, ci sono Comuni che hanno situazioni migliori, entrate proprie più alte, ci sono Comuni del sud che invece hanno entrate proprie più basse: complessivamente quindi la situazione è caratterizzata dalle risorse ferme.

Un'altra cosa alla quale voglio che prestate attenzione perché siete amministratori, è una novità molto importante per l'anno prossimo, che riguarda il tema degli investimenti: sono le nuove norme

contabili. Forse anche negli altri Paesi sarà così, perché da noi prestiamo una grande attenzione ad alcune riforme sui rami alti, pensiamo che quelle cose trasformeranno chissà in che modo la nostra Repubblica. Poi ci sono delle cose delle quali non si accorge nessuno, che invece procedono, vanno avanti e che avranno un impatto fortissimo sulla vostra vita di amministratori.

L'armonizzazione delle regole contabili è una cosa importante. Noi l'abbiamo presentata, c'era la Ragioneria generale, un po' per difendersi, perché è un processo impegnativo per i Comuni, e tutti a dire che questo ce lo chiede l'Europa, perché quando abbiamo una cosa difficile da fare, diciamo che ce lo chiede l'Europa. In effetti, questo è vero, perché sono norme contabili cadute sullo Stato, che a sua volta lo Stato, che risponde verso l'Europa dell'insieme dei comparti, ha dovuto introdurre. Se prestate attenzione, secondo me ce lo chiederà anche l'Europa, ma un po' ce lo chiedono anche le nostre comunità e le amministrazioni, ce lo chiede la nostra vita amministrativa che ha bisogno di essere più chiara, più trasparente, e le norme contabili nuove tendono verso questo obiettivo.

Cosa fanno, nella sostanza? Tra i nemici che combattono il primo è la scarsa programmazione. Noi abbiamo, nella nostra contabilità comunale, un valore molto basso di tutti i documenti di programmazione pluriennale, quindi andiamo avanti esercizio per esercizio.

Quanto alla situazione passata, ragazzi, pensate che i bilanci preventivi dei Comuni sono due anni che si approvano a metà autunno, una cosa straordinaria! Due anni fa avevo letto sul giornale che la Svizzera stava approvando i bilanci preventivi proprio insieme all'Italia, solo che quello della Svizzera era il bilancio preventivo dell'anno successivo mentre noi stavamo approvando il bilancio preventivo dopo nove mesi.

È ovvio che una situazione del genere – dove parlare di programmazione diventa difficile – ce la dice lunga sugli anni che stiamo attraversando dal punto di vista dell'autonomia comunale. Un Comune che può approvare il preventivo a novembre vuol dire che non ha gli elementi per poter decidere. E questi elementi, chi glieli dà? Glieli dà il coordinamento della finanza pubblica, il che significa che sei l'ente periferico di un apparato centrale. Quello è il sintomo ancora più importante di tutto il resto. La cosa importante è dare più valore alla programmazione.

La seconda parte combatte due grandi elementi di confusione dei nostri bilanci che sono i residui attivi e i residui passivi. I residui attivi sono delle somme, delle entrate, non rimosse ma da incassare, che si portano avanti anno dopo anno. Cosa sia dentro alcuni Comuni è chiarissimo, sono entrate accertate, cosa sia in altri è molto meno chiaro, perché quando vedi storicamente i bilanci comunali e ti accorgi che anno dopo anno questi residui continuano ad andare avanti e non c'è la riscossione, ti accorgi che quello diventa un elemento di confusione.

Ma anche i residui attivi, cioè le somme che i Comuni avrebbero dovuto spendere e non spendono: anche questi residui attivi, e questo è molto importante per quanto riguarda le spese d'investimento, a volte vengono comunque iscritti, senza che ci siano effettivamente delle obbligazioni giuridiche, senza che veramente dal punto di vista giuridico ci sia un'obbligazione per la quale quei soldi debbano essere dati a qualcuno. Parliamo quindi di una programmazione pluriennale e della pulizia dei residui attivi e dei residui passivi.

Viene fatto quindi un piano perlomeno triennale che diventa autorizzatorio, e la cosa nuova è che a bilancio va fatta la registrazione nel momento in cui c'è l'obbligazione giuridica perfezionata, cioè, nel momento in cui giuridicamente devo dei soldi a qualcuno, o qualcuno deve dei soldi a me. Naturalmente, l'obbligazione giuridica può avere scadenza (nel nostro caso si tratta d'investimenti) negli anni successivi, per cui viene registrata e poi le scadenze vengono appostate, anno dopo anno.

Questo significa, sostanzialmente, che se c'è anche un efficace elemento finanziario, la competenza coincide con la cassa, cioè, ogni volta, esattamente quello che entra esce. Questo è un elemento importante e vi dico perché: primo, perché dà una grande importanza ai Consigli – su questo non so quanti ci hanno pensato – rispetto alle Giunte, perché se io ho un piano pluriennale che ha veramente un valore autorizzatorio e ho una registrazione di questa natura, a quel punto il Consiglio diventa importante perché può svolgere un controllo effettivo sul preventivo. Capite che la parte dei residui passivi dai quali pescavano ogni tanto le Giunte era molto meno trasparente.

L'altra cosa importante è anche nei confronti dei fornitori. Dovremmo aver eliminato nel tempo questo problema a volte anche misterioso, perché non se ne conoscono le dimensioni, dei cosiddetti pagamenti della pubblica amministrazione. La stima di queste somme dovute è complessa e adesso, attraverso anche un meccanismo d'interposizione bancaria, è in via di soluzione. La cosa divertente è che avevamo stime della Banca d'Italia e della Ragioneria che oscillavano tra i 40 e gli 80 miliardi, per cui non c'erano fonti certe dalle quali fare investimenti.

C'è un altro fatto importante, anche dal punto di vista della chiarezza. Succede – e qui iniziano le cose meno divertenti – che dal 2016 i bilanci dovranno essere tutti in pareggio, cioè, non sarà più possibile in via ordinaria per i Comuni, indebitarsi. Questo significa che le spese d'investimento potranno essere fatte o perché ci sono dei risultati di gestione positivi, nel senso che c'è un avanzo e questo avanzo può essere dedicato a spese per investimenti; o perché adesso dovrebbero venire da oneri concessori o da alienazioni; oppure verranno da trasferimenti in conto capitale.

Al punto in cui siamo arrivati va posta l'attenzione su alcuni aspetti. L'indebitamento diventerà molto più difficile; c'è il tema dell'alienazione che volevo rapidamente affrontare con voi: e c'è anche il tema di quali possono essere le fonti del trasferimento in conto capitale sulle quali lavorare. Abbiamo quindi una situazione di questa natura: elementi di chiarezza in un contesto di risorse scarse.

Diciamo che dobbiamo trovare nuove forme di finanziamento, ma in realtà le cose che vi dirò sono tutti istituti non nuovissimi, alcuni esistono già da anni. Il punto è che dobbiamo cambiare l'ottica, l'atteggiamento, nel senso che le risorse sarà difficile trovarle in bilancio, non sarà quello il posto nel quale andare a cercare le risorse, che andranno trovate in altro modo.

Un primo filone è certamente quello del ricorso al finanziamento privato, quindi, a tutte le forme di *partnership* pubblico-private che abbiamo già a disposizione dal punto di vista della cassetta degli attrezzi ma che utilizziamo poco. Devo dirvi che li abbiamo utilizzati in modo crescente, perché da una stima che ho fatto, pare che non per il valore, questo non lo so, ma per il numero di opere pubbliche, nel 2002 l'1 per cento delle opere pubbliche era fatto in partenariato pubblico-privato. Nel 2011 siamo arrivati al 16,6 per cento, una crescita che poi si è fermata per problemi vari, comprese le difficoltà del settore privato. Non ho segnato i numeri, ho visto il rapporto ANCE sul tema del finanziamento al settore privato.

Se noi non ridiamo, non si ride nemmeno in ANCE, la difficoltà c'è su tutti e due i fronti, quindi abbiamo un sentiero stretto. Questa *partnership* pubblico-privata è una strada da perseguire con attenzione e accortezza. Quando parliamo di questo, parliamo di diversi istituti a cominciare da quello della concessione in cui un Comune fa costruire un bene e il controvalore è dato dal diritto di gestione di questo bene, al *leasing*, all'allocazione finanziaria in cui si crea sempre relativamente a un bene un rapporto di *leasing*, ai contratti di disponibilità, in cui viene costruito un bene e viene messo a disposizione del Comune o di finalità pubbliche, fino ad arrivare a strumenti più complessi come questi del *project financing* in cui creo un progetto che viene finanziato con risorse private, ma che ha bisogno, per stare in piedi, di avere un flusso di cassa, di un ritorno economico, di un servizio a tariffa, di un meccanismo che possa compensare la realizzazione e anche il capitale.

Abbiamo più recentemente le concessioni di valorizzazione, per cui anche un bene di valore viene concesso per un determinato periodo a un privato che s'impegna a migliorarlo e lo tiene per un periodo di ammortamento delle spese realizzate per migliorarlo. Abbiamo quindi un pacchetto, una serie di tasti su cui pigiare.

Detto che è un'opportunità, vi dico pure che è anche una cosa sulla quale stare attenti, perché i motivi per cui non è decollata variano. Il primo è che questi strumenti non sono sostitutivi delle risorse che non ci sono, cioè, voi non potete prendere l'elenco e dirmi "qui non abbiamo i soldi e utilizziamo un meccanismo di partenariato pubblico-privato", perché non è detto che funzioni. Non solo, attenzione: non tutte le opere fatte in partenariato possono risolverci problemi contabili, cioè non rappresentano debito. Qui ci sono regole europee sul partenariato pubblico-privato che riguardano il rischio: se cioè l'operazione complessiva è totalmente garantita dal Comune e non c'è un rischio (di costruzione forse no) di disponibilità o un rischio di domanda (questo è tutto appurato

dal Comune), queste vanno a debito. Quella è come un'opera che viene finanziata da un privato, e in una forma un po' bizzarra e strana viene restituito dal Comune il finanziamento: quello va a debito. Quindi, anche da questo punto di vista sono strumenti che vanno utilizzati con accortezza.

La seconda accortezza è che queste cose vengano fatte con una regia e con una testa pubblica. L'idea, cioè, le finalità, devono essere in mano pubblica. Quello che mette il privato è il suo spirito, la sua capacità imprenditoriale e la sua capacità di gestione. Questo è un problema, perché queste sono le operazioni tipiche nelle quali fra Comuni e privati c'è un'asimmetria informativa.

Nella situazione di asimmetria informativa in cui il Comune ne sa molto poco e il privato ne sa molto di più, ci sono meccanismi di cattura, quindi molte di queste operazioni, negli anni passati, sono andate male, non hanno mantenuto le promesse. Sono cose sulle quali occorre spingere, ma sono cose che hanno bisogno di competenze particolari da parte dei Comuni (e non tutti i Comuni le possiedono) e anche di una certa operazione. Su questo siamo indietro, nel senso che forse servirebbe, ne parleremo più avanti, qualche struttura di supporto che in forma sussidiaria aiuti il Comune a realizzare questa operazione e altre ancora più complesse.

Il secondo ha anche una qualche forma di standardizzazione, e invece qui si sta lavorando perché c'è una standardizzazione di contratti di PPP, c'è un gruppo anche con l'ANCE. È una cosa importante perché in qualche modo definisce il quadro e chiarisce anche le responsabilità rispettive, chiarisce, dal punto di vista giuridico, la distribuzione del rischio, e garantisce anche dal punto di vista dell'imputazione contabile. Ci si sta lavorando, verranno fuori secondo me dei documenti importanti che sarà anche nostra cura diffondere, perché in una situazione di maggiore certezza e di tranquillità, strumenti di questo genere possono andare avanti.

Altro elemento è quello del patrimonio pubblico. Il patrimonio pubblico (parliamo di immobiliare pubblico) è un tema sul quale c'è una grande attenzione, non recente. Negli ultimi anni l'attenzione è stata sempre più forte, l'Italia ha un grande patrimonio pubblico, un patrimonio demaniale anche immobiliare dei Comuni. L'attenzione su questi *asset* è finalizzata a utilizzarli in qualche modo per il rientro dal debito, e questa è una finalità resa un po' più complicata dalla situazione economica, dal mercato immobiliare (questa è una finalità). Ma l'altro aspetto, ed è quello che secondo me in questa sede interessa di più, riguarda la possibilità invece di utilizzare questo patrimonio proprio a fini di progetti di rigenerazione urbana. Gli edifici pubblici sono importanti comunque, perché posizionano determinati servizi, perché hanno grande importanza dal punto di vista dei flussi di mobilità, perché possono creare comunque spazi pubblici o spazi collettivi che possono riqualificare determinate aree.

Su questo tema volevo segnalarvi, non so se l'avete incrociato nella vostra vita amministrativa, adesso siamo in una fase particolare del ciclo, l'attuazione del cosiddetto federalismo demaniale, cioè dei beni di proprietà dello Stato che possono essere richiesti, e credo che alcuni Comuni li abbiano già richiesti, quindi passano al Comune per l'idea di fondo del federalismo demaniale che il Comune è in grado sicuramente di valorizzare, traendone più valore, sia sociale, ma anche economico e finanziario, rispetto allo Stato. È partito con fatica, nel senso che da questo punto di vista lo Stato ha avuto piuttosto il braccino corto.

Quest'anno c'è stato un processo importante perché molti Comuni hanno fatto richiesta di determinati beni, adesso si è nella fase d'informazione per capire questo bene che cos'è, di che cosa un Comune si carica, quindi siamo nella fase di perfezionamento. Vediamo che cosa ne verrà fuori, questo è un primo tema.

Ma l'Agenzia del demanio però ha anche altri progetti: quali immobili statali possono, all'interno di programmi più ampi, interagire anche con immobili locali. Non so come sta andando il Progetto Dimore per costituire una rete di residenze turistiche sul modello spagnolo o francese. È un tema che certamente può costruire intorno a questi beni anche una valorizzazione di alcuni territori, l'Agenzia.

L'altro soggetto che è stato messo in campo è Invimit. Invimit è una società di gestione risparmio del Tesoro che opera proprio nel settore dei fondi immobiliari, non solo perché promuove e crea fondi

immobiliari, ma anche perché crea fondi di fondi, cioè partecipa anche a fondi che realizzeranno i Comuni. Questo è un tema secondo me interessante che ancora non è arrivato a maturazione, cioè la possibilità di usare questo strumento dei fondi di valorizzazione immobiliare proprio per progetti di rigenerazione urbana, una cosa che può essere fatta solo a livello locale.

Invimit in qualche modo fa il fondo dei fondi, vengono costituiti dei fondi a livello locale, nei quali il Comune mette l'idea di rigenerazione di un'area, mette dentro gli immobili di sua proprietà, di quell'area o anche di aree contigue che possono entrare nell'operazione; dei privati mettono del capitale di rischio, e anche Invimit, per valorizzare quei beni. Io ho un bene ridotto com'è ridotto, con questo capitale ne aumento il valore, dopodiché questo fondo può essere utilizzato per operazioni diverse: in parte possono essere alienati, in parte possono essere gestiti, facendo un'operazione di questa natura.

Devo dirvi che è una cosa complicata, stiamo lavorando anche come ANCE, anche perché avevamo costituito anche una struttura specifica su questo che si chiama Fondazione patrimonio, proprio per aiutare i Comuni in queste operazioni. Però è una strada che devo dire che forse non possiamo fare a meno di perseguire, ripeto, in questa forma, cioè facendone uno strumento di politica. Non è solamente un meccanismo per alienare in modo più conveniente degli immobili (può essere in parte anche questo). L'aspetto importante è che la gestione del fondo non è una gestione pubblica, cioè la gestione del fondo è una gestione di tipo imprenditoriale, perché il fondo deve essere remunerativo, l'operazione finale deve essere remunerativa. Questo per quanto riguarda, in questo nostro nuovo stretto bilancio, la parte alienazioni.

Abbiamo poi, d'altra parte, da trovare forme di trasferimento in conto capitale, e qui non posso non parlare e segnalare a tutti voi, in particolare a quelli che vengono dalle Regioni del Mezzogiorno, ma non solo, il fatto che c'è il nuovo ciclo di programmazione delle politiche di coesione 2014-2020. Sono 41,5 miliardi di euro; 20 di questi sono sul FESR, quindi per gli investimenti dei quali parliamo; 10 sono sul FSE, sul fondo sociale, ma per alcune azioni di riqualificazione urbana è bene tener presente anche altre azioni di tipo *soft*, che possono aiutare alcune operazioni anche di riqualificazione; ci sono poi altri fondi sullo sviluppo rurale (altri 10 milioni, che non è poco).

Alle Regioni più sviluppate, quindi centro-nord, vanno 7,5 miliardi. Alle Regioni in transizione (Abruzzo, Molise, Sardegna) 1,3; e alle Regioni meno sviluppate, 22 milioni di euro. Il cofinanziamento nazionale, ancora non è stato chiarito, sarà più basso. Questa da un lato è una notizia non buona perché diminuisce le risorse a disposizione dei Comuni; dall'altro, forse, per la velocità, è una notizia buona, lo dico sinceramente, perché questo problema del cofinanziamento è sempre stato un tema complicato che è uno dei motivi per cui è stata rallentata l'attuazione delle politiche di coesione.

Il primo motivo evidente di rallentamento è di natura procedurale: non solo le procedure europee sono particolarmente complicate, ma anche quelle domestiche, le nostre procedure di affidamento, che hanno una complessità che ha rallentato di molto queste attività.

Come molti di voi sapranno – e se non lo sapete dovete studiare, queste cose sono importanti anche per le risorse più scarse che ha il centro centronord, ma in questa situazione diventano preziose anche quelle –, sostanzialmente questa politica è strutturata su due poli: Programmi Operativi Nazionali e Programmi Operativi Regionali.

Per quello che ci riguarda, fondi destinati a programmi di riqualificazione urbana attraverso uno strumento degli interventi territoriali integrati sono soprattutto i POR, cioè le politiche regionali. Però ci sono aspetti importanti anche nelle politiche nazionali, per chi viene da grandi città: vi segnalo che c'è per la prima volta un PON (un Programma operativo nazionale) sulle quattordici Città metropolitane che stanno scrivendo i loro statuti adesso, nei quali ci sono aspetti importanti.

Vedremo quando escono i documenti, una parte è denominata Smart Cities, un'altra parte è relativa alle periferie, ci sono elementi importanti ai quali si può accedere, quindi è un programma nazionale. Anche il programma d'inclusione sociale ha alcuni elementi che possono essere importanti dal punto di vista della coesione sociale e dell'integrazione per affrontare alcuni temi nelle periferie, che non possono essere affrontati attraverso interventi solamente urbanistici. Su questo, anche il PON legalità con la gestione del Ministero dell'interno ha degli elementi interessanti.

Per quanto riguarda gli strumenti, i Piani operativi regionali, una parte sarà rivolta ai Comuni maggiori: è nell'agenda urbana, ma l'agenda urbana italiana non è l'agenda urbana solo delle Città metropolitane, nel senso che riguarderà gran parte dei Capoluoghi di Provincia, su questo decideranno le Regioni. Poi avremo anche una parte che riguarda invece le cosiddette aree interne, cioè le aree lontane dai centri urbani. Tenete conto che si accede a questi fondi attraverso tre modalità fondamentali: la prima è quella della partecipazione a procedure competitive, quindi presentando insieme ad altri Comuni dei progetti; la seconda modalità, laddove già le aree sono state definite, come nel caso delle aree interne che sono in via di definizione, è quella degli accordi di programma.

C'è un rapporto partenariale tra l'autorità di gestione, in questo caso la Regione, e i Comuni. Esistono forse ancora delle attività- sportello, cioè la presentazione di progetti fino all'esaurimento delle risorse: mi sembra di aver visto che qualcosa è rimasto. Le procedure principali sono queste: procedure negoziate e procedure competitive.

Lo scorso ciclo di programmazione è andato abbastanza male. Devo dirvi la verità, è la mia opinione personale (neppure quella dell'ANCI), ma a me non sembra che si siano fatti grandi passi avanti. Noi abbiamo fatto un'analisi sulla polverizzazione, abbiamo lavorato mi sembra su 18.000 progetti. Gli importi medi sono bassissimi, c'è una polverizzazione enorme, secondo un effetto evidentemente sostitutivo.

Le politiche di coesione sono una cosa importante. Tante volte noi ci lamentiamo che l'Europa non ha nessun tipo di politica economica. È vero, ma la politica economica che ha consistito in politiche di coesione neanche da poco. L'idea delle politiche di coesione nasce nel periodo in cui è stato Presidente della Commissione Jacques Delors che forse, dopo i padri fondatori è stato l'uomo politico più importante che l'Europa abbia avuto. Si stava costituendo l'Europa dei mercati, che in realtà era proprio il centro dell'Unione. Le Regioni più forti, il nord Italia, in parte la Germania, in parte la Francia e un pezzo della Spagna avrebbero tratto vantaggio dalla totale integrazione economica. Rimanevano delle Regioni ai margini, che andavano agganciate al processo. Questa è stata l'idea: metter su una politica che attraverso interventi strutturali permettesse man mano, a un numero crescente di Regioni, di avvicinarsi a questo cuore dell'Europa.

A luglio è uscito il Rapporto sulle politiche di coesione scritto dalla Commissione: è un Rapporto molto enfatico, si dice che è stato importantissimo l'ultimo ciclo di programmazione, e purtroppo hanno ragione. La ragione è che senza quelle politiche ci sarebbero stati Paesi europei in cui il crollo delle spese d'investimento sarebbe stato molto maggiore di questo. Ci sono Paesi come la Bulgaria che finanziano l'80 per cento dei loro investimenti con i fondi. Cosa vuol dire questo, tornando alla ragione di fondo? Che il loro obiettivo, gli interventi strutturali, quindi non congiunturali, cercavano di portare poco a poco le Regioni verso il cuore dell'Europa. Non è così, adesso le politiche servono semplicemente ad avere un effetto minimamente anticongiunturale.

Noi in questa cosa, devo dirvi la verità, siamo stati maestri, perché abbiamo utilizzato in forma sostitutiva queste risorse da molto tempo. Da questo punto di vista so che c'è l'intenzione da parte del Governo di rimettere mano anche strada facendo a questo impianto. Ora però l'impianto a me non sembra molto nuovo, mi sembra piuttosto una trasposizione dell'impianto vecchio. Detto tutto questo, il motivo per cui non è andata bene la scorsa programmazione ve l'avevamo detto: le regole, il problema del finanziamento, il Patto di stabilità, eccetera, ma anche una capacità progettuale, anche dei Comuni, bassissima: i progetti, insomma, non li sappiamo fare. Non ne siamo capaci, sono progetti scadenti, evidentemente, tranne qualche eccezione all'interno dei Comuni, non c'è questa capacità, e poi i Comuni, e qui c'entra ancora una volta la contabilità, hanno difficoltà anche a far fare fuori questo lavoro.

Laddove non c'è certezza del finanziamento, infatti, le spese fatte per la progettazione sono sotto un'alea e quindi vengono trattate dal patto di stabilità esattamente come un indebitamento. Questo vale anche per il *project financing*, ma non possiamo parlare di tutto. Su questo, tenete conto che stavamo cercando, Regione per Regione, di costituire dei fondi rotativi sulla progettualità, che tengano anche conto di una parte di progetti che non andranno bene, quindi che scontano il 15-20 per cento

che viene ripagato eventualmente sugli altri progetti. Ma se non facciamo questo, le nostre capacità progettuali non riusciremo ad alzarle.

Questo forse è il cuore di tutto il problema, perché un progetto fatto bene è forse capace di tener conto anche delle difficoltà procedurali, dei possibili inconvenienti amministrativi. Questo è stato il principale problema: una capacità maggiore dal punto di vista progettuale e questa idea del fondo.

Personalmente ho provato anche a lavorare con la Cassa depositi e prestiti: loro hanno già un fondo rotativo ma lo utilizzano per operazioni molto forti, di grande importo. Volevamo cercare di abbassarlo, fino adesso non ci siamo riusciti, ma forse è ancora più importante se questo avviene a livello regionale, forse è ancora più significativo. Solo la Toscana mi sembra che ci sia venuta dietro.

Mi collego a questo ultimo aspetto: le difficoltà dei Comuni sono quindi in parte di risorse, ma in parte anche di competenze. Forse ci sarà qualche altra occasione dentro ANCI Giovane per approfondire, ma io penso che siamo a un momento di frattura dal punto di vista istituzionale a livello locale. Cioè, noi non riusciremo più a fare le cose se le faremo nello stesso modo. Il sistema dei vincoli è entrato ormai fin dentro i Comuni, non solo nel numero dei dipendenti, nelle risorse, ma è entrato proprio nella carne viva.

Nello stesso modo non è possibile realizzare le attività con le stesse forme organizzative. Lo dico per quelli che vengono dai piccoli Comuni: noi abbiamo 8.000 Comuni in Italia, è una cosa splendida, è un lusso. Ma è un lusso che non so se ci possiamo permettere, a meno che non creiamo un meccanismo di disallineamento fra la rappresentanza politica e la gestione. Se non creiamo questo, non ce la facciamo.

In molti dei vostri Comuni – parliamo di partenariato, di *project financing* – avrete un mezzo geometra a scavalco. No? Forse. Noi avremo problemi anche ad attuare le nuove leggi sull'amministrazione contabile. Se un Comune non riesce a fare i conti, dove va? Noi avremo difficoltà a creare tutto questo.

Se entriamo nell'ordine delle idee di mantenere 8.000 campanili – una situazione straordinaria; un Paese nel quale da ogni campanile se ne vedono altri due – dobbiamo cambiare modo di gestire il tutto. Da questo punto di vista, esiste una norma che non nasce per questo obiettivo. Si tratta di una norma che nasce nell'ambito della riduzione della spesa. Mi riferisco all'idea relativa alla riduzione delle Amministrazioni aggiudicatrici.

I Comuni non capoluoghi di Provincia dovranno formare insieme – nell'ambito dell'Unione o dei Consorzi, quindi tramite accordi consortili – centrali di committenza. Dal 1° gennaio, per i servizi, e dal 1° luglio, per gli appalti d'opera, vi sarà una riduzione della complessità, un tentativo di avere meno stazioni appaltanti, meno bandi, bandi di migliore qualità, costi minori. È una questione complicatissima. Considerate che Consip affida il 3 per cento del totale, una percentuale insignificante. Cottarelli aveva l'ambizione di raddoppiare tale percentuale. Arriviamo al 6 per cento, e ancora non abbiamo fatto nulla. Un meccanismo del genere potrebbe funzionare e stiamo lavorando per cercare di mandarlo avanti.

Oltre all'aspetto relativo alla *spending review*, secondo me ne esiste un altro. Se vogliamo usare questi nuovi strumenti, se vogliamo innovare, non possiamo farlo con 8.000 punti di caduta. Non è possibile. Qualcuno deve aiutare i Comuni nello svolgimento delle operazioni di finanza di progetto. È una parola! Se comincio, in qualche modo, a conformare l'Amministrazione, a cambiare la morfologia del sistema amministrativo e riesco a non avere più 8.000 punti di caduta, ma 200 o 400, posso creare sistemi sussidiari più forti e permettere anche ai Comuni minori l'utilizzo di alcune innovazioni.

Questo è il quadro generale, del quale possiamo parlare anche nel corso della discussione. Grazie. (*Applausi*)

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

La prima parte del discorso è stata terrificante, mentre la seconda fortunatamente ci ha sollevato il morale.

La parola a Francesca Ottavi.

Buonasera a tutti. Innanzitutto, voglio ringraziare il Presidente Violante e Danila Aprea per avermi invitato a partecipare a questo bel momento di confronto che considero un'esperienza di formazione.

A mio avviso, la formazione rappresenta davvero la chiave di volta del nostro sistema amministrativo. Lo Stato dovrebbe investire molto di più in attività di formazione. Un amministratore formato è un amministratore che sa scegliere bene e consapevolmente e che probabilmente – riagganciandomi al discorso svolto questa mattina – non ha più bisogno di regole tanto minuziose e cavillose, ma di poche regole di principio chiare e semplici che sa applicare. La formazione, dunque, a mio avviso, rappresenta un capitolo al quale uno Stato non dovrebbe mai smettere di dedicare risorse, anche in maniera ingente.

Stasera vi parlerò di lavori pubblici, quindi di regole. Il dottor Galeone ha parlato di risorse. Io parlerò delle regole e di come si possono spendere le poche risorse a nostra disposizione, ammesso che ci siano. Il dubbio, infatti, è che non ce ne siano proprio più.

La tendenza del legislatore, già illustrata dal dottor Galeone, relativamente all'ultima legislazione in materia, nell'ambito della domanda riguarda sicuramente l'aggregazione.

Chiedo ai tecnici la cortesia di sistemare l'apparecchiatura necessaria per visualizzare le slide.

Una delle tendenze del legislatore in materia di lavori pubblici è sicuramente quella che ci ha illustrato il dottor Galeone, ossia la centralizzazione dei centri di spesa. Il primo intervento importante che abbiamo visto in questo senso, da ultimo, è il decreto legge n. 66 sulla *spending review*. Tale decreto legge invita i soggetti pubblici a una forte visione di centralizzazione. Questi soggetti saranno obbligati ad aggregare la domanda mediante l'istituzione di pochi e definiti soggetti aggregatori, che peraltro dovranno iscriversi presso un elenco denominato "Anagrafe unica delle stazioni appaltanti".

Per quanto riguarda l'affidamento dei lavori pubblici, il decreto legge n. 66 interviene sull'articolo 33, comma 3-bis, del Codice dei contratti. Il legislatore interviene nuovamente su questa norma – "nuovamente" in quanto l'ultimo intervento registrato risale al 2011, con il decreto "Salva Italia" – prevedendo che i Comuni non Capoluogo di Provincia debbano procedere all'acquisizione di lavori, beni e servizi o nell'ambito delle Unioni di Comuni esistenti ovvero costituendo un apposito accordo consortile, avvalendosi, in questo caso, dei competenti uffici anche delle Province, oppure ricorrendo ad un soggetto aggregatore o, ancora una volta, alle Province. Questo per quanto riguarda lavori, beni e servizi. Per quanto riguarda i beni e i servizi vi è sempre la possibilità di ricorrere a Consip.

Il decreto legge n. 66 sicuramente amplia il novero dei soggetti che devono ricorrere alle centrali di committenza. Citavo prima il decreto legge "Salva Italia". Con il decreto legge n. 66 scompare il riferimento ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, oggi sostituito da un riferimento ai Comuni che non siano anche Capoluogo. In secondo luogo, scompare la previsione che consentiva ai Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti di non ricorrere alle centrali di committenza per l'acquisizione di lavori in economia, mediante amministrazione diretta per importi fino a 50.000 euro, oppure mediante affidamento diretto per importi fino a 40.000 euro.

Il decreto legge n. 90, di poco successivo al decreto legge n. 66, ha spostato in avanti l'entrata in vigore di queste disposizioni, come abbiamo precisato poco fa. Quindi, viene differito al 1° luglio 2015 l'obbligo di ricorrere alla centrale di committenza per l'acquisizione dei lavori; per quanto riguarda i beni e i servizi, invece, il termine è stato differito al 1° gennaio 2015. Tutto sommato ci siamo.

È stata prevista un'importante deroga per i Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, i quali potranno procedere autonomamente all'acquisto di beni, servizi e lavori di valore inferiore a 40.000 euro. Questo è il discorso che riguarda il decreto legge n. 66 in materia di lavori pubblici.

Un altro decreto di forte impatto sulla pubblica amministrazione è il decreto legge n. 90, convertito con modifiche nella legge n. 114/2014. Quali sono le disposizioni di maggiore interesse? Anzitutto le nuove norme in materia di *white list* (articolo 29). Il decreto n. 90 ha introdotto una modifica

nell'ambito dello strumento delle *white list*, introdotte nell'ordinamento ad opera della legge anticorruzione n. 190/2012, che va nel senso dell'obbligatorietà del ricorso a liste prefettizie, così come auspicato dall'ANCE.

In base alla nuova norma, le pubbliche amministrazioni dovranno necessariamente acquisire la documentazione antimafia, sia nella forma della comunicazione che nella forma dell'informazione, relativamente alle imprese che operano nei settori più a rischio di infiltrazioni mafiose, consultando obbligatoriamente le *white list*, ossia l'elenco istituito presso ciascuna Prefettura delle imprese che operano in questi settori e per le quali risulta escluso il tentativo di infiltrazione mafiosa. Le attività per le quali si può ottenere l'iscrizione nelle *white list* sono quelle di trasporto di materiale a discarica per conto terzi, di trasporto (anche transfrontaliero) e smaltimento di rifiuti per conto terzi, l'estrazione, la fornitura e il trasporto di terre e materiali inerti, il confezionamento, la fornitura e il trasporto di calcestruzzo e bitume, noli a freddo di macchinari, fornitura di ferro lavorato, noli a caldo, autotrasporti per conto terzi e guardiania dei cantieri. In altre parole, si tratta di attività che, tutto sommato, si pongono a valle dell'aggiudicazione.

La necessità di ricorrere obbligatoriamente, per queste attività, all'iscrizione nelle *white list* o, meglio, alla documentazione tramite iscrizione alle *white list* sta a significare che per queste attività diventa obbligatorio iscriversi in questi elenchi, quantomeno nell'ambito dei rapporti contrattuali, diretti o indiretti, con la pubblica amministrazione.

Una novità particolarmente positiva introdotta dal decreto legge n. 90 è quella che consente l'utilizzo dell'iscrizione alle *white list* – sempre ai fini della certificazione antimafia – anche per attività diverse da quelle per le quali è stata disposta l'iscrizione. Peraltro, in via transitoria, è stato previsto che in fase di prima applicazione e, comunque, per un periodo non superiore ad un anno dall'entrata in vigore del decreto legge n. 90, le pubbliche amministrazioni possano procedere all'affidamento dei contratti o all'autorizzazione dei subappalti per le attività a rischio rientranti nel famoso elenco che prima abbiamo visto, anche dopo aver accertato la presentazione della sola domanda di iscrizione presso la lista prefettizia di competenza. Pertanto, è sufficiente una mera domanda di iscrizione. Il meccanismo era stato già utilizzato felicemente nella ricostruzione post-terremoto in Emilia-Romagna e con il decreto legge n. 90 è stato esteso, di fatto, anche a livello nazionale.

Come avrete capito, la valutazione è senz'altro positiva. Riteniamo che lo strumento delle *white list* rappresenti una buona forma di semplificazione. Tutto ciò che va nel senso dell'obbligatorietà dell'iscrizione alle *white list* può essere visto, a nostro avviso, quindi dal punto di vista dell'ANCE, come una novità assolutamente positiva.

Tengo a chiarire che la norma è stata modificata per evitare zone d'ombra in riferimento agli appalti di importo inferiore a 150.000 euro, che sulla base della normativa vigente sarebbero esclusi da qualsiasi forma di certificazione antimafia. In questo caso, l'obbligo di iscrizione alle *white list* per queste attività sussiste anche per la stipula di contratti al di sotto di 150.000 euro.

Un'altra novità importante introdotta dal decreto legge n. 90 la troviamo in materia di varianti. L'articolo 37 dispone per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria l'obbligo di trasmissione, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante, all'ANAC (Autorità nazionale anticorruzione) di alcune tipologie di variante di cui alle lettere b), c) e d) dell'articolo 132 del Codice dei contratti, quindi quelle riferibili a cause imprevedute e imprevedibili oppure a eventi inerenti alla natura e alla specificità dei beni o dei rinvenimenti o alla cosiddetta "sorpresa geologica", sempre che le varianti siano, però, superiori al 10 per cento dell'importo originario del contratto. Questo per quanto concerne gli appalti al di sopra della soglia comunitaria.

Per quanto riguarda, invece, gli appalti al di sotto della soglia comunitaria, l'obbligo di trasmissione all'ANAC è generalizzato. Le varianti dovranno essere trasmesse qualunque sia l'incidenza sull'importo dell'appalto e qualunque sia la tipologia della variante stessa. In questo secondo caso, quindi solo per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria, l'inadempimento all'obbligo di trasmissione viene sanzionato.

Personalmente non capisco la ratio di questa differenza. A mio avviso, un obbligo di trasmissione dovrebbe essere sanzionato sia al di sopra che al di sotto della soglia, a maggior ragione per gli

appalti di maggiore importo. Probabilmente, sarà necessario procedere a un intervento correttivo in questo senso.

Ricordo che l'ANAC ha già adottato, in merito a questo tema, una comunicazione per esemplificare i documenti che dovranno accompagnare l'obbligo di trasmissione nei suoi confronti. Sono state adottate alcune istruzioni operative. Tali documenti sono riassumibili nella relazione del responsabile del procedimento nel quadro comparativo di variante, l'atto di validazione e il provvedimento definitivo di approvazione. L'articolo 37 si applica a tutte le varianti approvate dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 90, quindi dopo il 24 giugno 2014.

A questo punto, entriamo nel vivo di una norma particolarmente importante del decreto legge n. 90. L'articolo 39 interviene sulla disciplina del cosiddetto "soccorso istruttorio". In base a questa norma, la mancanza, l'incompletezza o, comunque, una irregolarità essenziale nella quale sia incorso il concorrente obbliga quest'ultimo al pagamento, in favore della stazione appaltante, di una sanzione pecuniaria che viene stabilita nel bando di gara all'interno di un range, ossia in misura non inferiore all'uno per mille e non superiore all'uno per cento del valore della gara o, comunque, di importo non superiore a 50.000 euro. L'importo della sanzione è coperto da cauzione provvisoria. Nel caso si verifichi questa circostanza, la stazione appaltante deve assegnare al concorrente un termine non superiore a dieci giorni per regolarizzare tutte le dichiarazioni eventualmente mancanti o incomplete. Dopodiché, in presenza di regolarizzazione e integrazione, il concorrente è riammesso alla gara.

Nei casi di irregolarità non essenziali (la norma non definisce ulteriormente tali tipologie), quando le dichiarazioni non sono dispensabili, la stazione appaltante non chiede la regolarizzazione della documentazione eventualmente mancante e non applica sanzioni. Il procedimento, dunque, va avanti d'ufficio e non si avvia un subprocedimento istruttorio volto all'integrazione della documentazione mancante né, tantomeno, al pagamento della sanzione.

Nell'ultima parte, la disposizione chiarisce che qualunque variazione intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale successivamente alla fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte, non rileva ai fini del calcolo delle medie e, conseguentemente, neanche dell'individuazione della soglia di anomalia delle offerte.

La valutazione operata dall'ANCE nell'ambito di questa disposizione è la seguente: se, da un lato, la norma contiene un principio condivisibile, ossia quello di consentire la regolarizzazione delle dichiarazioni al fine di evitare esclusioni dalla gara per motivi meramente formali (al di là di questo buon principio di carattere sostanziale che evita, dunque, esclusioni formali), dall'altro lato, presenta moltissime criticità. Prima di tutto non viene chiarito cosa debba intendersi per "irregolarità essenziali", quelle che danno luogo alla integrazione con sanzione, rimettendone integralmente la valutazione alla discrezionalità delle stazioni appaltanti.

In secondo luogo, trattandosi di un procedimento che prevede l'irrogazione di una sanzione, è del tutto assente la fase di accertamento in contraddittorio dell'elemento soggettivo. Come sappiamo, qualunque sanzione deve riguardare una condotta attiva o omissiva commessa con coscienza e volontà. Questa fase di accertamento, quantomeno in contraddittorio con il concorrente, manca completamente; a nostro avviso, si pone anche in contrasto con la nuova direttiva europea 2014/25 in materia di appalto nei settori ordinari, che disciplina il soccorso istruttorio prevedendo che qualunque forma di errore formale in cui sia incorso il concorrente debba dar luogo alla possibilità di una sua integrazione, di un completamento. Ad ogni modo, non è prevista alcuna forma di sanzione.

Non serve far riferimento al legislatore comunitario. Il nostro stesso legislatore, attraverso l'articolo 71 del DPR n. 445/2000 in materia di autocertificazione amministrativa, già lo prevedeva: tutte le autocertificazioni possono essere integrate senza alcun aggravio economico per l'interessato. Nell'ipotesi in cui l'interessato non proceda all'integrazione, si interrompe il procedimento.

Il concorrente viene escluso, ma sicuramente non viene sanzionato.

Alcune perplessità le desta anche la previsione che abbiamo appena preso in considerazione relativa alla non rilevanza ai fini del calcolo della media delle offerte oppure della determinazione della

soglia di anomalia di ogni variazione che intervenga dopo la fase di ammissione o di regolarizzazione delle dichiarazioni. Stando al dettato letterale della norma, si potrebbero ritenere irrilevanti tutte quelle variazioni legate al controllo del possesso dei requisiti in sede di qualificazione, quindi quelli accertati sia in sede di verifica a campione che in capo all'aggiudicatario provvisorio. Se così fosse, però, si arriverebbe ad una situazione paradossale: la gara potrebbe essere anche influenzata da offerte di comodo, ossia da soggetti che non hanno i requisiti (quindi, vengono esclusi anche per questo motivo), ma che hanno presentato offerta incidendo sulla media delle offerte e sulla soglia di anomalia.

Naturalmente, questa interpretazione non si può condividere. Dovendo dare un senso compiuto alla norma, è ragionevole ritenere che possa funzionare solo nei confronti dell'aggiudicatario provvisorio e, tutt'al più, del secondo. Solo nell'ipotesi in cui in capo al primo o al secondo intervenga un'esclusione dovuta alla mancanza di requisiti non si ha un'influenza sulla determinazione della media e, quindi, della soglia di anomalia. Negli altri casi riteniamo, invece, che debba sempre essere rideterminata.

In merito all'articolo 39 – che ha inserito all'interno del Codice dei contratti l'articolo 38, comma 2-bis, e ha inciso anche sull'articolo 46 in materia di tassatività delle cause di esclusione, inserendo il comma 1-ter – è stata recentemente adottata una bozza di determinazione da parte dell'ANAC che, tra l'altro, è stata posta in consultazione. La consultazione si è appena conclusa, ma gli esiti non sono stati ancora resi noti dall'ANAC.

Completo la *slide*, che è a tempo, così vediamo quali sono i contenuti principali della bozza di determinazione dell'ANAC, che ha già provveduto a una prima opera di interpretazione dell'articolo 39, a nostro avviso in maniera apprezzabile. Secondo l'ANAC, le irregolarità o, meglio, le dichiarazioni si dividono in tre grossi blocchi. Vi sono gli elementi essenziali ed indispensabili. Un errore su tali elementi, ad avviso dell'ANAC, comporta due situazioni. Alcuni errori non sono assolutamente sanabili. Ad esempio, il mancato pagamento del contributo per la partecipazione alla gara è considerato un errore essenziale e non sanabile. La dichiarazione di voler ricorrere all'avvalimento viene considerata essenziale e non sanabile.

All'interno di questa categoria vi sono le irregolarità essenziali ed indispensabili, naturalmente per il giudizio della stazione appaltante in merito al possesso dei requisiti da parte del concorrente, che sono sanabili previo pagamento di una sanzione. Vi è di più: la sanzione viene applicata comunque, al di là della volontà del concorrente di sanare o non sanare l'irregolarità stessa. In questa categoria rientrano tutti gli errori che possono riguardare i requisiti generali di cui all'articolo 38 del Codice dei contratti, quindi eventuali omissioni, incompletezze, irregolarità che riguardano tutte le cause di esclusione.

È curioso notare come nella categoria di errori sanabili tramite il pagamento della sanzione rientri, ad esempio, la mancata allegazione del contratto di avvalimento. La dichiarazione di avvalimento è un errore non sanabile, ma la mancata allegazione del contratto di avvalimento è considerato errore sanabile.

Nella seconda categoria rientrano le irregolarità non essenziali e non indispensabili per la stazione appaltante ai fini del proseguimento della gara. In questo caso, come dicevamo prima, non vi è alcuna attività ulteriore posta in essere dalla stazione appaltante. Si tratta di mere irregolarità. Il procedimento di gara prosegue.

Nella terza categoria, che l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) considera un *tertium genus* individuabile nell'ambito di questa disposizione, rientrano, invece, quelle irregolarità non essenziali, ma al tempo stesso indispensabili ed esigibili da parte della pubblica amministrazione. In questo caso, quindi, avrà luogo la richiesta da parte dell'Amministrazione al concorrente di integrare la documentazione mancante, ma non avrà luogo l'irrogazione di alcuna sanzione. Un esempio potrebbe essere la mancata indicazione della posizione in Cassa edile oppure la mancata allegazione del famoso PassOE, ossia il documento che deve essere messo in busta per la verifica dei requisiti tramite il sistema AVCPass. Per quanto riguarda il decreto legge n. 90, non ho altro da dire.

Passiamo al decreto n. 133, denominato "Sblocca Italia", recentemente convertito con la legge n. 164/2014. A mio avviso, una disposizione di particolare interesse per i Comuni è senz'altro l'articolo 9, che riguarda gli interventi di estrema urgenza in materia di vincolo idrogeologico, normativa antisismica, messa in sicurezza degli edifici scolastici o Alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM).

Le novità di questa norma sono importanti. In particolar modo per questi interventi, viene considerata di estrema urgenza, quindi con la possibilità di affidamento tramite procedura negoziata senza bando, anche una situazione che consegua ad un'apposita ricognizione da parte dell'ente interessato che certifichi come indifferibili questi interventi (quindi, non estremamente urgenti, ma semplicemente indifferibili). Come abbiamo visto, si tratta di interventi che ricadono in categorie ben precise di opere, che adesso non ripeto.

Rispetto al titolo dell'articolo che abbiamo citato prima, la disposizione è ancora più ampia, in quanto riguarda anche interventi in materia di tutela ambientale più generalmente intesi, ma anche del patrimonio culturale. Per questi interventi si applicano alcune disposizioni derogatorie. Mi soffermo un attimo su questo punto. Accanto alla linea di tendenza che abbiamo preso in considerazione prima, che ha ispirato la legislazione in materia di contrattualistica pubblica e di spesa pubblica dal punto di vista delle procedure, ossia la tendenza alla centralizzazione, dobbiamo registrarne un'altra.

Mi riferisco alla tendenza alla deroga dal Codice dei contratti. Il legislatore, negli ultimi interventi, tende a introdurre, rispetto alle modalità di affidamento tipiche e ordinarie del Codice dei contratti, una serie di deroghe, da agevolare soprattutto nella fase di affidamento dei lavori, nella fase di gara.

Il decreto legge n. 33 è un esempio, ma possiamo ricordare anche il decreto legge cultura di quest'estate per i lavori a Pompei. Vi è la volontà di accelerare la fase di affidamento. L'accelerazione può rappresentare sicuramente un obiettivo condivisibile, ma il problema – in questo ci confortano tutti gli studi svolti sul processo di affidamento dei lavori pubblici, dalla programmazione fino all'esecuzione – è che, in realtà, la maggior parte del ritardo non si accumula nella fase di affidamento, bensì nella fase precedente, quindi nella fase di programmazione e progettazione. Il tempo più lungo che impiega l'opera è quello che intercorre tra la fase di ideazione e quella della messa in gara.

L'intervento del legislatore per recuperare il tempo nella fase di affidamento necessiterebbe, a nostro avviso, di una riflessione più ponderata. I tempi che vengono lasciati alle imprese per la ponderazione delle offerte probabilmente dovrebbero essere congrui, più che accelerati, per ottenere un'offerta ben fatta.

Questo aspetto, che necessita di un intervento ricorrente in termini di accelerazione della procedura di gara e di riduzione del numero di concorrenti da invitare, è una costante che notiamo anche nell'articolo 9. Ritorniamo su quella disposizione. È proprio questo il senso dei numerosi cambiamenti che sono stati introdotti per questa tipologia di intervento. Innanzitutto, si stabilisce che per i lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria (fino a 5,186 milioni) non trovano applicazione (diamo inizio alle deroghe) i commi 10 e 10-ter dell'articolo 11, ossia il termine dilatorio, il cosiddetto *stand still*, di attesa, sia sostanziale che processuale, che l'Amministrazione deve attendere per poter stipulare il contratto successivamente all'aggiudicazione definitiva. Si tratta di un termine di trentacinque giorni che, in caso di presentazione di un ricorso giurisdizionale, si protrae fino alla decisione in fase cautelare del ricorso stesso.

Una buona forma di semplificazione è quella relativa alla pubblicazione dei bandi e degli avvisi per questi appalti, che il legislatore ha previsto solo sul sito informatico della stazione appaltante. Ci liberiamo di un po' di carta, di pubblicazioni in Gazzetta e sui quotidiani, con tutte le spese che ne conseguono, e la pubblicazione avviene finalmente solo *on line*.

La terza modifica importante – come ho già accennato – riguarda i termini di ricezione delle domande di partecipazione per procedere alle offerte, che vengono dimezzati. I lavori di questo genere, sempre rientranti, naturalmente, nella soglia comunitaria, possono essere affidati dalla stazione appaltante secondo una procedura semplificata di affidamento con procedura negoziata

senza bando, che segue il procedimento di cui all'articolo 57, comma 6, del Codice dei contratti, con l'invito rivolto non più a tre operatori (la *slide* è invecchiata nel frattempo).

Al momento, con il testo di conversione, gli operatori sono diventati dieci. La percentuale subappaltabile nella categoria prevalente di questi interventi si conferma al 30 per cento. A mio avviso, si tratta di una precisazione non necessaria. La percentuale del 20 per cento, come tetto massimo di subappaltabilità rispetto alla categoria prevalente, sussiste soltanto per gli affidamenti con procedura negoziata non dovuti ad estrema urgenza, ma che l'Amministrazione può disporre a sua discrezione fino a 1 milione di euro. Ad ogni modo, viene confermato anche per questa ipotesi il limite del 30 per cento.

Per quanto riguarda i lavori di messa in sicurezza degli edifici scolastici, è consentito anche l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento per appalti fino a 200.000 euro, con l'invito rivolto a minimo cinque operatori economici. L'affidamento diretto è un concetto incompatibile con quello dell'invito a più di un operatore, ma si comprende l'intenzione del legislatore di aprire la concorrenza anche a questi affidamenti in caso di edifici scolastici.

Parliamo delle principali modifiche relative alla fase di conversione, adottate anche su azione dell'ANCE. Innanzitutto questa certificazione d'indifferibilità, che apre a una equiparazione alla certificazione e alla situazione di estrema urgenza e quindi di ricorso alla procedura negoziata senza bando, può riguardare solo lavori fino alla soglia comunitaria.

Nel testo iniziale non era così chiaro, anzi sembrava proprio che riguardasse gli appalti sia sopra che sotto soglia comunitaria.

È stata eliminata la disposizione che consentiva di prescindere dalla richiesta di garanzia a corredo dell'offerta ai sensi dell'articolo 75 del Codice dei contratti. È stato elevato da tre a dieci il numero minimo di operatori da invitare (l'abbiamo già detto), viene rafforzata la post-informazione, viene previsto poi che l'ANAC potrà effettuare controlli a campione su questi interventi e comunque dal novero di deroghe in termini di dimezzamento dei tempi per la presentazione di domande di partecipazione di offerta e le altre deroghe vengono comunque sottratti gli appalti di progettazione e di esecuzione, ma anche gli affidamenti dei servizi di architettura.

Avrete già capito dalle mie parole che comunque la valutazione che, come ANCE, abbiamo dato di queste disposizioni è quella che comunque vi siano aspetti di criticità perché la sottrazione dai principi di massima concorrenza conseguente alla possibilità di affidamento con procedura negoziata senza bando, a nostro avviso, solo a fronte di una certificazione di indifferibilità, si traduce in un nocuo documento in questo momento del mercato e quindi tutto sommato si potevano anche ipotizzare altre forme di accelerazione, ma non necessariamente sulla fase di affidamento o comunque con una estensione delle procedure negoziate.

Un'altra sfera d'intervento sempre in termini di deroga nel decreto-legge n. 133 si ha in materia di lavori di messa in sicurezza e bonifica. Qui l'intervento è proprio sul Codice dei contratti. Viene previsto che per questa tipologia di opere, quindi in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti inquinati, anzitutto non trova applicazione l'articolo 48 del Codice dei contratti e pertanto i requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa andranno verificati già in sede di offerta.

Non trova applicazione neanche la possibilità di ricorrere all'avvalimento per l'iscrizione all'Albo gestori ambientali. Viene esteso anche in questo caso il ricorso alle procedure negoziate senza pubblicazione del bando che per gli interventi di bonifica e messa in sicurezza non necessita più del presupposto della estrema urgenza, ma è sufficiente che questi interventi siano semplicemente urgenti.

Anche qui vi è una riduzione del termine della ricezione delle domande di partecipazione e invito a presentare le offerte e vengono anche estese le possibilità di introdurre le cosiddette varianti non varianti in corso d'opera, cioè quelle che possono essere apposte dal direttore dei lavori che possono in questi casi, quindi in caso di bonifica e messa in sicurezza di siti inquinati, essere disposte fino al 10 per cento (normalmente è al 5 per cento) dell'importo dei lavori. Anche qui il giudizio è analogo a quello che riassumevo prima relativamente all'articolo 9. A nostro avviso un allargamento delle procedure negoziate senza bando non è da valutarsi in maniera così positiva.

Un ultimo accenno potrei farlo anche ai bandi tipo, se ve la sentite. Chiedo anche al dottor Palanza e al Presidente Violante se vogliamo proseguire oppure questo tema lo lasciamo a un approfondimento successivo.

### Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Faccia un cenno.

### Francesca Ottavi

Responsabile Direzione Legislazione Opere Pubbliche – ANCE

Va bene. Passiamo ai bandi tipo.

L'ANAC ha recentemente adottato i bandi tipo per l'affidamento di lavori. In realtà la tipologia che oggi ritroviamo è una soltanto e si riferisce agli appalti nei lavori pubblici e nei settori ordinari per importi superiori a 150.000 euro da affidarsi con procedura aperta e su progetto esecutivo. È una tipologia di bando, di gara.

Dal punto di vista generale i bandi tipo hanno un contenuto prescrittivo e vincolante rispetto al quale le pubbliche amministrazioni non posso discostarsi minimamente e un altro contenuto di tipo prescrittivo-discrezionale, cioè delle scelte che l'Amministrazione dovrà fare all'interno di un *range* prestabilito dall'ANAC all'interno della modulistica.

Con riferimento alle parti a contenuto vincolante, l'ANAC fornisce una prima elencazione illustrativa delle cause di esclusione e quindi delle informazioni che devono necessariamente comparire nel bando di gara, precisando che ulteriori cause di esclusione rispetto a quelle che sono state individuati nel bando tipo, peraltro in conformità alla determinazione della AVCP n. 4 del 2012, potranno essere inserite solo previa adeguata motivazione e solo con riferimento a disposizioni di leggi vigenti oppure alle ipotesi previste dall'articolo 46, comma 1-bis del Codice, ovvero le cause tassative di esclusione così come individuate dal Codice.

Questo significa che le Amministrazioni non potranno introdurre clausole in contrasto con il disposto dell'articolo 46 e laddove ciò avvenisse sarebbero colpite necessariamente da nullità. Dell'articolo 38, comma 2-bis, abbiamo già parlato. Il bando tipo non è ancora coordinato con gli esiti della consultazione che l'ANAC ha avviato su questa disposizione, quindi ci auguriamo che con i bandi di prossima emanazione si avrà anche un coordinamento con le disposizioni di cui all'articolo 38, comma 2-bis, che lo ricordo sono quelle sulla regolarizzazione delle dichiarazioni in gara.

Viene confermato nei bandi tipo che per quanto concerne i lavori il sistema di qualificazione è l'attestazione SOA intesa come condizione necessaria e sufficiente per poter partecipare alle gare di appalto di importo superiore a 150.000 euro. Viene anche confermato il principio di generale sufficienza del possesso dell'attestazione SOA della categoria prevalente. L'impresa, quindi, potrà partecipare alle gare ed eseguire i lavori nei limiti della propria classifica incrementata di un quinto. Riguardo al sistema delle categorie la nota illustrativa, che poi accompagna i bandi tipo, recepisce le indicazioni contenute nel parere del Consiglio di Stato. Non so se tutti ricordano questa vicenda che è intervenuta e da cui ha avuto origine anche una modifica normativa del Regolamento n. 207, nel senso di ridurre le eccezioni alla regola che poc'anzi illustravo, cioè la generale sufficienza del possesso della qualificazione della categoria prevalente per poter eseguire le opere previste nell'appalto.

Restano confermate le regole previgenti. Pertanto, non possono essere eseguite dall'affidatario unicamente quelle lavorazioni scorponabili a qualificazione obbligatoria per le quali l'affidatario non risulti qualificato. Queste lavorazioni sono comunque subappaltabili a imprese qualificate e sono indicate nei bandi di gara ai fini della costituzione delle associazioni temporanee di impresa di tipo verticale. In mancanza, invece, di un'adeguata qualificazione nelle categorie cosiddette super specialistiche il concorrente che sia sprovvisto della relativa qualificazione e che sia qualificato solo

nella prevalente è obbligato a ricorrere all'ATI verticale laddove però le categorie in parola, cioè le categorie super specialistiche, siano singolarmente di importo superiore al 15 per cento dell'importo a base d'asta.

Un altro aspetto importante dei bandi tipo riguarda l'indicazione del costo del lavoro perché viene recepita una sollecitazione dell'ANCE circa l'applicazione del Contratto nazionale dell'edilizia in tutti quei casi in cui l'appalto abbia ad oggetto lavorazioni edili o prevalentemente edili. Si tratta di una novità importante perché è stata posta a presidio di fenomeni di *dumping* sociale distorsivi perché il Contratto dell'edilizia è un contratto piuttosto costoso per l'impresa e quindi si verificava nelle gare che applicando contratti collettivi di diversa natura, come ad esempio quello metalmeccanico, queste imprese andavano a intervenire in gara facendo una sorta di concorrenza sleale rispetto alle imprese edili che invece sono tenute all'applicazione del Contratto dell'edilizia, che è ben più costoso.

L'Autorità nazionale anticorruzione sui bandi tipo recepisce una nostra sollecitazione, concordata anche con il Ministero del lavoro. Pertanto, lo ripeto, negli appalti che avranno a oggetto lavori edili o prevalentemente edili il contratto collettivo di riferimento obbligatoriamente applicabile da parte dei componenti sarà quello dell'edilizia.

Un'altra disposizione importante – ci avviciniamo alla fine –, sempre in merito al costo del lavoro, è relativa al comma 3-bis dell'articolo 82 del Codice dei contratti, che (lo voglio ricordare) ha stabilito che il prezzo più basso è determinato al netto delle spese relative al costo del personale; costo che viene valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore e anche di livello territoriale.

Nei bandi tipo l'Autorità non si discosta da un suo precedente indirizzo per cui ritiene che il costo del personale non possa essere evidenziato nei bandi *ex ante* dalla Pubblica amministrazione come, per intenderci, avviene per i costi della sicurezza, perché secondo l'Autorità di vigilanza il costo complessivo del personale va determinato sulla base della capacità organizzativa dell'impresa.

È un elemento dell'offerta da valutarsi in fase di valutazione della congruità dell'offerta, di verifica della congruità dell'offerta. A nostro avviso questo orientamento non risulta pienamente condivisibile e suscita perplessità perché il dato normativo è piuttosto chiaro. Il costo del personale non è soggetto a ribasso e quindi dovrebbe invece essere adeguatamente evidenziato nei bandi di gara, così come suggerito da ITACA su questo profilo e quindi essere scorporato dal ribasso proprio a tutela dei lavoratori.

Un chiarimento importante è quello relativo agli oneri della sicurezza aziendale, sempre con riferimento ai lavori pubblici. È una questione che ha occupato molto i nostri TAR. Il nostro Consiglio di Stato ha dato luogo a un vivace confronto giurisprudenziale con esiti non univoci. L'ANAC, in linea con quello che abbiamo sempre sostenuto, conferma che per i lavori pubblici non sussiste l'obbligo a carico del concorrente di indicare gli oneri della sicurezza aziendale in sede di partecipazione, perché è un onere che sussiste soltanto per le forniture e i servizi e non per i lavori pubblici. Pertanto, non può essere previsto a pena di esclusione, ma semmai – dice l'Autorità – potrà essere richiesto al concorrente in fase di verifica dell'offerta.

Permettetemi una precisazione in materia di ATI. Nel bando tipo è previsto che in fase di partecipazione le imprese che intendano partecipare in raggruppamento debbano indicare sia le quote di esecuzione che le quote di partecipazione al raggruppamento. In realtà nella bozza di determinazione dell'ANAC sull'articolo 38 si cambia un po' il tiro e si dice che dovranno essere indicate solo le quote di esecuzione. A nostro avviso, invece, sembra difficilmente superabile il dato letterale di cui all'articolo 92, comma 5, del Regolamento n. 207 per cui vorremmo sottoporre all'ANAC questo suggerimento, nel senso di tornare a una indicazione delle mere quote di partecipazione al raggruppamento e non anche delle quote di esecuzione.

Viene inserita la possibilità di ricorrere all'avvalimento plurimo come è stato recentemente chiarito dalla legge europea 2013, cioè l'ammissibilità che il concorrente utilizzi cumulativamente per una stessa categoria i requisiti di più imprese ausiliarie; possibilità che fino ad oggi era esclusa, ma che

è stata ritenuta essere in contrasto dalla Corte di giustizia europea con il diritto comunitario, con gli articoli 47 e 48 della direttiva 2004/18 e per cui il bando tipo già si conforma a questa indicazione.

In tema di subappalto l'Autorità ribadisce che non può essere causa di esclusione dalla gara la mancata indicazione della volontà di ricorrere a subappalto. Questo avviene soltanto quando si tratti di categorie scorporabili a qualificazione obbligatoria, e non in altri casi, così come viene ribadito che non sussiste l'obbligo per l'impresa concorrente di indicare il nominativo del subappaltatore in gara.

Sono tutte questioni che hanno dato luogo a un dibattito giurisprudenziale ampio e pertanto si ritiene necessario un chiarimento.

Grazie. *(Applausi)*

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Grazie. Abbiamo una ventina di minuti che possiamo dedicare alle domande. È prevista una piccola pausa per un caffè. Poi riprenderemo con i gruppi di lavoro.

### *Francesco Bivona*

Sindaco del Comune di Regalbuto

Buongiorno, sono il Sindaco del Comune di Regalbuto, un piccolo comune della Sicilia.

Vorrei fare una considerazione e anche una domanda al dottor Galeone. Attestato ormai che i Comuni partecipano attivamente al risanamento del bilancio dello Stato, e questo ci rincuora perché almeno abbiamo questo dato di fatto...

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Che sia del tutto volontario non credo, però...

### *Francesco Bivona*

Sindaco del Comune di Regalbuto

Non è assolutamente volontario, vorrei sottolinearlo.

Mi pare che sia chiaro, come abbiamo anche detto in altri incontri con Scuola per la democrazia, che i Comuni hanno un deficit strutturale dal punto di vista del *project management* e di tutto ciò che ne viene soprattutto in quella che è la progettazione per l'attrazione di risorse europee. Abbiamo più volte chiesto in diversi tavoli che ci sia data la possibilità quantomeno di strutture di supporto o comunque di intervenire sull'assistenza tecnica perché è un grande problema conoscendo ormai il dato di fatto per il quale non possiamo più pensare allo sviluppo del territorio con risorse del bilancio comunale.

È chiaro che dobbiamo pensare – molti già in parte lo fanno – a nuove forme di finanziamento tramite fondi europei e cercare di attrarre il più possibile.

Giorni fa ho proposto con una PEC a tutti i Comuni della Sicilia la possibilità di modificare l'articolo 5 dello Statuto dell'Agenzia nazionale per la coesione territoriale – Agenzia che dovrebbe a breve essere operativa – affinché la stessa Agenzia possa avere sede in Sicilia. Questo non è determinante. È chiaro che è una cosa molto forte, ci mancherebbe, però non è determinante dal punto di vista del risultato. Crediamo che la Sicilia, almeno per come la viviamo noi e la viviamo sicuramente in trincea tutti i giorni, abbia bisogno di strutturare questo ponte tra l'Europa e le Regioni meno sviluppate – ho difficoltà a dire sotto sviluppate – e quindi è chiaro che creare questo ponte sarebbe sicuramente importante e servirebbe anche come segnale.

La responsabilità di aver speso male e di aver speso poco è tutta nostra, però forse riuscire anche ad avere un innesto culturale nel territorio può servire a migliorare l'utilizzo dei fondi europei e quindi questi meccanismi che potrebbero essere l'ultimo treno per noi per cercare di sviluppare meglio la nostra Sicilia. Vorrei il suo parere.

Grazie.

### *Serena Bonvissuto*

Comune di Palermo

Vorrei fare una domanda al dottor Galeone. Data la scarsità della capacità progettuale dei Comuni, perché non si pensa di affidare la parte progettuale a dei professionisti privati? Quali sarebbero i pro e quali i contro?

### *Salvatore Sechi*

Comune di Osilo

Ho affrontato questo viaggio dalla Sardegna con grande piacere e vorrei intervenire per associarmi all'intervento del dottor Galeone e della dottoressa Ottavi proprio sul problema della programmazione. Noi non riusciamo a programmare perché approviamo i bilanci preventivi l'anno successivo.

Parlo della nostra piccola esperienza. Abbiamo dotato l'Ufficio Tecnico di un architetto con l'articolo 110 credendo davvero nella forte progettazione e credendo di riempirci i cassetti di progetti. Partecipammo anche a dei bandi in Sardegna per opere cantierabili aggiudicandoci dei finanziamenti molto importanti per il completamento di case di riposo per anziani, scuole, stadio eccetera.

Non siamo un ricchissimo Comune, però abbiamo investito nelle professionalità interne dividendo l'Ufficio Tecnico in due settori: appalti pubblici, edilizia pubblica, edilizia privata e urbanistica. Sono assessore all'urbanistica, ne sono fiero, ed ero assessore ai lavori pubblici fino a tre mesi fa. Stiamo parlando di materie nostre.

Uno dei grandi problemi delle opere pubbliche è quello della programmazione dei bandi. È lì che scivoliamo, è lì che ci apriamo a ricorsi e le opere non si finiscono.

Nonostante la mia giovane età, ho dieci anni di esperienza, due mandati. Ci son voluti tutti e dieci gli anni per finire alcune opere. Vorrei che il Governo centrale sapesse di questo problema: a volte ci sentiamo davvero soli. Nonostante ci crediamo e siamo innamorati di questa professione, che in realtà è una passione, ormai il nostro sta diventando un compito ingrato. Ci stiamo abituando a non dire più di sì, a non rispettare le promesse, a dire di no e purtroppo a rispettare questo diniego. Non vorrei che si andasse avanti così. Vorrei che la nostra generazione fosse la nuova Italia, che davvero sta cambiando. Forza e coraggio a tutti e grazie per questa esperienza della Scuola per la democrazia.

Vorrei che ai nostri democratici cittadini, che allora ci elessero e che continuano a eleggerci, democraticamente dicessimo sempre di sì.

Grazie. *(Applausi)*

### *Alessio Pascucci*

Sindaco del Comune di Cerveteri

Vorrei fare una considerazione di natura etica. Premesso che siamo tutti convinti e credo che le nuove generazioni lo siano di più perché l'hanno subito – guardo la dottoressa Ottavi perché il suo intervento ci riguarda un po' da vicino – che la corruzione sia stato uno dei fenomeni che ha distrutto la nostra nazione, vediamo sempre di buon occhio le procedure anti corruttive. Ad esempio, nella

nostra città abbiamo approvato un decreto sulla trasparenza che ha anticipato addirittura il decreto corruzione.

Quando poi all'interno dell'Amministrazione un procedimento si allunga e i controlli aumentano diventiamo nemici di questi procedimenti. Per esempio ci troviamo in situazioni strane in cui i nulla osta non arrivano, oppure se una ditta vince un appalto e poi fallisce i cantieri si bloccano. Noi abbiamo un cantiere fermo da due anni e mezzo e non sappiamo che fine farà.

A un certo punto abbiamo iniziato a credere che questa sovrastruttura, che avevamo auspicato una volta perché preveniva la corruzione e ci garantiva una maggiore trasparenza e una migliore gestione del denaro pubblico, fosse un ostacolo. Quando sappiamo che possiamo attuare delle procedure semplificate le adottiamo sempre. Spesso i tecnici per tutelarsi ci chiedono addirittura di fare degli atti di Giunta quasi fuori competenza per auspicare dei procedimenti semplificati.

Stamattina ho fatto un intervento sull'urbanistica della stessa natura. Ci troviamo dentro la macchina amministrativa. Abbiamo così tanti vincoli che ci sembra di snaturare il nostro principio. Siamo felicissimi che i procedimenti siano minuziosi, però per esempio i tempi tra quando la gara è chiusa e viene affidato il lavoro e si apre il cantiere spesso sono incredibili. Forse siamo sfortunati, ma la maggior parte delle date di consegna lavori affissa sui cartelli pubblici che i cittadini vedono non vengono mai rispettate. Io chiedo sempre di non indicare le date, perché è peggio.

Vengo alla domanda. Dobbiamo continuare a sperare? Chi vince, la burocrazia o il controllo? Per forza significa che siamo più lenti?

Seconda considerazione rapidissima. Quando ci troviamo in situazioni paradossali non sappiamo mai lo Stato cosa fa. Faccio un esempio significativo: prendiamo dal Ministero un finanziamento di 900.000 euro per mettere in sicurezza delle scuole sulle norme antisismiche e ci viene detto di spenderlo entro marzo altrimenti ce lo tolgono. Contemporaneamente quell'anno il tetto del Patto di stabilità non ci consente di spendere quei soldi. Noi li abbiamo presi e restituiti. Poi ci hanno concesso una deroga e alla fine siamo riusciti a recuperarli, però all'inizio ci hanno dato un finanziamento sapendo di doverlo restituire. Questo è quello su cui chiediamo una semplificazione. Noi vogliamo fare le opere, vogliamo mettere in sicurezza le nostre scuole, però se lo Stato diventa un nemico diventiamo noi quelli che temiamo la legge, che la temiamo nel senso che la consideriamo come un ostacolo.

Grazie. *(Applausi)*

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Grazie. Siamo tutti d'accordo? Le norme vanno bene, le competenze ci sono, gli strumenti pure?

### *Marco Cappelletti*

Comune di Lentate sul Seveso

Buongiorno, sono assessore all'urbanistica, edilizia e attività produttive del Comune di Lentate sul Seveso, Monza e Brianza.

In questi due anni siamo riusciti a recuperare 2 milioni di euro di finanziamenti vari da bandi regionali, FESR e cose del genere, però mi riallaccio al tema delle competenze dei Comuni.

Nel mio Comune ci sono dei funzionari che sono nati con una mentalità vecchia. Mi spiego, l'idea di partecipare a un bando per poter ottenere dei fondi non è assolutamente scontata.

Le relazioni dei bandi spesso le scrivono gli assessori. Alla trentasettesima ora gli assessori caricano la documentazione in internet sui vari sportelli. Questo contrasta anche con il fatto che nonostante stia andando in pensione parecchio personale non possiamo assumere dipendenti, soprattutto giovani che potrebbero dare, invece, un contributo molto consistente di mentalità e anche di competenze tecniche e informatiche che invece restano nel migliore dei casi in maniera precaria come stagisti e

tirocinanti laddove si riescono a fare questi contratti, altrimenti restano fuori da questa situazione in una pubblica amministrazione che dovrebbe iniziare a pensare di cambiare il suo ruolo.

La riforma della pubblica amministrazione mi aspettavo che facesse capire di più che oggi la burocrazia, cioè il potere di concessione di licenze o cose del genere viene sempre meno, ma la pubblica amministrazione diventa invece un qualcosa che genera un servizio nei confronti del cittadino.

Sto seguendo un progetto intercomunale con i Comuni limitrofi (siamo un bacino di trecentomila abitanti) della Brianza per rendere il territorio più attrattivo e competitivo dal punto di vista industriale o quantomeno dell'artigianato e dell'imprenditoria. Il primo problema è che ogni Comune dà una definizione di azionamento industriale diversa l'una dall'altra. Già in questo modo si crea uno sportello unico intercomunale, ma per più della metà del tempo i funzionari devono dire che in questo Comune l'azionamento industriale dà queste regole, nell'altro Comune ne dà un'altra. Facciamo una regola di azionamento industriale unica. Dall'altra parte i funzionari – parlo da funzionario, tra l'altro – hanno ancora l'idea di essere i detentori di un potere di concessione dove se non fai quello che ti dico io la licenza e il permesso non lo vedi. Invece, negli esempi più innovativi che abbiamo a venti chilometri di distanza, cioè in Svizzera, lo sportello unico è un posto dove l'imprenditore manifesta la sua idea e chiede delucidazioni per poterla realizzare. A quel punto la pubblica amministrazione crea una struttura affinché l'imprenditore possa realizzare il proprio progetto.

Vorrei semplicemente porre l'attenzione sul fatto che le competenze spesso ci sono e se non ci sono non si riescono ad acquisire perché c'è anche un blocco di assunzioni abbastanza frustrante. *(Applausi)*

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Non ci sono altri interventi.

Do la parola a Francesca e a Pierciro per le risposte.

### *Francesca Ottavi*

Responsabile Direzione Legislazione Opere Pubbliche – ANCE

Rispondo volentieri al Sindaco di Cerveteri. Quello che lei dice mi trova d'accordissimo. Gli esempi che ha fatto mi fanno capire che i problemi non sono relativi alla fase di affidamento dei lavori e si fa scontare a questa fase, e ai tempi a mio avviso propri di questa fase, problemi che sono altrove. Mi riferisco all'esempio dei 900.000 euro di contributo che se lei non si sbriga a utilizzare le vengono tolti. Il problema è nella norma che glieli toglie o bisogna recuperare sulla fase di affidamento? Secondo me è la norma a essere sbagliata. Non è possibile dare queste risorse a tempo, con un obbligo di restituzione immediato. Non si possono trovare a valle le soluzioni se il problema è a monte.

Tornando sempre all'esempio che lei ha fatto, questi dati mi confortano perché lei mi diceva di ritardi nella fase successiva all'aggiudicazione (controlli, nulla osta) o in quella precedente relativa alla fase di programmazione. Noi diciamo la stessa cosa. Bisogna correre lì, bisogna semplificare lì. Il problema del contenzioso, a mio avviso, esiste, però va anche detto che il sistema a volte si appoggia; anche gli stessi uffici preposti all'affidamento delle gare spesso sono più confortati se c'è una sentenza che stabilisce cosa devono fare perché le responsabilità erariali sappiamo bene che se quell'amministratore si sbaglia gravano non solo su di lui, ma sulle tre generazioni successive se dovesse pagare il danno erariale.

Il problema va visto a tutto tondo. C'è un'elevata contenziosità nel sistema attuale. Bisogna trovare dei rimedi in questo senso, però a mio avviso i rimedi non sono nel mettere sotto al tappeto la

polvere. Se un problema esiste, va affrontato non negando il diritto ad avere tutela su quel problema, ma semmai risolvendolo in radice e trovando le soluzioni strutturali al problema stesso.

## Pierciro Galeone

Direttore IFEL – Fondazione ANCI

I Comuni sono di fronte ad alcune attività da svolgere, ad alcune funzioni e non riescono a svolgerle. Questa non è la prima volta che questo succede.

Il sistema amministrativo italiano ha avuto varie fasi nelle quali si è trovato di fronte a nuove funzioni e ha dovuto adeguarsi. Solo che fino ad adesso è riuscito a farlo per aggiunte. Potremmo vederlo come un geologo che vede dei sedimenti. Al primo livello abbiamo l'Amministrazione dei Ministeri e dei Comuni, poi sono nati i primi servizi pubblici e tutto il sistema delle municipalizzate, ma rimanevano i Ministeri e i Comuni. Poi vi sono alcune funzioni nuove di assistenza realizzate da enti nazionali e nasce l'Amministrazione dell'economia e una serie di enti nazionali di assistenza durante il fascismo, ma rimangono sempre i Ministeri e le municipalizzate. Abbiamo poi tutto il sistema, che cresce, delle partecipazioni statali dell'Italia repubblicana; abbiamo un intervento nel Mezzogiorno su tutto il sistema dell'Agenzia del Mezzogiorno. Siamo sempre andati avanti così: nuove funzioni e Amministrazioni create apposta per svolgere nuove funzioni. Le Amministrazioni sono progettate per non cambiare. L'Amministrazione per dare certezza lavora su *routine*. Sembra fatta apposta perché non muti.

Questo è un problema. È risolvibile, ma è pur sempre un problema. Quindi, quando ci si è trovati di fronte a nuove funzioni si sono create nuove Amministrazioni, si sono assunte nuove persone, persone anche con una nuova idea, persone più giovani. Abbiamo potuto fare questo in un processo di crescita della produzione, del PIL e quindi anche della spesa pubblica e dei dipendenti.

Adesso abbiamo un problema nuovo: dobbiamo cambiare le funzioni, ma dentro confini che sono diventati molto più stretti. Come facciamo? È immaginabile che ogni Comune abbia un progettista per i fondi comunitari? È immaginabile che ogni Comune abbia uno specialista sul *project financing*? lo qualche dubbio ce l'ho.

Il punto è che queste nuove funzioni devono essere a livello comunale, ma devono essere forme nuove, vanno costruite strutture sussidiarie. Ragioniamoci, possono essere per i lavori delle nuove centrali di committenza sviluppate. Io ho un'idea, ma non ho capito che si tratta di una mia illusione che le nuove Province possano svolgere questa funzione, ovvero una funzione sussidiaria che costruisce qualcosa.

Ho detto che ottomila Comuni sono bellissimi, ma non so come possiamo permetterceli. Potevano essere una nuova forma di associazioni comunali per svolgere una serie di funzioni a livello più alto. Mi sembra che la dinamica sia andata in una direzione, per ora, che non è questa.

Dobbiamo costruire meccanismi di questa natura, cioè ripensare la morfologia, innestare anche nuove persone giovani nell'Amministrazione. Non possiamo permetterci di prenderne tante.

Dobbiamo prendere poche persone, ma brave, per gestire le funzioni nuove che ci servono. Come facciamo a farlo Comune per Comune? Qualcuno ci riesce. Complimenti!

Quando parliamo degli ottomila Comuni è sempre difficile fare una valutazione complessiva. Si ragiona come comparto, ma poi ci sono tante differenze. Ci sono Comuni che sono bravissimi a fare la progettazione anche dei fondi diretti europei, però complessivamente è una situazione di fragilità e quindi succede che il livello più dinamico della nostra Amministrazione, che era quello comunale finora, quello più flessibile, quello che era riuscito sempre ad adattarsi, adesso è in una situazione di sofferenza.

I motivi sono due. Sapete che nel 2009 abbiamo approvato la legge n. 42 di attuazione della riforma del federalismo fiscale. Dal 2009 abbiamo avuto un nuovo impianto nei rapporti tra livelli di governo. È una riforma storica. Attraverso le manovre di coordinamento della finanza pubblica l'impianto del federalismo fiscale è stato bombardato non nelle quantità, ma nella struttura. Tributi che ci sono scompaiono, vengono raddoppiati o vengono cambiati.

È difficile esercitare un'autonomia di questo tipo quando cambia il tributo base. Sono norme sulla spesa puntuali come se il Comune fosse un ufficio. Mi riferisco alle norme sul personale, sulla spesa, sulla formazione. Mentre noi disegnavamo un'Italia nuova, con i livelli di governo addirittura equiordinati, in realtà abbiamo costruito un sistema che è ipercentralizzato.

Della legge sul federalismo sostanzialmente rimangono due cose. Una è quella che vi ho detto prima, l'armonizzazione dei sistemi contabili, che è una cosa importante, e la seconda sono i cosiddetti fabbisogni standard, che sono importanti. Tenete conto che i fabbisogni standard sono un tipico strumento di finanza derivata. Non c'entrano nulla con l'autonomia perché nell'autonomia il Comune decide cosa fare e il controllo su quello che fa spetta ai cittadini. In un sistema di finanza derivata, quando i soldi li mette lo Stato, è giusto e doveroso che esso stesso controlli precisamente qual è il costo.

Questo è quello che rimane di tutto questo impianto: difficoltà generali, problemi di restrizione e quindi di quantità che si sono ristrette. Nessuno sopravvive a un bombardamento istituzionale. È un meccanismo di strabismo assoluto in cui da un lato uno riguarda una riforma di un certo tipo utilizzando degli strumenti del tutto impropri, come sono quelli di coordinamento della finanza pubblica che sono strumenti che servono proprio a modulare, anno per anno, le quantità. È stato ricostruito il sistema dei rapporti fra i livelli di governo.

Ho detto questo un po' per incoraggiarvi e per dirvi che avete vissuto negli ultimi anni gli anni peggiori vissuti dai Comuni italiani. So che adesso i Comuni vanno forti. Abbiamo un ex Sindaco come Presidente del Consiglio. È un momento in cui sembra che il livello abbia un'evoluzione. Nella riforma nuova del Senato addirittura abbiamo i Comuni che entrano direttamente, quindi abbiamo la Camera delle Regioni e delle Autonomie.

Tuttavia, abbiamo vissuto un momento drammatico dal punto di vista dell'economia, dal punto di vista della quantità e della qualità delle nostre Istituzioni, dei rapporti fra i livelli di governo.

Anche negli altri Paesi sono scese le spese per investimento. In tutti i Paesi c'è stata una stretta molto forte, ma nessun Paese ha ricevuto il bombardamento della *governance* finanziaria, che è quello che non ti permette di fare il bilancio preventivo l'anno prima. Il motivo per cui i Comuni fanno il bilancio preventivo a novembre non sono le quantità. Non denunciano un elemento di certezza né per quanto riguarda le entrate, né i trasferimenti, né alcuni meccanismi di spesa. D'altra parte non succede assolutamente nulla, perché chiusi dentro un circuito, trattati come degli enti periferici, hanno gestito le cose un po' alla volta con la Ragioneria che modulava le leve.

È un'ottima idea. Non la accetteranno, però è un'ottima idea. La Sicilia, che è una regione troppo grande per essere trattata solo come regione, più che volere una sede deve assumersi una responsabilità maggiore e dire: "Siamo in effetti una porzione grande di questo Paese, del Mezzogiorno d'Italia e possiamo avere funzioni di direzione anche più generali".

Avanzate questa proposta. Non la accetteranno, ma avanzatela. (*Applausi*)

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Pierciro, quando il collega me ne ha parlato io ho fatto un'obiezione; obiezione che riguarda molte parti del Mezzogiorno, cioè la ricerca di valori simbolici rispetto invece alle questioni concrete. Mi sono permesso di farlo perché ci conosciamo da qualche anno.

Il problema è riuscire a spendere i soldi, non realizzare un simbolo di coordinamento. La domanda vera, anche quando avrete quanto richiesto, è la seguente: i fondi comunitari li spenderete o no? Se li spenderete è inutile. Questo può innescare un meccanismo virtuoso. Molte volte ho visto, fermo il valore della proposta che avete avanzato, questa fuga verso il simbolo rispetto a stare materialmente sul dato da realizzare. Sposto l'attenzione verso un dato simbolico, anche perché è molto più facile questo simbolo che riuscire a spendere quei soldi. L'augurio è che voi lo facciate e che però non vi fermiate lì.

Prima di dare la parola a Sandro, che seguirà il resto dei lavori, vi comunico che domani alle ore 11,30 è previsto l'intervento del Ministro Lupi. Sul programma c'è un'indicazione che riguarda la Microsoft, con un intervento di Bianca Del Genio.

Microsoft ha chiesto di fare una formazione mirata in particolare all'uso di internet per i giovani amministratori, come dialogare con i cittadini, quali tecniche seguire, come lavorare al fine di creare una città intelligente e così via. Il 12 e il 13 dicembre la Microsoft è disposta a tenere un corso (gratuito naturalmente) per non più di trenta giovani amministratori. L'avvocato Del Genio vi spiegherà questa proposta domenica mattina alle ore 9. Chi di voi è interessato ce lo può comunicare.

*Italiadecide* sarà presente, ma le questioni specificamente tecniche saranno a carico di Microsoft. Questo incontro si terrà a Milano. Pare che sia fissato uno sciopero generale, ma i trasporti non credo siano coinvolti.

Do la parola a Sandro Palanza.

## *Alessandro Palanza*

Vice Presidente e Direttore di italiadecide, Consigliere di Stato

Dirò alcune cose che forse avrei detto questa mattina se fossi arrivato in tempo. Il programma, come vedete, presenta una serie di interventi che abbiamo svolto ottimamente oggi nei quali abbiamo rappresentato una serie di strumenti.

Questi interventi si completeranno domani mattina con l'intervento del professor Urbani.

Dopo abbiamo due sessioni di discussione che già saranno momenti di una seconda parte di questo nostro seminario e in mezzo dovranno lavorare i gruppi di lavoro che, come sa chi ha già partecipato a questi nostri incontri, svolgono un ruolo fondamentale in questo nostro metodo. Questa è una comunità paritaria dove da un lato si offrono delle cose e dall'altro delle altre. Qui voi rappresentate un soggetto politico e noi dobbiamo fare un esercizio di democrazia che è principalmente quello di formare un pensiero collettivo che può anche essere dialettico, che può anche essere formato da opinioni diverse, ma che sono opinioni che si sono confrontate e formate insieme.

I gruppi di lavoro si riuniranno dopo la pausa e saranno tre. Il primo si riunirà in questa parte della sala, il secondo in fondo a questa sala e il terzo salirà al piano di sopra nell'aula di una Commissione. Nei gruppi di lavoro bisogna fare un giro di interventi, individuare due portavoce e individuare una serie di questioni sulle quali si potrà fare una discussione collettiva domenica mattina alla presenza dei relatori e in particolare del relatore che concluderà il nostro seminario, che è il professor Freyrie, dimodoché lui ascolterà le relazioni dei gruppi di lavoro sulle tematiche che sono state considerate prioritarie. Questo è il primo percorso che i gruppi di lavoro che si riuniscono questa sera e domani sera dovranno fare.

Il secondo percorso è quello che è venuto fuori spontaneamente in una serie di nostri precedenti incontri di Scuola per la democrazia, che è stato quello di elaborare un documento breve, ma politico sui temi che abbiamo discusso.

Oggi abbiamo esaminato una serie di strumenti che nascono da questa enormità di innovazioni legislative che si stanno precipitando sui Comuni (buone e cattive) e su queste bisogna lavorare. Fra i vari temi che poi nel dibattito sono emersi sceglierei quelli pragmatici, cioè quelli su che cosa fare in questa situazione, che è una situazione difficilissima per l'intero Paese in cui siamo tutti con un cappio al collo che ci tira. Questo debito è il debito dello Stato, di tutta la comunità nazionale. Infatti, quando abbiamo avanzato delle proposte sulla riforma del bilancio parallelamente alla riforma sul federalismo fiscale, la legge n. 196, la proposta che fecero gli uffici della Camera fu quella di distinguere due fasi della procedura di bilancio, una fase nazionale, nel senso che era quella a cui concorrevano tutti i livelli territoriali e che fissava una serie di decisioni comuni a tutti i livelli di governo alla quale veniva riferito il debito. La questione di come gestire il debito era una questione che riguardava la comunità nazionale perché a questo debito abbiamo tutti concorso nelle generazioni e nei diversi livelli territoriali anche perché la finanza locale era una finanza derivata e quindi il suo debito resta lì.

Questo era il modo anche di intendere questa parità attiva dei livelli di governo di cui ci parla l'articolo 114, che vuol dire che tutti gli enti territoriali appartengono alla Repubblica, ne condividono valori, principi, fini e responsabilità e la principale responsabilità è il debito. In questa logica dico che tutto si può fare nel campo della finanza pubblica, però se vogliamo rimuovere questa improprietà, questa modalità autoritaria che è prevalsa perché la Ragioneria non si è affidata di questo metodo democratico partecipativo, dobbiamo fare proposte alternative e dobbiamo assumere una responsabilità più forte.

Vorrei che questo documento – se mi permettete di darvi un suggerimento – abbia una frase che si riferisca alla riforma costituzionale che è in corso parallelamente e alle altre in cui invece tocchiamo altre tematiche, se riusciremo a farlo, se verrà un documento del genere. In ogni caso avremo i portavoce che porteranno a sintesi i gruppi di lavoro.

È un caso che il Ministro Lupi domani venga a relazionare. Tutto sommato è un buon esercizio perché in realtà abbiamo passato in rassegna il tipo di problematica che vogliamo affrontare, quindi la possiamo discutere con due interlocutori fondamentali per i Comuni, uno è il Governo centrale e l'altro sono le imprese con l'intervento del dottor Buzzetti.

Nella serata forse possiamo portare a conclusione qualche ragionamento.

Intanto oggi facciamo emergere le tematiche e le questioni che collettivamente considerate prioritarie, anche in alternativa, e domani le inseriamo in alcune tesi che i portavoce illustreranno. Nel frattempo, proviamo ad elaborare un documento. Presidente, durante questa prima parte con Microsoft, i relatori ed io potremmo predisporre un documento comune a tutti i gruppi di lavoro. Fino a domani sera, invece, i gruppi lavoreranno separatamente. I relatori sono tutti invitati a partecipare ai gruppi di lavoro. Io in parte ho già avanzato una richiesta, in base a come ci divideremo. Naturalmente, nei gruppi di lavoro è vostro compito prendere iniziative e operare scelte in merito alle questioni che ritenete fondamentali, accompagnate, possibilmente, in quest'ottica pragmatica, da progetti, questioni, situazioni reali sulle quali si può intervenire, casi modello o casi che denunciano patologie.

Operate le vostre scelte e cerchiamo, come tutte le altre volte, di tirar fuori un ragionamento comune da rappresentare; successivamente, il Presidente Violante suggerirà il modo per poterlo canalizzare e sviluppare.

## *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

In quella stanza troverete le indicazioni dei gruppi di lavoro con le relative appartenenze.

## *Alessandro Palanza*

Vice Presidente e Direttore di italiadecide, Consigliere di Stato

Troverete gli elenchi relativi alle varie suddivisioni. In parte, è stato seguito l'ordine alfabetico, in modo da ripartire tra loro le Regioni.

Domani è spontanea, ma ciò che emerge all'interno dei gruppi di lavoro deve essere rappresentato. I portavoce riferiranno domenica mattina.

## **(Seguono seminario per la formazione e l'avvio dei gruppi di lavoro)**



## SCUOLA PER LA DEMOCRAZIA

A o s t a 2 9 n o v e m b r e 2 0 1 4  
Forte di Bard

*Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Buongiorno a tutti. Invito i nostri ospiti a prendere posto.

Prima di dare inizio ai nostri lavori, ribadisco ciò che vi ho comunicato ieri. Domani avremo un rappresentante importante di Microsoft che proporrà a trenta di voi, per i giorni 12 e 13 dicembre a Milano, un corso, specifico per gli amministratori, per l'utilizzazione di alto livello della rete, al fine di dialogare con i cittadini. Durante il corso verranno spiegate le modalità da seguire, in che modo organizzare i servizi per renderli più efficienti e con minori costi e come avviare un procedimento di "città intelligente". Queste sono le tre questioni. Tale possibilità verrà offerta a trenta di voi, ragazzi e ragazze. Naturalmente, l'ospitalità è gratuita. Il viaggio e le relative spese sono pagate da Microsoft.

Al termine della mattinata vi prego di comunicare a Danila o ad Anna chi di voi è interessato. Servono trenta persone. Se i nominativi saranno maggiori di trenta valuteremo il da farsi. Ad ogni modo, abbiamo bisogno di saperlo al termine della mattinata per una questione di organizzazione. Oltre a questi corsi, ci saranno due interventi di tipo più generale che spiegheranno in che modo sta funzionando l'Agenda digitale (questione che pochi conoscono). Inoltre, vi sarà un altro intervento di questo tipo per fornirvi un quadro più complessivo teso a spiegarvi in che modo si muove la *governance* dell'informatizzazione del Paese a livello di governo.

A seguito dell'intervento del professor Urbani e della relativa discussione, vi invito a comunicare le vostre generalità (nome, cognome, indirizzo e-mail, numero di telefono) per poter prendere contatto con quanti di voi sono interessati a seguire il corso.

A questo punto, cedo la parola al professor Urbani.

### **Tecniche compensative e perequative per una migliore qualità dei luoghi di vita e di lavoro**

*Paolo Urbani*

Professore ordinario di Diritto amministrativo – Facoltà di Architettura  
Università degli Studi di Chieti-Pescara

I problemi che affronterò sono abbastanza complessi. Mi è stata assegnata una relazione concernente i modelli perequativi della compensazione, che sicuramente è una tematica che

affronterò, ma che, rispetto alle questioni che ho ascoltato ieri nel corso della riunione dei gruppi di lavoro, è assolutamente riduttiva, nel senso che attiene già alle tecniche di pianificazione.

In questo caso, proprio grazie a ciò che sono riuscito ad ascoltare ieri nel corso della riunione del gruppo di lavoro presieduto da Sandro Palanza, sono emerse questioni che mi permettono di compiere un passo indietro per riprendere una serie di valutazioni e di osservazioni che sono state sollevate dai presenti, tutti amministratori locali molto giovani di Comuni non solo grandi, ma anche piccoli. A questo punto, si pongono le questioni che affronterò, che non possono riguardare solo i piccoli Comuni, ma anche, oggi, i grandi Comuni.

Il tema che, a mio avviso, è emerso con grande rilievo riguarda il territorio considerato "risorsa". Al di là delle questioni di carattere più specificamente urbanistico che sono state affrontate, coloro che erano presenti si sono posti il problema della "risorsa territorio". Ci si è chiesti a chi spetta questa risorsa: ai cittadini del territorio di riferimento oppure, in realtà, la questione si allarga all'interno dell'ordinamento dello Stato, quindi del rapporto di gerarchia degli interessi? Si è parlato non tanto di urbanistica, quanto di questioni – non vorrei coinvolgere il professor Pinelli, ma il punto è questo – di classico diritto pubblico. Mi riferisco al rapporto tra cittadini e territorio, al concetto di sovranità e a questioni di questo genere. Sono emerse con forza questioni relative alla possibilità di trarre da questo territorio le risorse per lo sviluppo, ma a volte anche per soddisfare le esigenze della comunità che questi amministratori rappresentano.

Naturalmente, un ragionamento di questo genere va inquadrato all'interno della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, del rapporto centro-periferia e via elencando, che non può assolutamente riguardare l'uso. Le questioni che vi ho segnalato rappresentano lo sfondo di queste problematiche.

Se io dovessi scendere un pochino più nel merito delle questioni relative all'urbanistica, dovrei spiegare in che modo si governa questo territorio e quali sono gli strumenti attraverso i quali, evidentemente, si può ottenere una efficace distribuzione degli interessi pubblici e privati sul territorio, in modo che i territori di riferimento, soprattutto quelli comunali, possano giovare di questo assetto territoriale.

Riprendendo le questioni emerse ieri più o meno disordinatamente, mi viene in mente uno dei temi che inconsapevolmente, forse, gli amministratori hanno posto in essere, ma che è stato oggetto di un dibattito molto intenso negli anni Cinquanta tra giuristi e, soprattutto, tra amministrativisti proprio sulla questione della funzione dell'urbanistica.

Premesso che, sostanzialmente, in qualunque ordinamento europeo ed extraeuropeo non esiste l'autorganizzazione degli interessi privati e che, quindi, siamo di fronte a sistemi che determinano regole affinché le comunità possano trasformare il loro territorio di riferimento secondo sistemi di pianificazione più o meno differenziati, premesso questo aspetto, dicevo, il dibattito che risale agli anni Cinquanta e che oggi torna assolutamente in voga – anche se in una situazione diversa, in quanto siamo di fronte a un momento di forte crisi economica che non ci deve, però, far perdere la bussola – era il seguente: Feliciano Benvenuti, un grande amministrativista degli anni Cinquanta-Sessanta, sosteneva che l'urbanistica (ossia la disciplina dell'assetto dei suoli, dunque le regole) aveva la funzione di governare i processi economici. In altre parole, parlava di urbanistica come governo dei processi economici, quindi non riferendosi all'articolo 42 della Costituzione, bensì agli articoli concernenti questioni di programmazione economica.

L'altra teoria, invece, appartenente a Miele, che è stato anche un grande amministrativista fiorentino, sosteneva che, in realtà, l'urbanistica doveva limitarsi semplicemente a ordinare gli interessi sul territorio, in modo che gli interessi stessi potessero esplicarsi liberamente secondo le regole, quindi l'iniziativa economica.

Questo vecchio dibattito è tornato in auge in modo assolutamente preponderante e ha assunto un rilievo di un certo tipo, che a breve affronterò. Lasciando da parte, per il momento, le questioni concernenti la crisi dei piccoli Comuni, della sopravvivenza e via elencando, un problema posto all'interno della questione urbanistica riguarda proprio l'esperienza di pianificazione della legge del

1942. Si tratta di una delle prime leggi, anche molto avanzate, del nostro sistema, approvata nel periodo in cui è scoppiata la guerra; una legge molto illuminata, sostanzialmente.

La legge urbanistica del 1942 aveva una funzione di pianificazione ordinata molto oculata, ma attraverso l'evoluzione della disciplina urbanistica susseguita abbiamo acceduto all'immagine di un'espansione edificatoria dei suoli, quindi a un'impostazione che considera l'urbanistica un ordinato assetto del territorio a fini edificatori delle aree. Da tale impostazione discendono la crescita delle nostre città, probabilmente la *défaillance* della mancanza dell'utilizzazione di Piani attuativi organici sul territorio, il ricorso a licenze dirette in presenza di opere di urbanizzazione primaria e una crescita della città – aspetto che mi serve per parlare della perequazione – senza adeguati servizi, senza adeguate dotazioni territoriali.

L'urbanistica degli anni Sessanta, ovverosia l'urbanistica dell'esplosione e del recupero, ha prodotto città che sono cresciute disordinatamente. A questo punto, è possibile ragionare sugli strumenti previsti oggi dalla "legge Lupi" e sulle correzioni concernenti questo sistema, che ha fondamenti precisi che lo hanno portato ad orientarsi in questo modo.

A me interessa affrontare un'altra questione che, naturalmente, non risolve il problema relativo al fatto che l'urbanistica sia uno strumento per favorire lo sviluppo, ma riguarda un'impostazione sulla definizione di "urbanistica" che oggi la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha sostenuto, innovandola profondamente rispetto all'orientamento tradizionale. Il Consiglio di Stato, in alcune sentenze molto importanti che non hanno riguardato grandi Comuni (hanno riguardato anche Gressan, un Comune della Valle d'Aosta), si è proprio soffermato sul concetto di urbanistica come governo dei processi economici o urbanistica che mira solamente a verificare l'edificabilità delle aree ai fini dell'ordinato assetto del territorio, lì dove sostanzialmente il principio dell'edificabilità rappresenta l'unica destinazione che può avere un'area. Ebbene, in queste sentenze – originate dal Comune di Cortina e, poi, proseguite – il Consiglio di Stato assume posizioni completamente diverse e chiarisce che l'urbanistica non può essere solo assetto legato all'edificabilità dei suoli, ma dovrebbe riguardare anche lo sviluppo urbanistico in genere del territorio della Repubblica sotto il profilo del modello di sviluppo.

Vi leggo un brano del testo: "In definitiva, l'urbanistica e il correlativo esercizio del potere di pianificazione non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà – ecco l'altro elemento – così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti potenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo; uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione del futuro sulla propria stessa essenza, svolta per autorappresentazione ed autodeterminazione dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio".

Ditemi voi se esiste una definizione dell'urbanistica, oggi, più chiara, più interessante e più esaustiva di quella conosciuta dalla Sezione IV del Consiglio di Stato nel 2010. In questo caso, ci troviamo di fronte a piccoli Comuni. Quale era il problema? Cortina, Trento, Gressan, Schio, Palo del Colle. Ho citato praticamente tutta l'Italia. Palo del Colle si trova in Puglia, mentre gli altri Comuni sono distribuiti sul territorio. Il Comune di Cortina, così come il Comune di Gressan (siamo in Valle d'Aosta), decide attraverso il proprio Piano regolatore di destinare l'edificabilità delle aree esclusivamente agli abitanti residenti all'interno del territorio comunale, a favore dell'edilizia sociale o della prima casa. Un Comune attraversato da sviluppo turistico, da proprietà acquisite da soggetti esterni e via elencando decide, sulla base di una relazione approfonditissima, sulla base dell'abbandono delle

campagne, dell'abbandono di questi territori, della mortalità e della natalità, di rivedere sotto il profilo urbanistico, quindi sotto il profilo del governo del territorio, le proprie scelte individuando semplicemente i soggetti esponenziali che meritano, attraverso la destinazione d'uso dei suoli, una risposta.

Il problema non lo possiamo affrontare in modo approfondito. Secondo la logica della Pianificazione urbanistica, così come manifestatasi negli anni Sessanta (non mi riferisco alla legge urbanistica del 1942; se ci sarà modo, nel dibattito e nei gruppi di lavoro approfondiremo la questione), il problema fondamentale che si poneva non era quello del riconoscimento delle vocazioni edificatorie delle aree secondo il famoso principio della zonizzazione, in base al quale le aree urbanizzate non possono che avere quella vocazione edificatoria. Questa è una delle censure che hanno sollevato i resistenti: "Tu decidi semplicemente di costruire nelle aree regolate, in Veneto, e decidi che le altre aree debbono essere tutte considerate agricole? Anzi, nemmeno le pianifichi sotto il profilo della destinazione edificatoria e ritieni che solo quelle siano da privilegiare?". Naturalmente, da ciò deriva la compressione del diritto di proprietà, la lesione del contenuto minimo di tale diritto e via elencando.

Il Comune di Cortina ha affrontato una vicenda che è durata dieci anni. Alla fine, però, il Consiglio di Stato ha fornito una definizione urbanistica, che nemmeno la Corte costituzionale è stata in grado di dare nella misura in cui è stata chiamata a giudicare tali questioni, completamente diversa dal consolidato in base al quale non esiste vocazione edificatoria e non esistono aspettative edificatorie in rapporto all'urbanizzazione delle aree.

A seguito di tale questione, per i Comuni, anche grazie all'introduzione di una serie di notevoli strumenti urbanistici e di istituti, si sono aperte frontiere enormi dal punto di vista della determinazione dell'assetto dei suoli, al fine di determinare il proprio modello di sviluppo utilizzando le tecniche di carattere urbanistico. Leri ho sentito parlare, per esempio, dei limiti, dei vincoli e delle restrizioni.

Se riflettiamo bene, al di là dei tempi del procedimento, quasi in tutte le regioni sono stati introdotti istituti e strumenti di flessibilità che rendono possibile, da parte delle Amministrazioni, considerare il Piano regolatore una sorta di contenitore all'interno del quale porre in essere numerosissime politiche in grado di rispondere, ovviamente, alle esigenze di sviluppo dell'economia delle popolazioni interessate, quindi, da questo punto di vista, cambiare situazioni che non riguardino solamente l'edificabilità delle aree. Se questo è vero, probabilmente lo sdoppiamento del Piano regolatore in due livelli (Piano strutturale e Piano operativo) sicuramente trama a favore di questa interpretazione della flessibilità. Mi riferisco all'idea di un Piano regolatore rigido, a tempo indeterminato, che deve prevedere il futuro, ma che non è in grado di farlo. Un giurista affermò che il Piano regolatore che intende prevedere il futuro è un piano stupido.

L'idea che le prescrizioni dei Piani possano prevedere diverse opzioni, diverse soluzioni, diverse modalità e che non siano disposizioni imperative che impongono al destinatario dell'intervento solo quell'intervento e non altre aperture di possibilità notevolissime sotto il profilo delle soluzioni che si possono adottare al fine di rendere maggiormente compatibili determinati territori rispetto ad esigenze sopravvenienti di sviluppo dell'economia, che probabilmente, proprio perché sopravvenienti, in realtà possono trovarsi in contrasto con lo strumento urbanistico, quindi con la sua rigidità.

Leri, per esempio, si parlava dei Comuni emiliani, nei quali vi è il Piano strutturale e il Po. In realtà, vi sono possibilità e soluzioni. Tali alternative che si pongono rispetto all'utilizzazione dei suoli possono essere adottate. Si può criticare il fatto che in quel caso – mi sembra si tratti di Bologna – vi sono proposte in contrasto con il Piano strutturale, ma probabilmente con lo strumento urbanistico tradizionale, che fino a poco tempo fa era presente anche in Emilia-Romagna, non ci si sarebbe potuti sognare nemmeno di prevedere l'insediamento di quelle attività produttive o terziarie che oggi si pongono.

Siamo pienamente d'accordo sulla questione della flessibilità, quindi dell'introduzione di strumenti di flessibilità che possiamo utilizzare. A questo punto, si pone un problema molto semplice che è stato sempre osteggiato dalla disciplina dominante. Mi riferisco al dialogo pubblico-privato, ma

non solo alla partecipazione a monte delle scelte di pianificazione, ossia di una partecipazione dei privati in grado di determinare il contenuto del provvedimento pianificatorio attraverso consigli e suggerimenti. In Emilia-Romagna, nella formazione del Piano strutturale, per la determinazione degli ambiti, si chiamano i privati per verificare la disponibilità degli interessi privati sulle proprietà rispetto alle possibili utilizzazioni. Non si tratta solo della questione a monte. Ormai, per le decisioni prese in merito al territorio sotto il profilo dell'assetto urbanistico (quelli sono gli strumenti, quelle sono le chiavi per poter trasformare il territorio), gli strumenti messi a disposizione riguardano attività pianificatorie attuative negoziate. Al centro di questo rapporto tra le scelte dell'Amministrazione e gli interessi privati c'è il contratto, c'è l'accordo dell'articolo 11, c'è la convenzione urbanistica. Mi riferisco all'incontro di volontà tra gli interessi privati e gli interessi pubblici, nella misura in cui, ovviamente, l'interesse pubblico generale del Piano sia stato già identificato. Non siamo di fronte al terrore dell'urbanistica contrattata, del privato che si fa catturare dal privato. Vi sono profili di trasparenza, di partecipazione, di giustiziabilità degli accordi sotto il profilo del principio di proporzionalità. L'utilizzo degli accordi in sede di attuazione delle scelte di pianificazione, rispetto alla migliore soluzione da adottare, riguarda proprio il ricorso all'incontro di volontà pubblico-private.

Per quanto tempo tale situazione è stata osteggiata e si è dichiarato che l'urbanistica non si contratta, che l'urbanistica è attività che non può essere lasciata in mano ai privati, come se questi fossero dei saccheggiatori? Ricordo – se mi è permesso – che nel 2000 scrissi volutamente fuori dalle maglie di una casa editrice giuridica. Se ce la meniamo tra giuristi, non risolviamo la questione.

Il titolo del libro è *L'urbanistica consensuale* (Bollati Boringhieri, 2000). Questo manuale ebbe un grande successo tra operatori e urbanisti, i quali si resero conto che il loro pensiero coincideva con quello dei giuristi. Io fui bastonato dall'Accademia. Mi riferisco all'idea in base alla quale l'utilizzo dell'accordo in materia urbanistica non esiste. In Germania, al di là della legge del procedimento (molto più anziana della nostra), esiste proprio un Codice dell'urbanistica dove sono contemplati i cosiddetti "accordi urbanistici". Nella proposta di legge Lupi vi è proprio l'indicazione dell'utilizzazione degli accordi urbanistici. Naturalmente, si tratta di questioni oggi assolutamente avallate e consolidate.

A questo punto, vorrei affrontare una delle questioni legate al tema che mi era stato assegnato, ossia quello relativo alla perequazione e alla compensazione. Che cosa è successo in Italia? Il tema che sto per affrontare riguarda gli "oneri esorbitanti", così denominati dalla dottrina. Mi riferisco alla possibilità di chiedere ai privati, ai quali è riconosciuta una certa edificabilità, contributi che esulano dalle previsioni degli oneri di urbanizzazione introdotti a suo tempo dalla legge n. 10/1977.

Per quale motivo si pone questo problema? Come mai Comuni assolutamente piegati sulle previsioni urbanistiche del vecchio Piano regolatore, che divideva il territorio in zone, improvvisamente hanno alzato la testa e hanno cominciato a proporre soluzioni nelle quali al privato premiato dall'edificabilità si poteva chiedere in cambio la realizzazione di opere di urbanizzazione che non hanno niente a che fare con gli oneri di urbanizzazione della legge n. 10 o la cessione di aree pubbliche per finalità generali?

Sicuramente una prima questione è legata alla crisi fiscale dei Comuni, ma una seconda questione è legata a questo spostamento della bilancia, che per molti anni ha puntato decisamente sulla questione del riconoscimento e della prevalenza degli interessi della proprietà privata rispetto alle scelte della pianificazione generale e della collettività rappresentata. Il concetto di "città pubblica", che giuridicamente non è assolutamente consono e che ancora oggi qualcuno guarda con un atteggiamento critico, nasconde, in realtà, il problema delle nostre città che sono cresciute male, disordinatamente. La riconversione urbana, il recupero del patrimonio edilizio esistente, la demolizione e la ricostruzione sono figlie di città che sono state costruite male, senza servizi. Noi giuristi dobbiamo individuare le cause di questo affastellarsi di edificazioni disordinate, con altezze diverse, in mancanza di servizi.

Mi rivolgo agli amministratori. Sto parlando delle famose "Zone B" di Piano regolatore. Ebbene, dico due parole su questo tema. La legge urbanistica del 1942 – che, secondo me, come sostiene Franco Karrer, era una legge liberale; bisogna intendersi sul concetto di "liberale" – sviluppava un ragionamento di questo genere: "Attenzione, il Piano regolatore generale si attua attraverso due strumenti: il Piano di lottizzazione convenzionata e il Piano particolareggiato di iniziativa pubblica". In altre parole, le parti di città nuove, in zona di espansione o vicino all'abitato, devono essere pianificate unitariamente tenendo insieme più proprietari, in modo che si abbia un assetto organico e ordinato del rapporto tra vuoti e pieni, tra servizi e costruito.

Nei Piani di lottizzazione convenzionata – strumento che ricorreva al contratto – i soggetti privati e l'Amministrazione hanno concordato le scelte definitive attraverso le quali si sono cedute le aree e si sono realizzate le opere di urbanizzazione. Le lottizzazioni convenzionate che ci ritroviamo nel centro delle città (penso, ad esempio, a Piazza Mazzini a Roma e ad altre situazioni a Milano) hanno funzionato, mentre i Piani di iniziativa pubblica e i Piani particolareggiati, che avrebbero dovuto comportare vincoli preordinati all'esproprio (lotti e via elencando) non sono partiti, soprattutto in quelle aree più vicine al centro edificato, ossia ai centri storici.

Arriviamo, dunque, all'importanza della giurisprudenza, nel bene e nel male. A Cortina, negli anni Cinquanta, sulla base del boom economico e della ripresa dell'edilizia, la giurisprudenza, pressata da ricorsi di privati, nei confronti dei quali venivano negate licenze edilizie a causa della mancanza del Piano attuativo (potrei citarvi alcune massime passate), non ha ritenuto necessario ricorrere al Piano attuativo preventivo, lì dove le norme erano così dettagliate e gli aspetti urbanizzativi così chiari che si poteva ricorrere anche attraverso la licenza diretta nelle aree urbanizzate ed anche nelle zone di espansione, senza Piano attuativo. La legge ponte del 1967, nei confronti di questo orientamento pregresso, nell'articolo 31 stabilisce – e non è un caso – che la licenza edilizia è comunque subordinata all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria (che le realizzi il privato o che almeno le faccia l'Amministrazione). È un principio. Si disse: "Per carità! Così almeno favoriamo l'edilizia". È giusto, si ricostruisce.

Il risultato è stato che, evidentemente, non sono stati garantiti gli standard, vuoi perché il decreto ministeriale del 1968 stabiliva "nella formazione dei nuovi Piani o nella revisione di quelli", vuoi perché, naturalmente, con il fenomeno della licenza diretta non si è avuta una pianificazione d'area organica tra vuoti e pieni. Questo è stato il risultato.

Queste città devono essere demolite e ricostruite. Prima di arrivare a tale questione importantissima, sulla quale sono assolutamente d'accordo, si innesta il profilo della perequazione. Che cosa mai sarà la perequazione? Posso fare una dissertazione? Faccio una piccolissima premessa per gli amministratori. Nel mio sito [www.pausania.it](http://www.pausania.it) trovate di tutto, dalla giurisprudenza agli scritti miei e di altri autori. Vi è addirittura la chiusura di un programma di interesse nazionale, durato due anni, che affronta la questione dell'urbanistica, con tematiche e relazioni su questi temi. Il sito [www.pausania.it](http://www.pausania.it) è un sito gratuito che cammina da dieci anni e che gestisco io.

Che cosa mai sarà la perequazione? Sul vocabolario leggiamo: "Giustizia redistributiva". Giustizia redistributiva dei salari, degli stipendi? No. Giustizia redistributiva dell'edificabilità delle aree, ma un riconoscimento dell'edificabilità a condizione che il privato si faccia carico degli oneri di urbanizzazione delle aree considerate. Quindi, il termine "perequazione" non riguarda un rapporto *vis-à-vis* tra l'Amministrazione e il singolo privato, ma significa rimodellare l'assetto del territorio, leggere il territorio, non più dividendolo in zone, ma dividendolo secondo altri principi che sicuramente sono un po' fumosi, da approfondire e criticabili.

Pensiamo alla parola "comparti". Il comparto era già previsto dall'articolo 23 della legge urbanistica del 1942. Pensate alla lungimiranza di quei legislatori! Il comparto a che cosa serviva? Mi rivolgo a chi ha la pazienza di approfondire e studiare la questione. Leggete la definizione del comparto: area unitaria nella quale i proprietari sono trattati tutti nello stesso modo, ai quali viene riconosciuta la stessa edificabilità, ma che si devono far carico dell'attuazione urbanistica e della progettazione, trovando gli spazi per le aree libere e realizzando le opere di urbanizzazione.

Quale era la finalità dell'articolo 23? Unità fabbricabili comprendenti aree inedificate e costruzioni da trasformare, Presidente. Dunque, già il comparto – non c'era ancora la guerra, ma evidentemente c'era la frantumazione delle vecchie città – prevedeva uno strumento attuativo che tenesse insieme più categorie di proprietari, trattati tutti allo stesso modo, che si facessero carico di rendere un migliore assetto sotto il profilo della qualità dei luoghi di vita e di lavoro.

Migliorare le dotazioni territoriali: la questione se la ponevano già nel 1942. Grazie agli urbanisti più innovatori, un po' confusionari, che ci sono in giro e agli urbanisti perequatori, ci siamo trovati di fronte all'utilizzo, all'interno dei Piani regolatori tradizionali, delle modalità perequative, ovverossia delle perimetrazioni di aree nelle quali – arrivo agli oneri esorbitanti – il problema fondamentale è quello di ripianificare, riqualificare, ridare un assetto ad aree frantumate, in parte edificate e in parte no, stabilendo un unico indice edificatorio e le condizioni della trasformazione.

Si tratta di interventi chirurgici. La perequazione non è un principio generale. È presente in Portogallo e in Spagna, dove i piani sono nati già perequativi negli anni Sessanta e Settanta. La perequazione per noi è un rimedio e, come tutti i rimedi, serve a correggere gli errori precedenti, ossia quelli della licenza diretta, quelli di una ripresa – per carità! – benedetta, ma disordinata, senza standard e senza spazi. Ci vogliamo riprendere la città? Utilizziamo questo slogan: ci vogliamo riprendere la città pubblica? Mi rivolgo agli amministratori locali: perimetro delle aree; stabilisco che sono comparti e, naturalmente, metto i proprietari nella condizione di avere un'edificabilità maggiore, una migliore volumetria e alcuni incentivi.

Oggi, come il Presidente Buzzetti può dimostrare, il comparto non è più un totem negativo; anzi, evidentemente, se i proprietari non se la sentono, le imprese costruttrici comprano direttamente tutti i manufatti. Quindi, c'è un *front office* diretto tra Amministrazione e associazione del comparto o altro. Il tutto, dunque, è più semplice. Vivaddio: esiste la *mixité*, ovverossia la possibilità che all'interno di queste aree rimodellate si possa prevedere una pluralità di funzioni insediative, mutamenti di destinazione d'uso, che ancora oggi hanno qualche problema. In sostanza, si tratta della rivitalizzazione, da questo punto di vista.

Per essere precisi, si parla di perequazione parziale *a posteriori*, secondo i modelli. Il discorso riguarda Comuni grandi (so che è presente un rappresentante di Milano), ma anche Comuni medi. I piccoli Comuni hanno problemi in merito ai quali esprimerò qualche battuta. Ad ogni modo, il problema fondamentale è che, all'interno di questi modelli perequativi, all'interno di questi nuovi strumenti di pianificazione (Piani operativi, Piani strutturali) che dividono determinati ambiti sulle condizioni di trasformazione in merito a ciò che si può fare e alla premialità, all'interno di queste questioni vi è il profilo degli oneri esorbitanti. Il proprietario premiato dall'edificabilità è solidale – *L'urbanistica solidale*, secondo libro del 2011 pieno di sollecitazioni della giurisprudenza – con la città pubblica.

Vorrei fare una battuta sulla cultura del dono. Torniamo alla città medievale. Quante città medievali sono state costruite nelle quali si sono urbanizzate le realtà, ma poi si è realizzata l'opera pubblica e si sono creati spazi pubblici? Pensiamo alla rimodellazione di Parigi, nel cui ambito si sono espropriate le aree che successivamente sono state riassegnate ai proprietari secondo un disegno di grandi *boulevard* e grandi spazi. Chiudo qui la questione del dono.

Rimane, però, l'onere esorbitante: "Ti chiedo di più". Si tratta, dunque, di una questione giuridica. Articolo 23 della Costituzione: "Nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non per legge". Mossa del cavallo del Consiglio di Stato. La giurisprudenza è un romanzo. Noi siamo venuti a conoscenza di esperienze di pianificazione dei Comuni solo perché ci siamo letti la giurisprudenza. La giurisprudenza è più avanti di noi, è più avanti della dottrina. Il Consiglio di Stato, Sezione IV, ha salvato il Piano regolatore di Roma.

Il Piano regolatore di Roma, poi, è rimasto inattuato, è complicato; è arrivato Alemanno; probabilmente le Amministrazioni non sono in grado di gestirlo. Ad ogni modo, si tratta di recuperare determinate aree e di urbanizzarle in modo sostanzialmente concertato con i privati. A questo punto, non sono aree da rigenerare, ma aree nuove, di espansione, dove evidentemente c'è da far tutto.

L'Amministrazione riconosce a queste aree un indice di edificabilità basso, ossia il piano statico, e poi, in realtà, riconosce un piano dinamico, ovverossia comunica: "Signori, privati, volete costruire di più? Volete avere maggiore volumetria secondo un Piano attuativo e non a "aumm-aumm" uno per uno, secondo un assetto concertato tra più proprietari? Benissimo. L'edificabilità costa. Io posso darvi più edificabilità". Poi, in realtà, lì c'è un meccanismo per cui l'Amministrazione concede un'edificabilità, ma se ne riprende un po' per finalità pubblicistiche, si riprende alcune volumetrie. Le parole "diritti edificatori", finché non ne definiamo la natura, non vengono utilizzate. Oppure – dice – "mi dai un contributo straordinario, perché io ho bisogno di occuparmi della città pubblica". La solidarietà.

Naturalmente, tale questione è rimessa al contratto. Utilizzazione di strumenti privatistici per il miglior perseguimento degli interessi pubblici. Lo dice il Consiglio di Stato. Da questo punto di vista, siamo in una situazione in cui chiaramente al privato deve convenire; se non conviene, il privato non si attiva. Si tratta della stessa questione presente all'interno dei modelli perequativi: se il privato non si attiva, è condizionato, nel suo *ius aedificandi*, al fatto di stare tutti insieme e di prevedere un modello attuativo (cessione delle aree, realizzazione delle opere di urbanizzazione, *mixité* delle funzioni, un'edificabilità maggiore), ma se non c'è la convenienza non parte nulla. Perfetto.

Ragazzi, ne abbiamo di tutti i tipi. Basta semplicemente sedersi a tavolino e ragionare sulle questioni che si hanno di fronte e su come, in realtà, sia possibile ricavare dalla risorsa "territorio" le condizioni di una forma di concertazione pubblico-privato che ci permetta di ristorare la proprietà e soddisfare le esigenze della collettività.

Non tutti i Comuni sono piccoli (da 150 abitanti o altro). Vi sono situazioni che sicuramente sono migliori. Vi riporto altri due casi semplicissimi, ma che dipendono dall'inventiva. Naturalmente, tocco anche la questione delle competenze tecniche. Prendiamo il caso di due Comuni che nessuno riconoscerebbe. Seguendo l'indicazione che mi diede il grande giurista Massimo Severo Giannini ("Urbani, non guardare i manuali. Guarda la giurisprudenza"), ho scoperto l'esistenza di due Comuni.

Qui vi è un problema di comunicazione, dell'essere messi in rete – questione di cui si parlava ieri – e di avere la curiosità di guardare. Questo lo dovrebbero fare (lo dico in due parole) il Ministero dell'interno, l'ANCI e le Regioni. È possibile che io, per chiedere un parere all'Ufficio legale della Regione su una questione urbanistica, devo aspettare, come Comune, otto mesi? Guardando questa giurisprudenza, scopro che ci sono due Comuni: il Comune di Quarrata e il Comune di Ozzano. Uno si trova in Toscana – correggetemi se sbaglio – e l'altro in Emilia. Ne sono venuto a conoscenza perché i proprietari, rispetto a quella scelta di pianificazione, si sono sentiti danneggiati e hanno fatto ricorso al giudice amministrativo, il quale ha risposto "picche".

Questi Comuni avevano problemi di dotazione di servizi, di opere di urbanizzazione extra oneri, e dovevano risolvere alcune questioni (il mattatoio, il grande parco comunale e altre questioni). A quel punto, hanno diviso una parte del loro territorio in quadranti e hanno stabilito le aree che possono avere una funzione produttiva, quelle che possono avere una funzione residenziale e quelle che possono avere una funzione di altro tipo. La previsione del Piano urbanistico non prevede ancora questo, ma è una possibilità. Dopodiché, sulla base di queste potenzialità che possono essere assegnate a queste diverse aree, viene fatto un bando. Una Commissione termina i propri lavori. Il bando stabilisce che una certa volumetria viene riconosciuta a condizione che si realizzino determinate opere di urbanizzazione. La volumetria può anche presa completamente, naturalmente secondo il fabbisogno abitativo. Quarrata e Ozzano, sulla base di queste scelte, hanno ottenuto la possibilità del riconoscimento di una volumetria non prevista nel Piano (quel Piano prevedeva una volumetria molto bassa in quelle aree), a fronte dell'impegno a realizzare opere extra oneri.

Una volta terminati i lavori della Commissione, si è proceduto a variare il Piano. Il Piano, dunque, è stato variato. I proprietari che avevano il "braccino corto" e non avevano disponibilità a dare nemmeno una lira di extra opera hanno posto la seguente domanda: "Il diritto di proprietà si comprime?". Il giudice amministrativo non ha ritenuto di dover affrontare tale questione, in quanto avevano a disposizione una minima volumetria (in sostanza, prendi quella che avevi).

Mi avvio alla conclusione. Non ho il tempo di entrare nel merito del testo del Ministro Lupi, nel cui ambito sono state affrontate alcune questioni. Vorrei chiudere con uno slogan, con un logo. La disciplina urbanistica della legge del 1942, che non prevedeva tutte queste modifiche, e successivamente la legge n. 10/1977, che ha introdotto gli oneri di urbanizzazione, che oggi si rivelano insufficienti a soddisfare la città pubblica, è costruita in questo modo: gli standard sono al servizio dell'edificabilità. Tutte le esperienze degli extra oneri e tutte le esperienze che si sono susseguite di questi modelli di perequazione e di questi scambi hanno rovesciato e rovesciano un concetto. Ne è un sentore anche la previsione del contributo straordinario inserito nell'articolo 17 del Testo unico dell'edilizia e nell'articolo che, poi, è stato soppresso nel testo Lupi. L'edificabilità è al servizio delle dotazioni territoriali: "territorio" come "risorsa".

Io, Comune, ho questa risorsa. Ti riconosco la trasformabilità e la valorizzazione della proprietà, ma deve essere un riconoscimento – non vogliamo usare la parola "solidale"? – "mutualistico". Quindi, tutti i tentativi che passano al vaglio del giudice amministrativo, in questo momento, il quale deve giudicare non all'interno della discrezionalità, perché non vi può entrare, ma all'interno della proporzionalità, del sacrificio imposto al privato, si muovono proprio in questa logica, in cui si sta lentamente arrivando al meccanismo per il quale, sostanzialmente, secondo le scelte di pianificazione territoriale, non più ancorate alle zone A, B, C, D e via elencando, l'edificabilità è al servizio delle dotazioni territoriali. Parliamo, quindi, di una dimensione più ampia.

Vi ringrazio molto. (*Applausi*)

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Grazie.

La parola a Enrico Seta.

### *Enrico Seta*

Responsabile Segreteria Tecnica del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Grazie.

Vi ringrazio. Due battute rapide per reagire alla bellissima relazione del professor Paolo Urbani, che aggiunge nuova carne al fuoco.

Ascoltandolo, ho sviluppato una riflessione circa il problema che è stato al centro del dibattito culturale sull'urbanistica. Nel momento in cui si ha l'ambizione di proporre un testo di legge dopo settant'anni, evidentemente bisogna fare i conti non solo con alcune norme, ma anche con una cultura, con un dibattito culturale. A mio parere, il tema protagonista del dibattito culturale riguarda il rapporto pubblico-privato, argomento con cui il professor Paolo Urbani ha iniziato la sua relazione. Mi riferisco alle visioni dei due giuristi degli anni Cinquanta. Si tratta di un problema importante, ma tutto ciò che è accaduto in questi anni, forse, ha trovato un assestamento su cui non si creano quelle divisioni segnate anche da un tratto ideologico molto marcato.

I veri problemi che oggi dobbiamo mettere a fuoco sono altri. Mi riferisco al fatto che la parte pubblica, dal 1942 ad oggi, ha subito una trasformazione radicale, molto più disordinata. Oggi abbiamo un ventaglio di situazioni territoriali e di istituzioni territoriali molto più ampio rispetto al 1942 e abbiamo la necessità di intrecciare nella pianificazione del territorio una serie di strumenti che negli anni sono stati creati e si sono rafforzati (l'ambiente, il paesaggio e via elencando). Tali strumenti devono intrecciarsi con la pianificazione urbanistica, in quanto il conflitto tra questi diversi settori è oggettivo. La densificazione economica dei nostri territori è diventata più grande.

La vera sfida, oggi, è quella di trovare un modo di articolare le situazioni più disperse e diffuse sul territorio e le città metropolitane che, invece, rappresentano i nuclei attorno ai quali si dovrebbe aggregare un nuovo livello istituzionale importantissimo, atteso per tanto tempo. Il vero problema è come organizzare una pianificazione e un governo del territorio su tutti questi livelli, più che il

problema del rapporto pubblico-privato che credo, anche ascoltando la relazione di Paolo, si sia assestato probabilmente più attraverso la giurisprudenza che attraverso gli sforzi del legislatore.

Come dimenticare la grande eredità che in questi anni viene lasciata, nel bene e nel male, dalla legislazione regionale, che su tale questione ha creato una stratificazione fondamentale? Nel gruppo che ha lavorato a questo testo presentato a luglio abbiamo svolto un lavoro ingrato. In molti casi, è stato necessario risalire a norme regionali. Il legislatore statale, oggi, ogni volta che interviene su un tema, deve svolgere questo lavoro archeologico rispetto ai vari strati della legislazione per ricavare la norma di principio – ciò che viene richiesto è questo – alla quale siamo completamente disabituati.

La vera difficoltà, la vera sfida culturale di ingegneria legislativa e istituzionale è quella di riordinare questi diversi livelli di governo e di trovare la scala giusta. Un suggerimento che credo sia arrivato proprio da un gruppo di urbanisti raccolti attorno a Paolo Urbani durante la consultazione è quello di, per esempio, identificare due problematiche diverse: i suoli agricoli e il tessuto urbano. Secondo questo contributo, si tratta di due oggetti ontologicamente diversi. Chiaramente, il suolo non edificato agricolo in un piccolo comune della Valle d'Aosta ha un ruolo completamente diverso rispetto al ruolo che può ricoprire in una conurbazione in un'area urbana nella città infinita della Pianura Padana.

Se vi sono oggetti ontologicamente diversi, i problemi di scala si intrecciano anche con i problemi degli oggetti cui la pianificazione si deve rivolgere. Credo siano queste, oggi, le difficoltà maggiori. Riporto una sintesi del risultato della consultazione che abbiamo aperto a luglio. Il tema su cui insistono maggiormente gli interventi è quello del consumo di suolo, che rischia di diventare una di quelle espressioni che banalizzano un po' tutto (non si deve consumare il suolo), mentre si tratta di un problema importante. Noi abbiamo parlato di "rinnovo urbano", ma intendevamo dire la stessa cosa.

La legge attuale non deve essere solo procedurale. È importante fare ordine nelle procedure, nei piani e nei livelli di piano. Siccome l'economia del nostro Paese è cambiata, deve essere anche una legge in grado di dare indirizzi precisi su questo argomento. L'era dell'espansione del costruito è finita. Adesso entriamo in un'era nuova in cui, da un lato, il consumo di suolo, dall'altro, il rinnovo urbano, ossia le azioni che impediscono lo spreco del suolo e, dall'altro lato ancora, il rinnovo urbano riescono a fondersi felicemente – ci auguriamo – in una prospettiva che riesca a unificare questi strumenti.

Penso che il rapporto pubblico-privato sia sicuramente un tema da affrontare. Probabilmente, ci sono anche delle messe a punto da fare rispetto al testo, ma l'aspetto più impegnativo mi sembra riguardi, da un lato, i diversi livelli di governo e, dall'altro lato, il nucleo tematico "rinnovo urbano-consumo di suolo" che dobbiamo salvare dalle banalizzazioni, dalle sloganizzazioni o da certi testi massimalisti prodotti che rischiano di deviare completamente una tematica importante.

Vi ringrazio. (*Applausi*)

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

A questo punto, possiamo raccogliere alcune domande. Prima, però, vorrei fare una considerazione che spero non sia considerata eccessivamente eretica. Ci sono stati nubifragi, crolli e disastri, in particolare in Liguria, ma anche altrove. Certamente, esiste un problema di abuso del suolo del territorio e sono stati commessi alcuni errori. Non c'è dubbio. Vi sono, però, due punti sui quali voglio richiamare la vostra attenzione. Noi non capiamo che il rischio ha sempre fatto parte della vita quotidiana. Un crollo, uno smottamento fa parte degli eventi della vita. Nei messaggi che ci arrivano, tutto ciò che incide sulla sicurezza assoluta rappresenta di per sé una catastrofe.

Io pratico abbastanza la montagna da queste parti. Una vecchia guida alpina diceva che le frane ci sono sempre state. Naturalmente, in passato vi era una cura enorme del territorio. Pensate che ho trovato delle bellissime carte di fine Seicento, inizi Settecento, di questa zona – tra l'altro, le abbiamo

esposte in una mostra ad Aosta – nelle quali viene riportato il numero degli alberi presenti in ciascuna foresta. Ogni sei mesi, il messo del sovrano contava gli alberi per verificare se tutto era a posto. Gli alberi erano oggetti fondamentali non solo perché erano di proprietà del sovrano, ma anche perché il loro abbattimento non autorizzato rappresentava, per l'appunto, un furto nei confronti del sovrano. Pertanto, l'abbattimento era punito con pene severissime. Tale cultura non esiste più.

Ad ogni modo, la cultura del rischio va affrontata. Alcune volte, l'esagerazione su questi dati ideologizza moltissimo le questioni di cui stiamo parlando oggi e si prescinde da dati di fatto reali, ossia che alcune volte le cose accadono. L'altro giorno si sono verificati alcuni eventi disastrosi in Francia, dove vi è una cultura diversa (in Savoia, in particolare, ma anche verso la Provenza) e dove non si è costruito un meccanismo ideologico, difficilissimo da superare. Ci sono i buoni e ci sono i cattivi. I buoni vogliono bloccare e considerano il meccanismo del blocco l'unica garanzia di correttezza a livello di comportamenti. Bisogna riflettere ed entrare nel merito di tali questioni e non farsi prendere da derive che non ci fanno capire il vero stato delle cose. Voi, come amministratori, probabilmente siete vittime di questa ideologia.

Detto questo, vi sono domande o questioni da porre? Poiché stiamo registrando, vi chiedo la cortesia di presentarvi al microfono prima di svolgere l'intervento. Prego.

### *Alessio Pascucci*

Sindaco del Comune di Cerveteri

Buongiorno a tutti. Professor Urbani, le vorrei rivolgere tre domande e ringraziarla per la prospettiva molto bella di urbanistica che ci ha offerto, che spesso nei Comuni viene mortificata.

Le pongo due domande velocissime. In primo luogo, vorrei sapere come è possibile far convivere con la pianificazione generale gli interventi puntuali di perequazione su un'area con un rapporto pubblico-privato. Mi spiego meglio. Un soggetto è in fase di redazione di un nuovo Piano urbanistico, di un nuovo Piano generale, però sa che la tempistica non gli consente di attendere, quindi cerca di intervenire prima. In che modo è possibile far convivere un intervento locale con una pianificazione più ampia?

La seconda domanda riguarda la perequazione. I temi che voglio affrontare sono due. Parto dal primo. L'impressione che sia ha è che il privato che si siede dall'altra parte del tavolo rispetto all'amministratore sappia benissimo farsi i conti e capire se l'operazione è conveniente o no. L'impressione è che da quest'altra parte noi non siamo in grado di capire se, invece, da quell'operazione urbanistica potevamo trarre di più per la comunità, se – detto in un altro modo – potevamo alzare di più la posta.

Il secondo tema riguarda la modalità da seguire per far entrare nell'equazione di perequazione alcuni aspetti maggiormente sociali. Spesso i nostri tecnici misurano il valore economico dell'opera che otteniamo in cambio. Se, per esempio, apriamo una nuova strada d'accesso per arrivare all'area importante di una città (penso, per esempio, a un tratto di costa) che offre un servizio ai cittadini di per sé, indipendentemente dal costo della strada che noi realizziamo, come è possibile inserire tutto questo in un discorso perequativo?

L'ultima domanda è di carattere più generale. Le leggi urbanistiche possono veramente influenzare ciò che accade nei territori? L'impressione che ho avuto, vedendo ciò che è successo in Italia negli anni Cinquanta e Sessanta, è che la pressione antropica, ossia la necessità di urbanizzare sembra se ne fregghi della norma, alcune volte, in alcune zone in particolare. La norma serve per governare il processo (e lo governa) o interviene su quanto sta accadendo per risanare il tutto? L'ideale sarebbe immaginare una Nazione in cui uno pianifica e ci si muove nei giusti binari.

Grazie. (Applausi)

### *Marco Cappelletti*

Assessore all'urbanistica del Comune di Lentate sul Seveso

Buongiorno a tutti. Nel mio Comune mi occupo di urbanistica da qualche anno, in quanto sono laureato e dottorato in tale materia. Per cui, sono stato scelto sulla base delle mie competenze. Essendo un dipendente pubblico, non ho uno studio professionale.

Vorrei fare una riflessione sul tema della flessibilità e della contrattazione. Noi, in Lombardia, abbiamo la legge regionale n. 12. Essendoci venti Regioni, vi sono venti leggi regionali, il che rappresenta il problema "archeologico", di cui si è parlato poco fa, di dover indagare ogni volta il principio. Per cui, andiamo avanti con le leggi di principio, dal mio punto di vista (rispondendo alla domanda di ieri). In Lombardia abbiamo il Piano di governo del territorio, che spacchetta in tre il vecchio Piano regolatore.

La domanda è la seguente: è ancora efficace o legittimo che lo stesso strumento urbanistico debba riguardare la pianificazione urbanistica di un Comune come quello di Milano, che ha determinate esigenze e necessità, piuttosto che gli altri 1.500 Comuni? In Lombardia siamo più di 1.500 Comuni, di cui 1.200 con meno di – mi pare – 1.000 abitanti. Non esiste che lo stesso strumento debba essere utilizzato per un Comune grande che ha determinate strategie, determinate necessità? Lì è giusto un documento di piano che individui le strategie politiche di un territorio piuttosto che di altri contesti.

Io ho iniziato a lavorare tantissimi anni fa a un Piano regolatore (ho avuto questa fortuna) in un Comune dove, quando abbiamo detto che, entrata in vigore la nuova legge, bisognava fare il PGT, ci è stato risposto: "Per quale motivo? Noi abbiamo da sempre il Piano regolatore, che ha sempre funzionato. Ci mettevamo d'accordo, facevamo in pochi mesi l'iter amministrativo e lo approvavamo. Ha sempre funzionato. C'è sempre stata una pianificazione di questo tipo". Questa è la prima riflessione.

La seconda riflessione riguarda la contrattazione. Durante il mio dottorato di ricerca, mi sono recato negli Stati Uniti per capire come funzionava il tutto. Tra l'altro, negli Stati Uniti vi sono ancora città che non hanno il Piano regolatore (Seattle è quella più grande), ma nelle quali esiste un Regolamento edilizio. Un elemento mi ha veramente stupito. Io sono stato a Chicago. Esiste una tavola di "azzonamento", chiamiamola così, della Città Metropolitana di Chicago, dove vengono descritti gli usi del suolo in essere, fondamentalmente. Per cui, non vi è alcuna pretesa di pianificare quello che eventualmente ci sarà o potrebbe esserci.

Prendiamo il caso di una richiesta di cambio di destinazione d'uso (chiamiamola così). La *Zoning Committee* si riunisce ogni settimana nel Municipio. Si tratta di una Commissione pubblica, che chiunque può vedere, nella quale si può seguire la contrattazione del privato che arriva con il suo progetto accompagnato dal progettista, dal procuratore e via elencando. Nella *Zoning Committee* si presentano stuoli di professionisti, anche davanti ai rappresentanti politici dell'Amministrazione. Tali soggetti dicono: "Io ho la disponibilità di un terreno industriale, ma voglio realizzare un centro alberghiero", e iniziano a descrivere l'intero progetto. A quel punto, si apre un dibattito tecnico, essendo presenti i referenti degli Uffici della Città Metropolitana, e si instaura una interrelazione pubblico-privato alla quale possono partecipare, con richieste di chiarimenti e integrazioni, il Presidente dell'Associazione di tutela dei diritti delle minoranze etniche, un rappresentante dell'Associazione degli ambientalisti e via elencando. Tali soggetti intervengono chiarendo ciò che dovrebbe garantire l'intervento. Dopo un summit, si delibera. La decisione, magari, non viene presa contestualmente nella prima occasione, ma viene rinviata in una fase successiva. La deliberazione riguarda un cambio di destinazione d'uso, quello che da noi spesso si protrae per anni oppure non viene nemmeno dato. È noto a tutti lo sfogo di Caprotti, nel caso di Novara, che ha comprato una pagina del *Corriere* per dichiarare: "Non mi fanno fare quello che voglio".

Nella nuova riforma del Testo Unico, dove vi è questo permesso di costruire che fa variante allo strumento urbanistico deliberato dal Consiglio comunale, forse si sta andando in una direzione in

cui il Piano urbanistico descrive l'esistente, tenuto conto che l'espansione si sta riducendo come necessità oggettiva in gran parte del territorio nazionale, e in cui la contrattazione avviene punto per punto. Ciò che, secondo me, manca in Italia è la trasparenza di questo percorso. A mio parere, non viene assolutamente garantita la trasparenza dei processi decisionali negoziati.

Milano rappresenta il caso estremo in Italia di negoziazione pubblico-privato, tant'è che quando sono tornato all'Università per raccontare questa storia sono stato considerato un eretico. A Milano la negoziazione, che ha comportato una serie di scelte urbanistiche che oggi si stanno definendo e si stanno costruendo, è stata priva di trasparenza. Nessuno mette in discussione il valore, anche architettonico, di tutto ciò. Bisognerebbe, forse, lavorare su questo tema.

Per quanto riguarda il rischio, tema introdotto dal Presidente Violante, racconto il mio caso specifico. Il nostro Comune è attraversato dal fiume Seveso. Il Seveso è noto in quanto, quando piove tanto, a Milano esce l'acqua. Quest'anno nel nostro Comune è uscita due volte (non è mai successo negli ultimi cinquant'anni), e noi ci troviamo a trenta chilometri a nord di Milano. Infatti, a Milano è successo il delirio.

In Valle fino a quarant'anni fa esisteva solo un mulino. C'era un motivo per cui non si era mai costruito nulla in Valle. Ora vi sono quartieri residenziali che sono stati allagati ripetutamente, e lo saranno ancora di più a causa di un clima effettivamente cambiato. A questo punto, ci si pone la seguente domanda: lo Stato non potrebbe definire un Piano di demolizione di costruzioni sbagliate? Con 5 milioni di euro io riuscirei a demolire quel quartiere. La gente accetterebbe uno scambio con altre parti del territorio. La situazione è esasperata. Effettivamente, un Comune non può gestire una situazione di questo tipo e non so nemmeno se riuscirebbe a gestirla con la perequazione dinanzi alla richiesta di togliere l'edificabilità ai terreni, dal momento che non riescono a pagare l'IMU. Questo è il contesto dei Comuni più piccoli.

Servirebbe un Piano nazionale in cui prevedere un riordino dei nostri territori e delle nostre città. Grazie. *(Applausi)*

### *Benedetta Brighenti*

Vicesindaco del Comune di Castelnuovo Rangone

Vi ringrazio per gli interventi di questa mattina, tutti molto interessanti.

Presidente Violante, lei ha affrontato una questione importante, ossia la cultura del rischio. Tale argomento credo sia fortemente collegato con quanto affermato dal dottor Urbani. La cultura del rischio ha trovato spazio e sta creando un panico dilagante proprio perché sta scomparendo la cultura del dono, che un tempo esisteva. Credo sia fondamentale ristabilire questo equilibrio. Il tutto deve partire da noi. Analizzando quanto è successo ultimamente e vedendo le reazioni violente che vi sono state nei confronti dei Sindaci governatori dei terreni in cui si sono verificati episodi molto gravi, credo che sia nostra responsabilità, come amministratori, riportare avanti con forza la cultura del dono, partendo da noi. Se chiediamo ai cittadini di rivedere il territorio come un qualcosa da amare, da condividere, dobbiamo renderci principi di questo pensiero.

Vorrei rivolgere una domanda al dottor Urbani. Ultimamente, in Comune abbiamo realizzato un Regolamento per l'edilizia sostenibile. Tale Regolamento, che si affianca a quello tradizionale, serve per far capire ai cittadini che questo dono che devono portare avanti oggi riguarda tutto, specialmente l'ambiente, quindi le crisi climatiche che fanno il buono e il cattivo tempo della nostra vita. Il problema è che, alla base di questo Regolamento, a differenza di ciò che ha spiegato lei (che è giustissimo), abbiamo imposto sgravi sugli oneri di urbanizzazione. È stata la prima e, forse, la più semplice idea che ci è venuta in mente. Lei avrebbe qualche idea in merito? Ritengo importantissimo ciò che lei ha detto, ma trovo complesso trovare uno spazio per chiedere al cittadino, in tutte queste direzioni egualmente giuste, di darci una mano in quella direzione.

Vi è un errore in ciò che abbiamo fatto, lo capisco. Se lei ha qualche idea, ne possiamo parlare e valutare in che modo concretizzarla.

È importante chiedere al cittadino di aiutarci (penso alla pubblica illuminazione nelle strade e alle scuole), ma oggi come oggi è uguale spiegarci che sono necessarie le vasche di accumulo dell'acqua piovana, per evitare che l'acqua entri in casa. L'altra questione importante che mi ha fatto piacere ascoltare è stata affrontata dal dottor Seta. La settimana scorsa, Stefano Bonaccini, oggi Presidente della Regione Emilia-Romagna, mi diceva: "Vorrei che non ci fossero città più grandi. Voglio città più belle. Le stesse città non devono diventare più grandi, ma devono diventare più belle", ed è l'unico modo intelligente in cui ho sentito tradurre per i cittadini l'elemento "consumo di suolo zero" che, come diceva il dottor Seta, è una dicitura non solo bistrattata, ma anche poco corretta. Se costruisco una strada, magari necessaria, per i Poli industriali consumo il suolo. Quindi, non siamo veritieri rispetto a ciò che dichiariamo.

L'elemento del rinnovo urbano è molto importante. Vorrei sapere, se è possibile, cosa ne pensa. Molte questioni citate ieri sono legate a questo tema. A mio parere, dobbiamo accelerare in maniera fortissima il rinnovo degli assetti istituzionali. Nel momento stesso in cui oggi un Comune, per potersi far approvare una variante, la porta – come ha sempre fatto – in Provincia (nella quale è presente, adesso, lo stesso Sindaco che ha realizzato la variante; per cui non la può più toccare), il tutto viene mandato alla Regione che, non sapendo cosa farne, la tiene in mano cercando il prima possibile di capire chi la deve gestire.

Vorrei sapere se, secondo voi, sto sbagliando oppure se, in effetti, i nuovi assetti istituzionali sono anche quelli che ci insegneranno a gestire le città in questo modo. Grazie. *(Applausi)*

### *Enrico Seta*

Responsabile Segreteria Tecnica del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Per quanto riguarda l'ultimo intervento, io avevo portato qui con me il testo della legge Delrio, anche perché dovevamo proseguire il dibattito iniziato ieri in merito ai gruppi di lavoro. A mio parere, bisogna partire da qui per capire in che modo intrecciare questi indirizzi normativi. L'urbanistica e la pianificazione, forse per la coincidenza cronologica, potrebbero rappresentare la prima applicazione di nuovi principi tracciati nella legge Delrio. A mio parere, si tratta del lavoro più urgente da svolgere, per le motivazioni che vi ho illustrato poc'anzi.

La vera novità del territorio italiano è il fatto che un grande Comune degli anni Cinquanta assomigli molto di più a un piccolo Comune, oggi, di quanto la città infinita, di cui parla Bonomi, della Pianura Padana assomigli, invece, a un piccolo Comune della Valle d'Aosta, in fondo molto più simile a ciò che era negli anni Cinquanta. Questa è una mia opinione. Vorrei ascoltare il parere del professor Karrer, del professor Urbani e degli esperti del territorio italiano. In quel caso, vi è un problema di inadeguatezza evidente delle norme.

Per quanto riguarda la pianificazione in Italia e negli USA, girerei la domanda al professor Urbani e al professor Karrer; in effetti, nei loro scritti si ricostruisce quanto anche l'urbanistica italiana, che pure avviene in un contesto giuridico completamente diverso, stia mutuando da questi novelli. Tale processo già si sta verificando, non dobbiamo promuoverlo o spingerlo. È sufficiente ricostruire la storia dell'evoluzione urbanistica italiana per scoprire questo tracciato.

Per quanto riguarda il rapporto con il privato, qui di fronte a me vi è l'ANCE rappresentata ai massimi livelli. A mio parere, esiste una simmetria informativa fra pubblico e privato; gli sforzi tesi a migliorare le norme servono proprio a colmare questa simmetria. In altre parole, la simmetria si colma quando gli apparati pubblici, le istituzioni funzionano bene. Oggi il vero problema – lo spiegherà il Presidente Buzzetti, credo – è che il privato non è così tanto incentivato ad intervenire, a causa di una situazione economica talmente nuova e dirompente da cambiare anche i termini del rapporto fra pubblico e privato. Non penso che ci siano, in questo momento, nel Paese le stesse pressioni che vi erano dieci anni fa. Oggi i problemi sono completamente diversi, ma in questo quadro economico penso che le imprese di costruzione ce lo possano comunicare nel prosieguo dei lavori.

Rispondo alla domanda posta dal Sindaco di Cerveteri concernente l'utilità della norma. Alcune norme incidono molto di più. Le norme procedurali, per esempio, hanno una coerenza e una incisività tale per cui, alcune volte, vanno modificate e rappresentano ostacoli oppure guidano i processi economici per decenni. Altre norme, evidentemente, hanno contenuti diversi; quando non ce la fanno loro, ci pensa – come dimostrava il professor Urbani – la giurisprudenza a tradurre i processi economici reali in diritto.

### *Paolo Urbani*

Professore ordinario di Diritto amministrativo – Facoltà di Architettura  
Università degli Studi di Chieti-Pescara

Rispondo al primo quesito. Certo, se voi avete un piano in itinere e, nel frattempo, volete trovare un accordo con il privato, che è in contrasto con lo strumento urbanistico, l'unico strumento è rappresentato da una variante, che si può fare nella misura in cui vi è questa consonanza del Consiglio comunale ad approvare rapidamente la variante stessa.

Il Consiglio comunale rappresenta l'organo fondamentale relativo agli aspetti della pianificazione urbanistica. Sappiamo benissimo quali sono gli intrecci localistici all'interno del Consiglio comunale in materia urbanistica: maggioranza e minoranza si mescolano in modo contrastante a seconda degli interessi.

Per quanto riguarda la seconda questione concernente la strada e il lungomare, se ho ben capito, e le perequazioni più ampie, si tratta di meccanismi molto complessi che non possono essere rimessi solamente all'elemento della pianificazione urbanistica. Entrano in gioco questioni, ad esempio, tipo le tasse di scopo. Non possono essere questioni lasciate solamente ai Comuni. Evidentemente, ci vogliono incentivi o aiuti da parte di enti sovraordinati, tipo la Regione. Non sono opere meramente localistiche. All'interno dei modelli perequativi oppure della stessa pianificazione urbanistica possiamo introdurre anche queste tematiche sociali. Voi sapete che la legislazione, fin dalla Finanziaria n. 247/2008, ha introdotto la norma in base alla quale i Comuni possono subordinare l'edificabilità delle aree, in determinati ambiti, alla cessione da parte dei proprietari di aree per l'edilizia sociale. Si tratta di questioni nelle quali occorre la presenza delle Amministrazioni.

Passiamo al discorso concernente l'incisività delle norme. Vi riporto un esempio banale. A un certo punto, nella legge n. 106 si è stabilito che i Piani attuativi conformi ai Piani regolatori possono essere approvati direttamente dalla Giunta e non dai Consigli comunali. È stata una liberazione. Si tratta di ricatti. Io faccio passare in Consiglio comunale "quel" Piano attuativo e non "quell'altro". Noi sappiamo, soprattutto oggi, che chi prima ha lo strumento approvato prima costruisce, mentre l'altro rimane al palo.

Per quanto riguarda la differenziazione dei modelli di PRG, torno a parlare della legge urbanistica del 1942. Franco ride. La stessa legge urbanistica del 1942 stabiliva che per i piccoli Comuni vi era il programma di fabbricazione. Glielo dite voi all'Ordine degli architetti della Lombardia che, in alcuni casi, non si fa il Piano di governo del territorio e che per ogni Piano di governo del territorio ci vogliono 250.000 euro?

Si è fatto riferimento alla Germania e agli Stati Uniti. Ogni modello è interessante, ma cito semplicemente quello della Germania. In Germania – io mi sono un po' divertito – non esiste il Piano regolatore concernente l'intero territorio comunale. Le strumentazioni urbanistiche riguardano l'abitato. Tutte le volte che un privato vuole ampliare sul territorio procede attraverso l'accordo urbanistico. Il problema del mutamento di destinazione d'uso è una questione complicata. Noi abbiamo adottato, in particolari casi, questo permesso di costruire in deroga allo strumento urbanistico, che passa in Consiglio comunale. Segnalo semplicemente che di queste opere di riconversione e di ristrutturazione, sulle quali il Presidente Buzzetti da anni batte, abbiamo un caso in Italia, a quanto mi risulta. Mi riferisco al caso di Giustiniano Imperatore. Erano partite da Rutelli e dall'assessore all'urbanistica Cecchini costruzioni pericolanti, perché mal costruite, con conseguente spostamento dei cittadini in aree di parcheggio e ricostruzione. Signori, parliamo di dieci anni.

La questione del "consumo zero" è complicata. Cortina ha portato avanti l'operazione "consumo zero", così come Gressan. Comuni abbastanza piccoli possono fare operazioni di questo genere. Vi segnalo che sulla strada del consumo di suolo, i tedeschi si sono concentrati molto attivamente. Esiste un meccanismo che non è categorico come il nostro ("sulle aree agricole non si costruisce"). Si tratta del meccanismo molto bilanciato della cosiddetta "compensazione ecologica". Tutte le volte che nell'accordo urbanistico (siamo in zona di espansione) si intende urbanizzare una determinata area bisogna trovare quell'area che prima non era edificabile (ma che lo è diventata) e compensarla, trovarne un'altra in una zona diversa. Per di più, se si tratta di un'area verde alberata, bisogna rialberarne un'altra in un'altra zona. Questo meccanismo si chiama "ecoconto". Si tratta di un meccanismo di compensazione ecologica: se non ce l'hai tu, te la espropria il Comune e tu paghi l'esproprio al Comune.

Sicuramente, è un meccanismo che tende a morigerare la nuova costruzione, al di là della crisi, quindi a spingere indirettamente gli operatori alla riconversione. Naturalmente, la riconversione è un profilo che in Italia va guardato attentamente. Mi sembra che in qualche caso qualche passaggio ci sia, ma bisogna fare molte simulazioni. Il tutto, poi, dipende dal problema delle aree di parcheggio e compagna bella.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Vi ringrazio.

Ci fermiamo rapidamente per un *coffee break*. Successivamente, vi sarà un'interlocuzione con il Ministro Lupi, il quale risponderà alle questioni che voi porrete.

-----

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Riprendiamo i lavori.

Maurizio, è qui presente una platea di amministratori al di sotto dei trentacinque anni provenienti da tutta Italia (sud, centro e nord). L'asse che abbiamo mantenuto in questi tre giorni riguarda l'urbanistica. Questo è il motivo per cui ti abbiamo disturbato. Ti ringrazio per aver accettato il nostro invito.

Il Ministro Lupi mi sta informando che fortunatamente la fiducia è stata programmata per il pomeriggio di oggi. Se fosse stata programmata per questa mattina, il Ministro non avrebbe potuto partecipare a questo nostro incontro.

Siamo giunti alla VI edizione della Scuola per la democrazia. Si tratta di un esperimento unico in tutta Italia. Ogni anno la Regione Valle d'Aosta accoglie in Consiglio regionale 55-60-70 ragazzi provenienti da tutta Italia e una ventina di amministratori valdostani per discutere i temi di loro specifico interesse. Sono passati di qui, sinora, circa 500 ragazzi, compresi i partecipanti di questa edizione. Si tratta di un'esperienza assolutamente unica. In nessun posto in Italia si organizzano eventi simili. Mi permetto di sottolineare, come ho già fatto ieri, che la più piccola regione d'Italia offre un servizio a tutto il Paese. Si tratta di una vocazione civile e pedagogica che credo vada sottolineata.

Sintetizzo rapidamente i punti di fondo. Chiediamo ai ragazzi di porre alcune questioni al Ministro, il quale risponderà alla fine. Uno dei temi posti nel corso della nostra discussione riguarda il rapporto tra legislazione di dettaglio e legislazione di principio. C'è chi vuole essere più rassicurato dalla legislazione di dettaglio e chi, invece, intende avere la disponibilità della legislazione di principio per muoversi con maggiore discrezionalità. Naturalmente, si è posto il problema del rapporto tra responsabilità politica e responsabilità amministrativa e burocratica.

Non raramente chi è titolare della responsabilità burocratica tende ad avere la norma *ad hoc* per un determinato caso, altrimenti non si muove. Dobbiamo anche riconoscere che l'incertezza sulla responsabilità, tanto contabile quanto penale, incide fortemente sull'esercizio della discrezionalità. Anche l'alto clima di conflittualità che anima la nostra vita politica, naturalmente, non rende più facile la gestione tanto agli amministratori quanto a chi si occupa delle questioni maggiormente burocratiche.

Il tema emerso con una certa forza riguarda la modalità per superare la carenza di competenze specialistiche nei piccoli Comuni. Le norme sono tante e le competenze sono poche. È questo il problema. Il problema non si pone per le città medio-grandi, ma per le tantissime città piccole. In che modo è possibile superare questo problema? Ne abbiamo parlato, ma non intendo fare alcun accenno alle soluzioni; preferisco che vengano introdotte dalle domande poste al Ministro.

Qualcuno ha fatto riferimento – ne ha parlato per ultimo il dottor Seta – alla possibilità di un incrocio tra la riforma Delrio sulle Province e la legge urbanistica, per capire in che modo far giocare un ruolo alle nuove Province in questa fase. La questione è delicata, in quanto chi si trova nella Provincia è il Sindaco, colui che sul proprio territorio è già intervenuto. Capire in che modo legare queste due questioni credo sia un punto di rilevanza particolare.

Un altro tema che è stato affrontato riguarda ciò che il professor Karrer ha denominato “diversità delle nomenclature”. Lo stesso strumento è chiamato in modo diverso nei singoli Comuni. Il problema è capire bene di che cosa si tratta dinanzi all'acronimo che fa riferimento a tali situazioni.

Il quarto tema concerne la deindustrializzazione e il ritorno all'agricoltura. In qualche area del Paese sta emergendo l'idea di smantellare capannoni e di ritornare all'agricoltura, considerata la crisi industriale e, tutto sommato, il fatto che il settore agricolo sembra offrire alcune prospettive di ripresa e di sviluppo.

Credo sia stato seguito con grande attenzione il tema posto all'inizio concernente il documento di progetto, ossia il documento iniziale nel momento in cui bisogna portare avanti un'operazione che tenga conto non solo degli aspetti tecnici, ma anche degli aspetti sociali dell'investimento. Nel momento in cui si lavora sul territorio si coinvolge anche la vita delle persone. Tener conto della vita delle persone è un punto fondamentale per chi gestisce il territorio.

L'ultimo punto che mi ha colpito in modo particolare riguarda il dialogo pubblico-privato, per un verso, e la partecipazione dei cittadini alle scelte, per altro verso, ossia come fare in modo che queste scelte non siano sentite dal cittadino come una sorta di mannaia che cade sulle loro teste, ma costruire meccanismi di partecipazione alle scelte stesse. È un tema di grande delicatezza, ma sul quale bisogna misurarsi. Non voglio tornare al *débat public*, ma certamente il dibattito pubblico sulle grandi opere fa parte di questo modo di sentire i cittadini “partecipi”. Molte obiezioni e opposizioni, non sempre pacifiche, sollevate nei confronti delle grandi opere derivano dal fatto che i cittadini non sono stati ascoltati prima. Abbiamo proposto questa bella iniziativa che, chiaramente, viene calata non solo sul territorio, ma anche sulle vite delle persone. Si tratta, dunque, di considerare il territorio non solo un luogo fisico, ma anche un luogo in cui si svolge la vita. Chi amministra deve tener conto anche di questi aspetti.

Questo è il quadro complessivo della situazione. Spero non mi sia sfuggito nulla di importantissimo. In caso contrario, lo farete notare voi. A questo punto, chiedo a chi intende intervenire di segnalare, come al solito, la propria presenza. Vi invito a porre questioni specifiche, in modo tale che il Ministro possa orientare le proprie risposte.

Prima di cedervi la parola, voglio ringraziare il Presidente Rollandin e il Presidente Viérin di essere qui. (*Applausi*)

Questo è un luogo magico, come avete notato, caratterizzato da una perfetta ristrutturazione. Successivamente, sarà possibile partecipare a una mostra sulle Alpi. Gabriele è il responsabile: se le cose vanno bene, è merito suo; se le cose vanno male, è colpa sua. Da questo punto di vista, quindi, siamo tranquilli. In genere, le cose vanno bene. Valuteremo se in futuro *italiadecide* potrà svolgere qualche propria iniziativa in questo posto magico.

Chi chiede di intervenire?

## Maurizio Lupi

Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Solo ragazzi. Non voglio domande rivolte da professori...

## Luciano Violante

Presidente di *italiadecide*

No, solo ragazzi.

## Maurizio Lupi

Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

...o domande rivolte da coloro che ogni settimana bussano alla porta del Ministero. Ogni riferimento al Presidente di ANCE è puramente casuale e non voluto.

## Fulvio Gallenca

Sindaco del Comune di Foglizzo

Uno degli aspetti che molti amministratori, soprattutto dei piccoli Comuni, come accennava il Presidente Violante, hanno lamentato riguarda l'inadeguatezza degli uffici tecnici nei piccoli Comuni, come quello che io rappresento, nel gestire l'attuale professionalità richiesta per portare avanti progettazioni pubbliche e reperimento di fondi, a livello sia nazionale che europeo. Molti amministratori lamentano, ormai, l'incapacità del tecnico del piccolo Comune, a scavalco o meno, di operare. Mentre una decina di anni fa il tecnico del piccolo Comune era adeguato allo svolgimento dei propri ruoli, ora si riscontra una complessità maggiore nelle mansioni richieste.

La domanda che ci poniamo è in che modo si potrebbe aiutare la parte tecnica a svolgere le funzioni richieste e se la riforma Delrio, con le convenzioni e, quindi, il proposito di rendere numericamente più importanti gli operatori degli uffici e di riqualificare le loro professionalità, possa aiutare o quali altre iniziative potrebbero essere portate avanti per aiutare i Comuni e i loro uffici a svolgere le mansioni loro richieste in questi anni. Grazie.

## Alessio Pascucci

Sindaco del Comune di Cerveteri

Signor Ministro, oltre ad essere Sindaco del Comune di Cerveteri, sono anche Vicepresidente dell'Associazione Beni Italiani Patrimonio Unesco. Le ho precisato anche questa seconda carica in quanto vorrei rivolgerle una domanda specifica in tal senso.

Il primo dei problemi tecnici che incontrano gli amministratori nel momento in cui pianificano il territorio riguarda la tempistica. Mi riferisco alla pianificazione strategica. Generalmente le Amministrazioni non sopravvivono ai piani. I piani arrivano sempre dopo. Pertanto, un soggetto pianifica qualcosa che, forse, gestirà qualcun altro.

La seconda questione riguarda la carenza di risorse o, nel caso di alcuni Comuni, come quello che amministro, la presenza di tante risorse, ma l'impossibilità di spenderle a causa del Patto di stabilità e la mancanza di servizi. Non mi riferisco a servizi accessori, bensì a servizi essenziali (tipo scuole o interventi in grado di mettere a riparo le città da danni legati a dissesti idrogeologici). L'Amministrazione, avendo risorse, ma non potendole spendere, o non avendole, è costretta a svendere parti del proprio territorio facendo ricorso a operazioni di partenariato pubblico-privato, spesso andando contro – come nel mio caso – l'impostazione iniziale della pianificazione. Vorrei sapere in che modo lo Stato potrebbe esserci vicino, visto che spesso ci sentiamo abbandonati.

L'ultima questione riguarda le città che ospitano un sito Unesco. Parliamo di un patrimonio dell'umanità. Come lei sa, la nostra Nazione è caratterizzata dal più alto numero di siti.

Tale situazione spesso la avvertiamo come un peso più che come un valore. Il sito viene scaricato interamente sulle nostre spalle. Con le poche risorse a nostra disposizione non siamo in grado di garantire neanche i servizi ai cittadini; a maggior ragione, non siamo in grado di garantire qualcosa in più. Quando riusciamo a intervenire su questi siti, i cittadini ci chiedono come mai, ad esempio, si è deciso di rifare la strada di accesso alla necropoli – nel caso del Comune di Cerveteri – quando le strade della città sono tutte distrutte. Oppure, per poter mettere una navetta dobbiamo sottrarre alcuni chilometri. Non voglio fare paragoni, ma la Germania, che ha meno siti di noi, ha stanziato 121 milioni di euro per le infrastrutture e i siti Unesco. È un posto da cui può ripartire l'economia della nostra Nazione. Pur comprendendo le difficoltà e la contingenza, è mio dovere riportarle anche questa difficoltà.

Come Associazione, abbiamo proposto al Ministro Franceschini di valutare la possibilità di prevedere un fondo nel MEF e di svincolare una parte delle risorse, anche chiare, a livello di Patto di stabilità per i Sindaci che vogliono investire le proprie risorse sul sito Unesco. Grazie.

### *Ida Dhimgjini*

Assessore alle politiche abitative del Comune di Livorno

Signor Ministro, approfitto della sua presenza per parlare del Piano casa, che coniuga i profili critici dell'indirizzo politico e amministrativo. Ci ritroviamo oggi a gestire una politica abitativa che, per quanto mi riguarda, nel Comune di Livorno è stata assente per anni.

Adesso abbiamo preso in mano la situazione ed esiste la legge n. 80/2014. Il Comune di Livorno ha applicato l'articolo 5, ma – mi creda – ci troviamo in difficoltà. Come assessore al Sociale non posso che riscontrare un aumento del disagio sociale. Noi abbiamo la necessità – come, penso, tutti gli altri Comuni – di fare in modo che le occupazioni abusive precedenti rientrino in un contenuto normativo, e questa è la volontà che, per quanto mi riguarda, porteremo avanti. Abbiamo, altresì, la necessità che le persone imparino un'educazione di fondo del diritto all'abitazione e che vengano accompagnate. Un Comune non può permettersi di non avere risorse a disposizione per consentire la manutenzione a norma e, finalmente, assegnare in tempi brevi, celeri, immobili sfitti che necessitano di pronta consegna. Questo è solo un profilo critico che coniuga l'Amministrazione. Va da sé che la decisione politica non può che essere consequenziale. Grazie.

### *Benedetta Brighenti*

Vicesindaco del Comune di Castelnuovo Rangone

Signor Ministro, la ringrazio per essere venuto a trovarci a Modena due settimane fa. È un piacere incontrarla così spesso. *(Applausi)*

### *Maurizio Lupi*

Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

È certamente un complimento. Smettetela di essere ironici.

### *Benedetta Brighenti*

Vicesindaco del Comune di Castelnuovo Rangone

Le vorrei riferire alcune osservazioni nate dal lavoro che abbiamo svolto ieri sera nel gruppo. Parlo a nome di tutti i ragazzi che hanno lavorato con me. Cercherò di riportarle alcuni punti, in maniera sommaria e con le capacità maturate nel corso della nostra esperienza e in base alla nostra età, per capire se vi può essere qualche spunto di ragionamento importante.

Sia ieri che stamattina abbiamo trattato temi molto importanti. Ci sono state fornite nozioni di grande rilevanza. Vorremmo trattare con lei prima di tutto l'elemento legato, per esempio, ai Piani urbanistici.

Ieri abbiamo appreso l'analisi operata dal professor Karrer legata al fatto che i Comuni hanno una mancanza che deriva dalla storia. Si tratta di una grande responsabilità che dobbiamo assumerci. Il documento di progetto alla base della progettazione urbanistica è manchevole degli ampi orizzonti che il progetto stesso deve abbracciare per poter essere adeguato. Ieri sera, sapendo che oggi l'avremmo incontrata, ci siamo chiesti quali potevano essere le caratteristiche e gli elementi su cui ragionare assieme.

Non si tratta solo del documento di progetto, ma anche del fatto che all'interno di una buona progettazione urbanistica oggi devono essere presenti tanti livelli, che in passato sono stati dimenticati. Pensiamo alla questione dei rifiuti. In una buona progettazione urbanistica devono essere presenti spazi adeguati. Il cittadino deve sapere che esiste una parte territoriale destinata a tante iniziative.

La domanda che le vogliamo porre è la seguente: se i Comuni si mettessero davvero di impegno e riuscissero a portare avanti la grossa manovra verso nuovi Piani urbanistici completi, tridimensionali e veramente adeguati al nuovo essere umano, alla nuova società che abbiamo davanti, vi sarebbe la possibilità, a fronte di una buona riuscita dei Comuni, di un'analisi del Patto di stabilità legato, però, strettamente a questo valore maggiore? Nel momento stesso in cui un soggetto raggiunge un Piano urbanistico in cui sono fusi insieme il Piano rifiuti, il Piano della mobilità, il Piano della mobilità sostenibile, ci potrebbero essere, in maniera contestualizzata, allentamenti del Patto premianti proprio dello specifico di questo lavoro, quindi una doppia responsabilità da dividere tra noi?

Abbiamo ragionato – come è stato precisato – sul fatto che abbiamo un grave problema di formazione a livello dei nostri Enti. Non si può attribuire sempre la colpa ai dipendenti comunali, in quanto questi ultimi hanno vissuto all'interno di un sistema molto povero dal punto di vista "cerebrale"; per cui, sono sempre stati abituati, anche attraverso collaborazioni esterne, a realizzare cose semplici, ben delineate. Adesso il quadro è cambiato. I dipendenti comunali hanno grandi responsabilità, e non vi sono abituati.

Il direttore dell'IFEL, Galeone, ci ha spiegato in maniera molto chiara che uno dei fondi principali grazie al quale è possibile cambiare la realtà è il Fondo europeo, quindi la progettazione 2014-2020. Vorremmo provare a considerare con lei l'ipotesi, all'interno di progettazioni di area vasta (quindi non di singoli Comuni, ma di unioni di zone o di Comuni), di poter allentare i limiti di tetto di personale in casi estremamente specifici. In altre parole, se un'unione di Comuni si assumesse la responsabilità di aprire un ufficio di progettazione europea – aspetto fondamentale; vi sono soldi in Europa, ma, come si sa benissimo, non siamo in grado di spenderli – potrebbe essere premiante il tentativo da parte del Governo, in quel caso specifico, quindi senza un dilagamento del problema (sappiamo che esiste un tetto perché è presente un problema economico), di analizzare il problema del tetto del personale nelle direzioni specifiche di un'Italia che vuole reagire diversamente?

L'ultimo punto è legato alla semplificazione normativa. I Comuni devono assolutamente assumersi la responsabilità della rigenerazione urbana, che può avvenire – come ci è stato detto saggiamente stamattina – attraverso una riqualificazione generale. Prendiamo il caso di un Comune che, per esempio, deve affrontare il tema delle manutenzioni sul territorio non solo a livello di piccole operazioni, ma anche a livello di infrastrutture, anche digitali. Vorremmo trattare con lei il tema dell'IVA. Lei che cosa ne pensa in merito alla presenza di manovre importanti, serie e contabilizzate su certi livelli di manutenzione? Vorremmo sapere se vi è la possibilità, andando in quella direzione, di ragionare in merito a un piccolo premio da assegnare ai Comuni. Grazie.

### *Michele Pianetta*

Assessore alle attività economiche del Comune di Villanova Mondovì

Buongiorno a tutti. Vorrei rivolgere una domanda al Ministro Lupi in tema di Piano nazionale degli aeroporti. Lei è stato da noi, mesi or sono, in un incontro promosso dal Viceministro Costa e ha avuto il coraggio di dire, di fronte alla platea cuneese, che l'aeroporto di Cuneo Levaldigi non è di interesse nazionale e che, per avere un suo senso, deve rientrare in un discorso più ampio, quindi diventare

presidio di un territorio. Vorrei chiederle che cosa concretamente deve fare un territorio marginale – come può essere quello della nostra Provincia piuttosto che, magari, quello della Valle d’Aosta, che con l’aeroporto di Aosta ha problemi simili – per dare un futuro al proprio scalo aeroportuale e se lei non crede che, oltre a riflessioni calate sul territorio nazionale, non sia opportuno guardare oltre.

Penso all’aeroporto di Cuneo Levaldigi che, forse, potrebbe avere un futuro non tanto in sinergia con Torino Caselle quanto, piuttosto, con l’aeroporto di Nizza. Vorrei conoscere il suo parere a tal proposito. Grazie.

### *Monica Meynet*

Comune di Valtournenche

La mia riflessione è un po’ più semplice e riguarda un tema che sicuramente ha già toccato, ma che il nostro gruppo intende ribadire. Si tratta di una questione che lei ben conosce. Mi riferisco alla difficoltà temporale a sviluppare riflessioni che ci consentano di guardare al futuro quando nelle Amministrazioni locali siamo molto presi dalla burocrazia e dal ragionamento che bisogna sviluppare intorno ai problemi quotidiani.

Le chiediamo, se è possibile, soprattutto in materia urbanistica, che richiede di pensare al futuro, semplificare la nostra vita di amministratori locali diminuendo il livello burocratico, in modo tale da poter dedicare tempo alla pianificazione territoriale del 2020, del 2030 e del 2050. Grazie.

### *Marco Tartari*

Consigliere del Comune di Verbania

Signor Ministro, sicuramente lei conosce la zona di mio interesse, essendosi recato a Stresa qualche settimana fa. Questo a dimostrazione che il Ministro Lupi gira tanto l’Italia.

### *Maurizio Lupi*

Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Sei invidioso perché la tua collega mi aveva rivolto un complimento. Dì la verità.

### *Marco Tartari*

Consigliere del Comune di Verbania

Pongo una questione a lei e a tutti i componenti di questa Assemblea. Vi riporto l’esempio del mio territorio. Verbania è la seconda città turistica in Piemonte e ospita un milione di turisti ogni anno. Gli eventi alluvionali influiscono sulle infrastrutture pubbliche nazionali. Penso, ad esempio, alla Strada 34 del Lago Maggiore che porta in Svizzera. Il tutto influisce sulla pianificazione di un territorio, quindi di una città turistica che si sta evolvendo. Il mancato mantenimento, in tempi brevi, della qualità delle strade, quindi delle infrastrutture, può bloccare l’intera industria del turismo. Penso che tutto questo avvenga anche in altre zone di montagna, ad esempio qui in Valle d’Aosta.

La pianificazione in questo senso viene meno, di fatto, quando non vi è un intervento risolutivo di questioni anche banali, come può essere la frana su una strada che va, comunque, ripulita e sistemata. Arrivo alla domanda. Ci sono infrastrutture nazionali sulle quali il Governo deve intervenire. La strada che ho citato, la n. 34 del Lago Maggiore, che arriva a Locarno e che è stata identificata come una strada di importanza nazionale, è una delle prime tre strade del Piemonte ritenute più pericolose. Su questa strada viaggiano 7.000 frontalieri tutti i giorni. Il Governo deve intervenire in questo senso. Oggi la situazione è eclatante, in quanto risulta interrotta una strada di comunicazione internazionale. In considerazione dell’urgenza, le sottolineo questo primo tema.

Passo al secondo tema. Molte strade, specie nei territori di montagna o di periferia, sono gestite dalla Provincia. Oggi la Provincia, a seguito dei tagli, è priva delle risorse necessarie per mantenere

la viabilità nei territori di montagna, in questo modo inficiando la vocazione turistica che richiamavo prima. Come è possibile intervenire nel caso di territori privi delle risorse necessarie per provvedere alla manutenzione? Noi abbiamo 187 chilometri di strada provinciale che non viene più mantenuta. Sono previsti 50.000 euro sui fondi della Provincia per gestire 187 chilometri. La situazione, quindi, è ormai ingestibile.

L’ultimo tema riguarda la pianificazione di area vasta. Spendiamo anni nella pianificazione territoriale dei Comuni, ma sempre con un approccio campanilistico. Ne abbiamo parlato ieri. Io metto sul tavolo alcuni argomenti. Vorrei sapere in che modo il Governo può unificare la pianificazione territoriale per non mettere un campanile contro l’altro e per sviluppare in un territorio il valore che si può creare unendo le ambizioni e le identità. Grazie.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Vorrei chiedere al Sindaco del Comune di Regalbuto, Francesco Bivona, di parlare del progetto illustrato ieri, sul quale – come sai – non sono d’accordo.

### *Francesco Bivona*

Sindaco del Comune di Regalbuto

Signor Ministro, sono il Sindaco di un piccolo paese al centro della Sicilia.

Abbiamo inviato, insieme a tutti i Comuni della Sicilia, una PEC contenente una proposta di delibera di Consiglio comunale, chiedendo agli altri Comuni – molti hanno già deliberato in Consiglio e altri lo faranno in questa settimana – la possibilità di stabilire in Sicilia la sede dell’Agenzia nazionale per la coesione territoriale, sulla scorta dell’esempio dato dall’Agenzia che gestisce i beni sequestrati alle mafie, che ha sede a Reggio Calabria. Si tratta di un segnale da parte del Governo.

Questa azione, pur condividendo il pensiero del Presidente Violante, con il quale ci siamo confrontati, rappresenta un segnale, non un fatto tangibile dal punto di vista operativo. Vivere in quella terra, quindi rendersi conto dei meccanismi che alcune volte alimentano il mancato lavoro che si svolge sui fondi giornalieri, credo rappresenti un esempio importante in grado di rimetterci in moto e di darci una spinta in più per cominciare a lavorare meglio sui fondi strutturali. La colpa di ciò che è avvenuto negli anni passati è soltanto nostra, ma è anche vero che con un segnale del genere la Sicilia potrebbe avere un innesto culturale nuovo e importante per gestire meglio i fondi strutturali. Grazie.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Prima di cedere la parola al Ministro, voglio ringraziare il responsabile di ANCI Giovane, Chionetti, per il grande contributo offerto. *(Applausi)*

Ringrazio anche Pierciro Galeone per averci aiutato molto, anche nell’impostazione, attraverso l’ANCI.

So che altri ospiti hanno chiesto la parola. Concedo solo trenta secondi, il tempo di rivolgere la domanda. Dopodiché, lascerò la parola al Ministro.

### *Paolo Cugini*

Sindaco del Comune di Gassino Torinese

Tangenziale est di Torino: fino a un anno e mezzo, due anni fa sembrava che i lavori dovessero partire da un momento all’altro. Adesso non se ne sa più nulla. Siccome la parte più difficile passa sul territorio del mio Comune, vorrei ricevere informazioni in tal senso. Se ne parla o è stata dimenticata?

L'altro tema riguarda i permessi in deroga del D.L. n. 133/2014 e la variazione di destinazione d'uso. Pare che tutto questo scavalchi le Regioni. Con una delibera di Consiglio comunale noi andiamo a variare la destinazione d'uso compresa nel PRG e la Regione deve accettare, punto e basta.

### *Nuto Girotto*

Consigliere del Comune di Ragogna, Provincia di Udine

Signor Ministro, vorrei sollevare un piccola polemica. Ascoltando in questi giorni i vari problemi che toccano le diverse realtà messe qui a confronto e tenendo conto dei problemi nazionali esistenti, vorrei sapere che cosa ne pensa lei, sinceramente: ce la potremo fare un giorno? Riusciremo a darci una regolata e a ingranare la marcia, o no? A mio parere, ci troviamo sull'orlo del baratro e stiamo per cadere. Vorrei conoscere la sua opinione in tal senso. Grazie.

### *Maurizio Lupi*

Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Dopo quest'ultima domanda piena di fiducia, se rispondessi che non ce la facciamo potremmo concludere il nostro incontro e ringraziare il Presidente Rollandin e il Presidente Viérin per averci ospitato per l'ultima volta nella nostra vita.

Innanzitutto, ringrazio di cuore il Presidente Luciano Violante e *italiadecide* per avermi invitato. Parto proprio dalla tua domanda. Credo che il lavoro che state svolgendo insieme alla Regione Valle d'Aosta abbia un valore molto importante, al di là delle 80 persone o degli 80 amministratori, e rappresenti esattamente il modo per ripartire, rispondendo nello specifico alla tua domanda, da cui non voglio assolutamente sottrarmi.

Per necessità di tempo, non posso rispondere a tutte le domande. Devo prendere l'aereo alle ore 15. Votando la fiducia nel pomeriggio, un mancato voto da parte del Ministro al suo Governo, indipendentemente dai numeri, sarebbe un segnale non bello dal punto di vista – Luciano lo sa – del valore delle Istituzioni e del rapporto tra Governo e Parlamento.

Per le risposte più puntuali, fortunatamente è qui presente il dottor Seta, il capo della mia Segreteria tecnica, al quale chiederò di fornirvi la documentazione necessaria o risposte puntuali in modo da far proseguire il dialogo oggi e in futuro. Uno degli aspetti che ho notato in questi diciotto mesi nel rapporto tra Governo, Ministero e "periferie" (non solo esistenziali, ma anche istituzionali) riguarda, prima ancora del merito, l'assenza di un'interlocuzione. Non mi riferisco all'assenza delle soluzioni ai problemi, ma all'assenza di un dialogo continuo che ci permetta di affrontare insieme quello che, giustamente, per ognuno di voi rappresenta "il problema". Ognuno parte dalla propria situazione, non da quella degli altri, situazione che deve essere, poi, inquadrata all'interno delle soluzioni.

Non vorrei perdere troppo tempo su questo tema. Non intendo rispondere ad alcune domande non perché non le ritenga degne di considerazione, ma perché credo sia necessario stabilire alcune priorità. Mi interessa inquadrare le questioni che voi mi avete posto partendo da un livello generale.

Passo al secondo *flash*, o *tweet*, a cui io tengo molto. Una delle esperienze che mi hanno rimesso in gioco nella recente campagna elettorale (mi riferisco alle amministrative di maggio) è stata quella, per la prima volta nel nostro Paese, di aver visto Comuni senza candidati Sindaci. Questo è il vero punto di riflessione dal quale deve partire colui che si occupa del governo di un Paese e delle Istituzioni, in quanto rappresenta il momento, secondo me, in cui rischiamo la rottura.

Il Sindaco, l'amministratore o il consigliere comunale (io ho avuto la fortuna di essere prima consigliere comunale e poi amministratore di una grande città come Milano), tanto più di un piccolo Comune, rappresentano la testimonianza attiva, fattiva e concreta di una comunità e di come a ciascuno di noi venga chiesto di mettere a disposizione la propria capacità e la propria passione. *Italiadecide*, in questo caso, è bipartisan e apartitica (non apolitica; la politica è esattamente questo). Vi è un momento in cui viene chiesto a ognuno di noi di assumersi un pezzettino di responsabilità e di giocarsela. Quando arriviamo a questa distanza totale dobbiamo ammettere di non poterla superare.

Il fatto che voi siate qui e siate amministratori giovani mi colpisce positivamente e mi offre un senso di futuro.

Fatti questi due *tweet*, affrontiamo le questioni che mi avete posto. Dal momento che siete amministratori, parto da una certezza, sennò non riusciamo a ricostruire nulla. A mio parere, la forza dell'Italia, rispetto a tutti gli altri Paesi, è stata quella di avere un tessuto culturale e sociale totalmente diverso dagli altri. Le piccole e medie imprese rappresentano la spina dorsale dell'Italia e si insediano su un territorio con il nome di "distretti". Non vi sono esperienze paragonabili, per capillarità, a questo tipo di presenza in nessuna parte del mondo. Ci sono esperienze in Germania piuttosto che in America, ma sono molto localizzate. La caratteristica dell'Italia, invece, sta nel fatto che la sua spina dorsale, sempre determinata dalle imprese, ossia dalla dinamicità di un Paese, ha la sua forza nel radicamento di un territorio.

Passo al secondo elemento. In una politica, tanto più in una politica di governo del territorio, di indirizzo strategico di un Paese, che viene sempre affidato a uno dei pilastri, ossia al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, bisogna tener conto dei punti di forza oppure bisogna cambiarli. In presenza di un legame forte tra territorio e impresa, quindi attività sociale, il presidio istituzionale di quel territorio è rappresentato dai Comuni. Io so che è in corso una grande discussione nella maggioranza e nell'opposizione, all'interno delle Istituzioni, in merito al ruolo dei Comuni, in particolare per il fatto che in Italia più di 6.000 Comuni su 8.000 sono al di sotto dei 5.000 abitanti. Molte delle vostre domande si basano su questo elemento. Vi è, dunque, da affrontare il tema dell'accorpamento e dell'unione dei Comuni, dei servizi condivisi e via elencando.

Bisogna fare attenzione – questa è la mia opinione – a non perdere questo tipo di caratteristica. La dobbiamo sviluppare. Dobbiamo accettare la sfida dei tempi. L'idea di un presidio diffuso (chiamatelo come volete, a seconda della vostra sensibilità) non è un punto di debolezza, a mio parere, bensì un punto di forza. La piccola e media impresa non rappresenta un punto di debolezza, bensì un punto di forza. (*Applausi*)

Ho riportato due esempi paralleli che, poi, si incrociano. Se ho un sistema di piccole e medie imprese, che rappresenta la forza del mio Paese, devo creare le condizioni affinché tale sistema possa essere competitivo, possa crescere, possa essere dinamico, affinché una piccola impresa possa diventare media e una media impresa possa diventare grande.

Si è parlato di distretti. Noi abbiamo portato avanti una grande sfida innovativa concernente le reti di imprese, il tema dei finanziamenti, il tema dell'accorpamento dei servizi, il tema dell'essere presente all'estero, ma attenzione a non perdere una nostra caratteristica. Dal punto di vista dell'occupazione, adesso il tutto è esploso (13 per cento, la disoccupazione e via elencando), ma nel 2008, nel 2009, nel 2010 e nel 2011 (non è un problema di colore politico) noi abbiamo retto dal punto di vista dell'occupazione grazie alla resistenza delle piccole e medie imprese. Sette anni di recessione hanno messo in ginocchio quel sistema.

Questa non è una giustificazione. L'idea del cambiamento deve avvenire, e noi dobbiamo riflettere insieme sul significato del verbo "cambiare", sulla sfida innovativa e dobbiamo avere il coraggio – lo dico proprio perché ci troviamo in un luogo bipartisan – di superare le barriere ideologiche. A mio parere, noi abbiamo un futuro. La mia non è un'illusione. La forza dell'Italia si trova esattamente negli 80 amministratori qui presenti, negli 80 imprenditori che decidono di non chiudere la saracinesca e di continuare a pensare al futuro.

Noi abbiamo un futuro, ma dobbiamo capire che bisogna cambiare. Ci troviamo in mare aperto. Io sono cattolico. I dogmi riguardano poche cose. Ad ogni modo, non sono tutti dogmi. In mare aperto dobbiamo insieme – questo è il lavoro – cercare di capire qual è il nuovo approdo, qual è la nuova rotta che dobbiamo seguire.

Parliamo del dissesto idrogeologico. Lo dichiaro in questa sede, e spero che il concetto venga ripreso. Togliete il presidio dei piccoli Comuni su un territorio. Altro che dissesto idrogeologico! Poniamo fine a una demagogia di questo tipo. (*Applausi*)

Un Comune di 3.000 abitanti non lavora solo su 3.000 abitanti, ma – basta visitare il territorio – ha un'area vasta da presidiare. Pensate al significato di tutto questo in termini sociali e culturali.

eri sera ho partecipato a un incontro a Barzanò per parlare di temi a me cari, come quello sulla famiglia. Vi erano 1.000 persone di venerdì sera. A uno stesso incontro nella mia città (Milano) avrebbero partecipato cento persone. Vogliamo riflettere su questa situazione, oppure no? Non si tratta di dichiarare che in altri tempi eravamo più bravi, perché ne abbiamo piene le scatole di chi dice ciò. Bisogna capire i nostri punti di forza.

Avendo ricevuto gli applausi, vi illustro anche l'altra faccia della medaglia. Esiste un'esigenza. Io sono fortemente sussidiario. Per me la sussidiarietà, anche rispetto alla crisi, rappresenta la formula che dobbiamo perseguire, orizzontale e verticale. Però, attenzione: non governare bene questo processo di cambiamento, questa forza non del localismo, ma della identità territoriale in una unità di disegno rischia di far fallire anche la nostra forza. In questi anni si è sviluppato troppo localismo in nome di un principio sussidiario giusto e abbiamo eliminato un disegno unitario. Potremmo sviluppare grandi discussioni in tal senso.

Solo quattro anni fa, il punto di forza di una politica governativa corrispondeva all'attuazione del principio federale dello Stato. Oggi, di fronte a quello che è successo, ossia crisi da una parte (è normale, quando si è in crisi, attaccarsi alle Istituzioni) e incapacità di gestione, malagestione, dall'altra, tutti ritornano allo Stato centrale. Ditemi se qualcuno affronta politicamente la questione dicendo: "No, vogliamo eliminare le Regioni, accorpate i Comuni, riportare le funzioni allo Stato centrale". È ciò di cui si sta discutendo nell'ambito della riforma del Titolo V. Penso al tema dell'abolizione delle Province.

Trattandosi di un tema interessante, mi sono dilungato. Di questo quadro generale dobbiamo tener conto quando portiamo avanti le nostre politiche. Non esiste il bianco o il nero, ma il punto di forza e la necessità di vincere la sfida. In questo quadro si inseriscono le vostre domande sull'accorpamento, sull'unione dei Comuni, sui servizi e via elencando e si inseriscono i tanti ragionamenti che stiamo affrontando.

Non voglio essere generico. Scendiamo nel campo della mia materia. Vi riporto due esempi. La questione la affronterete tecnicamente insieme al dottor Seta. I due temi riguardano la legislazione nazionale e la legislazione regionale, in termini di urbanistica, di lavori pubblici, di infrastrutture. Con la riforma del Titolo V del 2001 noi abbiamo seguito una strada. Tu eri protagonista, in qualità di Presidente durante l'approvazione. Io andai a votare in quel referendum, pur dall'opposizione, a favore di quella riforma costituzionale, in quanto rappresentava un passo avanti. Uno dei difetti di quella riforma è stato il seguente: non avendo chiarito bene le competenze di un livello istituzionale rispetto a un altro, per 14 anni abbiamo dato da lavorare alla Corte costituzionale e abbiamo creato – uno dei temi che mi avete posto – l'incertezza dei tempi e la deresponsabilizzazione dei livelli.

Abbiamo creato un altro punto su cui dovremmo riflettere. Troverete già delle iniziali risposte, con alcune ombre, anche da questo punto di vista, da parte di un sussidiario come me. Mi riferisco all'idea che abbiamo 20 legislazioni urbanistiche, 8.000 Regolamenti edilizi e nessuna certezza di un investimento unitario. Se abbiamo considerato punto di forza l'identità territoriale, io non posso calare dall'alto un modello. Ad ogni modo, un principio generale, una linea guida generale di un sistema Paese la dobbiamo avere, o no? Questo è il punto su cui dobbiamo riflettere. Io credo di sì, se vinciamo – qui vi è una differenza culturale – la sfida del cambiamento pensando che, anche in termini di urbanistica, in particolare di governo del territorio, noi passiamo da una concezione puramente autoritativa regolamentare, pensando sia ciò che salva tutto, a un ribaltamento della logica, capendo che le leggi (quelle di principio o di declinazione) vanno verso la direzione dell'obiettivo strategico politico non solo nel momento in cui pongono dall'alto verso il basso una disposizione o un vincolo, ma anche quando chiamano ad una responsabilità. Io credo molto in questa idea, a differenza di molte altre persone. Credo sia questa la strada innovativa da seguire.

Vi riporto un altro esempio. La rigenerazione urbana si può perseguire in due modi. Il primo è il vincolo totale all'espansione. Non si tocca più niente. Il secondo modo corrisponde all'esatto contrario: siccome l'obiettivo non è l'espansione o la rigenerazione urbana, ma la ricostruzione, la demolizione e la riqualificazione di un tessuto, quali incentivi e quali indicazioni poniamo per

raggiungere quell'obiettivo? Il vincolo non è il punto prioritario, ma l'elemento per raggiungere quell'obiettivo. Il concetto è radicalmente diverso. Anche al Governo centrale è meglio porre vincoli, piuttosto che dichiarare che la fiscalità è un elemento fondamentale per raggiungere quell'obiettivo. In urbanistica quanto vale tutto questo? Non mi riferisco ai Piani urbanistici come strumento per risanare i bilanci. Si tratta della distorsione di uno strumento. L'urbanistica riguarda la riqualificazione, la volontà di garantire una nuova immagine alla *civis*, alla *polis*, alla società. Non si interviene per fare cassa.

La battaglia è diventata mia. Ormai sono rimasto isolato, dal momento che i Sindaci non la pensano come me. Noi usiamo strumenti fondamentali per uno scopo non proprio. Mi riferisco all'urbanistica o al rispetto del Codice della strada. È possibile fare i bilanci con le multe e con gli oneri di urbanizzazione? Non esiste. Mi dispiace, ma non esiste. Un Paese non può comportarsi in questo modo. (Applausi)

L'obiettivo ideale di uno Stato, di un'Istituzione sarebbe "multe zero", il che testimonierebbe il senso civico dei cittadini. Se faccio un bilancio di questo tipo avendo come obiettivo l'aumento dei miei introiti devo sapere che prima o poi diminuiranno. La situazione è distorsiva.

In questo contesto occorre una legge di principi nazionale, occorrono discussioni con l'Ordine degli architetti e con i miei amici dell'ANCE, che mi hanno descritto come un demone semplicemente perché non avevo messo all'interno dello "Sblocca Italia" il Regolamento edilizio unico, che rappresenta un'esigenza generale condivisa. La condividevo anch'io. Ogni tanto – Violante me lo insegna – bisogna leggermente rispettare le norme legate ai decreti. Stabilire una norma che non ha oggettivamente alcun aggancio con un decreto di urgenza, tanto più realizzare una disposizione legislativa generale, mi sembrava una leggera forzatura. Un conto è il dibattito parlamentare, dove l'autonomia del Parlamento risiede assolutamente nella possibilità di convertire quel decreto per farlo diventare legge...

Da questo punto di vista, il Regolamento edilizio unico e i principi di legislazione unica del governo del territorio vanno esattamente in quella direzione. Dobbiamo considerare che un ritorno totale e centralistico non cala un modello. Questo è un rischio del quale siamo tutti responsabili. Tra l'altro, mi trovo in una Regione che sta ripensando al concetto di "autonomia". Dinanzi a una crisi economica, bisogna ripensare al fatto che l'autonomia non serve solo per ottenere più risorse, ma si basa su una questione più profonda. Diversamente, non si va da nessuna parte. In questo contesto, ho risposto ai diversi temi posti. Considero l'accorpamento di servizi una possibilità di efficienza.

Pensiamo ai Piani di trasporto pubblico locale. Anche in questo caso abbiamo avuto alcune distorsioni, non perché qualcuno volesse il male, ma per il modo con cui abbiamo concepito modelli oggi non più efficienti. Se pensi all'offerta di trasporto pubblico locale – parlo degli amministratori – solamente determinata dall'unità amministrativa, sei morto e sviluppi un modello in cui nascono 1.150 aziende di trasporto pubblico locale. È normale. Ribaltiamo la questione. Il problema del trasporto pubblico locale è determinato dal rapporto tra la domanda e l'offerta. Quindi, non puoi ragionare in termini di Province o di Comuni, ma devi farlo in termini di bacini. Io ho l'esigenza di spostarmi da quel Comune verso le funzioni strategiche di quel territorio. Chiaramente, si tratta di una logica diversa.

Vi riporto il quarto esempio. Dopodiché, affronterò le altre questioni. Parliamo del Piano nazionale degli aeroporti e delle infrastrutture. Superiamo i localismi. Si muore di localismo. Abbiamo oltre 100 aeroporti e vi sono regioni che al loro interno ne hanno 4-5. Il problema non riguarda la presenza di 4-5 aeroporti, ma la mancanza di dialogo tra loro. Non fanno sistema e pensano di farsi concorrenza l'uno con l'altro: Forlì con Rimini, Rimini con Parma; Parma, Forlì e Rimini non dialogano con Bologna e non fanno integrazione. Dopo tre anni, si rivolgono al Ministero per comunicarne la chiusura, il fallimento, non capendo che la sfida non è tra regioni o tra comuni. Oggi più che mai la sfida è tra sistemi, tra competitività internazionale e mondiale (per cui rilancio, o meno, un sistema complessivo).

Penso al Piano nazionale che ho presentato. Sto vedendo di tutto e di più. Addirittura qualcuno mi chiede di trasformare un aeroporto che non esiste, che ha 1.500 passeggeri e che potrà assumere

una funzione nazionale, aeroporto di interesse nazionale in vista delle elezioni che si terranno fra quattro mesi.

Noi non cambieremo questo Paese andando avanti in questo modo. Se si pensa di prendere voti, a livello nazionale, solo perché si va in quella direzione, si ritornerà alla vecchia Italia. La gente si allontanerà. I voti li prendi se ritorni a testimoniare che sei efficiente e che puoi credere nel valore delle Istituzioni. Questo è il mio modestissimo parere.

Per quanto riguarda il Piano nazionale degli aeroporti, abbiamo stabilito regole chiare per poter diventare aeroporto di interesse nazionale. Gli aeroporti non spariscono. Ci sono aeroporti di interesse regionale. Abbiamo chiesto Piani industriali e li abbiamo inseriti in un bacino generale, in questo caso non su Nizza, ma sul grande bacino del Nordovest. Se tu hai un aeroporto intercontinentale che si chiama "Malpensa", sul quale hai investito miliardi, e un sistema di aeroporti intorno, vogliamo iniziare a pensare che quella è la vocazione del mondo, che tutto corrisponde a una rete per rispondere all'offerta e che Torino, Genova, Linate, Bergamo, Brescia, Cuneo fanno parte di un sistema integrato? Lo so che sto chiedendo tanto, ma è la strada che dobbiamo percorrere, con gli incentivi: sei bravo, vai avanti; non sei bravo, chiudi. I soldi li mettono i cittadini. Mi dispiace. Se gli investimenti sono privati e ci sono le necessarie condizioni di sicurezza, ci mancherebbe altro, vai avanti. Nel momento in cui tu mi chiedi risorse, però, il discorso cambia.

Noi abbiamo identificato 36 aeroporti di interesse nazionale e 11 aeroporti di interesse strategico, a condizione che entrino in un sistema. Il fatto di non far parte dell'elenco degli aeroporti di interesse nazionale non preclude la possibilità di esserlo in futuro. Puoi uscire ed entrare a seconda della tua capacità di stare sul mercato e di integrarti.

Lo stesso discorso vale per le infrastrutture, questione posta da molti di voi, che sono fondamentali e di interesse locale. Penso al tema della manutenzione di un territorio, al tema della manutenzione degli edifici scolastici e via elencando. In che modo ci stiamo muovendo e quale strada stiamo seguendo? Parliamo di premialità. Secondo me, prima ancora di porre altre risorse, il problema del nostro Stato – voi me lo testimoniate – è quello di spendere bene le risorse che ci sono. Purtroppo, noi abbiamo risorse che non si spendono. Successivamente, aggiungiamo le risorse necessarie. Sommando le esigenze, ci si rende conto che i soldi a disposizione non sono sufficienti. Bisognerebbe averne dieci volte tanto. Il tema del Patto di stabilità rappresenta una questione di fondo, a condizione che venga affrontato sulla premialità, non sul principio "liberi tutti e ognuno faccia quel che vuole", sennò non ne usciamo più.

Nella legge di stabilità viene compiuto un grande passo in avanti rispetto ai vincoli del Patto di stabilità. Un altro miliardo di euro è stato allentato, ma la rivoluzione più importante è che, attraverso la riforma del bilancio della Ragioneria, viene allentato ulteriormente per 2,4 miliardi di euro il Patto di stabilità. Attraverso i vari passaggi, siamo arrivati a un modello in base al quale i Comuni efficienti, i Comuni che hanno risorse e che possono investire per la manutenzione del proprio territorio devono seguire quella direzione.

Con ANCI – con cui, a breve, avremo un nuovo incontro – abbiamo fatto un esperimento importante. Io credo nei piccoli Comuni, nonostante le varie critiche. Mi riferisco al progetto "6.000 campanili". Sono partiti 174 cantieri – io ne ho visitato qualcuno; parliamo di presidi di quel territorio – tra 800.000 e 900.000. Il problema è avere 2 miliardi di euro a disposizione, non i 150 milioni che avevamo. Funzionano. Andremo avanti e faremo un nuovo bando con altri 100 milioni (sempre riferito ai piccoli Comuni), ma con alcune priorità di intervento. Quella è una strada da percorrere.

Probabilmente non la pensiamo allo stesso modo, ma un Paese che non intende deindustrializzarsi e che ha quelle caratteristiche ha bisogno di una manutenzione straordinaria del proprio territorio, di interventi infrastrutturali che colleghino i territori e che il tutto venga inserito all'interno di un grande disegno di infrastrutture strategiche. Diversamente, noi moriamo. Se pensiamo di rilanciare questo benedetto Paese solo attraverso la manutenzione straordinaria, sbagliamo. È un aspetto fondamentale.

Noi dobbiamo mettere insieme le due questioni e dimostrare coraggio. Bisogna stabilire le priorità. 100 opere strategiche non rappresentano una priorità, ma le 10 opere fondamentali su cui investiamo dobbiamo realizzarle in tempi certi e con modalità certe. Dobbiamo smetterla di penalizzare, ad esempio, la Torino-Lione in considerazione del dissesto idrogeologico. Io la penso in maniera diversa. È un errore. Se la Torino-Lione serve realizziamola, ma non in centocinquanta anni. Contemporaneamente, mettiamo le risorse necessarie per intervenire, magari lavorando con l'Europa (finalmente l'Europa si sta smollando, ed è un segnale importantissimo), affinché le risorse che i Paesi mettono a disposizione per le grandi opere, ossia quelle all'interno dei corridoi, vengano escluse dal Patto di stabilità. Tale operazione ti libera rispetto alle risorse nazionali per la manutenzione straordinaria di un territorio e per gli interventi puntuali.

Parliamo del Piano casa, uno dei temi maggiormente attuali. Non solo sposo quello che tu, assessore di Livorno, hai detto, ma sono assolutamente d'accordo. In quella legge noi interveniamo su due livelli. Altrimenti, avrebbero ragione coloro che protestano contro il disagio sociale utilizzando strumenti violenti che non appartengono alla tradizione del nostro Paese, e che devono essere isolati, proprio dinanzi a una richiesta d'aiuto. Il disagio sociale è enorme.

Come sapete, i Comuni e le Regioni mi hanno posto alcune questioni: il fondo affitti che era a zero e che è stato rifinanziato fino a 200 milioni di euro; l'istituzione di un nuovo fondo e della morosità incolpevole, che adesso ha 266 milioni di euro; per la prima volta, dopo anni, si pensa di rifinanziare un piano di case comunali e di case dell'ALER per 400 milioni di euro.

Il 4 dicembre parteciperemo alla Conferenza Stato-Regioni per rendere immediatamente operativi e disponibili queste risorse (100 milioni di euro per l'*housing sociale*) e per attivare 1,4 miliardi di euro ancora inattivi. Si pensa addirittura di arrivare al 10 per cento di aliquota fissa per chi affitta la propria casa a canone concordato.

Noi abbiamo realizzato questo disegno. Attenzione, però, e mi rivolgo a tutti voi amministratori: nell'ambito di questo disegno, attraverso cui dobbiamo dare certezze e fornire aiuto, ci dobbiamo aiutare l'un l'altro a capire che rispettare la legge è un elemento fondamentale. Se, in nome di un diritto giusto o di un'esigenza giusta, usi la violenza, togli quel diritto a qualcun altro. Non dai più certezze in ambito sociale. Se a te, privato, chiedo di mettere in affitto la tua casa, dovremo ragionare sul tema delle imprese, che hanno tanto invenduto da rimettere immediatamente sul mercato a canone concordato. Dobbiamo accelerare anche questo tipo di ragionamento. Per quel privato il diritto all'abitazione è universale, ma lo è altrettanto il diritto alla proprietà. Se io non do certezze non posso, poi, chiedere al privato di darmi una mano. In questo senso andava la proposta che ho presentato nel maggio del 2014 e che è diventata legge. Questo è il contesto in cui ci muoviamo.

Parliamo della fiscalità e della premialità, che – sono assolutamente d'accordo – rappresenta uno degli elementi. Vi riporto un esempio. Riferendomi ai Comuni, si svilupperebbe un'altra bella discussione culturale. Quando dicevo che in ambito urbanistico dobbiamo decidere se passare da norme o leggi pensate semplicemente a livello autoritativo regolamentare a una legislazione che cambia regole (incentivante) mi riferivo ad esempi molto concreti. Se l'obiettivo del nostro Paese è la rigenerazione, la riqualificazione, la demolizione e la ricostruzione, devo intervenire realizzando tutte le norme possibili in grado di raggiungere tale obiettivo. Siete d'accordo? Bene.

Se io realizzo una norma nazionale, che puntualmente viene disattesa dai Comuni o dalle Regioni (per la confusione di cui abbiamo parlato poco fa), in cui stabilisco che demolire e ricostruire è una priorità e che, considerati i vincoli di Piano e di altro genere (architettonici, storici e via elencando) e considerate le volumetrie (siamo nel 2014 e quella casa è stata costruita trent'anni fa, con tecnologie diverse), demolisci e ricostruisci rispettando tutti, senza rispettare l'unico vincolo, ossia quello della sagoma, ho devastato l'ambiente oppure ho incentivato e sono andato in quella direzione? Solo discussioni ideologiche possono far pensare che quella norma cementifichi il tutto. Si tratta di questioni che lascio ai dibattiti degli intellettuali e degli editorialisti, che fra un po' faranno editoriali solo verso se stessi e non capiranno che la città ha bisogno di interventi urgenti e di andare in una direzione vera. Noi tutti siamo – io uso un altro termine – per questa maledetta o benedetta rigenerazione urbana.

Non esiste più quella discussione che vent'anni fa affrontavamo a Milano io e il mio amico, oggi Presidente dell'Ordine degli architetti, quando parlavo di flessibilità, di rigidità, di espansione e via elencando. È evidente l'esigenza che abbiamo davanti ai nostri occhi. Vogliamo accettare per una volta – approfittando anche del fatto che si sta governando insieme – la sfida di cambiamento e di coraggio?

Si è parlato di *débat public*. Io sono assolutamente d'accordo. Abbiamo avuto numerosi problemi. Un amministratore sa che la prima cosa da fare è avere il coraggio di metterci la faccia e di andare in mezzo alla propria gente. Se non fai così, non capisce niente nessuno. Non sei credibile. Quando prendi un provvedimento devi spiegare le ragioni della tua decisione. Abbiamo avuto tanti problemi sulle grandi opere a causa della nostra paura nei confronti del rapporto, che successivamente ci è scoppiato contro, pur avendo compiuto passi da gigante. La Torino-Lione rappresenta uno di questi esempi. Il tracciato è totalmente modificato, ma è stata creata una barriera. Bisogna percorrere la strada della comunicazione istituzionale, spiegare le ragioni e il coinvolgimento iniziale degli Enti locali.

Noi dobbiamo tener conto di due questioni. La prima riguarda i tempi. In tutte le parti del mondo il *débat public* si svolge in tempi certi e, una volta terminato, la questione si chiude. Chi ha la responsabilità di governo in democrazia – questa è una Scuola per la democrazia – deve assumersi anche la responsabilità di decidere. Siccome non ci saranno mai cento persone che la pensano come te, dopo aver ascoltato e discusso, dovrai decidere e iniziare a realizzare qualcosa.

Passo al secondo livello. Attenzione, e mi rivolgo ai Comuni: in tutti i nostri confronti, ogni Comune presenta la propria esigenza. Si chiamano "opere di compensazione". Poi ci domandiamo come mai un'opera inizia con 100 e finisce con 150. Tale situazione è dovuta, in parte, a un malcostume presente nel nostro Paese e, in gran parte, al fatto che si aggiungono opere di compensazione. Anche in questo caso, e mi rivolgo agli amministratori giovani che si sono assunti la responsabilità, è stato compiuto un grande passo in avanti a livello di sistema per capire non solo le esigenze del mio piccolo Comune, ma anche in che modo posso realizzare una sintesi di tali esigenze. Il fattore tempo è determinante. A furia di compensazioni, alla fine si aspettano dieci anni e adesso mi ritrovo a realizzare urgentemente l'alta velocità che va da Brescia a Padova, bloccata da 10-12 anni. Nel frattempo, in questi anni, la gente non è stata ferma. In quel momento era stato previsto un tipo di intervento, ma nel frattempo il territorio è cambiato. Io comprendo le osservazioni di quei Comuni, ma chiarisco che dobbiamo dare certezza a livello di tempi nel processo.

Lo stesso discorso riguarda un altro tipo di richiesta, ma in questo caso so di avere il parere favorevole da parte di tutti. Mi riferisco alle Valutazioni di impatto ambientale. Mi tolgo un sassolino dalla scarpa, dal momento che sono stato descritto, anche in questo caso, come un cementificatore, circa le Valutazioni di impatto ambientale e ai relativi trentotto mesi. Questo è il linguaggio renziano. Quando mio figlio mi ha detto che mille giorni sono pochi, io ho precisato che si tratta di tre anni. Trentotto mesi, secondo il linguaggio di uno del popolo, come me, che non ho grandi visioni, sono quasi quattro anni.

Una Valutazione di impatto ambientale, se non è da legge obiettivo, in Italia impiega quattro anni. Nel frattempo, è cambiato l'ambiente. Tanto è vero che noi abbiamo Valutazioni di impatto ambientale riferite a quattro anni fa. A quel punto, qualcuno sostiene che deve essere ripetuta, facendo trascorrere in questo modo altri quattro anni. Si deve procedere in novanta giorni. Non si chiede di cementificare, ma di assumersi la responsabilità fino in fondo e di dire "sì" o "no". Non ti chiedo di dirmi "sì", ma di dirmi "sì" o "no".

Io ho cercato di spiegare, spero con esempi concreti, quando hai una responsabilità, in che modo la devi declinare. Voi ritroverete tutte queste cose che vi ho detto in alcune leggi che stiamo cercando di realizzare. Si possono migliorare? Assolutamente sì, ma dobbiamo iniziare a realizzare qualcosa seguendo la strada che abbiamo davanti a noi.

Ritorno alla domanda iniziale: ci troviamo sull'orlo del baratro o ce la possiamo fare? Io credo che ce la possiamo fare. A ognuno di noi viene avanzata una richiesta, come testimoniate voi che siete

qui presenti. Non credo ci sia chiesto innanzitutto il risultato. Ci viene chiesto di mettercela tutta, di fare il possibile e l'impossibile per arrivare a quel risultato, che oggi è quello di rendere nuovamente l'Italia un grande Paese. Noi siamo un grande Paese. Questo risultato lo possiamo raggiungere solo lavorando insieme.

Se sono stato troppo generico, vi chiedo scusa. Avrò la possibilità di entrare nel merito e di farvi spiegare nel dettaglio la declinazione di questa filosofia. La politica è innanzitutto strategia. Il problema non riguarda la burocrazia di un Paese, che dovrebbe essere un'eccellenza, ma la debolezza della politica. Quando la buona politica è debole lascia alcuni spazi, e non possiamo lamentarci se questi spazi, poi, qualcuno li ha riempiti. Il mio problema non è lo strapotere dei burocrati, ma la debolezza di una politica che non è in grado di indicare una prospettiva, di dare indirizzi e di formare una classe dirigente. Ragionate con i vostri uffici locali, con i dipendenti comunali e con i direttori. Questo è il problema che abbiamo davanti, la cui soluzione rappresenta l'augurio che rivolgo a tutti voi e a me stesso. Grazie. (*Applausi*)

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Maurizio, ieri abbiamo parlato di democrazia. Abbiamo stabilito che non si tratta soltanto di una visione regolatoria, ma che la democrazia ha bisogno di passione. Il tuo intervento ha registrato questo dato. La passione nel lavoro credo rappresenti il dato fondamentale per svolgere al meglio il ruolo di amministratore pubblico, di assessore, di Ministro. Ti ringraziamo per questo intervento.

Cedo la parola al Presidente Viérin e al Presidente Rollandin. (*Applausi*)

### *Augusto Rollandin*

Presidente della Regione

Vi ringrazio. Non ho potuto rivolgere un saluto di benvenuto formalmente, ma si è provveduto informalmente.

A questo punto, credo che sia giusto ringraziarla formalmente a nome di tutti gli amministratori presenti e di tutti i membri della Giunta e del Consiglio regionale che sono venuti qui ad ascoltarla e che sicuramente sono rimasti ben impressionati dalla competenza e dal modo con cui sono stati affrontati i temi. Credo siano stati offerti anche a noi spunti su cui riflettere. Oggi, insieme a Regioni e Comuni, viviamo un momento delicato. La sussidiarietà rappresenta un concetto che noi accettiamo ben volentieri, pur sapendo che esiste un limite nel momento in cui vi sono interventi che, chiaramente, vanno nella direzione di una riduzione sostanziale delle disponibilità finanziarie, con tutto ciò che ne consegue.

Oggi il tema è stato affrontato – come ha potuto vedere – in una situazione e, soprattutto, in una *location* particolare, ossia Forte di Bard, che ha premesso di far apprezzare ristrutturazioni eseguite in modo corretto in tempi non sospetti. Dal punto di vista urbanistico, si è fatto il possibile per rendere accogliente una struttura che allora era un bene militare abbandonato. Credo che sotto questo profilo ci sia qui un esempio importante.

Abbiamo avuto l'onore di avverti qui. Speriamo si possa percorrere la strada che oggi hai indicato. Grazie ancora dell'intervento. (*Applausi*)

### *Marco Viérin*

Presidente del Consiglio regionale

Riformulo i ringraziamenti al Ministro per la sua presenza e per gli interventi che ha presentato oggi, fornendo risposte alle domande, ma soprattutto offrendo suggestioni molto importanti che tutti quanti abbiamo accolto. Il ringraziamento lo rivolgo non soltanto a nome mio, ma anche di tutti i

componenti dell'Ufficio di Presidenza, della Giunta e del Consiglio regionale qui presenti, che sono molteplici.

Mi ha fatto piacere soprattutto sentir dire – obiettivo condiviso da me e da gran parte del Consiglio, se non tutto – che i Comuni sono fondamentali a livello di concetto di prossimità verso il cittadino e che il lavoro bisogna svolgerlo sui risparmi relativi ai servizi alla persona e al territorio.

Ti ringrazio ancora una volta per l'intervento. A nome dell'intero Consiglio regionale e di tutti i giovani amministratori qui presenti, ti consegno un piccolo pensiero in ricordo di questa edizione della Scuola per la democrazia. Si tratta di un piatto di legno, simbolo dello stare insieme. Grazie ancora a nome di tutti. *(Applausi)*

### *Maurizio Lupi*

Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Mi permetto di dire una cosa al Presidente Viérin e al Presidente Rollandin. L'ho detto ai giornalisti e lo ripeto anche a voi pubblicamente: vi invito a vedere una mostra meravigliosa sulla storia delle Alpi. Da lì ho tratto un piccolo incentivo non so se teso ad ottenere un risultato, ma certamente a verificare le condizioni. In quella bellissima mostra è presente un bellissimo treno che attraversa la Valle. È un treno bellissimo in una mostra storica. Peccato che siamo nel 2014. *(Applausi)*

Credo che dovremmo cercare di lavorare insieme, senza fare promesse. Il ferro, tra l'altro, è un'opportunità di competitività di un sistema, peraltro in una regione turistica importante. Ho capito che mi avete mostrato quell'immagine solo per questo motivo. Grazie di tutto. *(Applausi)*

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Ragazzi, ci fermiamo per la colazione.

### **(Interruzione dei lavori)**

## **Semplificare le procedure edilizie: è possibile?**

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Riprendiamo i lavori.

Do la parola a Paolo Buzzetti, Presidente dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili, un caro amico e socio di *italiadecide*.

### *Paolo Buzzetti*

Presidente ANCE

Buongiorno a tutti. Grazie e complimenti al Presidente Violante – fuori da qualsiasi formalità – per le interessantissime giornate di approfondimento sia dei giorni passati che di oggi.

Ho assistito a questo incontro di oggi in cui giovani amministratori possono dire quello che pensano, quello che ritengono complesso nel loro mestiere. Mi sembra che siate andati al dunque del problema: ce la facciamo, non ce la facciamo, a che punto siamo e dove va il Paese. Bene avete fatto a chiederlo al Ministro Lupi che ha ben detto sulla forza particolare dell'Italia che si basa sulla realtà locale dal punto di vista delle piccole e medie aziende, ma anche dal punto di vista delle Amministrazioni locali.

La nostra storia è la storia dell'Italia dei Comuni che nei secoli ha partorito da queste realtà e anche in epoca moderna la sua forza, il suo sviluppo e giustamente è stato ricordato che in Germania e negli Stati Uniti negli anni Ottanta ci studiarono moltissimo su questo fenomeno d'imprenditoria diffusa e di capacità dei territori di produrre ricchezza, ma non sono mai riusciti a riprodurre una così diffusa caratteristica di attività.

Tutto questo adesso è fortemente in crisi, molto in crisi, per ragioni molto complesse che adesso non tocca a me rimettere insieme. Fatemi fare una battuta che facciamo ormai da molti anni: c'è una politica europea sbagliata. Non è sbagliata l'Europa, è sbagliata la politica economica che questa Europa sta seguendo sull'austerità. Il futuro nostro sta in più Europa ovviamente, quando ci riusciremo.

Pensate ai giovani cinesi, a quanti studiano, a quanta vitalità c'è nelle loro città. Come possiamo pensare di competere da soli noi italiani con un mondo globale e competere, anche in senso positivo s'intende, con un mondo così globalizzato? Solo l'Europa unita può dare un risultato, ma deve essere un'Europa unita politicamente. Non può essere guidata da una nazione leader in mezzo ad altre nazioni. Bisogna superare questo momento difficile di divisioni che produce una politica economica di austerità che francamente ritengo sbagliata e che sta producendo tante perdite di lavoro.

Al di là di questo scenario generale, che possiamo fare? A me è stato affidato un compito che, data l'ora e dato lo sforzo che abbiamo fatto oggi, non so come riuscirò a svolgere. Io tra l'altro non sono competente dal punto di vista amministrativo, ma sul piano delle semplificazioni.

Su questo tema di come possiamo uscire e ritornare e renderlo il filo del percorso fondamentale del ragionamento ritengo che alcuni temi che abbiamo messo al centro dell'attenzione, come corpo sociale e come associazione costruttori, siano fondamentali, ma difendo, pur nel primato della politica che ci deve stare, il ruolo positivo delle realtà intermedie se propongono cose giuste e che vengono dal basso.

Mi permetto di dire che nella filiera delle costruzioni abbiamo presentato temi fondamentali come quello del dissesto del territorio sin dal 2009-2010, quello delle scuole e degli edifici pubblici e quello della riqualificazione delle città.

Molto brevemente, mi riallaccio subito ai problemi amministrativi, nel 2009-2010 abbiamo fatto mettere sul tema del dissesto del territorio – coniammo lo slogan che la principale infrastruttura del Paese era la sua riqualificazione e manutenzione – 2 miliardi di euro dal Governo di allora; 2 miliardi di euro che per la gran parte a oggi non sono stati spesi per mille ragioni, sia perché non hanno avuto i trasferimenti dal Ministero dell'economia e delle finanze sia perché la sovrapposizione delle competenze amministrative tra Regione, Stato, bacini imbriferi, Protezione civile e Comuni non hanno permesso di fare laddove anche era possibile realizzare qualcosa.

Abbiamo sommato in questi anni ai difetti nostri storici che ci portiamo dietro dal 1860 una serie di difficoltà che vengono dalla crisi economica, dai Patti di stabilità tutti nostri, che abbiamo messo in campo e che sono ad esempio quelli che hanno impedito al Sindaco di Olbia di agire. Il sindaco di Olbia l'anno prima del disastro ci disse che aveva i denari per un'importante opera di captazione a nord della città, ma che non l'avrebbe potuta realizzare in quanto se l'avesse realizzata avrebbe dovuto pagare una multa al MEF pari all'importo di sfioramento del Patto di stabilità, avrebbe dovuto assumere più nessuno, non fare più mutui con banche, non avrebbe più potuto fare il Sindaco negli anni successivi.

Questo purtroppo, come avrete visto, è costato molte vittime umane nel disastro di Olbia. E tanti altri casi di questo genere ci sono.

Non riusciamo a risolvere problemi che pure si dovrebbero risolvere, ma tornerò su questo aspetto alla fine.

Quali sono i problemi che si sommano e che si potrebbero risolvere? Perché non li risolviamo? Provo brevissimamente a dire qualcosa. Innanzitutto una Commissione parlamentare che ha finito il suo lavoro a marzo scorso ha evidenziato che la semplificazione – questa parola mito che usiamo

– incontra una serie di difficoltà per rendere più semplici i passaggi amministrativo-burocratici e dipende anche da una sovrapposizione di regole che sono europee, regionali, statali, provinciali e comunali.

Ogni provvedimento normativo, legislativo e di semplificazione fa riferimento a una miriade di altri testi di norme di leggi che vengono evocate nel momento stesso in cui viene emanato. Tutti gli atti legislativi sono meno esplicativi perché richiedono una serie di passaggi e di semplificazioni.

Questa ricerca, però, dimostra una cosa che basta più di mille parole: per ogni norma abrogata – sono anni che diciamo che semplifichiamo e ogni tanto arriva un decreto-legge che afferma di aver semplificato – ci sono 1,2 nuove norme. La verità è che le stiamo aumentando, con tutte le procedure di semplificazione che richiamiamo. Questo è un dato, un censimento ufficiale. Ci siamo riusciti a fare semplificazione fino a oggi? No. Stiamo aumentando le norme costantemente. Questa è la prima osservazione.

Sicuramente un grande tema sta nel Titolo V che è stato evocato prima. Il Titolo V era nato su un criterio di federalismo molto ragionato e molto giusto, ma, di fatto, non ha prodotto i vantaggi che diceva. Anzi, ha prodotto moltissime complicazioni nei rapporti tra Stato e Regione.

C'è stata spesso – mi permetto di dirlo – una spinta politica alla creazione delle Regioni nella divisione dei poteri tra Democrazia Cristiana e PC. Questo fu uno dei motivi, naturalmente, non il solo. Molto superficialmente dico che forse sarebbe stato bene pensarci un attimo prima di dare alle Regioni tutti i poteri che gli sono stati dati...

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Lasciando da parte quelle a Statuto speciale, di cui siamo ospiti.

### *Paolo Buzzetti*

Presidente ANCE

Lasciando perdere quelle a Statuto speciale! Per quelle ordinarie sono di questa opinione. Sicuramente ne è nata una complicazione anche il Titolo V, dove si sono voluti dare più poteri, ma i danni sono stati maggiori del risultato.

Adesso c'è un'inversione, un ritorno più statalista, centralista, però nei limiti di quello che si può fare. Tuttavia, la riforma costituzionale del rapporto tra Stato e Regioni credo sia un passaggio obbligatorio per rendere più semplici le cose.

La prima difficoltà amministrativa è legata al problema del povero amministratore. Da imprenditore e rappresentante del mondo delle imprese dovrei aggredire le Amministrazioni. Invece mi permetto di dire che il povero amministratore oggi è nella condizione di essere un isolato, inseguito spesso – si può dire? – dalla Corte dei conti che poi gli chiede i danni per tre generazioni se sbaglia. Questo è un freno importante a decisioni prese dall'amministratore che si trova da solo e completamente responsabilizzato.

Questo negli appalti pubblici lo viviamo tutti i giorni e in questo senso l'attenzione principale è quella di avere le carte a posto, perché è il primo elemento, e non a essere giudicato sul risultato.

Si è persa negli ultimi decenni, forse, progressivamente la mancanza di risultato che dovrebbe essere l'elemento di giudizio della qualità di un amministratore, naturalmente nei termini di legge, ma non responsabilizzandolo nel modo attuale. Oggi l'amministratore – un tempo c'era il direttore dei lavori oggi c'è il RUP – viene caricato di una serie di responsabilità che esorbitano dalla sua funzione. È un elemento di paralisi.

Ricapitolando: sovrapposizione di norme, Titolo V, responsabilità dell'amministratore. Secondo me questo è un punto su cui bisogna fare qualcosa, cioè intervenire per rendere possibile che l'amministratore si prenda le sue responsabilità essendo misurato il suo lavoro sul risultato di quello che fa.

Sull'appalto è chiarissimo, portare a casa il risultato dell'appalto e non la regolarità delle vicende.

Qui naturalmente si inseriscono le nuove regole di cui si è parlato oggi, che sono le regole del governo del territorio. Avere una legge urbanistica che comunque fu varata quando i Lancaster bombardavano le nostre città nel 1942 è un dato importante; sarebbe il caso di rivederla un attimino. È stato fatto un lavoro preparatorio molto importante. Ci sono giustamente le leggi regionali, ma il quadro d'indirizzo urbanistico nuovo che l'attuale Ministro ha messo in campo secondo me è validissimo.

Anche qui do un titolo dal punto di vista imprenditoriale, comunque da associazione, da singola impresa che molti imprenditori hanno compreso e ci chiedono. Il punto essenziale è che non si può procedere per settori: consumo del suolo, facciamo una legge; legge urbanistica facciamo una legge; riqualificazione della città facciamo un'altra legge e ognuna va per conto suo. Questo è pericolosissimo e non perché non siamo i primi ormai a essere convinti, siamo tornati alle licenze del 1936, quindi non si ritirano licenze edilizie. È un momento – lo dico da Presidente dell'Associazione dei costruttori – favorevole a dare un nuovo indirizzo, nel senso che non siamo nel pieno di un boom di costruzioni, ma al contrario siamo fermi. È il momento giusto per indicare una strada nuova. La strada nuova, però, va indicata con chiarezza. Non ci può essere un atteggiamento demagogico – culturale sì, ma non demagogico – su questi problemi.

I provvedimenti devono essere messi insieme, cioè si deve arrivare a comporre in un unico provvedimento legislativo questi obiettivi: l'obiettivo del consumo ridotto del territorio, quindi non consumare nuovo territorio, riqualificazione della città e tutto questo inquadrato in una revisione urbanistica. È stato già detto con molta chiarezza in particolare da Paolo Urbani. Non ho nulla da ripetere e non mi addentro né nei piani regolatori né in tutto quello più di dettaglio della normativa che è stato detto e che condivido.

Anche qui voglio sottolineare un aspetto soltanto: si continua a ragionare troppo in Italia sul piano dell'attenzione alla patologia e non al normale funzionamento. Ormai il legislatore tende a mettersi sulla strada di come combattere la patologia, mentre dovrebbe cercare di far funzionare le cose e poi la patologia va colpita con attenzione, controllo e gestione delle situazioni. Sembra banale, ma non lo è.

Se pensate a tutta la legislazione sugli appalti che dal 1990 ad oggi non ha trovato pace nei metodi di gara, non ha trovato pace nelle procedure perché c'è sempre nella testa del legislatore la necessità di evitare la corruzione, ma poi molto spesso non la evita.

Invece, se si ragionasse nel senso di una procedura dell'appalto in maniera giusta sarebbe meglio. Stiamo portando avanti un progetto da tempo e ho piacere di dire che in questo senso il Presidente Cantone dell'ANAC ha sposato alcune proposte nostre sulle Commissioni, per esempio come vanno composte nell'offerta più vantaggiosa o ad esempio su meccanismi di gara in cui sia possibile evitare quindi turbative di vario genere.

Permettetemi di dire che siamo arrivati alla patologia che nell'ultimo "Sblocca Italia" c'è una norma, secondo me, pericolosissima che rischia di far fare un miliardo di opere sul dissesto idrogeologico chiamando dieci imprese dall'elenco telefonico. Ditemi voi se avete un elenco di imprese da proporre e dal quale estrarre a chi far fare le gare?

Tuttavia, questa normativa crede di accelerare la procedura – abbiamo perso anni di manutenzione del territorio – e per non fare una gara regolare dal punto di vista degli inviti si prendono dieci imprese come ci pare e si fa una trattativa ristretta. Questa è la mentalità sbagliata che purtroppo in buona fede viene applicata e rischia di portare grandissimi danni. Per non parlare dell'urbanistica contrattata con lo stesso ragionamento o della resistenza ai cambi di destinazione d'uso di cui fra poco in conclusione parlerò o del meccanismo delle opere a scomputo dove si innescano anche altre patologie di cui parleremo fra poco, che sono quelle della necessità di fare cassa e della difficile finanza attuale.

In questo riordino si fa riferimento al Testo Unico del 2001 e al Regolamento edilizio tipo che finalmente abbiamo prodotto. Abbiamo battagliato come Associazioni di categoria e Ordini professionali degli architetti e degli ingegneri.

Ci siamo molto impegnati sul Regolamento edilizio tipo da utilizzare uguale in tutti i Comuni d'Italia. Il Ministro oggi ci ha detto che dopo una dura battaglia è diventato finalmente un provvedimento che avrà bisogno di alcuni studi e implementazioni, ma che comunque è un dato di fatto.

Vi riporto un esempio per dimostrarvi quanto questo sia complicato. Nelle norme di frazionamento e accorpamento, validissime, che sono state messe insieme nei DPR recenti da parte del Governo, il Regolamento di Firenze continua a mantenere una disposizione nel senso di garantire, quando si fa una trasformazione edilizia anche in semplice appartamento, il cosiddetto "lato quieto". Vuol dire che le unità che ne vengono fuori devono avere acusticamente, ma non solo, la possibilità di essere isolate dalla strada principale.

Questo tipo di obbligo rimane tuttora in vigore e vediamo se si riuscirà a superare. Abbiamo preso Firenze come esempio, ma ce ne sono in tutta Italia di particolari che rendono una norma nazionale difficilmente applicabile. Questo per capire le difficoltà che ci sono.

Infine, vengo ai termini e alla difficoltà di rispettarli. In Italia ci vogliono 233 giorni per un rilascio di permesso di costruire, ma questo è molto variabile: passiamo dai 251 di Milano ai 164 di Bologna, ai 198 di un'altra città, quindi molto a macchia di leopardo.

In Francia sono necessari 184 giorni, da noi 233, in Germania 97. In realtà, andando a vedere bene le approvazioni che ci sono di tutti questi discorsi sul piano ambientale, sul piano delle Sovrintendenze i tempi nostri esplodono e sono molto peggiori di questi che qui abbiamo rappresentato.

C'è anche una grande confusione dal punto di vista paesaggistico e delle norme, nel senso che ci sono stati cinque interventi negli ultimi mesi. C'è il problema delle Sovrintendenze, del rispetto del Piano del commercio, del Piano del parco, del Piano del bacino, del Piano di riassetto idrogeologico. Insomma, quando si vanno a mettere le mani nella materia dei permessi di costruire vi sono una serie di sovrapposizioni che devono trovare una loro sistematicità.

Mi avvio alla parte finale del ragionamento. Se c'è un senso logico di quel che si può fare in questo momento è non arrendersi alla preoccupazione delle complicazioni normative. Non bisogna fare, però, un feticcio della questione della semplificazione fine a se stessa, non bisogna fare un feticcio nel tentare sempre normativamente di risolvere i problemi che a mio avviso derivano da qualcosa di un po' più complesso, che adesso provo a elencare e su cui una risposta unica non c'è. Un tentativo, però, lo dobbiamo fare.

Da un punto di vista normativo, legislativo e regolamentare gli sforzi devono essere fatti. Nessuno lo nega e sono tanti, dal Codice dei contratti pubblici del quale non parlo. Adesso, però, dobbiamo recepire le norme europee e si vuole rivoluzionare il Codice. È davvero un problema di articoli del Codice che stiamo martoriando da vent'anni? Noi abbiamo un'amministrazione di tipo francese e quindi il nostro Codice dei contratti pubblici deriva da quello napoleonico, c'è poco da fare.

Quando si parla di *common law* e di sistemi anglosassoni, di approccio molto libero tra l'impresa e l'amministratore mi chiedo sempre se siamo in Gran Bretagna (che comunque è una nazione europea), negli Stati Uniti o in Italia con la formazione che abbiamo; e non perché la preferisco, ma perché è quella la nostra formazione.

Davvero c'è questo mito di cancellare tutto e fare nuove norme? È davvero qui il problema? Io penso di no. Nel campo dell'urbanistica certamente i Regolamenti unici tra tutti i Comuni, le semplificazioni che abbiamo detto, gli atti legislativi che abbiamo richiamato, il Titolo V, la derivata legge urbanistica, il consumo del suolo, la riqualificazione sono tutte cose assolutamente da fare. Una visione diversa del piano regolatore è assolutamente auspicabile.

Avete visto che c'erano nei piani regolatori di decenni fa già gli embrioni di alcuni ragionamenti di modernità e d'intervento sulla città esistente. Facciamo tutti questi miglioramenti normativi, è giusto e corretto; facciamoli in maniera organica, facciamoli riflettendo. Qualche volta mi viene da dire, come in questo caso, non facciamoli per decreto-legge, ma facciamoli con una legge fatta bene, con il tempo dovuto, in quanto il decreto-legge non ci porta da nessuna parte. Quali sono i problemi? Vedendola dal punto di vista imprenditoriale ed economico, penso che sia necessario mettere al centro le cose che oggi sono state dette e che noi abbiamo indicato da tanto tempo.

La prima che finalmente è stata presa in considerazione è la sistemazione del territorio dal punto di vista idrogeologico.

Diceva il Presidente Violante oggi, giustamente, che ci siamo dimenticati, quando enucleiamo queste cose, il concetto che il rischio fa parte della vita di tutti i giorni, e questo è giustissimo. È anche evidente che un uso sbagliato del territorio dal punto di vista dell'edilizia, l'abbandono delle campagne e della manutenzione è importante. Se togli un tronco da un alveo di un fiume rischi l'arresto e multe salatissime. Non si mantiene più niente. La manutenzione di tutti i giorni non si fa più. Sono cinque anni che non si fa più in tantissime città perché non ci sono i soldi, e questo ha prodotto una situazione che oggettivamente è drammatica: 293 morti dal 2004 ad oggi sono un numero importante e 3,5 miliardi di euro spesi ogni anno alla fine dell'anno per riparare ciò che si è danneggiato sono tanti.

La Comunità europea ci permette di portare queste cifre fuori dal Patto di stabilità, ma non è permesso spendere quei soldi in maniera preventiva. Adesso lo sarà con gli ultimi avvenimenti e un po' di denari, ci ha detto il Ministro, sono stati portati fuori, però un grande piano di sistemazione idrogeologica del territorio va fatto, non v'è dubbio. Deve essere nazionale, come è stato fatto sempre nella storia italiana, nelle centrali idroelettriche, nelle strade, nelle ferrovie. Si è partiti con un grande piano gestito dai Sindaci, anzi dai Presidenti delle Regioni che sono i commissari, con le segnalazioni dei lavori dei Sindaci, con un'unità di missione nazionale che dovrebbe – si sta facendo qualcosa – lanciarlo. È già una realtà. Speriamo che le somme finalmente siano messe a disposizione.

Vi ricordo che abbiamo 62 miliardi di euro di fondi europei e 44 miliardi di euro del Fondo coesione sociale da spendere che non riusciamo a spendere. C'è la famosa autostrada in Irlanda "Thank you Italy" che è stata realizzata con i soldi che abbiamo restituito alla Comunità europea. Forse se li spendessimo e se fossimo capaci di impegnarli sarebbe meglio. Il Paese è in grado di farlo. È in grado sia di avere le risorse sia di spenderle, ma non stiamo facendo nulla.

Per quanto riguarda la manutenzione delle nostre città, è possibile che non riusciamo a mantenere le caditoie, le strade, gli argini? Non riusciamo a fare una manutenzione ordinaria? Ci si nasconde sempre dietro il Patto di stabilità, ma questo Patto di stabilità non si può superare intelligentemente? Davvero non ci sono le risorse? È giusto dire che non ci sono? Qui c'è un punto centrale, le risorse che ci sono vengono spese diversamente, anche spese con l'aumento del 3 per cento in questi anni di crisi, mentre è pari al 66 per cento la riduzione delle spese in investimenti utili. Questo avviene anche da parte dei Sindaci, per colpa di queste norme di stabilità perché ancora oggi stiamo battagliando in Parlamento nella legge di stabilità perché l'ANCI, l'Associazione dei Comuni, con cui tra l'altro abbiamo fatto insieme tantissime cose, quindi lo dico con la massima serenità, dice che il 50 per cento degli oneri di urbanizzazione può essere impiegato in spesa corrente.

A questo punto succede che la spesa corrente aumenta costantemente e poi non abbiamo i soldi per fare le manutenzioni, per ricominciare a mettere a posto le scuole. Questa è la verità. Non ci riusciamo perché lo Stato affida tutto al Sindaco, gli dice di aumentare le aliquote in cambio di flessibilità, di libertà nel prendere i soldi ad esempio dalla casa – mercato immobiliare che non si riesce a riprendere perché la casa è considerato un bancomat – per poi spenderli nella spesa corrente.

Non sarà il caso di tanti Comuni che rappresentate, però di qualche grande città sì. Ci sono le ex partecipate pubbliche, le ex municipalizzate che si mangiano la gran parte dei bilanci comunali e quindi i soldi non ci sono poi per realizzare le opere che vanno realizzate.

Sulle risorse c'è una questione di priorità. Non siamo capaci tecnologicamente di fare un grande piano di sistemazione idrogeologica? Non è vero. Non abbiamo ingegneri e architetti? Non abbiamo più ingegneri e architetti a livello dello Stato. Si tratta di assumere giovani architetti ingegneri a livello dello Stato per riuscire a ricreare un corpo intelligente che sappia intervenire su queste cose, che sappia controllare e gestire questi aspetti.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Non so se avete notato una targa che c'è qui. Questo castello è stato costruito dal Genio militare, cioè da architetti di Stato, definiamoli così. Il Genio civile, che ha fatto l'Italia, è stato completamente distrutto.

## Paolo Buzzetti

Presidente ANCE

Ed è giusto aver distrutto completamente un Genio civile? Certo, un Genio civile come quello di allora non si può più ricreare, però dei nuclei di assistenza tecnica sarebbero importanti su un grande piano di questo genere.

La riqualificazione è l'altro grande tema. È un titolo o si può far qualcosa? Dobbiamo puntare sul risparmio energetico, dobbiamo curare gli edifici a cominciare da quelli pubblici, dobbiamo riqualificare spazi di città. Per andare a vedere se sono solo parole o se c'è possibilità di intervenire sull'esistente valorizzando le nostre città, siamo andati ad analizzare – ripeto, ancora perché noi abbiamo un'amministrazione di quel tipo – la Francia. Abbiamo fatto l'esempio di Marsiglia con gli architetti, Legambiente e via dicendo. Abbiamo visto che in realtà Marsiglia è rinata con una serie di investimenti anche pubblici.

Che cosa hanno fatto i francesi? Hanno preso dalla centralità dello Stato con un'agenzia coinvolgendo i Sindaci e ogni Sindaco è intervenuto attivamente nel progetto di riqualificazione.

Ogni città italiana, grande o piccola, si scelga un quartiere, una zona da cui ricominciare nella quale applicare alcuni finanziamenti pubblici. Vi ho detto che ci sono 66 miliardi di euro più altri 44 miliardi di euro da spendere. I francesi hanno investito 49 miliardi di euro, e non è poco. Sono partiti con interventi pubblici. Hanno chiamato grandi architetti, hanno portato la ferrovia, ma hanno comunicato ai privati cosa potevano fare, e sono intervenute risorse private. Poi hanno fatto la stessa cosa sugli edifici di *housing sociale*, però anche dal punto di vista più generale. La riqualificazione delle città in Francia è una realtà: quattrocento interventi diffusi. È tutto oro quello che luccica? Sicuramente no. Andremo a vedere nel tempo come si svilupperà il progetto, però ci stanno provando. Noi ci riusciamo a provare? Abbiamo fatto mettere un Piano città, adesso bisognerebbe riuscire a dare la possibilità a ogni Sindaco di fare un proprio Piano ragionando a dieci-quindici anni, a dieci anni basterebbe.

Qui siamo presi tutti i giorni dall'emergenza del giorno dopo, da quello che i giornali ci dicono il giorno dopo di dover fare. Lo stesso Sindaco deve rispondere al problema di quel momento, perché i giornalisti gli impongono quella tematica. Invece, la tematica deve essere strategica: una città deve pensare a come vuole essere tra cinque anni, tra dieci anni, altrimenti nulla ha senso.

Un limite del Paese è questo: ci stiamo ripiegando nella cronaca, nel momento per momento. Forse è questa angoscia della crisi che non finisce. Stiamo pensando che finisce, ma poi ci ripensiamo. No, bisogna pensarci subito. Questa è una sfida per tutti. C'è anche una sfida per le imprese che non vi racconto perché vi interessa di meno, ma bisogna costruire bene, in qualità, bisogna seguire certi percorsi, non si può scherzare da questo punto di vista, pena l'esclusione da un mondo globalizzato che sta cambiando.

Noi abbiamo un *made in Italy* molto importante. Lo dobbiamo valorizzare e deve rimanere una nostra caratteristica nel costruire. Nel costruire le case siamo ancora i più bravi al mondo, mi permetto di dirlo. Visitate l'interno – tanto non c'è in aula nessun francese e nessun inglese – di una casa francese o inglese, dal punto di vista degli impianti o del funzionamento mi permetto di dire che non siamo secondi a nessuno, però ci dobbiamo modernizzare perché altrimenti scivoleremo nel peggio sempre di più. C'è da fare uno sforzo anche nella realizzazione, nella tematica dei cantieri, nei progetti, ma c'è da fare uno sforzo anche dal punto di vista degli inviti per ridare un grande obiettivo alla riqualificazione delle città.

Se tutto questo è vero perché non ci riusciamo? Si tratta di allentare il Patto di stabilità, si tratta di dare un po' di risorse, si tratta di dare un po' di norme, si tratta di fare i progetti fatti bene. Un'ultima chiosa. Adesso incontreremo il Presidente Cantone. Questo è un punto sul quale non riusciamo a essere d'accordo perché lui dice che le imprese fanno le varianti perché vincono un lavoro e piantano le grane.

Questa è una mezza verità, è un pezzo di verità. Nel 99 per cento dei casi il progetto è fatto male, è superficiale, per mille ragioni. Quando il progetto è fatto male è difficile andare avanti. Il Presidente dell'Ordine degli architetti invita a farlo fare a loro così sarà fatto bene! Io credo sia fatto male per una serie di questioni complesse: il tempo che passa da quando si pensa a quando si progetta e una serie di altre cose complesse.

A quel punto in un processo virtuoso le imprese migliori – verificatelo e poi ditemi se non è vero – una volta avuto il progetto con gli errori decidono di rifarlo e di andare avanti con l'opera e qualche variante ci scappa. Poi c'è la patologia. Parliamo della ordinarità. Noi siamo in condizione in Italia oggi di eseguire un progetto fatto bene. Queste cose si possono mettere a posto, come il sistema di gare. Su questo, però, ve ne ho dette tante, spero non confuse, quindi normative, comportamentali, progettuali.

Voglio arrivare al nodo della questione che poi lascerò al Presidente Violante per un momento di ragionamento. Un giovane amministratore, un giovane imprenditore – ne abbiamo ancora tanti – un giovane progettista che dice oggi? Il Paese è finito, non ce la facciamo più o riusciamo a fare qualcosa? Perché non riusciamo a fare quello che vorremmo fare?

Abbiamo analizzato alcune cose oggi, molte di più e molte più in dettaglio. Ci dobbiamo arrendere per la complessità legislativa? No. Ci dobbiamo arrendere perché non ci sono soldi? No, i soldi volendo si trovano. Ci vogliamo arrendere perché ci sono troppe difficoltà? No. Il problema è che non c'è lo spirito giusto per ripartire. Vorrei capire dove si è rotto. Ho visto in questo periodo moltissimi esempi sull'Autostrada del Sole, sia negli sceneggiati, sia in una bellissima ricerca dell'Università di Roma che faceva vedere i bellissimi viadotti fatti e le imprese che s'industriavano: le centine dell'arco che s'inventarono di farle mobili sulle rotaie per evitare di perdere tempo tra un arco e l'altro del viadotto dell'autostrada per demolirlo e ricostruire la centina e il sostegno e quindi lo spostavano su dei binari. Era una cosa rivoluzionaria per allora.

Per queste opere d'arte finimmo sui giornali giapponesi nel mondo. Ragazzi, non è come oggi, allora il Giappone era lontanissimo, gli Stati Uniti erano lontani. Stiamo parlando degli anni Cinquanta e Sessanta. Non eravamo nel mondo globalizzato di oggi. Eppure fummo i migliori. Nello sceneggiato si vede che il Sindaco in cambio dell'autostrada chiede la scuola. È la stessa cosa che accade oggi. Il politico dice di aver finito i soldi, il costruttore dice che gli servono più soldi. È tutto uguale. Cosa c'è di diverso? Lo spirito. Allora – lo dico con un'osservazione finale – il politico della DC, dopo essersi scannati con delle lotte politiche che secondo me quelle di oggi fanno discretamente ridere, usciva dal Congresso con cinquanta coltelli piantati nella schiena, arrivava lì e diceva: "Siamo tutti uniti e abbiamo trovato la soluzione. Bisogna fare questo". E si faceva.

C'era uno spirito diverso. Si sarà rotto tutto questo per la globalizzazione, per la fine della politica degli anni Novanta e la fine dei partiti? Forse non si riescono più a capire le esigenze fondamentali del territorio? Forse i partiti non esistono più e non c'è la trasmissione della società civile al chi comanda? Non ci sono più luoghi strategici?

Nessun rimpianto del passato, però il salotto buono degli industriali non c'è più, le partecipazioni statali dove comunque c'era un momento strategico non ci sono più, i partiti non ci sono più. Dov'è che si decidono le cose strategiche? Non lo so. Forse durante il Patto del Nazareno, può darsi, ma non so dove si decide e chi decide.

Non sto facendo alcuna battuta politica, state attenti, non parlo né dell'attuale Governo né di quelli di prima, però si riduce la decisione a poche persone, a situazioni addirittura – lo dico con la massima importanza della stampa – di notizia che prende il possesso dei giornali. Sono cinque anni che dicevamo che il dissesto del territorio era una priorità del Paese e nessuno ha fatto niente finché questo Governo, onore al merito, ha messo su un'unità di missione e ha

cominciato a farlo. Purtroppo i disastri hanno preso le prime pagine dei giornali e finalmente adesso è diventata una priorità.

C'è una politica che deve riuscire a ridare le priorità del Paese. Credo che le priorità del Paese – finendo il discorso di prima – siano quelle che oggi ha detto il Ministro, quelle che sono state elencate dai relatori che sono intervenuti, quelle che diceva il collega Seta, quelle che diceva il dottor Urbani. Bisogna individuare delle priorità che per noi e per me sono quelle dei territori, dei Comuni, delle realtà locali, delle imprese piccole e medie prima di tutto, che sono la nostra forza e vedere questi territori come possono ricreare ricchezza.

Ricreano ricchezza se creano efficienza, città vivibili, città che danno spazio ai giovani per operare e creare, come per esempio mettere un gruppo di stampanti 3D da qualche parte al centro della città; città che possono favorire il turismo, che completino la modernizzazione del Paese, che permettano di avere quelle quattro infrastrutture fondamentali che non abbiamo più – eravamo i primi e adesso abbiamo solo 152 chilometri di metropolitana –, che permettano di avere una riqualificazione delle case, che significa ridare ad esse valore, emettere meno anidride carbonica, risparmiare energia. È una sfida molto importante.

L'edilizia è il centro della questione; la città, la modernizzazione è il centro della questione. I turisti si attirano facendo delle trasformazioni sulle bellezze antiche che già abbiamo e che vanno conservate. Questa è la sfida da inseguire e in questo senso tocca moltissimo, secondo me, anche alla responsabilità di tutti.

Ha fatto bene, secondo me, il Presidente del Consiglio attuale a rimettere la politica al centro delle cose perché è la politica che deve decidere, ma è anche la politica locale che deve riuscire a far sentire con forza l'esigenza delle scelte che vengono dal territorio e quindi deve riuscire a trasmettere questa realtà del nostro Paese, che è una realtà di territori che portano su le esigenze e che permettono di risolverle. In questo senso è una sfida attuale, l'abbiamo detto tante volte e non c'è più molto tempo, però mi sembra questa volta che di tempo ce ne sia poco perché ci stiamo impoverendo.

La povertà sta aumentando, la situazione sta diventando economicamente più difficile e quindi occorre reagire. Penso che ci sia anche consapevolezza, penso che si possa riuscire a fare, ma ecco perché questo di oggi è un incontro importantissimo, ma è importante poi che si vada fuori, nel senso che sono questi momenti di riflessione strategica che mancano in cui si crea una convinzione, un'opinione, un convincimento e poi ognuno torna a casa sua, un'idea è stata afferrata e contribuisce a portarla avanti, insieme.

Non vedo alternative a un processo di questo tipo da fare il più rapidamente possibile. Le cose giuste le abbiamo agganciate. Ora si tratta di realizzarle.

Chiudo con una frase di Keynes – io non sono un economista, ma sono un ingegnere idraulico – che per me è meravigliosa e che ripeto ogni volta che ne ho l'occasione: «Non facciamo niente perché non abbiamo i soldi. Ma è esattamente perché non facciamo niente che non abbiamo i soldi». (Applausi)

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Grazie a Paolo Buzzetti.

Do la parola al professor Pinelli, Direttore scientifico di italiadecide, che ha curato il Rapporto 2015 di *italiadecide* che è dedicato alla semplificazione.

## Cesare Pinelli

Professore ordinario di istituzioni di Diritto pubblico – Facoltà di Giurisprudenza Università degli Studi di Roma "La Sapienza"; Direttore scientifico di italiadecide

Grazie, Presidente.

In realtà, la relazione del Presidente Buzzetti per me è una tentazione perché ha toccato dei punti

strettamente collegati a quelli della semplificazione in un quadro molto ampio che mi piacerebbe affrontare.

Mi ero preparato e svolgerò una relazione sulla semplificazione in edilizia, però non posso fare a meno di ricordare la domanda che era stata rivolta questa mattina al Ministro Lupi: "Ce la faremo?".

Il Ministro Lupi, secondo me giustamente, ha detto "non lo so" aggiungendo però che l'importante è mettercela tutta. Tutti dovrebbero impegnarsi al massimo nelle funzioni che svolgono. In concreto, questo significa che dobbiamo anche vedere come si facilita il mestiere di tutti, com'è possibile che nei rapporti fra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni ci sia una situazione diversa da quella che caratterizza attualmente questi rapporti; una situazione nella quale il discorso delle mancate semplificazioni ha un ruolo fondamentale.

Le cose che dirò sono in parte riguardanti la semplificazione in generale, ma soltanto per introdurre il tema specifico della semplificazione in edilizia anche tenendo conto dei recenti interventi normativi che ci sono stati a questo proposito. Questo è grosso modo quello di cui parlerò.

Partiamo da alcuni dati. C'è stata una consultazione pubblica avviata dal Ministero per la funzione pubblica sulle cento procedure da semplificare da parte di imprese e cittadini, che si è conclusa meno di un anno fa, e gli adempimenti e le procedure in materia edilizia risultano al secondo posto, subito dopo gli adempimenti fiscali quanto a grado di complicazione.

Fra le indagini degli operatori del settore, quella del Consiglio nazionale degli ingegneri del luglio 2013 si conclude con l'affermazione che i fattori che rendono complesse le procedure sono i seguenti: assenza di proporzione fra complessità della procedura e intervento da realizzare, nel senso che la procedura è molto più complessa, stratificazione e continua innovazione delle norme, incertezza sui tempi di conclusione delle procedure, disomogeneità delle norme e delle procedure a seconda delle Amministrazioni, sovrapposizione di oneri e controlli imposti dai diversi livelli di governo, non adeguata competenza del personale degli uffici pubblici, insufficiente utilizzo di tecnologie informatiche da parte delle Amministrazioni pubbliche. Riguardo a un'ampia serie di procedure, dal permesso di costruire all'AIA, alla VIA e alla VAS, fino alla prevenzione incendi e al deposito di progetti in zone sismiche, si propone di ricorrere, per una verifica *ex ante* ed *ex post* degli interventi su cui grava un interesse pubblico, a un meccanismo di devoluzione professionale, con l'attribuzione di poteri di responsabilità ai professionisti, che è un po' il tema che era venuto fuori anche adesso.

Il quadro non sarebbe completo se non considerassimo il contesto economico della semplificazione in edilizia. Fra il 2008 e il 2013 c'è stata una diminuzione di investimenti di circa il 30 per cento.

Ancora più rilevante è il ridimensionamento delle nuove costruzioni residenziali con una riduzione del 50 per cento nello stesso periodo; diminuzione considerevole anche nelle tipologie edilizie non residenziali.

L'unico dato positivo, con un incremento di circa il 17 per cento, riguarda la manutenzione e il recupero di immobili residenziali anche in relazione alla possibilità di usufruire di sgravi fiscali introdotti nel 1998 e di recente rafforzati con la possibilità di detrarre dalle imposte una quota di costi degli interventi di riqualificazione energetica.

Questi dati non sono neutri, ma impongono una riflessione sul tipo di intervento che caratterizzerà sempre di più i prossimi anni, e anche di questo si è parlato a lungo e inevitabilmente oggi e anche ieri.

Il riuso nel territorio – dicono le statistiche e a maggior ragione gli esperti – soppianta il suo sfruttamento intensivo e richiede pertanto una calibratura del tutto diversa degli interventi e dei controlli pubblici.

C'è un ultimo dato da considerare prima di partire con questa breve ricognizione ed è il dato che dal 1978 in poi la legislazione sulla semplificazione edilizia è stata abbondantissima. Come si spiega? Si vuole semplificare e si peggiora la situazione? Si è semplificato male. Non è una questione di quantità, ma di qualità. Possiamo ragionare in via induttiva seguendo tre ipotesi, magari cumulate l'una con l'altra.

La prima: la quantità di leggi lascia supporre un'instabilità della normativa e quindi una incertezza da parte di chi deve a qualunque titolo applicarla o anche solo osservarla.

La seconda: le misure potrebbero aver introdotto effetti o distorsioni indesiderate con nuove complicazioni.

Nella legislazione italiana manca l'analisi di impatto della legislazione. Nessuno va a verificare prima di approvare la normativa quali saranno le conseguenze, né dopo quali sono state. Questo è un disastro. Nel disegno di legge costituzionale il Senato viene investito di questo potere sulla base di proposte che erano state formulate dalla Commissione per le riforme costituzionali.

Questo tipo di funzione del Senato, se adeguatamente valorizzata, può essere sicuramente un elemento di innovazione. Non a caso il Senato è espressione delle Autonomie, cioè esattamente di quegli Enti territoriali sui quali ricade la maggior parte dell'attuazione della legislazione, cioè quella che riguarda i servizi pubblici fondamentalmente e poi le Amministrazioni di ordine interno e difesa, ma quella è un'altra cosa. È nei servizi che si svolge soprattutto questa attuazione e i servizi ce li hanno le Autonomie.

C'è una certa logica *in nuce*. Questo passaggio nel dibattito pubblico è scomparso, nessuno se ne interessa, né coloro che difendono questo disegno di legge costituzionale, né coloro che lo attaccano. È come se non fosse scritta e, invece, questo è un elemento di estrema importanza per cercare di valorizzare quello che si può fare in funzione, finalmente, dell'introduzione di un centro nel quale sia possibile effettuare questa verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche in vista di eventuali riforme, se necessarie, visto che il Senato ha anche una iniziativa legislativa da poter svolgere nei confronti della Camera, e quindi ci sarebbe un ciclo continuo. Non insisto, non vi preoccupate, non vado avanti su questo tasto perché ci sarebbero tante altre cose da dire, però è una parentesi che mi sembrava opportuno fare visto che stiamo parlando di questo tema.

Terza ipotesi: le misure potrebbero aver raggiunto l'obiettivo, però sono intervenute nuove complicazioni. Quindi, quantità che porta a un'instabilità normativa, effetti o distorsioni indesiderate e raggiungimento dell'obiettivo con nuove complicazioni intervenute.

La complessità è globale, non riguarda solo le Regioni, ma anche la consapevolezza di una nozione gigantesca come quella di ambiente che quarant'anni fa non c'era e quindi tutto questo ha un significato enorme, ha delle ricadute grandissime.

Chiediamoci a questo punto quanto il discorso sulla semplificazione edilizia rifletta queste difficoltà generali della semplificazione in Italia e quanto invece è specifico.

Dal primo punto di vista abbiamo certamente oscurità, sovrapposizioni, continui mutamenti della legislazione e quindi incertezza del quadro di riferimento per gli operatori privati. In secondo luogo, vi è una legislazione nazionale e ancora di più una normativa regolamentare che attua le direttive dell'Unione europea, le normative tecniche, introducendo ulteriori norme tecniche in modo improprio, in modo indebito, quindi complicando ulteriormente in modo ingiustificato. È il cosiddetto fenomeno del *gold plating*, detto anche "doratura", cioè una certa normativa viene dorata nel senso che si complica ancora di più. Su questo ci sono dei divieti previsti dalla normativa dell'Unione europea, dalla legislazione nazionale.

C'è un divieto generale che non viene rispettato, tanto è vero che è stato introdotto in settori specifici e allora viene rispettato. Però, il fatto che non venga rispettato il divieto generale la dice lunga e quindi ci sono dei problemi. A livello subnazionale accade la stessa cosa: i Regolamenti edilizi dei Comuni, su cui tornerò – ne abbiamo parlato, com'era inevitabile, precedentemente, ma ci tornerò anch'io – sono più restrittivi per esempio delle leggi nazionali che disciplinano gli interventi di efficienza energetica.

I procedimenti e i costi anche di interventi semplici, come l'installazione di caldaie o condizionatori, variano sensibilmente da un Comune all'altro. Poi c'è il mancato rispetto dei tempi da parte delle Amministrazioni, l'accumulo di adempimenti ripetitivi nei confronti delle singole Amministrazioni o per singoli contratti, i controlli sulle Amministrazioni svolti da varie autorità che non si parlano fra loro, l'eccesso di discrezionalità certe volte che oltre a essere fonte di arbitrio rivela una carenza

di precisione che contraddice la ragione stessa del controllo e, infine, c'è il ripensamento delle Amministrazioni rispetto agli accordi stipulati con i privati o alle determinazioni della Conferenza dei servizi o al provvedimento adottato, nonché, in ipotesi di silenzio-assenso o SCIA, queste cose destabilizzano l'intero assetto dei rapporti con le imprese danneggiandole in misura assai più grave di quanto impone loro oneri impropri.

Ci sono anche delle spiegazioni specifiche nel settore edilizio. Nel corso della ricerca, Francesco Karrer e Leopoldo Freyrie, qui seduti, ci hanno dato una mano a ricercare quali sono queste complicazioni in vista del Rapporto di *italiadecide* che sta per essere pubblicato.

Mi sembra che in tutte e due gli interventi sia stato presente un motivo, che credo di estrema importanza, per capire di che cosa stiamo parlando. Tutti e due, da angolazioni diverse, hanno messo in luce che non ha molto senso parlare oggi di semplificazione come se ci trovassimo davanti a una specie di palla di vetro, ma dobbiamo guardare insieme alla semplificazione e all'innovazione.

L'elemento dell'innovazione non può essere scorporato, non può essere scisso dall'elemento della semplificazione perché ci sono alcuni dati di fatto strutturali che sono cambiati in modo irreversibile e quindi non ci consentono di semplificare, nel senso di eliminare oneri e l'eccesso di legislazione nell'idea di riportare le cose al 1950 perché nel frattempo non soltanto il mondo in generale è cambiato, ma in questo campo ci sono stati dei cambiamenti tali da far pensare che questo tipo di liberazione dagli impacci pura e semplice non ha molto senso se contemporaneamente non si provvede a innovare.

Questo mi sembra che sia un elemento comune che ho trovato nelle loro riflessioni. Ad esempio, per quanto riguarda il contributo di Karrer, la velocità di produzione di nuovi materiali da costruzione, nuovi processi di impiego richiedono nuove regole, questo è un elemento. La critica che fa a una semplificazione scissa dal rispetto di diversi procedimenti è un altro elemento. La domanda di questi prodotti va rivisitata alla radice perché la rigenerazione delle strutture insediative esistenti rispetto all'*ex novo*, invenzioni di nuove forme d'uso e quindi nuove tipologie edilizie, questo discorso si ritrova anche nel discorso di Freyrie che, secondo me, introduce anche degli elementi di riflessione ancora più forti. Non soltanto fa una critica della condizione del patrimonio edilizio italiano, edifici a fine vita, milioni di abitanti che vivono il rischio sismico in case insicure, mezzo milione di abusi edilizi, periferie dell'*habitat* inaccettabili, ma poi dice che quel patrimonio edilizio di cui è prioritario l'80 per cento degli italiani è la vera garanzia del debito pubblico.

Questa mi sembra una riflessione importante. Costituendo metà del risparmio privato nazionale ci ha evitato il fallimento. Quindi, promuoverne la rigenerazione dovrebbe essere un cardine della strategia economica nazionale. Questo è un discorso più di politica economica strutturale, ed è difficile farlo. Partendo da questi elementi abbiamo forse già un quadro molto sommario, ma anche credo sufficientemente definito del perché si può dire che la semplificazione incontra in edilizia aspetti specifici rispetto alla semplificazione in altri settori.

A questo punto il mio discorso diventa più tradizionale. Cominciamo a vedere quello che è successo, il decreto n. 33/2014 convertito in legge, eccetera, eccetera.

Verifichiamo se e quanto le difficoltà segnalate per il raggiungimento degli obiettivi della semplificazione e dell'innovazione, quindi sulla base di questo criterio, in edilizia siano state affrontate dal decreto Sblocca Italia.

L'articolo 17 reca una serie di misure di semplificazione, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo. È stata raggiunta una consapevolezza: il problema va visto anche nella prospettiva di un diverso approccio generale e complessivo e quindi non può essere soltanto, come dicevo prima, la riduzione di adempimenti e di complicazioni.

Per blocchi vediamo come si è verificato questo tipo di intervento. Queste misure comprendono la ricomprensione fra gli interventi di manutenzione straordinaria del frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari «con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici

e si mantenga l'originaria destinazione d'uso e l'individuazione, in sede di pianificazione, degli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione sulla cui base il Comune, in alternativa all'espropriazione, può favorire la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell'imparzialità e del buon andamento», principi costituzionali messi tanto per infiocchettare il discorso.

«Salva la facoltà del proprietario – continua il testo – di eseguire tutti gli interventi conservativi ad eccezione di demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive e improrogabili ragioni di ordine statico e igienico-sanitario». Seguono numerose altre disposizioni fra cui quelle che riguardano i termini di inizio e fine lavori, SCIA, facoltà di mutare la destinazione d'uso, salvo che non comporti aumento della superficie.

La legge ha introdotto alcune innovazioni lungamente attese dagli operatori, dalle imprese e dai cittadini. Mi riferisco a tutte le misure che riflettono un netto spostamento di attenzione dallo sfruttamento di nuove aree al riuso. Peraltro, mi sembra meno coraggiosa la misura relativa ai costi di costruzione secondo cui «al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente per gli interventi di ristrutturazione edilizia i Comuni hanno comunque la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi siano inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni».

Si tratta di una mera facoltà di cui i Comuni possono almeno avvalersi senza contare che in un periodo di forte crisi economica è difficile immaginare un vero abbattimento di costi rispetto a quello delle nuove costruzioni. Quindi, è molto, molto cauta questa disposizione.

Un'altra innovazione significativa, con dei problemi che sono stati superati dal punto di vista legislativo, però poi dopo bisogna vedere quanto questa norma troverà conforto in sede di attuazione, è quella sui Regolamenti edilizi.

Inizialmente si prevedeva l'adozione del Regolamento tipo con decreto ministeriale. Questa norma suscitava problemi di costituzionalità consistenti. È stata ritirata ed è tornata alla fine con un'indicazione che, a mio giudizio, potrebbe superare le obiezioni, ma poi non si sa mai. Mi riferisco alla conclusione, in sede di Conferenza Unificata, di accordi o intese per l'adozione di uno schema di Regolamento edilizio tipo al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Questi accordi costituiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sul territorio nazionale.

Il Regolamento edilizio indica i requisiti prestazionali degli edifici con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico adottato dai Comuni nei termini fissati dai suddetti accordi. Questa nuova formulazione evita il rischio di determinare perlomeno evidenti dubbi di legittimità costituzionale assegnando alla Conferenza la competenza ad adottare questi accordi.

Ciò detto, anche la previsione di un Regolamento edilizio tipo rappresenta un'importante innovazione rimuovendo quella frammentazione, in più di ottomila Comuni, della regolamentazione edilizia che costituiva uno dei maggiori ostacoli alla semplificazione. Credo che qui valga la pena spendere una parola su questo punto perché noi abbiamo una falsa concezione dell'autonomia. Il rapporto unità e indivisibilità della Repubblica e autonomia degli Enti territoriali, delle Regioni e dei Comuni è uno dei principi fondamentali della Costituzione, ma se noi abbiamo nella nostra storia, senza nessun miglioramento a partire dagli anni Settanta, una tradizione di uniformità va bene in un contesto. Quando c'è una cultura di uniformità, l'autonomia ci può essere anche, ma dà luogo a dei mostri perché in realtà nell'autonomia c'è anche il gusto della differenza. In Valle d'Aosta c'è questa differenza. Ci sono dei casi in Italia in cui c'è la differenza.

D'altra parte l'uniformità non è necessariamente un fatto negativo. L'uniformità in molti casi, quando ci riferiamo a questi fenomeni, è positiva. Non può esserci autonomia. È possibile che si pensi davvero che il fatto che i Comuni si creano ognuno dei Regolamenti diversi l'uno dall'altro costituisca elemento di autonomia oppure è qualche altra cosa, una dissociazione fondamentale che crea delle enormi difficoltà per tutti? Questo è un esempio chiaro di complicazione.

Alle spalle di questo discorso ce n'è un altro che riguarda proprio il tema generale della semplificazione.

Il bilancio complessivo si può dire positivo di questa legislazione, però con qualche attenuazione perché in realtà è un primo passo verso la semplificazione e comprende poco l'innovazione. In realtà possiamo dire davvero che è stato superato l'approccio prescrittivo a favore dell'approccio prestazionale, cioè l'idea che le imprese debbano seguire delle regole che prescrivono qualcosa a favore di un approccio in cui quello che conta è il risultato come avviene in molti ordinamenti degli altri Paesi europei? Non possiamo dire una cosa del genere. Possiamo dire che l'approccio prescrittivo è stato un po' semplificato. Non possiamo dire che si è passati a un approccio prestazionale, non possiamo dire tanto meno che è stato favorito il ricorso alle buone pratiche – le buone pratiche non si vedono proprio – superando la tendenza a legiferare su tutto. Questo non c'è stato ancora.

Che cosa non è cambiato? Credo che non sia cambiato lo spirito della legislazione. Poteva cambiare lo spirito della legislazione? No, non poteva cambiare perché questo, ancora una volta, è un decreto-legge basato su una logica di emergenza. Con le logiche di emergenza lo spirito della legislazione non può cambiare. Si deve per forza attaccare allo spirito della legislazione che c'era prima. Bisognerebbe ripensare alla disciplina in termini strategici con la partecipazione delle associazioni di settore e degli altri soggetti interessati. Questo si fa effettivamente adesso. Si fa molto più di prima, e questo è un aspetto positivo. Non mancherebbe, però, l'apporto costruttivo di queste associazioni di settore anche se cambiasse questo spirito della legislazione.

Penso, ad esempio, all'interessante documento della Rete delle Professioni Tecniche su questi settori che effettivamente è un documento di un certo peso, di un certo rilievo.

A questo si aggiunge il problema costituzionale, e questo l'abbiamo detto quasi tutti, del governo del territorio.

Paolo, hai detto che il Consiglio di Stato ha dato una versione innovativa della nozione di urbanistica nella sua giurisprudenza, ma l'espressione "governo del territorio" era stata in realtà introdotta nella Costituzione sulla base del fatto che la nozione di urbanistica che aveva quella connotazione che il Consiglio ha richiamato – scusate se mi addentro, ma dobbiamo capirci – era stata superata.

L'espressione "governo del territorio" a occhio e croce è più ampia e comprende l'ambiente... Invece sì, questo è quello che pensa la Corte.

Dobbiamo capirci, perché l'espressione "governo del territorio" è stata inserita – non lo dico io, ma la Corte che annulla e adotta sulla base di questa indicazione, quindi non sono cose da poco – dicendo che c'è stato un superamento di una nozione più ristretta di quella di urbanistica. In ogni caso, qualunque sia la questione di nomenclatura, certo è che una materia qual è quella del governo del territorio non si presta a essere attribuita soltanto allo Stato o soltanto alle Regioni. Questo mi sembra del tutto evidente e questo fa sorgere il problema perché chiaramente mentre tutta la riforma che è in corso di gestazione prevede lo sfolgimento delle materie su cui c'è legislazione che per i principi spetta allo Stato e per il dettaglio spetta alle Regioni, qui invece si mantiene sostanzialmente questo criterio perché non si può fare diversamente, altrimenti dovremmo pensare che se spetta tutta allo Stato diventa un mostro, se spetta soltanto alle Regioni non c'è più nessuna possibilità di stabilire un quadro nazionale e anche questo sarebbe un errore.

È inevitabile, quindi, questa compartecipazione alla legislazione dei soggetti che legiferano. Il problema è come farlo, il problema è farlo bene. Questo è il punto. La circostanza che debbano intervenire tutte e due è difficile superarla. A maggior ragione servirebbe una regia centrale, necessariamente partecipata tramite il sistema delle Conferenze che svolgesse una funzione di volano delle innovazioni di cui abbiamo parlato.

Detto questo, io volevo aggiungere un elemento soltanto che in parte ho trattato, ma che credo abbia a che fare con le cose che abbiamo detto e che ho sentito dire diffusamente ieri e oggi. L'idea che la semplificazione consista in una complessiva riduzione degli interventi pubblici penso sia una idea sbagliata. Il problema non è ridurre, ma modificare la qualità dell'intervento pubblico.

Se noi abbiamo un interlocutore pubblico che in realtà non è capace o non vuole individuare l'interesse pubblico allora sono dolori, sono guai, sono problemi grossi, e c'è la complicazione.

Ci vuole un soggetto, un interlocutore pubblico forte – e per forte non intendo autoritario – un soggetto pubblico che sappia individuare l'interesse pubblico. Se, come avete detto voi più volte, gli uffici tecnici nei piccoli Comuni hanno delle difficoltà non c'è altra soluzione che quella di trovare delle forme di unione come prevede adesso la legislazione. Non c'è niente da fare. Questo è soltanto uno degli aspetti del discorso. L'altro è quello dei Regolamenti edilizi. Ce ne sono tanti altri, ma alla fine il problema è quello di ricostruire l'interlocutore pubblico, che è l'altra faccia della semplificazione.

Potrebbe sembrare controintuitivo, potrebbe sembrare il contrario, ma non è così.  
Grazie. (Applausi)

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Avete ascoltato due relazioni che si sono integrate perfettamente l'una sull'altra.

Prima di darvi la parola, permettetemi quattro brevissime osservazioni.

Parto da un concetto lucidissimo espresso dal professor Pinelli adesso, quello secondo il quale l'autonomia non va considerata una sorta di riserva indiana dell'Amministrazione A o B contro. L'autonomia è un servizio per il territorio e per i cittadini. Se è usata così funziona, se è usata come forma di auto-centralizzazione non funziona. Di qui il dato di avere ottomila o settemila Regolamenti edilizi comunali si capisce che è un errore perché se la stessa impresa vuole costruire nel Comune A e nel Comune B deve seguire due diverse procedure e si aumentano i costi. Questo diventa un danno anche per i cittadini.

Seconda questione: perché è così complicato da noi? Paolo Buzzetti prima faceva un'osservazione veramente preziosa sul meccanismo napoleonico. Noi veniamo da lì, il che vuol dire, tradotto in termini più contemporanei, il primato della legge rispetto al primato della negoziazione.

I sistemi di *common law* si fondano sul primato della contrattazione, dove pubblico e privato sono sullo stesso piano e negoziano da pari a pari, negoziano non con una posizione di sfiducia, perché se da noi il pubblico negozia con il privato c'è l'imbroglio, anche se non c'è; anzi, soprattutto quando non c'è perché se c'è l'imbroglio si sta zitti. Se invece non c'è, si denuncia. Qui si rileva un problema culturale di fondo. La legge ha un problema, è rigida. La negoziazione è flessibile.

In un mondo globalizzato e con fortissimi elementi di perturbazione quotidiana solo la flessibilità può assicurare la possibilità di andare avanti. Se si deve elaborare una legge per ogni materia che capita tra i piedi ci si blocca. Credo che uno dei nostri problemi più importanti da questo punto di vista sia quello di ridurre la presenza della legge a favore della negoziazione. È un cambio culturale questo, non è un cambio normativo.

Voi che siete le giovani generazioni su questo dovete molto insistere e lavorare anche perché era molto più flessibile il meccanismo liberale dell'Ottocento di quanto non sia il meccanismo di oggi, anche perché – lo dico perché pochi lo sanno – allora per procedere penalmente contro un Sindaco o contro il Prefetto ci voleva l'autorizzazione.

Il potere discrezionale che aveva il Sindaco era talmente vasto che si capiva che poteva essere oggetto di accertamento giudiziario, ma si sottoponeva quell'accertamento a una verifica centrale non di favore, in modo tale che ci fosse uguaglianza di trattamento e non capitasse che qualche soggetto giudiziario con uno sguardo più acuto per tante ragioni intervenisse e bloccasse procedimenti di carattere amministrativo.

In questo quadro quella discrezionalità era garantita. Non sul terreno dell'impunità rispetto a cose sbagliate, ma sul terreno di vedere se effettivamente c'era un primato politico che doveva prevalere sul primato di carattere giudiziario.

La questione della doratura che ha richiamato adesso Cesare, il *gold plating*, la placcatura d'oro, a che cosa risponde? Lo vedete credo quotidianamente nel vostro lavoro. Per tanti anni anche io sono stato all'opposizione. Quando si è all'opposizione preme mettere nella legge un proprio pezzo. Poi se serve o non serve, se è giusto o sbagliato non cambia.

Ci deve essere, di modo che si possa dire che è stata corretta e quindi si può votare. Ci deve essere il proprio contributo.

Il *gold plating* molto spesso risponde a questa logica: metto qualcosa in più così sono più virtuoso. Il *gold plating* è l'inseguimento della virtù.

Vi invito a non inseguire la virtù. Portatela a braccetto, ma non inseguirla. Non inseguite il vizio. Magari fatevi inseguire dal vizio, ma non fatevi mai raggiungere. Nulla è peggio – lo dicevamo ieri – dei purismi angelicati. I purismi angelicati sono distruttivi della virtù. È un modo ideologico di guardare al reale, schiacciando il reale e facendo prevalere un'idea pregiudiziale. Questo è gravissimo.

In tutta questa materia questo è un terreno fertilissimo: ambiente, frane, territorio, appalti. L'appalto di per sé è visto come il demone. Quando si fa un appalto subito si pensa a quali imbrogli si faranno. Ci sono anche elementi di carattere culturale che sono stati posti da queste due relazioni.

Infine vengo alla questione del rischio che poneva il collega in fondo. Cesare diceva una cosa molto importante a mio avviso. Mentre Cesare parlava, mi sono ricordato di una volta che facevo sci alpino da queste parti con la guida. La guida – non so se siete pratici di montagna – quando cominciano a scivolare delle palline di ghiaccio deve telare perché sta per arrivare una valanga. Io ero preoccupato, ma lui mi disse: "Se vuoi stai qui, ma io vado". Era peggio stare lì, fermi. Qui la storia è la stessa. C'è il rischio di non farcela certamente, ma è un rischio. La sicurezza non te la dà nessuno. Certo, se ci muoviamo possiamo farcela ed evitare che la valanga ci venga addosso. Se non ci muoviamo tutto ci viene addosso. Non c'è dubbio.

Il problema è avere anche da questo punto di vista un atteggiamento culturale. Voi siete qui perché siete passati attraverso un setaccio, siete stati votati, siete state eletti, avete fatto le vostre battaglie politiche e quindi siete un ceto selezionato.

A me capita di vedere molto spesso, quando intervengo nelle università o nelle scuole, una fascia di età un po' sotto la vostra che non è stata selezionata da niente e che ha paura. Prevalentemente non manifesta un impegno alla lotta. Io dico loro: "Distinguate i polli da allevamento dai polli da combattimento". Sono due cose diverse. I polli da combattimento sono una cosa, quelli da allevamento sono un'altra. Decidete cosa volete essere. I polli di allenamento nelle migliori delle ipotesi finiscono in padella. Gli altri, anche se muoiono, fanno una morte onorevole!

Il problema è avere una spinta dentro che impegna a combattere. Voi già l'avete fatto, insomma. Visto che l'avete fatto, continuate a farlo.

Sappiamo che la lotta politica è dura. Non è mai gradevole, molto spesso è dura. Si vince e si perde, ma questo fa parte del gioco. L'importante è continuare a lottare e non arrendersi. (Applausi)

Passiamo alla fase delle domande.

## Francesco Bivona

indaco del Comune di Regalbuto

Buonasera. Vorrei fare un po' di considerazioni e sentire il parere soprattutto dell'ANCE su alcuni temi che oggi sono stati toccati.

Vorrei portare qualche esempio che può essere emblematico anche per entrare nel merito di alcune questioni. Toccherò tre temi in particolare.

Innanzitutto, c'è la questione dei tempi certi. Condivido l'ultima considerazione del Presidente Violante sia sulla questione trattata in questi giorni della partecipazione pubblica all'interno del meccanismo privato e viceversa, quindi incentivare il privato affinché si entri finalmente nel pubblico e ci sia questa totale interazione, però porto un esempio. Il Regolamento edilizio comunale, completamente diverso magari da altri Comuni, può essere un problema, ma il Comune nell'arco di pochissimo tempo può modificarlo, può apportare delle migliorie, lo può sicuramente integrare e quindi non ha tempi lunghissimi.

Il problema – qui entro in un esempio specifico – è la complessità della norma a monte.

Nel nostro caso emblematico è l'esempio del parco tematico – molti lo ricorderanno in un flash sui giornali – con un investimento di circa 600 milioni di euro dove oggettivamente ci siamo fatti

in quattro con le Amministrazioni precedenti. Di questi 600 milioni di euro, 480 circa erano a carico di privati e c'era un impegno soltanto di 200 milioni di euro da parte di Stato e Regione, tra l'altro con un accordo fatto. Il dato reale, drammatico, in una Sicilia che non spende, che non va avanti e che non riesce a creare sviluppo e quindi ha molte delle azioni interne bloccate, è che la cordata d'imprenditori dove c'erano degli arabi che mettevano buona parte dell'investimento dopo quattro anni si è fermata perché la valutazione d'incidenza ambientale richiesta dalla Regione è passata da talmente tante mani – lì s'innesta la corruzione del meccanismo che è anche figlia di queste norme troppo complesse – che si è deciso di mettere da parte il progetto. Abbiamo cercato in tutti i modi di mantenere i finanziamenti, ma non ci siamo riusciti e difatti hanno investito a Valmontone e in una parte del parco Ferrari. Questo è uno di quegli esempi lampanti. Soprattutto per il centro della Sicilia poteva essere un grande sviluppo. Parliamo di 300 ettari, quindi un investimento di un certo tipo.

Un altro esempio più locale è una ditta che da due anni e mezzo prova ad avere tutti gli atti relativi alla valutazione di incidenza ambientale dalla Regione in un territorio dove è già abbastanza difficile investire. Da due anni e mezzo questa ditta attende la valutazione d'incidenza per fare un investimento di 2,5 milioni di euro e quindi ampliare l'impresa in questo periodo difficilissimo.

Il secondo aspetto riguarda la normativa complessa e l'imposizione. Faccio l'esempio dei SIC (Siti di Interesse Comunitario). Nel nostro caso abbiamo un lago, che è il lago più grande della Sicilia (150 milioni di metri cubi) che è interessato da una delimitazione di area SIC.

Il dato importante è che non è delimitata soltanto l'area del lago, ma è stata delimitata un'area talmente vasta che non ha nulla a che vedere con la tutela ambientale di quel bene.

Ci sono due aspetti da valutare. La parte marginale del SIC è abbastanza ampia e quindi non permette di fare interventi in tutto il resto dell'area. L'area stessa del lago, quella attorno, essendo vincolata non permette neanche la valorizzazione stessa del bene. Non riusciamo a fare interventi di sviluppo turistico in quella zona, che è un'oasi, perché è assolutamente limitata dal SIC che dalle nostre parti significa che nulla si può toccare invece di trovare delle soluzioni che possano essere più compatibili all'ambiente.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Chiedo scusa, vorrei chiedere una cosa. Da voi la competenza sui SIC è della Regione oppure...

### *Francesco Bivona*

indaco del Comune di Regalbuto

È della Regione.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

L'ha tenuta per sé?

### *Francesco Bivona*

indaco del Comune di Regalbuto

Sì.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Quanti abitanti ha Regalbuto?

### *Francesco Bivona*

indaco del Comune di Regalbuto

Quasi ottomila.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Perché nel Collegato ambientale l'articolo 47 stabilisce che per quanto riguarda i SIC la competenza della valutazione, nei Comuni superiori ai diecimila abitanti, spetta ai Comuni, però voi siete ottomila.

### *Francesco Bivona*

indaco del Comune di Regalbuto

Non ci siamo. Tra l'altro un decreto ultimamente ci ha imposto una serie di modifiche al nostro piano regolatore imponendoci la modifica di alcune aree che per noi erano F3-B, quindi aree d'interesse turistico-alberghiero. Le abbiamo dovute riportare ad aree agricole, quindi con un'imposizione che veniva dall'alto e quindi anche sul nostro territorio.

Lo stesso ragionamento lo facevo anche ieri nel gruppo di lavoro sempre sulla complessità delle norme riguardo, per esempio, la rescissione dei contratti pubblici. Molti lavori pubblici sono bloccati perché l'azienda fallisce o perché ci sono dei problemi con l'azienda che rinuncia, a causa anche dei ribassi che sono impressionanti. L'opera pubblica resta aperta per diversi anni. Ho fatto l'esempio di un parcheggio che abbiamo a Regalbuto che non siamo riusciti ancora ad aprire dopo due anni e mezzo, come se fosse un grandissimo lavoro di opera pubblica. In realtà per il fallimento dell'impresa abbiamo dovuto fare tutta una trafila e ancora oggi non siamo riusciti ad aprire il parcheggio con la nuova ditta.

Poi ci sono altri due esempi relativi a molti immobili delle Ferrovie dello Stato, ovvero quei sistemi intermedi dello Stato che magari non ragionano fra di loro. Abbiamo una vecchia ferrovia dismessa. Abbiamo tanti immobili che potremmo riqualificare noi come Comune, e lo abbiamo chiesto a Ferrovie dello Stato. Sono immobili vicini al lago e quindi avrebbero anche un interesse turistico importante.

Non riusciamo a farlo perché le Ferrovie...

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Scusi, qual è il lago?

### *Francesco Bivona*

indaco del Comune di Regalbuto

Lago Pozzillo. È la diga più grande della Sicilia; fornisce il 70 per cento delle acque per l'irrigazione alla Sicilia orientale.

Altro esempio relativo a un immobile della Provincia è una casa albergo per anziani che è assolutamente devastata dai vandali. Non è utilizzata. Noi vorremmo utilizzarla per emergenza abitativa visto che non abbiamo case per questa emergenza, ma non ci permettono di farlo. Non possiamo neanche utilizzarla. La dobbiamo tenere lì a vista con i vandali attorno.

Terzo aspetto, e concludo, è la questione della scarsità delle risorse che impone delle priorità; priorità che per certi versi riusciamo a sopperire ad esempio diventando area sperimentale nel progetto Strategia per le Aree Interne e anche grazie all'ausilio dell'Università di Catania che ci ha dato una mano dal punto di vista operativo, perché non abbiamo quella competenza interna tale da arrivare a quel livello di progettazione.

Dicevo della priorità negli interventi riallacciandomi alla questione della diga.

La nostra diga, essendo la più grande della Sicilia, e avendo una strategica importanza nell'irrigazione, ha un problema di messa in sicurezza. Nella prima fase di costruzione le dighe avevano un tempo limite, oggi sono diventate strategiche e fondamentali per l'agricoltura soprattutto in Sicilia. Noi abbiamo 30 metri di interrimento a ridosso del muro e lo scarico di fondo non funziona. C'erano 25 milioni di euro di Fondi FAS del vecchio Governo regionale Lombardo che sono stati spostati per un'altra opera e siamo rimasti con una diga che ha un problema strutturale.

Abbiamo avuto otto mesi fa il problema delle alghe rosse e abbiamo dovuto bloccare l'irrigazione aumentando la capacità di invaso della diga stessa con un grande pericolo perché non abbiamo lo scarico di fondo e quindi abbiamo i detriti che premono sulla diga. Anche lì il ragionamento sulle priorità diventa fondamentale perché con un'operazione del genere, entrando nel merito specifico, ma ci potrebbero essere tanti altri esempi nel resto d'Italia, è chiaro che si rimette in moto o comunque si garantisce il futuro nel nostro caso dell'agricoltura a tutta la Sicilia orientale. Concentriamoci, quindi, sulle priorità in un momento di ulteriore scarsità di risorse.

Grazie.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Una terza relazione non era prevista, ma è arrivata! Va benissimo, perché il suo intervento è stato interessante.

### *Fulvio Gallenca*

Sindaco del Comune di Foglizzo

Concedetemi una breve battuta che ci riporta, però, a un'esperienza sulla scarsità di risorse. Si diceva prima che il vecchio politico della DC riusciva sempre a fare le cose. Ebbene, ne aveva la possibilità. Ancora adesso nel mio paese mi dicono che il vecchio Sindaco trentacinque o quaranta anni fa aveva realizzato le scuole, l'acquedotto. Era il mio prozio. Devo rilevare una cosa, però: il Comune sta finendo adesso di pagare i mutui che aveva contratto lui! Ha realizzato alcune opere, però aveva anche le possibilità. *(Applausi)*

Purtroppo noi non abbiamo più queste possibilità. Si è ridotta anche la soglia di indebitamento. Le possibilità di spesa in Italia sono minori. Anche a me piacerebbe realizzare opere. Non erano più bravi loro di noi. Noi abbiamo delle possibilità ridotte e quindi dobbiamo, come è stato detto fra le prime cose il primo giorno, temperare il cervello e cercare di trovare le risorse. Una volta forse era più semplice.

Per quanto riguarda gli altri argomenti sollevati concordo pienamente con ciò che ha detto il professor Pinelli prima. Ha letto i risultati di un questionario al quale come ingegnere anch'io ho partecipato e quindi anch'io ho dato quelle risposte. Avevo già letto i risultati e sono esattamente quelli: i professionisti, le imprese, i privati si scontrano con una serie di problematiche e per quanto ci sia la volontà di semplificare poi in realtà le norme aumentano. Non me ne vogliano il professor Seta o altri legislatori che ci lavorano, però se forse un tempo c'era la DIA e il permesso di costruire adesso abbiamo la CIL, la CIL asseverata, la SCIA, la DIA sostitutiva del permesso di costruire e il permesso di costruire. Ci si scontra con tutto questo. Vi porto un esempio al limite del kafkiano sulla voglia di aumentare le norme.

Premetto che sono contrario al fatto che ogni Regione legiferi in materia di risparmio energetico. Io lavoro in Piemonte e il Piemonte è già più restrittivo della normativa nazionale. A sua volta la Provincia di Torino ha scritto un allegato energetico ancor più restrittivo. La Provincia non ha voce in materia, non può legiferare, quindi scrive un allegato energetico, lo propone ai Comuni che lo approvano ad allegato del loro Regolamento edilizio. Dopo che gli uffici pubblici hanno lavorato a quel progetto invece che ad altro che magari poteva essere a supporto dei Comuni, dopo quindici

giorni dalla pubblicazione sul sito scrivono: "Dati i nuovi sviluppi normativi a livello nazionale, questo allegato energetico non è più valido". Purtroppo è così. Purtroppo ci sono questi problemi a livello generale.

Poi vi è un'altra problematica che, se mi permettete, non emerge dal questionario, anche se è stata evidenziata, a cui ha lavorato il Consiglio Nazionale degli Ingegneri, ma poi ci si trova nel lavoro, nel rapporto con gli uffici pubblici, con chi poi deve dare i permessi – voi siete dell'ANCE e conoscete il problema quanto me – ad affrontare un apparato burocratico che giustamente per tutelarsi non vede l'interesse pubblico. Dovendo mettere la firma questo apparato tutela se stesso a scapito dell'interesse pubblico perché la legislazione lo andrebbe a condannare e quindi giustamente si vuole tutelare. Questo, indipendentemente dalla parte politica-amministrativa che rappresentiamo noi, va a incidere e a bloccare lo sviluppo.

Ho seguito dei ragazzi che volevano aprire delle aziende: o erano miliardari o rinunciavano. Purtroppo il livello di richieste burocratiche sono diversificate. L'ufficio tecnico piccolo non è attrezzato per seguire tutto, ma quello grande in realtà è attrezzato per aumentare le richieste rispetto al piccolo. Lavorare nei confronti del piccolo ufficio tecnico ha delle problematiche, ma lavorare in un Comune grande ne ha altre, e non so quale sia il caso peggiore.

Purtroppo anche su questo bisogna lavorare perché la situazione è peggiorata sotto questo aspetto.

### *Michele Murino*

Assessore del Comune di Pellezzano

Buonasera a tutti. Io sono assessore all'urbanistica o ho anche altre deleghe. Quella dell'urbanistica è stata una sfida perché non essendo esperto in materia ho accettato volentieri questa delega del Sindaco.

Ringrazio innanzitutto il Presidente Violante per avermi dato la possibilità di poter partecipare a questo convegno, a questo corso di formazione. È la prima volta, quindi domani mattina uscirò di qui avendo imparato qualcosa in più, sicuramente.

Ho due o tre quesiti, domande o proposte: accettatele come meglio credete.

Premetto che sono una persona a cui piace dare risposte ai cittadini perché sono cresciuto in questo paese di diecimila abitanti e quindi sono abituato a fare meno populismo e ad essere un po' più pratico nei confronti dei cittadini.

I problemi che abbiamo riscontrato dal nord al sud sono gli stessi e sono stati più volte enunciati. Uno di questi è sicuramente l'"inefficienza" di alcuni tecnici. Mi riferisco in particolare ai dati del catasto, che non coincidono con quelli del Comune. Penso vada risolto questo problema che non so se dipende dai dipendenti del Comune o da quelli del catasto.

Vi riporto un'esperienza personale del mio Comune. Abbiamo avuto un finanziamento per la realizzazione di un'opera pubblica, di una specie di monastero, lo "Spirito Santo". Quest'opera pubblica è stata finanziata dallo Stato. La ditta aggiudicatrice, da contratto, doveva avere degli stati di avanzamento. Noi per velocizzare questa manovra che, come da contratto, non ha bisogno di tutta questa burocrazia, abbiamo dovuto interpellare il politico di turno per far procedere questi stati di avanzamento e quindi per permettere alla ditta aggiudicatrice di completare l'opera. Penso che lo Stato su questo tema debba intervenire.

Rivolgo ora una domanda al Presidente Buzzetti. La legge Bucalossi è la regia di ogni Ente comunale, dà pieni poteri a chi deve rilasciare il permesso a costruire. Oggi siamo in grande difficoltà. L'Ente Comune è in difficoltà, le imprese o i cittadini privati che vogliono costruire sono in difficoltà. Sempre nel rispetto della legge, perché la legge Bucalossi oggi non può essere rimodulata o rivista soprattutto in termini economici? È onerosa per i cittadini e per le imprese che vanno a investire e che vogliono giustamente investire. È sicuramente un vantaggio per i Comuni perché da quella legge c'è tanta economia per il Comune. Quindi, se si può rimodulare permettendo così di incentivare quei piccoli cittadini, chi risparmia, per avere la propria casa o l'impresa per fare un investimento e d'altro

canto per il Comune invece di costruire dieci case, a causa del pagamento oneroso di questa legge, ne costruisce due. Magari potremmo incentivare il Comune a costruire l'80 per cento di tutte queste costruzioni.

Faccio una proposta ai giovani amministratori che sono qui come me e la rivolgo soprattutto al Presidente Violante. Perché nella giornata di domani non elaboriamo una proposta tutti insieme da portare eventualmente in Parlamento anche per avere una soddisfazione alla fine di questo corso, per dimostrarci che siamo stati costruttivi?

Sarebbe una soddisfazione personale per tutti.

Grazie. *(Applausi)*

### *Paolo Buzzetti*

Presidente ANCE

Sarò breve. Condivido molto il progresso che è stato fatto di spiegazione, culturalmente più profondo, tra la rigidità della cultura napoleonica nella nostra Amministrazione e il meccanismo più liberale. Il mio collega ha detto che nello Stato liberale c'era quasi più flessibilità rispetto a quella che c'è oggi, ma è una flessibilità del meccanismo, di un principio di *common law* anglosassone.

Da imprenditori, operando, siamo abituati a un'Amministrazione che fa rispettare la legge. Il problema è che oggi si ragiona solo in termini di patologie. La deriva che abbiamo preso è che siamo convinti, come è stato già detto, che se c'è un appalto i soggetti si sono messi d'accordo.

L'atteggiamento tipo è che sicuramente c'è un impiccio dietro a qualsiasi cosa. Questa degenerazione, al di là di quanto questo sia vero o falso, di quanta percentuale ci sia di verità o meno, è patologica. Dico una cosa forte fra noi: il Parlamento ragiona in termini patologici, il Paese è in malattia. Qualsiasi cosa accada, almeno per quel che riguarda la questione dell'edilizia, è vista con il seguente atteggiamento: scrivo una legge per evitare che amministratore e impresa facciano un impiccio. Si dovrebbero fare le cose e poi naturalmente intervenire con decisione.

Il nostro è un Paese in cui si è rotto il meccanismo del controllo e nessuno controlla più niente. Secondo me accade così in tutto, non è solo questione degli appalti pubblici. Questo è il nodo della questione. Voglio arrivare a un estremo che però, fortunatamente, in un giorno così – poi questa magari è una stupidaggine – si può dire: il problema sono le persone, non le norme o le leggi! Noi continuiamo a dire che è una questione di norme e di leggi che vanno modificate. A mio avviso molto dipende dal comportamento che è entrato nelle persone e in noi tutti, ed è questo il vero problema.

Dal punto di vista di questa riflessione, che è culturale e che riprenderemo, direi che bisognerebbe tornare all'antico. Come facciamo a cambiare tutto questo? In due modi. So che è un ragionamento particolare, ma i nostri interlocutori hanno un'età per la quale faranno questa cosa, poi ne faranno un'altra, poi vinceranno una elezione e ne perderanno un'altra. Se continueranno a fare politica avranno davanti a loro molti anni. Bisogna cominciare a cambiare, quindi credo che la formazione della pubblica amministrazione e dei giovani in tutti i mestieri che fanno sia un elemento di intervento importante.

L'altro invece è un intervento sul legislatore o su chi deve regolare, che cerchi di non pensare per forza alla patologia. Se andiamo al meccanismo dei codici e delle norme con questo pensiero facciamo dei grandi disastri.

Sono un po' preoccupato di quello che potrà accadere – fortunatamente non abbiamo ancora sostanzialmente cominciato – nel campo dei lavori pubblici. Lì ci sono stati – chiamiamoli con il loro nome e cognome – il MOSE e l'Expo. Per carità, ci sono impicci diffusi in Italia negli appalti. Vi invito a riflettere che il 70 per cento dei contratti è fuori dal Codice dei contratti pubblici e ha una discrezione totale nel comprare e acquistare cose della pubblica amministrazione.

La percentuale maggiore delle risorse che la pubblica amministrazione spende è fuori dal Codice dei contratti. Sono le famose siringhe che costano 15 euro da una parte, 2 euro dall'altra e 30 euro dall'altra parte del Paese.

Noi abbiamo avuto quei due grandi scandali. Quello del MOSE – io sono garantista, assolutamente – mi dà i brividi perché siamo arrivati, se è vero...

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Hanno confessato.

### *Paolo Buzzetti*

Presidente ANCE

Sì, hanno confessato.

Siamo arrivati al corto circuito dello Stato, siamo arrivati a farne una cosa che coinvolgeva tutto. Esagero, ma ci vado vicino. Adesso qual è la reazione? La reazione è sui lavori piccoli e medi, cioè quelli che in genere fanno le Amministrazioni locali.

Come ho detto prima, se dobbiamo sbrigarci a risolvere la questione del dissesto idrogeologico si chiamano dieci imprese. Badate, prima erano solo tre. Se non avessimo protestato, solo tre imprese sarebbero state invitate a partecipare. Immagino che di primo acchito vi piaccia questa idea perché siete persone perbene, ma non si può ragionare così.

Dire che esiste una patologia per forza porta poi a compiere azioni sbagliate. Anche dal punto di vista normativo e legislativo il parlamentare, da subito, deve ragionare pensando di essere in un Paese normale, non in un Paese di banditi, altrimenti si paralizza tutto.

Forse mi sono espresso male, ma questo è il senso.

Sulla cultura mi rivolgo a Luciano: tu vorresti superarlo questo approccio napoleonico?

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Sì.

### *Paolo Buzzetti*

Presidente ANCE

Io no.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Di fatto si sta superando. Se guardiamo in giro, l'amministrativo, il costituzionale, il penale, la procedura penale stanno tutti andando verso quel modello. Il patteggiamento, per esempio, di cui si parla, tende al sistema statunitense. Bisogna capire che stiamo comunque andando verso quella direzione. Il processo o lo dirigi o ti fai dirigere dal processo.

Io penso sia meglio dirigerlo.

### *Paolo Buzzetti*

Presidente ANCE

Questo è un grandissimo tema da portare all'attenzione e alla riflessione di tutti.

Entrando più direttamente nelle questioni, rispondo al Sindaco di Regalbuto.

Sono molto d'accordo con quanto ha detto. Sono aspetti che non ho rilevato precedentemente per brevità. Riporto un dato piuttosto interessante. Sull'aspetto paesaggistico, sui vincoli ambientali, sul caso dell'investimento arabo che poi si è perso, che sono le solite cose che ci succedono, pensi che

nei decreti-legge che abbiamo messo in campo in questo periodo sull'autorizzazione paesaggistica (articolo 146 del Codice dei beni culturali) ci sono state cinque modifiche in diciotto mesi. Questo è il discorso rilevato prima dell'instabilità normativa e del rischio regolatorio per cui tu amministratore non puoi fare niente, l'arabo si stanca e se ne va, e ha pure ragione. È un passaggio su cui lei ha perfettamente ragione.

Siamo arrivati al punto, e a me sembra una cosa buona, che se il sovrintendente non esprime il proprio parere entro sessanta giorni, l'Amministrazione può procedere. Si tratta di una modifica introdotta ultimamente. È un'ottima modifica, voluta fortemente dal dottor Seta e dal Ministro Lupi. Mi sembra un passaggio in avanti, non c'è dubbio.

Sono d'accordo con lei sul fatto che si perdano finanziamenti, ma non ci possiamo fare niente. Se non c'è velocità su queste cose non riusciamo a ottenere nulla.

Parlava poi delle dismissioni. Ci stiamo provando da anni a intervenire sulle dismissioni, ma in realtà è una questione che sembra più grande di noi. Se prendo una vecchia caserma, non indico la destinazione d'uso, la metto sul mercato e poi faccio il processo di miglioramento dell'oggetto dopo è chiaro che non va, non si può fare. È ovvio che prima devo indicare correttamente la destinazione d'uso e poi devo metterla sul mercato. Abbiamo un patrimonio infinito che potrebbe trovare soddisfazione e per questa ragione non la trova.

Anche su questo ha ragione. Lei l'ha detto con questo senso, se ho capito bene: le priorità quali sono? Le tre priorità che ha indicato sono tutte esistenti: 1) cosa deve fare con i permessi che non dipendono da lei e le fanno perdere i finanziamenti; 2) le dismissioni, ovvero ha oggetti da mettere a disposizione del capitale privato, ma resta imbrigliato nelle norme (ho un intero capitolo sulle dismissioni, ma per serenità di tutti evito di citarlo nelle varie contraddizioni, che però bisognerebbe risolvere); 3) ha uno scarico di fondo di una diga che non funziona e che rende pericolosa la stessa diga nel caso di eventi eccezionali.

Ci ha chiesto perché non riesce a stanziare delle risorse. Probabilmente sono risorse che non le vengono consentite.

Sono d'accordo con le priorità indicate, ma se ho capito bene sono tre priorità che non dipendono da lei e che quindi dipendono da qualcun altro. Che possiamo fare nel momento in cui un Sindaco si trova in situazioni che non dipendono da lui, e sono infinite?

Questo mi sembra un interrogativo giustissimo. Sta tutto nella tematica di quei processi semplificatori che dicevamo all'inizio che si potrebbero prendere con un po' di decisione.

Dalla Brianza, invece, ci viene un'altra osservazione: prima le opere si realizzavano. Sui mutui da parte del predecessore del Sindaco che è intervenuto che si è trovato a dover esperire, ho un'opinione macro economica: da questa crisi si esce con un po' di investimenti. Questo discorso che fa lei si potrebbe ripetere a molti amministratori americani, giapponesi e inglesi che stanno portando fuori, soprattutto i primi due, i loro Paesi da un ristagno economico facendo investimenti di tipo keynesiano. Sono macro fatti di cui non sono nemmeno competente, ma mi sembra di aver capito che negli anni Settanta è finita l'idea keynesiana dell'economia, ci si è spostati sul monetarismo e su politiche economiche soprattutto in Europa di scuola tedesca, e non solo, di scuola anglosassone che dicono che è importante avere i bilanci a posto.

In un Paese come il nostro crediamo nei territori, crediamo nelle aziende legate al territorio, crediamo in un mercato interno, ma l'Italia ha due motori: le esportazioni e il mercato interno. Il solo motore delle esportazioni non tiene l'aereo in volo. Ci vuole anche il mercato interno. Il mercato interno è dato dalla capacità dei territori di esprimere ricchezza. Siamo vissuti così per decenni. Lì un pochino di denaro pubblico lo devi spendere. La mia critica è che non stiamo facendo bene anche con le poche risorse che abbiamo.

Mi permetto di dire che negli incastri anche delle Amministrazioni locali, per colpa dello Stato che vi mette il Patto di stabilità e che vi obbliga a rifarvi le aliquote della tassazione sulla casa, siete costretti a non avere risorse e quelle che avete le spendete – magari non è vero per nessuno di voi, ma lo dico in generale, in Italia, soprattutto nelle grandi città – per la spesa corrente.

Così come dobbiamo capire che probabilmente è superato lo schema napoleonico – il Presidente Violante è un maestro e ho già cambiato idea – e vediamo di capire come si può procedere, bisogna anche smetterla con la spesa corrente. Se vogliamo riprenderci non dico che bisogna indebitarsi come il predecessore del Sindaco che è intervenuto, però probabilmente bisogna cominciare a ripensare che il Comune di Roma non può passare da 20 milioni di euro a 1,6 milioni di euro di manutenzioni e poi dire che siccome ha piovuto troppo oggi non si puliscono le caditoie. È logico che alla fine tutto straripa e vengono allagati determinati quartieri. Bisogna fare delle scelte.

Mi sono riferito al Comune di Roma – non ce l'ho con l'attuale Sindaco – perché questa è una storia che dura da molto. Non posso avere un aumento costante della spesa delle aziende ex municipalizzate che continuano ad avere gente assunta, spese e sprechi e nel contempo non puliscono le strade. Lo posso anche fare, ma capiamo bene come va a finire.

Ritorno alla politica da attuare: qual è l'obiettivo a cinque anni o a dieci anni della mia città? Cosa servirà alla mia città per arrivare fra dieci anni a essere una città sana? Servirà tenere le caditoie pulite o assumere un altro po' di gente? L'ho detta in maniera spicciola. Attenzione, abbiamo già seri problemi di disoccupazione, ma bisogna capire i pochi soldi che si hanno dove impegnarli.

Era stato sollevato poi il tema della formazione. Alzi la mano chi nelle proprie Amministrazioni, voi stessi o qualcun altro, ha un competente di *project financing* o comunque di partenariato pubblico-privato in grado di gestire una cosa di medie e piccole dimensioni. Alzate la mano. Tre persone. A Milano quattro!

Per definizione, gli altri non ce l'hanno. Giusto? Ci riempiamo la bocca da anni di questo partenariato pubblico-privato, e non è il semplice parcheggio. È un aspetto un po' più complesso. Discutiamo di sgravi fiscali da apportare a livello nazionale e poi non abbiamo gli strumenti.

Vorrei dire due cose rapidissime. La centralità del *project financing* – abbiamo una legislazione pari a quella inglese, siamo i più avanzati – manca della centralità del contratto. Abbiamo fatto degli studi con la Banca d'Italia, con l'Università, che sono a disposizione: avere il contratto che lega il privato al pubblico dà garanzia a entrambi di continuità nel tempo. Quando realizzi una cosa a trent'anni devi avere la garanzia che non cambi durante il corso d'opera. È banale, ma evidente.

Il secondo rilievo riguarda la formazione del personale nelle Amministrazioni locali. Si propone di creare delle unità che diano aiuto a più Comuni; non è detto che debba essere un'organizzazione per ogni Comune, magari un Comune più piccolo ricorre a un'unità centrale oppure una per ogni Comune.

Quanto ci vuole a formare giovani svegli, se partono da un'area adatta, per essere competenti di *project financing* come unità in un Comune? Secondo me, ce ne sono. Questo è un aspetto che nei dibattiti e nelle discussioni di tutti i giorni non diciamo perché c'è l'emergenza della questione.

Più che continuare a legiferare ogni cinque minuti e cercare di risolvere i problemi con le leggi facciamo delle cose in prospettiva. Una cosa in prospettiva potrebbe essere una scuola di formazione sul *project financing* per gli Enti locali di gente che si è in grado di gestirla. Questa, per esempio, è una buona idea. Qualcuno potrebbe dire che non ci sono i soldi. Non ci credo! Non credo che lo Stato italiano non sia in grado di stanziare risorse per alcuni corsi di formazione.

Mi propongo come associazione di contribuire. Voglio vedere se non riusciamo a mettere insieme Università, associazioni e Governo per realizzare una formazione di tecnici che siano in grado di compiere questo lavoro. Questo vuol dire arrendersi o non arrendersi. (*Applausi*)

### Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Grazie, Paolo.

Prima di dare la parola ad Alessandro Palanza, che vi dirà come si svolge il resto della giornata, vorrei ricordarvi che noi stiamo lavorando sul rischio regolatorio, cioè su come evitare che le imprese paghino il rischio del cambiamento delle norme: io comincio a lavorare in un modo, poi cambiano le norme per cui ad esempio lo smaltimento dei rifiuti deve avvenire in altro modo e aumentano i costi.

Naturalmente quando stipulo un contratto pubblico lo faccio alle condizioni di oggi. Se però una delle parti cambia le regole in corso d'opera capite che i costi si falsano.

Andate a vedere cosa accade in altri Paesi che hanno una reputazione pubblica più solida, non so se meritata, ma certamente più solida. Accade che ci si fida, nel senso che se poi il potere pubblico cambia le regole si dice che queste regole non si applicano al contratto in corso, di modo che si applichino solo per il futuro.

Da noi questo non accade. In questo quadro ho invitato a partecipare un prefetto che cura la questione della certificazione antimafia spiegandoci come adesso le cose pare debbano migliorare.

Il dato preciso non ce l'ho, però per domani cerco di procurarmelo, lo stiamo cercando. Lui ci ha detto che al MOSE il 3 per cento delle imprese è coinvolto nella corruzione. Questo vuol dire che per il 97 per cento sono imprese pulite e sono rimaste pulite. Tuttavia, questo non lo sa nessuno. All'Expo il 3,8 per cento delle imprese è coinvolto. Il 96 per cento sono imprese pulite. Chi l'ha capito questo? Io avevo capito che le imprese erano tutte coinvolte. Non è così. Qui c'è anche un problema di responsabilità della comunicazione e così via. Questo non vuol dire che va bene, sia ben chiaro, vuol dire che noi dobbiamo conoscere la realtà, non la comunicazione propagandistica della realtà, che è un'altra cosa.

Vi ho detto questo perché abbiate presente bene quali sono le dimensioni di questi fenomeni. Comunque, domani vi fornirò il dato esatto.

Sandro, a te la parola.

## Alessandro Palanza

Vice Presidente e Direttore di italiadecide, Consigliere di Stato

Abbiamo un'ora di tempo per i gruppi di lavoro, dalle 18 alle 19. Come usiamo questo tempo? Adesso vi distribuiranno gli appunti che abbiamo ricavato dalle tre riunioni di ieri.

Dovremmo finalizzare il discorso che faremo domani tutti insieme. Alla fine l'architetto Freyrie chiuderà i nostri lavori dopo le relazioni dei portavoce.

A che cosa dobbiamo finalizzare le relazioni dei portavoce e quindi il lavoro dei gruppi di lavoro di stasera? La finalità è quella di raccogliere delle proposte sollevate anche dall'ultimo intervento di questa sera. Facciamo una proposta, diamo alcune indicazioni. Secondo me questi seminari devono anche essere un'occasione d'innovazione, nel senso di avanzare delle idee nuove. Dal lavoro che abbiamo fatto – ho cercato di ordinare i temi – mi sembra che vengano fuori quattro grandi temi, più alcuni elementi trasversali.

Il primo è il tema del sistema di governo, dove mi pare che un punto sia anche come concepire l'autonomia; un'autonomia che sia propulsiva e non autoreferenziale, propulsiva verso altri poteri, innanzitutto verso l'alto, verso i livelli di governo sovrastanti, ma anche in via orizzontale attraverso la capacità di collegarsi, quindi un'autonomia capace di collegarsi. Questo mi sembra il primo ambito nel quale rientrano anche altri discorsi: semplificazione, legislazione, principi.

L'importante è che sia un sistema che funzioni meglio perché oggi il sistema pubblico non funziona, comprese le autonomie grazie al fatto che manca questa capacità di collegamento e di coordinamento. Questo mi pare il primo punto.

Secondo punto: dobbiamo governare il territorio, cioè governare l'economia territoriale non nel senso che è un compito dei Comuni, come ieri qualcuno diceva. Il Paese deve puntare sull'economia territoriale, farla fruttare e quindi governarla con questo sistema.

Il discorso di Karrer mi è sembrato condiviso: la programmazione urbanistica da sola non basta, anzi da sola non funziona, non ha senso e quindi deve essere una programmazione integrata, una programmazione intersettoriale, economica, paesistica, agricola che ha certe caratteristiche di tipo spaziale, come la capacità di essere anche interterritoriale, e di tipo temporale perché deve saper misurarsi con i tempi brevi e con la duttilità, la flessibilità, la sobrietà dei tempi brevi, ma anche con una capacità strategica e quindi avere una capacità di concezione e di gestione.

Il terzo punto di questa programmazione dovrebbe essere una programmazione che usa strumenti consensuali, solidali e anche commerciali, cioè distribuire vantaggi e possibilità di collaborazione pubblico-privato. Dalla programmazione si può passare al tema, che ho già accennato nel primo punto, della cooperazione e integrazione fra Comuni e Consorzi per gestire in forma integrata strumenti, supporti e servizi, e tutta la tematica di quanti sono gli specialisti di *project financing*. È chiaro che ogni Comune non potrà avere uno specialista di *project financing*, ma attraverso la cooperazione e l'integrazione orizzontale si possono condividere questi strumenti.

L'altro punto è quello di co-decidere e quindi di avere una capacità di programmazione territoriale più ampia, più di area vasta diceva qualcuno (perequazione fiscale e finanziaria, eccetera, eccetera).

Il quarto tema mi sembra sia stato quello di come queste città sono comunità e quindi si ritorna un po' alla necessità di rispondere alle domande della città, che sono domande integrate, non sono domande solo urbanistiche, non sono domande dove l'urbanistica si collega ai bisogni sociali, allo sviluppo economico.

La comunità ci porta al discorso della democrazia e della partecipazione, agli strumenti di partecipazione, eccetera.

Nei gruppi di lavoro sono emerse anche alcune tematiche trasversali. Nel gruppo TUE ho rilevato la necessità di affermare delle avvertenze, di preservare il ruolo della politica, l'integrazione con altri Comuni. Le riforme legislative devono preservare il ruolo innovativo, inventivo e progettuale della politica. Questo mi sembra che si possa ben tradurre nel discorso di come concepire un'autonomia dove la politica abbia una capacità d'iniziativa e di stimolo verso altri poteri.

La terza avvertenza è quella contro gli eccessi di pianificazione che vedo ben assorbiti anche dal discorso che ci vogliono poche idee, chiare e strategiche per i tempi lunghi e invece molta flessibilità nei tempi brevi.

Il primo gruppo invece ha avanzato delle proposte concrete relative a incentivi che si misurano esattamente sulle seguenti tematiche: incentivo a una migliore pianificazione urbanistica, incentivo a una migliore organizzazione amministrativa, incentivo a opere urbanistiche di qualità. Questi tre incentivi s'inseriscono bene come modalità nei discorsi generali che abbiamo fatto purché per quanto riguarda la formazione e l'organizzazione amministrativa si tenga presente anche l'esigenza di sfruttare meglio il sistema delle autonomie integrate fra loro e non creare diseconomie creando uffici sproporzionati alle strutture, ai Comuni, eccetera.

Vi chiederei in quest'ora di esaminare questi ambiti e vedere se nel vostro gruppo emergono proposte. Ogni gruppo avrà due portavoce che registrano tutti gli elementi che emergono. Non è obbligatorio fare proposte su tutti i punti. Domani facciamo la rassegna delle proposte che si sono formate in quest'ora di lavoro e redigeremo un verbale che rappresenterà un risultato espressivo di un pensiero collettivo che abbiamo elaborato insieme in questi tre giorni.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Sandro, io aggiungerei un elemento, se è possibile. Il documento finale, con i sei relatori, possiamo presentarlo al Ministro Lupi.

Seconda questione: l'assessore all'urbanistica ha avanzato una proposta.

Vorrei solo spiegare una cosa: dà una soddisfazione, ma poi finisce lì. Occorre individuare persone sensibili di maggioranza e di opposizione. Lei comprende che se noi chiediamo ai colleghi sono anche disponibili, ma non è questo il punto. Il punto è far sì che su quella questione nascano sensibilità reali. Non escluderei – non voglio, però, mettere il carro davanti ai buoi – che se il lavoro è fatto particolarmente bene possiamo avere un incontro con i capigruppo della Commissione ambiente alla Camera o al Senato e sottoporre alla loro attenzione il nostro lavoro.

Non vogliamo chiedere un favore a un amico, perché sicuramente non era questo il suo spirito, assessore. Vediamo come viene il lavoro. Se viene bene, possiamo fare questi passaggi e vedere cosa succede.

Domani, se non ricordo male, alle ore 9 è fissato il *plenum* per l'incontro con la dottoressa Bianca Del Genio, di Microsoft Italia, che ci spiegherà quello che faremo i giorni 12 e 13. Contemporaneamente i sei relatori s'incontreranno con il consigliere Palanza per mettere a punto gli aspetti finali della vicenda.

Come si riuniscono i tre gruppi?

### *Alessandro Palanza*

Vice Presidente e Direttore di italiadecide, Consigliere di Stato

Utilizziamo le stesse modalità di ieri: il primo gruppo si riunisce qui, il secondo gruppo di là e il terzo gruppo nella terza sala.

**(Seguono i gruppi di lavoro guidati da Francesca Ottavi, Alessandro Palanza e Enrico Seta)**



## SCUOLA PER LA DEMOCRAZIA

A o s t a 3 0 n o v e m b r e 2 0 1 4

Salone Palazzo regionale

### Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Buongiorno a tutti. Diamo inizio ai nostri lavori con l'intervento della dottoressa Bianca Del Genio, Direttore della Divisione Affari legali e istituzionali di Microsoft Italia, la quale ci indicherà i contenuti di questo corso, a cui rammento Microsoft partecipa con estrema generosità. Sapete, infatti, che Microsoft si carica anche dei costi di trasferimento della vostra sede a Milano.

Mi pare che il quadro sia molto interessante in particolare per voi, amministratori locali, dal momento che vi vengono offerti strumenti migliori per lavorare con i vostri colleghi, per comunicare con i cittadini e per porre le basi per la creazione della cosiddetta "città intelligente".

Do subito la parola alla dottoressa Del Genio, ringraziandola per essere qui e scusandomi per il ritardo con cui abbiamo dato avvio ai nostri lavori.

### Bianca del Genio

Direttore Divisione Affari Legali e Istituzionali – Microsoft Italia

Cercherò di essere il più possibile animata, visto che è domenica mattina, che siete tutti un po' stanchi e che, comunque, venite da tre giorni molto intensi.

Perché siamo qui? Intanto mi presento. Io sono la Responsabile della Divisione Affari legali e istituzionali di Microsoft Italia. Non sono una tecnica, non sono una commerciale, per cui non saprò spiegarvi nel dettaglio la tecnologia Microsoft, ma sono qui perché negli ultimi mesi ho lavorato con il Presidente Violante per cercare di capire in che modo possiamo aiutarci a vicenda cercando, come è nelle intenzioni di Microsoft, di sensibilizzare la pubblica amministrazione sul tema del digitale.

Che cosa vuol dire per Microsoft digitale? Significa modernizzare e in particolare sensibilizzare tutti gli ambienti a tutti i livelli della pubblica amministrazione sull'importanza del digitale sia per migliorare il lavoro interno sia per i cittadini.

Abbiamo lavorato su una visione piuttosto alta dello scenario attuale. Del resto, dopo vent'anni di lavoro sul territorio Microsoft si è fatta un'idea ben precisa: in questo momento nella pubblica amministrazione lo scenario è alquanto negativo quando si guarda al digitale. Sappiamo che la pubblica amministrazione, laddove è digitalizzata, ha speso ingenti risorse economiche per la digitalizzazione. Sappiamo che, malgrado la digitalizzazione e, quindi, malgrado lo sforzo compiuto dalla piccola o grande pubblica amministrazione, esiste ancora un grandissimo divario tra pubblico e privato, ragion per cui è viva la sensazione di uscire dalla pubblica amministrazione e di trovare un mondo che funziona ad una velocità diversa quando si guarda al digitale.

Sappiamo che i servizi digitalizzati, ad oggi, sono comunque considerati inefficienti e che questa situazione ha provocato un forte malcontento nei cittadini, che invece vorrebbero avere molta più velocità nella gestione dei servizi e dei propri diritti nei confronti della pubblica amministrazione.

Sappiamo che gli uffici delle amministrazioni parlano male tra di loro, e questo accade sia se si tratta di amministrazioni diverse che della stessa amministrazione.

Sappiamo che si usa ancora tantissimo la carta e che, laddove è presente il digitale, è comunque in percentuale non altrettanto importante.

Sappiamo, infine, che esistono questi ambienti lavorativi chiusi, per cui anche laddove esiste il digitale non viene utilizzato per rendere fluida la comunicazione negli ambienti lavorativi bensì per un singolo obiettivo.

Perché, allora, stiamo lavorando con la Scuola per la democrazia e con il Presidente Violante? Perché come Microsoft riteniamo che, utilizzando la scuola, possiamo cominciare a portare alla vostra attenzione alcuni argomenti a noi cari, in particolare quelli protesi a dimostrarvi, con testimonianze e prove reali, che modernizzare la pubblica amministrazione e i suoi processi interni, creare ambienti di lavoro inclusivi e più confortevoli e dare vita a una pubblica amministrazione in grado di rispondere realmente alle esigenze dei cittadini passa per un'adozione corretta e adeguata del digitale.

Abbiamo deciso, quindi, di implementare un programma che raccogliesse quelle che sappiamo essere le esigenze che noi, come Microsoft, abbiamo già ricevuto da parte di moltissimi sindaci, assessori e presidenti di regione. Del resto, siamo in contatto sul territorio con la gran parte degli uffici amministrativi.

Ebbene, abbiamo individuato tre temi che, a nostro avviso, in questo momento sono i più importanti. Il primo è lo *smart working*, che significa lavorare meglio, lavorare con maggiore libertà, lavorare in maniera più efficiente, il che permette di essere inclusivi di chi ha difficoltà a recarsi sul posto di lavoro, inclusi delle donne nel mondo del lavoro, inclusivi di chi a un certo punto si trova nella difficoltà di lavorare.

L'esperienza di *smart working* che Microsoft ha maturato al suo interno e che sta cercando di mostrare all'esterno è un'esperienza di apertura e di fiducia. È senza dubbio un'esperienza tangibile, non certo una lezione sullo *smart working*.

Il secondo tema che riteniamo fondamentale è quello che abbiamo definito *decide smart*, che vuol dire decidere in maniera *smart*, decidere in modo che si sappia che quanto si sta facendo all'interno della pubblica amministrazione è effettivamente ciò che i cittadini vogliono ottenere, eventualmente anche raccogliendo il *feedback* dei cittadini stessi nel momento in cui si realizza una politica sul territorio.

Vi porto un esempio. Allorquando un'amministrazione decide di portare avanti una certa attività, dalla più semplice alla più complessa, che ha un impatto sulla vita dei cittadini, essa stessa può essere interessata a monitorare gli effetti di tale scelta per comprendere se funziona, se la politica è stata adottata in maniera concordata, se è veramente una necessità dei cittadini o se, viceversa, è vissuta come un'enorme peso e, di conseguenza, per prendere eventualmente le misure necessarie a migliorare l'effetto di queste politiche sul proprio territorio.

Il terzo tema che abbiamo individuato riguarda il famigerato concetto di *smart city*. Sappiamo che su tale tema le amministrazioni subiscono una forte pressione.

Microsoft ha realizzato tantissimi progetti e ha l'enorme vantaggio di avere il mondo Microsoft alle spalle, ragion per cui guardando all'America, al resto d'Europa e all'Asia sappiamo che cosa vuol dire realizzare progetti di *smart city*. Ebbene, la nostra idea è di mettere insieme un po' di questi progetti, di mostrarli e di farne fare esperienza.

Perché parlo di esperienza? Perché gli uffici Microsoft sono in provincia di Milano e accanto a quegli uffici è stato inaugurato, circa un paio di mesi fa, il Microsoft Technological Center (MTC), un centro esperienziale in cui rappresentanti di aziende private, ma non solo, clienti o potenziali clienti

e funzionari della pubblica amministrazione vengono messi in contatto con la tecnologia in maniera interattiva.

La nostra idea è di offrire questa giornata di esperienza digitale alla Scuola per la democrazia. È un'esperienza molto visionaria, ma anche molto realistica, il cui effetto è quello di capire che non tutto quello che si immagina di bellissimo, di grande impatto e di meraviglioso è irrealistico. D'altronde, in alcuni territori esistono già le condizioni affinché si realizzino immediatamente alcuni di questi progetti.

Noi quindi, da un lato, vogliamo far sognare i pubblici amministratori, ed evidentemente ci interessa la Scuola per la democrazia in quanto riteniamo che sia di grandissimo interesse per i giovani, che nel digitale ci sono cresciuti o che, comunque, hanno una cultura digitale più avanzata. Dall'altro lato, vogliamo far capire agli amministratori pubblici che non tutto è sogno, ma molti progetti sono già realizzabili.

La prima giornata di lavoro è una giornata interattiva, che viene introdotta dall'amministratore delegato di Microsoft Italia, una persona che suscita grande simpatia nei giovani essendo egli stesso molto giovane e un grande appassionato di tecnologia. Il suo modo di esporre il tema dell'innovazione con grandissima cognizione di causa, e non solo teorica ma anche estremamente pratica, siamo convinti sia di grande spinta per tutto il lavoro che si svolge nel corso della giornata.

La seconda giornata di lavoro si svolge prettamente in aula, ma è altrettanto importante dal momento che, quando si parla di tecnologia, emergono argomenti che destano non poche perplessità e dubbi. Tant'è che molte volte, come d'altronde è affiorato durante i lavori di ieri pomeriggio, piuttosto che rischiare si preferisce restare fermi.

Noi, invece, vorremmo dimostrarvi che spesso si parte da presunzioni di potenziale rischio che di fatto non esistono. Quindi, abbiamo individuato alcuni temi che riteniamo siano in grado di mostrarvi lo stato dell'arte e di farvi comprendere che il rischio che molte volte si immagina esista, grazie anche alla velocità della tecnologia e agli investimenti che le grandi aziende possono permettersi, in realtà non esiste.

I temi che abbiamo individuato sono innanzitutto quelli collegati al mondo *privacy* e *security*, dove viene fornita una visione non esclusivamente tecnico-legale ma anche tecnologica. Viene data una comunicazione piuttosto precisa di quelle che sono, ad oggi, le misure di sicurezza che la tecnologia più moderna può permettere di implementare e che possono mettere al riparo da qualsiasi tipo di problematica possa insorgere relativamente al trattamento dei dati personali e alla sicurezza delle piattaforme elettroniche.

Il secondo tema che abbiamo individuato essere di interesse riguarda l'agenda digitale. Sappiamo che anche questo tema esercita quotidianamente sugli amministratori pubblici una certa pressione, e non solo sugli amministratori locali ma anche su quelli centrali, considerato che tale programma è stato dettato dall'Europa.

Ci piace raccontarvi, quindi, attraverso la voce di persone esperte di agenda digitale e conoscitrici della situazione italiana degli ultimi dieci anni, magari comparandola a quella che, invece, si è caratterizzata negli altri Paesi nello stesso periodo di tempo, esperienza indubbiamente molto istruttiva, che cos'è l'agenda digitale, da dove siamo partiti, dove dobbiamo arrivare e magari, con un tono di sfida e non di polemica, fissare degli obiettivi preferibilmente condivisi. Insomma, bisogna fare questo passaggio, l'Europa ci chiede di farlo e Microsoft ha tutta l'intenzione di fare in modo che accada.

Il terzo tema è dedicato ad un osservatorio che è stato creato in Italia presso il Politecnico di Torino, che si chiama Nexa, che si occupa di internet e società. Anche in questo caso si cerca di dare una visione complessiva dello stato attuale della tecnologia in Italia e che cosa vuol dire – questo tramite la voce non di Microsoft ma di un esperto esterno – far calare internet all'interno della società in Italia, a quali condizioni, con quali tempi, quali sono le difficoltà da superare e come si possono superare.

C'è, infine, un ultimo tema che mi piace portare alla vostra attenzione. So che quando ci si indirizza a persone della vostra età *social network* vuol dire tutto, so che vivete utilizzando tantissimo i *social network*, so che esiste un modo evoluto di utilizzare i *social network* per lavorare e vivere, quindi questa parte della giornata dedicata al racconto della comunicazione digitale proporrà un'offerta voluta, non basica, di strumenti e di possibilità di utilizzare tutti i *social network* per posizionarsi nei confronti dei cittadini, nei confronti del mondo politico, nei confronti dei propri amici, anche durante il lavoro quotidiano.

Questo programma l'abbiamo disegnato insieme a *italiadecide* e prevede la collaborazione di esperti esterni che ci raggiungeranno e ci racconteranno la loro visione della tecnologia. Come ricordava in precedenza il Presidente, le due giornate si svolgeranno presso gli uffici Microsoft a Milano. Purtroppo abbiamo la possibilità di ospitare un numero limitato di persone per questioni di capienza, dal momento che l'MTC ha un numero circoscritto di accessi. Ci piacerebbe comunque che le due giornate fossero molto intense, senza però renderle eccessivamente cariche. Non a caso, gli orari della prima giornata sono densi, mentre il sabato i lavori dureranno mezza giornata, tenendo anche conto del fatto che si avvicina il Natale e che molte persone dovranno raggiungere le loro famiglie.

Mi preme in ultimo sottolineare una questione a cui tengo molto. Trattandosi di Microsoft e, quindi, di una multinazionale americana dotata di *policies* di *compliance anticorruption* molto forti, sarà necessario – chiedo sin da ora la disponibilità – adempiere ad una procedura di *anticorruption* impostaci internamente, per cui ci scambieremo reciprocamente una serie di moduli che dovremo compilare e sottoscrivere. Poi mi occuperò personalmente della parte burocratica interna. Questo per dirvi che ci sarà una parte di interazione preventiva che ci vedrà in contatto tramite *italiadecide*.

Desidero comunque far presente che per Microsoft la digitalizzazione del Paese è evidentemente una necessità di business, ma ciò non deve intendersi come la volontà di cogliere l'occasione di questo corso per proporre alcuna forma di vendita. Come sicuramente avrete letto, negli ultimi mesi il posizionamento di Microsoft è molto ampio: tutti gli strumenti di Microsoft stanno diventando multiplatforma e il nostro interesse è che il mondo sia digitale; a un certo punto, ovviamente, i prodotti di Microsoft arrivano a toccare i cittadini di tutto il mondo.

Come multinazionale, stiamo cercando di spingere nel Paese Italia la modernizzazione dei sistemi informativi, la creazione di ambienti digitali moderni che permettano di erogare servizi moderni, perché riteniamo che questo sia un modo intanto per far crescere il nostro Paese. Non a caso, se guardate fuori dai nostri confini, notate che l'agenda digitale per gli altri Paesi è stata un enorme volano di crescita.

Il nostro amministratore delegato non mancherà di sottolineare che, soltanto nel 2015, ci saranno ventimila nuovi posti di lavoro nel settore del digitale. In un Paese in cui i posti di lavoro negli altri settori sono destinati a decrescere, il digitale è l'unico settore in cui, invece, i posti di lavoro sono destinati ad aumentare. Si registra purtroppo una totale mancanza di competenze e, spesso, una totale mancanza di strutture informatiche che permettano a tali competenze di crescere.

Le intenzioni che animano il nostro corso sono proprio quelle di porre al centro delle vostre priorità di amministratori la crescita digitale dei vostri territori. Per aziende come Microsoft, come per tutte le altre aziende che lavorano nel nostro settore, è fondamentale lavorare in un Paese in cui il digitale sia uno degli elementi intorno a cui ruotano tutti i settori del *business*. E vi posso assicurare che questo è l'unico settore in cui si può pensare di avere una crescita forte nel nostro Paese.

La nostra volontà, quindi, è di comunicarvi l'entusiasmo a sposare il tema e a non trascurarlo, voi che siete giovani, soprattutto considerata la situazione di grandissima difficoltà che vive il nostro Paese, perché effettivamente questo è uno dei temi su cui potrete monitorare una grandissima crescita dei vostri territori a tutti i livelli. (*Applausi*)

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

La ringrazio. Il quadro che ci ha rappresentato è estremamente chiaro.

Mi permetto soltanto di ricordare – mi corregga se sbaglio – che il corso comincia venerdì alle 10 del mattino e termina sabato alle 13-13,30. L'albergo è collocato a Milano, se non erro.

## Bianca del Genio

Direttore Divisione Affari Legali e Istituzionali – Microsoft Italia

Sì, dovrebbe essere tutto su Milano. Non abbiamo ancora fissato luoghi e collocazioni.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Poi con navetta si andrà da una parte all'altra.

## Bianca del Genio

Direttore Divisione Affari Legali e Istituzionali – Microsoft Italia

Esatto.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Microsoft assumerà le spese di trasferimento e di vitto e alloggio, mentre *italiadecide* selezionerà i trenta sulla base delle domande che ci perverranno. Poi vi forniremo il materiale necessario. Da parte tanto di Microsoft quanto di *italiadecide* verrà fornita ai partecipanti una precisa documentazione che consentirà di arrivare preparati al corso.

I partecipanti sono suddivisi, come sempre, tra nord, centro e sud, e sono metà donne e metà uomini, con una tendenza a privilegiare coloro che hanno funzioni decisionali all'interno dei comuni, per ovvi motivi. Speriamo poi di tenerne altri con un allargamento massimo possibile anche alla platea dei consiglieri comunali, allargando via via.

C'è, peraltro, un tema molto caro a Microsoft e a *italiadecide*: cercare di sviluppare al massimo questo tipo di tematiche di modernizzazione delle regioni meridionali, che sono quelle oggi specificamente destinate a singole aree di questo tipo. Ciò naturalmente non significa nella maniera più assoluta mettere in secondo piano le altre aree. È evidente, però, che in un'area già fortemente digitalizzata i temi da affrontare sono diversi rispetto a quelli che vengono trattati in aree dove questo manca. Quindi, occorre differenziare il messaggio e la comunicazione in relazione alle esigenze specifiche delle singole aree.

Ci sono domande da parte vostra o richieste di chiarimenti? Prego.

## Francesco Bivona

indaco del Comune di Regalbuto

La materia è molto appassionante e per il nostro comune è anche molto vergine, per cui stiamo spingendo molto in questo settore. Tuttavia, intendo far presente che, oltre alle problematiche legate alla tecnologia avanzata, abbiamo due ordini di problemi. Il primo è costituito dalla mancanza di infrastrutture. Ad esempio, non abbiamo linee veloci, per cui diventa quasi impossibile portare avanti il discorso *cloud*, anche se ci stiamo provando.

Il secondo problema riguarda la formazione interna, anche se so che Microsoft in questo corso ha previsto la possibilità di interagire. Molto spesso ci ritroviamo amministratori giovani o comunque

abbastanza avanti nell'uso di queste tecnologie, con un sistema di pubblica amministrazione alle spalle piuttosto "anziano". Abbiamo anche difficoltà a interagire parlando di alcuni aspetti di tecnologia avanzata. Ad esempio, abbiamo dovuto forzare la mano per far cablare i tre plessi del mio comune in fibra ottica, risparmiando l'80 per cento. Dico una cosa che magari in tanti altri comuni si fa con un normalissimo intervento, ma che da noi è stata difficilissima da raggiungere. Chiaramente adesso abbiamo un grosso risparmio, però far entrare il personale in questo meccanismo è stato veramente difficile.

Vorremmo capire come possiamo intervenire, noi che abbiamo bisogno più di altri probabilmente di interventi di questa natura, sulla formazione del nostro personale, non essendo perfettamente "adatta" a lavorare su tecnologie di questo tipo.

## Bianca del Genio

Direttore Divisione Affari Legali e Istituzionali – Microsoft Italia

Capisco perfettamente le difficoltà. Quando parliamo di meridione, quando parliamo di Sicilia o di Calabria, sappiamo quant'è difficile. Comunque, su tutti i temi legati alle infrastrutture abbiamo bisogno di voi. Da parte nostra, insieme a tutte le altre aziende del settore, cerchiamo di esercitare le pressioni necessarie perché, quando si parla di infrastrutture, il Governo cerchi di darci una mano, ma evidentemente, lo ripeto, occorre una domanda interna. Farebbe indubbiamente la differenza se ci fosse un movimento da parte degli amministrazioni territoriali nei confronti del Governo centrale, cosa che sinceramente non riscontro.

Con riferimento invece al concetto di formazione, la mia idea è proprio quella di creare un contatto. In Italia sussistono presenze territoriali talmente parcellizzate che, seppur grandi, per Microsoft, così come per tutte le altre società del settore, è impossibile pensare di raggiungere tutti i comuni, tutte le amministrazioni. Ebbene, la Scuola per la democrazia per noi rappresenta un modo per incontrarsi.

Desidero comunque far presente che Microsoft fa formazione a tutti i livelli, dalle scuole elementari alle università. Proprio questa mattina raccontavo al Presidente che abbiamo setti centri di eccellenza digitale presso sette università italiane e contiamo di arrivare a quindici entro la fine del 2015, che diventano luoghi in cui si può pensare ad una formazione per i pubblici amministratori, oltre che per i giovani universitari, o le *start-up* o gli accademici, come avviene adesso.

Di possibilità per lavorare insieme e instaurare una collaborazione basata sulla formazione, su un semplice aggiornamento o anche solo su un aiuto ce ne sono e sono ben viste. Si apre una porta che sarà molto ben vista all'interno della mia azienda.

Sono convinta che questi due giorni rappresentino un momento in cui ci si conosce, si comprende che si può lavorare insieme per alcune cose o per altre – questo dipenderà dai Comuni – e si inizia una collaborazione che spero sia realmente utile per tutti.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Aggiungo soltanto che l'interlocuzione con un responsabile dell'agenda digitale serve anche a questo. Del resto, se non esiste la strada, non ha senso comprare l'automobile.

## Alex Foudon

Coordinatore regionale ANCI Giovane Valle d'Aosta

Vorrei conoscere la visione di Microsoft in merito al tema *smart city*, un tema a la page ormai, considerato che se ne parla in maniera molto forte da alcuni anni, questione che credo presenti almeno due punti di debolezza. Non voglio che entri negli aspetti tecnologici ovviamente, ma che si soffermi più sulla vostra visione.

Ebbene, il primo punto di debolezza è costituito dal fatto che le *smart city* spesso si declinano in idee sporadiche, singole, ad esempio la gestione dell'energia elettrica o il monitoraggio dell'inquinamento, ma non in una visione organica. Sappiamo, però, che il tema è intelligente quando diventa complessivo, non un'idea sporadica.

Il secondo punto di debolezza, che credo interessi la maggior parte di coloro che provengono da piccoli comuni, a maggior ragione in Valle d'Aosta dove non esiste una vera e propria città ma si parla di territorio diffuso, è che *smart city* spesso parla di città e non di territori più ampi. Vorrei conoscere, quindi, la vostra visione su questi particolari aspetti. Grazie.

## *Bianca del Genio*

Direttore Divisione Affari Legali e Istituzionali – Microsoft Italia

La visione di Microsoft su questi aspetti è molto flessibile, anche perché le esperienze che vediamo in giro per il mondo sono di tutti i tipi, dunque territori diffusi, città metropolitane, piccoli capoluoghi di provincia, stati federali. Quindi, abbiamo il vantaggio di avere tecnologie flessibili, di valutare ciò che sta succedendo nel resto del mondo ed eventualmente di replicare progetti che funzionano a eguali condizioni in Italia. Naturalmente, un po' dipende da quello che ci viene chiesto.

L'idea che vogliamo offrire agli amministratori, in occasione del corso, è quella di far vedere che cosa può voler dire e quanti tipi di progetti *smart city* possono essere possibili. Ad esempio, dedicarsi in una città metropolitana a progetti sui trasporti significa evidentemente puntare su un progetto *smart city*. Mentre questo può non essere sufficiente se si guarda a un territorio come la Valle d'Aosta, dove il piccolo comune predispone un proprio progetto sui trasporti. Quello non è un progetto *smart city*. Avrebbe più senso farlo su più comuni.

Noi, quindi, puntiamo a farvi vedere che cosa si può fare e, quindi, l'ampiezza delle cose che si possono fare. Ovviamente, il nostro interesse è fare la cosa più coerente e di impatto possibile. Ad esempio, se si mettesse insieme una regione del sud su un progetto di trasporto o di energia si avrebbe un certo impatto, se lo facesse solo il comune di Bari evidentemente se ne determinerebbe un altro.

Le potenzialità esistono. Ovviamente, si tratta di superare i processi decisionali, di mettersi d'accordo sul territorio. Noi possiamo farvi vedere quello che si può fare, non possiamo ovviamente prendere delle decisioni che purtroppo non ci competono. Però, la nostra visione è assolutamente flessibile.

Oggi, secondo Microsoft, le tecnologie possono aiutare a fare dai piccoli ai grandi progetti. E mi piace molto sottolineare il fatto che per avere un impatto sui propri cittadini in una città come Milano, che sicuramente è organizzata, bisogna fare un grande progetto, mentre in una città come Palermo, che certamente è meno organizzata di Milano, basterebbe anche un piccolo progetto. Ma questa è una valutazione che spetta ovviamente all'amministratore, che comunque assume grande rilevanza.

È vero che il progetto grande e in larga scala è bellissimo ed è quello che occorre fare per i territori evoluti dal punto di vista digitale. Tuttavia, in Italia esistono tantissimi territori in cui basterebbe fare il minimo per dare un servizio ai cittadini di enorme valore.

Invito tutti a fare una riflessione al riguardo, dal momento che a volte ci si sofferma troppo sulla grandezza di un progetto e spesso si rinuncia a realizzarlo soltanto perché si tende a pensare: o grande o niente! Questo è un pensiero sbagliato, in quanto un progetto anche più piccolo rappresenterebbe per i cittadini comunque un enorme cambiamento di vita.

## *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Ieri con la dottoressa Del Genio abbiamo parlato anche della necessità di fare una riflessione specifica sui territori alpini. Restiamo qui in Valle d'Aosta e pensiamo, ad esempio, alla Valgrisa o alla

Valsavarenche, dove per alcune settimane, se non di più, c'è difficoltà di transito. Ebbene, in questi casi la rete è fondamentale per ogni tipo di valutazione.

La questione, allora, è quella di vedere se per i territori alpini ci può essere un progetto particolare. Infatti, pensavamo all'opportunità di fare una riflessione *ad hoc* proprio sui territori alpini e di valutare se fosse il caso di chiuderla all'interno di una regione che ha tante caratteristiche, anche di rapporti con noi, come la Valle d'Aosta o di estenderla all'intero Arco alpino, dove non ci sono le stesse cose. In Trentino-Alto Adige probabilmente hanno risolto alcuni di questi problemi, mentre in Friuli magari no. L'aspetto comunque importante è che i problemi siano omogenei; diversamente, le cose non funzionano.

Stiamo valutando proprio in questo senso l'opportunità di fare una riflessione *ad hoc* sul problema posto da Alex Foudon.

## *Bianca del Genio*

Direttore Divisione Affari Legali e Istituzionali – Microsoft Italia

Ad ogni modo in MTC si possono prendere gli spunti su quello che si può fare sul proprio territorio.

## *Enrico Seta*

Responsabile Segreteria Tecnica del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Mi chiedo: come connettere il discorso che abbiamo sentito questa mattina con quello che è emerso in questi giorni? Ebbene, in fondo l'informatica è uno strumento di connessione quindi, visto che abbiamo parlato in tutti i gruppi di coordinamento fra funzioni, sarebbe utile in questa occasione identificare un segmento specifico sulle funzioni informatiche che possono facilitare la condivisione di gestioni condivise (penso al discorso della legge Delrio) e quindi prepararsi a chiedere anche al fornitore di servizi informatici – dunque non solo ricevere dal fornitore tipo vetrina dei prodotti – se ci sono delle idee che in questi due giorni e mezzo sono maturate, e in tal caso fare una condivisione di funzioni. Allora forse questa può essere un'occasione per impegnare subito il fornitore su cose concrete. Però, qualcuno dovrebbe svolgere questo ruolo attivo per mettere le due cose in connessione.

## *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Ci stiamo riflettendo.

## *Paolo Cugini*

Sindaco del Comune di Gassino Torinese

Io vorrei fare una riflessione più di *politics* che di *policies*. Per implementare tutti questi servizi nella pubblica amministrazione credo che ci sia bisogno più di togliere che di mettere. Vorrei ricevere un contributo da parte vostra al riguardo.

Riflettendo ieri su piani regolatori e urbanistica è emerso che Seattle, che voi come Microsoft conoscete molto bene, non ha piano regolatore. Ciononostante, è una delle città più avanzate del mondo. Allora, abbiamo bisogno di togliere e, quindi, di liberare risorse, o di aggiungere altri pezzi?

Lo stesso dicasi per quanto riguarda le articolazioni territoriali. Personalmente, continuo a ripetere che i comuni sono indispensabili, perché sono alla fine l'unico vero contatto con il cittadino. Ebbene, per quanto riguarda il resto abbiamo bisogno di togliere o di aggiungere? Questo anche da un punto vista delle aziende.

## Bianca del Genio

Direttore Divisione Affari Legali e Istituzionali – Microsoft Italia

Dal punto di vista tecnologico, la tecnologia per definizione toglie. Storicamente toglie la carta. Poi toglie i *database* inutili. Poi pulisce i servizi replicati e ne lascia solo uno. La tecnologia in genere viene utilizzata per togliere, ed è il motivo per il quale la tecnologia aiuta a ridurre i costi.

Adesso c'è la tecnologia che continua a ridurre i propri costi. Ad esempio, il *cloud* è diventato il luogo della tecnologia in cui tutte le aziende e tutte le pubbliche amministrazioni si stanno riversando per cercare di tagliare i costi. Il *cloud* riduce talmente tanto i costi di gestione tecnologica delle proprie amministrazioni e delle proprie società che a volte non ci si crede. Evidentemente, nell'MTC si eserciterà una forte spinta a mostrare i vantaggi del *cloud*.

Ad ogni modo, lo ripeto, il principio della tecnologia è proprio quello di togliere per ottimizzare.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Ricordo che un giorno, parlando con Norman Foster, che è un grande architetto, anche se ha fatto alcuni errori tragici, in particolare nella biblioteca di Londra dove ha ceduto il pavimento – quando gli chiesi le ragioni di quel cedimento, lui mi rispose che i libri sono molto pesanti; certo, ma avrebbe dovuto saperlo anche prima –, mi disse che ciò che non c'è non si guasta. Quindi, ciò che si toglie sostanzialmente avvantaggia il funzionamento, se si può togliere naturalmente. E la tecnologia deve servire a questo, non ad aggiungere.

Lei, tuttavia, ha colto un problema molto importante: oggi siamo nella fase in cui si aggiunge; la tecnologia non ha sostituito ma si è aggiunta in quanto sopravvivono ancora vecchie mentalità. Ma adesso siamo giunti in una fase in cui la tecnologia deve sostituire, non deve aggiungere. Questo credo che sia un punto che dobbiamo tenere come linea politica fondamentale.

## Bianca del Genio

Direttore Divisione Affari Legali e Istituzionali – Microsoft Italia

Mi permetto di aggiungere che in Italia, negli ultimi vent'anni, ogni amministrazione, non solo ogni comune, ma anche all'interno del comune ogni ufficio e all'interno dell'ufficio ogni dipartimento, ha creato una propria piattaforma.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Che non comunica con le altre.

## Bianca del Genio

Direttore Divisione Affari Legali e Istituzionali – Microsoft Italia

E purtroppo queste piattaforme non parlano tra di loro.

In Italia, quindi, non è soltanto un problema di regione che non parla con il Governo centrale o di comune che non parla con la regione, ma anche di uffici che non si parlano tra di loro, perché hanno *database* diversi, realizzati con dati uguali ma per usi diversi e costruiti su piattaforme diverse che non si parlano.

Se crescere vuol dire – al riguardo l'esperto di agenda digitale ne avrà di cose da raccontare – ridurre questa assurdità, che poi è uno spreco, una superfetazione di cose inutili, ben venga. È proprio quello lo scopo che dobbiamo raggiungere: fare in modo che ciascuno rinunci alla paternità della propria piccola piattaforma e della propria piccola lista di propri utenti del proprio servizio in vista di una condivisione.

L'identità digitale è questo enorme progetto italiano su cui contiamo tutti. E lì poi diventa la *smart city*. Il giorno che tutti avremo un'identità digitale, tutti i servizi digitali, da quelli locali a quelli provinciali e regionali, potranno essere accessibili da parte dei cittadini con la stessa *username* e la stessa *password* attraverso un semplice *click*.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Sta lavorando per il rapporto 2016 sul passaggio dalla società industriale alla società digitale. Negli incontri preparatori che abbiamo tenuto, ad alcuni dei quali ha partecipato anche la dottoressa Del Genio dando un contributo importante, è emersa la categoria dei muri digitali, intendendo appunto la non comunicabilità tra i diversi uffici, che si è registrata perfino all'interno dei ministeri o tra i ministeri.

Si può dare un indice digitale a ciascun cittadino italiano, come ha accennato più volte lo stesso Presidente del Consiglio, ma soltanto se gli uffici sono preparati a questo. Del resto, se devo inviare cento messaggi per conoscere lo stato di una mia pratica, non conviene assolutamente.

Bisogna, quindi, tenere in considerazione anche l'abbattimento dei muri digitali come uno dei processi necessari per la digitalizzazione del Paese.

## Antonio Bova

Provincia autonoma di Bolzano

Io credo, invece, che il vero problema sia che molto spesso il legislatore non obbliga i comuni a digitalizzare tutto quanto. Personalmente, ho il problema che mi trovo a che fare con un consiglio comunale formato di gente molto più adulta che ha problemi a lavorare con gli *smartphone*, con il *tablet* o con il computer stesso. Quindi, quando richiedo gli atti del consiglio comunale in formato digitale, non vengo assecondato dal momento che il legislatore provinciale non ha mai obbligato i comuni a digitalizzare tutto quanto, ma ha lasciato loro la facoltà di farlo.

Per un comune come il mio dotato di una rete propria di fibra ottica, che è stata stesa in occasione della realizzazione dell'impianto comunale di teleriscaldamento, non avere la possibilità di accedere agli atti credo sia una contraddizione in termini.

Molto spesso è la paura che c'è e anche la mancanza da parte del legislatore, nel nostro caso provinciale, ma ritengo accada anche a livello nazionale, di imporre una chiara normativa in modo tale che i comuni si adeguino. In Italia, invece, si aspetta sempre, ad eccezione di qualche caso limitato, proprio perché si ha la paura e non si ha la capacità, probabilmente anche da parte delle aziende, di parlare chiaramente con il legislatore che sta più in alto e che deve dare, dal mio punto di vista, a livello legislativo delle leggi chiare.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Non so se a livello costituzionale lo Stato può imporre alle Province autonome...

## Antonio Bova

Provincia autonoma di Bolzano

Naturalmente per me l'Ente superiore è la Provincia autonoma. Comunque, quando il Presidente Monti mise mano al decreto per la digitalizzazione della pubblica amministrazione nazionale anche noi abbiamo dovuto recepire la norma. Però, da noi non c'è stata la volontà di obbligare i comuni in tal senso. Io credo che sia un fatto di volontà anche politica superiore, perché ancora manca la mentalità in questo senso.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Dell'idea di fare una riflessione ad hoc sui territori alpini, visto che lei viene da Bolzano, che cosa ne pensa?

## Antonio Bova

Provincia autonoma di Bolzano

Io credo che sia fondamentale, anche perché territori come il nostro, come quello della Valle d'Aosta o come quello del Friuli Venezia Giulia presentano anche problemi linguistici, quindi sicuramente riuscire a comunicare diventa un aspetto importantissimo.

Ritengo che sia fondamentale, perché viviamo gli stessi problemi e sulla stessa fascia. Ma anche sull'Appennino penso che abbiano gli stessi problemi.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Certo, sull'Alto Appennino sì.

—●

Io vorrei fare una riflessione che interpella lei in particolare, Presidente Violante. Sei mesi fa all'interno della mia giunta sono state ridistribuite un po' di deleghe e, dopo qualche mese, affrontando alcune tematiche si è cominciato a parlare di fibra ottica. Io, in maniera quasi arrogante, ho guardato gli altri assessori dicendo: ma chi è che deve pensare alla fibra ottica? Il mio Sindaco, scoppiando a ridere, mi ha guardato e ha detto: tu, perché ti ho dato l'assessorato alla digitalizzazione. Non mi aspettavo questa delega, perché lui senza dirmelo, in occasione della riassegnazione delle deleghe, ha tirato fuori per la prima volta l'assessorato ufficiale alla digitalizzazione, che probabilmente in passato era sotto altri...

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Un'appendice di altre deleghe.

—●

Esatto. Scoprendo, quindi, questa cosa e vergognandomi naturalmente di quello che avevo appena detto in Giunta, ho cominciato ad approfondire il tema. Ebbene, in questi mesi sono riuscita a capire che stanno cambiando fundamentalmente i connotati anche dell'importanza degli assessorati all'interno di una giunta. D'altronde la digitalizzazione, al di là di quelli che sono i sistemi semplici di cui parliamo e che sicuramente in questo laboratorio saranno sviluppati e saranno fondamentali, ha in sé una vena politica che è molto simile, dal punto di vista dell'importanza, a quello che ci siamo detti in questa due giorni, vale a dire c'è una matrice politica importantissima e difficilissima alla base dell'assessorato alla digitalizzazione in quanto è tridimensionale, va in tante direzioni.

Trattando questo tema in questi mesi, mi sono resa conto che con un buon assessorato alla digitalizzazione si può cambiare radicalmente la partecipazione e, quindi, il collegamento con il cittadino, ma per farlo bisogna prima cambiare radicalmente gli uffici interni. Non a caso, nel momento stesso in cui ho chiesto ai responsabili degli uffici di cominciare a lavorare sulla digitalizzazione, questi mi hanno risposto: ma digitalizzazione in che senso? Pensate un po'.

Allora io mi sono semplicemente limitata a replicare che tutti noi dobbiamo assumerci la responsabilità di andare avanti. Ciò significa una fortissima responsabilità politica di evoluzione della macchina, esattamente come abbiamo fatto in questi giorni in urbanistica, e di individuazione della direzione da prendere.

Del resto, quando mi digitalizzo e arrivo sullo *smartphone* di ogni cittadino, viene fuori una cosa bellissima, ma anche molto pericolosa. Io devo davvero avere qualcosa da dire, perché non appena i tempi si smaterializzano io sono davanti al cittadino sempre, in ogni momento della giornata, per cui la politica deve davvero essere forte e brillante. Sappiamo che a volte la carta un po' protegge.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Certo.

—●

Vorrei sapere, quindi, dalla dottoressa Del Genio se questa è la giusta visione del tema in generale o se magari è esasperata in questo modo, e dal Presidente Violante se in futuro, partendo anche da un laboratorio bello come questo, si possa in qualche modo sviluppare il tema, visto che ci potrebbe essere una profondità importantissima che tocca anche addirittura temi trattati nelle scuole precedenti sul *marketing* territoriale, dato che arriva dappertutto ed è veramente molto trasversale.

## Bianca del Genio

Direttore Divisione Affari Legali e Istituzionali – Microsoft Italia

Mi piace molto il suo intervento, perché in realtà il tema è politico. D'altronde, se guardiamo a quello che è successo negli altri Paesi europei, a quello che Paesi come l'Estonia o la Danimarca sono riusciti a fare, ci rendiamo conto che è stato veramente tutto un lavoro politico. Nell'indice di digitalizzazione mondiale la Danimarca è il primo Paese al mondo. Badate, parliamo di un Paese che ha iniziato a lavorare sul digitale appena sei anni fa. Ne hanno fatto una bandiera politica e, ovviamente, il mondo politico ha lavorato sulla sensibilizzazione dei cittadini. Oggi, il Paese vive sul digitale.

Diverso tempo fa ho condotto una ricerca sui progetti di *smart city* ed ho scoperto che esiste un paese in Germania che come politica di sostenibilità energetica spegne tutte le sere le luci cittadine alle 18 e consente ai cittadini che hanno bisogno di attraversare determinate strade all'ora in cui l'illuminazione pubblica è spenta di richiederne l'accensione in una certa area tramite un semplice sms. Qui stiamo parlando di quando la politica e la partecipazione raggiungono veramente la bellezza.

In Italia siamo all'abbicci. Dobbiamo cominciare daccapo. Noi dobbiamo far leva sui giovani. Non abbiamo alternative. Microsoft ha deciso che dobbiamo assolutamente parlare ai giovani, perché di fatto abbiamo una generazione giovane e meno giovane che vive nel digitale, ma che rinuncia al digitale quando pensa alla pubblica amministrazione. E questo non è giusto.

Non possiamo continuare a pensare a due velocità. Non possiamo immaginare che la vita privata proceda di pari passo a quella che si sta sviluppando nel resto del mondo, per cui siamo ormai abituati a prenotare un viaggio *on-line* senza più rivolgerci all'agenzia, siamo ormai abituati a comprare i biglietti per andare a teatro *on-line* senza più passare dal botteghino, e che la vita pubblica invece resti indietro di anni e anni, per cui continuiamo a fare code di ore e ore presso gli uffici comunali per richiedere il semplice rilascio di un documento.

Dobbiamo diventare cittadini con gli stessi diritti sia quando guardiamo al pubblico che quando guardiamo al privato. Si tratta di esercitare una pressione in tal senso, e i giovani devono essere necessariamente la nostra voce.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Riflettevamo con alcuni amici ieri e avantieri sulla questione e ribadivamo la volontà di *italiadecide* di dare come asse di lavoro dei prossimi 2-3 anni il tema della rilegittimazione del potere pubblico.

Badate, nessun Paese sta in piedi se non ha un potere pubblico legittimato. Quando parlo di potere pubblico, faccio riferimento sia al potere pubblico politico che al potere pubblico burocratico, funzionale e così via.

La cosa non è facile, perché abbiamo assistito a circa vent'anni di legislazione progressiva, non infondata tra l'altro, perché errori ne sono stati commessi tanti. Per esempio, ieri stesso vi ho dato una notizia che poi si è rivelata sbagliata. Ho detto che per l'Expo di Milano è coinvolto in processi per corruzione il 3 per cento delle aziende e per la ricostruzione a L'Aquila il 3,4 per cento. Non è così. Per l'Expo è coinvolto lo 0,96 per cento; dunque, il 99 per cento delle aziende non è coinvolto. A L'Aquila lo stesso: meno dell'1 per cento è coinvolto, per cui il 99 per cento è estraneo. Questa notizia non la conosce nessuno. E dirò di più: il primo che tirerà fuori questa notizia, se non la darà nel modo corretto, verrà accusato di voler coprire i corrotti, perché il meccanismo della comunicazione è questo.

Adesso bisogna ribaltare la situazione, dal momento che un Paese deve aver fiducia in se stesso, se vuole sperare che poi anche gli altri abbiano fiducia nei suoi confronti. E noi che cosa abbiamo fatto? Abbiamo fatto passare sui grandi giornali internazionali che l'Expo di Milano, dove accorrerà un numero ingente di Paesi, è una sentina di corruzione. Voglio capire chi diavolo ci crederà a questo punto. Così come per L'Aquila. Tra l'altro, l'episodio de L'Aquila è stato distruttivo perché, come voi ricorderete, venne spostato in quei luoghi il G8 che, invece, avrebbe dovuto tenersi in Sardegna, dove però erano già stati costruiti i due terzi della struttura prevista inizialmente. Tant'è che la ditta Marcegaglia, che si è occupata della costruzione di detta struttura, ha chiesto il rimborso dei danni. Inoltre, a L'Aquila alcuni Paesi si erano impegnati a ricostruire a proprie spese alcuni edifici, ma non appena hanno saputo di questi episodi di corruzione si sono tirati indietro. Nessuno ha fatto presente che si trattava di una percentuale minima, vicina allo zero. Gli unici dati che circolano non riguardano i dati ufficiali bensì la sensazione che le imprese hanno della corruzione. Naturalmente, con una campagna pubblicitaria di quel tipo la sensazione non può che essere quella.

Il problema della rilegittimazione del potere pubblico, pertanto, è un dato piuttosto importante da tenere in considerazione.

I problemi di cui stiamo parlando fanno parte di questa questione. Prima sono stati citati due Paesi, Estonia e Danimarca. Ricordo che la Danimarca ha un numero di abitanti pari a quello del Piemonte, circa cinque milioni e quattrocentomila; l'Estonia un po' meno. La Danimarca è un Paese piccolo, non conflittuale e con un alto livello di civiltà urbana. L'Estonia, invece, rappresenta l'unico caso felice, credo, del regime sovietico, in quanto l'ex Unione Sovietica decise di dirottare in Estonia tutta la nuova tecnologia. In Ucraina coltivavano il grano, in un'altra zona realizzavano le armi pesanti, in Estonia si costruivano le nuove tecnologie. Ovviamente, una volta caduta l'Unione Sovietica, è successo che questo bacino di ingegneria altamente sviluppata è stato immediatamente applicato. Non a caso l'Estonia è un Paese ad altissimo livello tecnologico-informatico.

Anche grandi Paesi come la Francia e la Germania hanno un livello di informatizzazione più alto del nostro. Quando si è piccoli è più facile naturalmente, quando si ha un potere centrale forte è più facile, e penso alla Francia. Quando si ha una cultura del servizio pubblico, cosa che in Germania è piuttosto diffusa, con un'articolazione ben ordinata tra *länder*, comunità e via elencando, il sistema funziona. Noi dobbiamo cercare di farla funzionare, altrimenti il dato di marginalizzazione sarà inevitabile nel complesso. Già il mondo non è più eurocentrico, e questo forse è un dato positivo. Ma se in Europa alcuni Paesi sono più indietro degli altri dal punto di vista dei processi di modernizzazione, è chiaro che questi pagano di più, e la modernizzazione è una tappa del processo di legittimazione del potere pubblico.

## Riunione plenaria dei Gruppi di lavoro

### Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Passiamo a questo punto alla seconda fase della giornata. A te la parola, Sandro.

### Alessandro Palanza

Vice Presidente e Direttore di italiadecide, Consigliere di Stato

Passiamo ora alle relazioni dei gruppi di lavoro, che hanno ottimamente lavorato sia ieri sera che questa mattina, riprendendo un po' il filo della discussione. Quindi, inviterei a venire al tavolo i relatori del Gruppo 1, Benedetta e Marco.

### Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Colgo l'occasione per dire anche al Presidente Viérin che ieri, in quella nostra visita al Museo delle Alpi, come dicevamo con l'architetto Freyrie poco fa, è diventata una parte del nostro corso. Del resto, se abbiamo avuto un esempio di cosa vuol dire la conoscenza che serve a fare un governo del territorio, l'abbiamo avuto visitando quel museo. Come bisogna conoscere e interpretare un territorio. Abbiamo avuto un modello reale, e anche oggi parlando con i relatori questo aspetto l'abbiamo richiamato per sottolineare che esistono, sì, le regioni e i comuni, però esistono anche altre situazioni, come quella delle Alpi, che sono un'unità nel loro modo di essere, che devono essere pensate insieme. Ebbene, questo aspetto si è inserito perfettamente come parte della nostra scuola e come elemento esemplificativo ideale.

Darei la parola a Marco su questo specifico argomento.

—●

Il nostro gruppo ha sviluppato tutta una serie di riflessioni partendo da una criticità oggettiva che è emersa, vale a dire che le competenze in materia di governo del territorio sono estremamente frammentate. Questo è stato il punto di partenza iniziale.

La nostra considerazione, quindi, ha individuato nello Stato centrale il soggetto che deve svolgere il ruolo di definizione di una legge urbanistica di principi in materia di governo del territorio e, di conseguenza, di predisposizione di una legislazione di *soft law*, che, però, individui precisamente alcuni elementi, tipo le definizioni piuttosto che alcuni parametri. Quindi, uno Stato che crea una normativa di cornice, all'interno della quale vengano delegate le funzioni in materia di governo del territorio agli enti sottostanti.

*In primis* le regioni, che devono individuare un piano schematico direttorio che ponga al centro le riflessioni socioeconomiche, quindi non stiamo parlando più ad un livello così alto di pianificazione solo di spazio fisico ma anche di sviluppo socioeconomico, che devono essere integrate nella politica territoriale.

Poi un livello comunale certo, e quindi si ribadisce la priorità e la necessità, come ribadiva ieri il Ministro Lupi, di un radicamento del territorio e, dunque, dell'identità del comune e, di conseguenza, una pianificazione comunale che abbia uno spazio di responsabilità certo.

Infine un livello sovracomunale, che potrebbe essere quello provinciale, ma potrebbe anche essere superato, che si costruisca eventualmente caso per caso anche in base alle tipologie di contenuti che devono essere messe in gioco. E mi riferisco alle competenze in materia di paesaggio, aree tutelate e rischio idrogeologico.

Noi sappiamo che su queste materie ci sono molti enti che predispongono piani che affermano gli stessi principi sullo stesso fenomeno (i piani di bacino, i piani dei consorzi di bonifica, il piano territoriale di coordinamento provinciale e il piano delle comunità montane, laddove è previsto).

Questi piani tra di loro in questo momento stanno generando delle cascate che si sovrappongono e spesso determinano norme o regole di comportamento contraddittorio.

Da questo punto di vista, pertanto, si distinguono un livello regionale, un livello comunale e all'interno un livello sovracomunale, dove i comuni dovrebbero avere la possibilità di pianificare a livello sovracomunale molto più facilmente con degli incentivi che poi vedremo.

Per quanto riguarda il livello comunale, anche in questo caso abbiamo individuato la presenza di strumenti specifici che pretendono di regolamentare ambiti diversi, quali il piano urbano del traffico, il piano urbano della mobilità, il piano di struttura, il piano di governo del territorio, il piano dei rifiuti, il piano energetico comunale.

Anche in questo caso esiste una sovrapposizione di livelli normativi che hanno come *output* un piano, ma che tra di loro non interagiscono in maniera efficace. Quindi, ciò che bisognerebbe definire è un nuovo piano comunale dove tutti questi elementi vengano assommati in sé e anche a livello comunale non si sovrappongono e non determinino delle incongruenze e, di conseguenza, delle inefficienze.

Esiste, quindi, un livello di *soft law* dall'alto, che però viene rafforzato da un livello *bottom-up* dal basso, dove c'è una dimensione intermedia, quella appunto sovracomunale, che potrebbe anche autodeterminarsi sulla base delle effettive esigenze. Quindi, non deve essere necessariamente la provincia.

Per quanto riguarda il governo del territorio, esso viene inteso non solo come una definizione di uno spazio fisico, quindi le definizioni a cui si faceva cenno i primi giorni di urbanistica o di pianificazione del territorio, ma anche come uno strumento e un supporto ad uno sviluppo socioeconomico che contempli tutti gli aspetti.

È un piano di governo del territorio a livello comunale che inizia a porre finalmente le basi certe e trasparenti per una negoziazione che deve essere in qualche modo definita e regolamentata, superando il concetto secondo cui la negoziazione è preferibile che non si faccia, considerato che nella realtà essa sta assumendo un ruolo determinante anche nelle scelte specifiche di sviluppo del territorio.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Desidero innanzitutto precisare che tutti voi potrete intervenire ma solo dopo l'intervento dell'architetto Freyrie, ponendo domande e formulando osservazioni.

Mi preme inoltre sottolineare, dopo aver ascoltato le parole di Marco, che abbiamo pensato a questo concetto di governo compatto, di cui ci ha parlato ieri Louvin, tema elaborato dal gruppo di lavoro rappresentato dal delegato della Regione Trentino Alto Adige, che ci hanno illustrato come, in una situazione in cui l'urbanistica era raccolta intorno a due centri, le cose funzionassero diversamente e, quindi, quanto fosse necessario riportare a livello statale una situazione unitaria.

Do la parola a Benedetta.

—•

All'interno del laboratorio abbiamo cercato di sviluppare i concetti che Marco vi ha appena illustrato e di ragionare su qualche proposta concreta. Al riguardo, abbiamo portato materiale semplice e predisposto da giovani amministratori, per cui all'apparenza un po' grezzo, che però rielaborato potrebbe produrre idee in grado di essere efficaci anche dal punto di vista del Governo.

Se noi ci assumiamo la responsabilità di migliorare un sistema che presenta alcuni difetti, in cui i comuni in questa fase di grandi cambiamenti devono farsi le spalle più grosse e metterci una fetta

di responsabilità davvero molto importante, forse con una maggiore autorevolezza possiamo anche provare a contrattare con il Governo alcune forme di premialità, che per noi diventano fondamentali considerato che siamo, come sapete, con l'acqua alla gola, che però devono mantenere alto il livello, dato che spesso la premialità è anche una grande nemica di un sistema efficace ed efficiente, in quanto a volte può anche svilire la volontà di diventare migliori un giorno dopo l'altro.

Da questo dibattito, dunque, sono emerse alcune idee davvero interessanti. Innanzitutto, per quanto riguarda il problema del personale e, quindi, del tetto del personale, che non ci permette di andare oltre e che sta un po' "seccando" le forze che abbiamo, nel momento stesso in cui ci è stato spiegato che uno dei filoni più importanti per potere intervenire è il programma europeo 2014-2020, si potrebbe provare a ragionare su uno sfioramento, da adottare naturalmente solo in quello specifico caso, quindi fortemente premiante per la comunità che riesce ad arrivarvi, del livello del personale per poter assumere una persona competente, che non a livello comunale bensì a livello di macroarea o, comunque, di unione dei comuni, proprio perché ci assumiamo la responsabilità di diventare zone più ampie, possa aiutarci ad arrivare a quei fondi che potrebbero consentire di portare avanti alcuni ragionamenti.

Altro tema molto interessante riguarda la formazione. Registriamo una forte manchevolezza nelle capacità dei nostri uffici, per i quali dobbiamo assumerci la responsabilità di accompagnarli a una formazione diversa. Quindi, sarebbe certamente utile avere da parte del Governo una valutazione sull'erogazione di fondi specifici anche su dimostrazioni che i comuni possono dare di come hanno formato il proprio personale e di quanto l'hanno formato. Se una pubblica amministrazione si presentasse con un *plafond* di corsi frequentati dai propri uffici di un certo livello, sarebbe opportuno premiare questo intervento anche con piccoli segni, che però sarebbero certamente importanti.

È interessante anche un ragionamento che abbiamo sviluppato sull'IVA. Nel momento stesso in cui si parla di rigenerazione urbana, si può parlare di rigenerazione di interi quartieri o anche di loro lembi, di comparti specifici. Pertanto, qualora si realizzassero rigenerazioni particolarmente brillanti, con picchi degni di nota a livello di digitalizzazione e visione *smart* dell'urbanistica, a fronte di questi picchi si potrebbe fare un ragionamento di premialità legato all'IVA, che sarebbe una cornice speciale per progetti particolari. Questo elemento potrebbe incentivare i comuni a cercare sempre di migliorarsi o, comunque, di dimostrare ai propri cittadini che si lavora in una direzione ben specifica.

Altro ragionamento molto importante che abbiamo sviluppato è legato al fatto che tutti i grandi discorsi svolti in questi giorni creano uno spaccato molto importante di responsabilità politica verso cui ci vogliamo dirigere, che è quello della cooperazione su diversi livelli.

Prima Marco parlava di una cooperazione di tipo orizzontale, quindi tra comuni. Non si lavora più da soli, ma bisogna lavorare insieme, far confluire le forze e risolvere i problemi senza chiedere nuove risorse economiche, ma cercando di fondere tutte le energie.

È certamente necessaria una cooperazione importante tra i livelli verticali, ma purtroppo in questo ambito ancora qualcosa non funziona. Sono tanti i livelli che dovrebbero essere eliminati, altri che dovrebbero essere rafforzati.

Esiste, infine, una cooperazione importantissima trasversale, che è la cooperazione tra pubblico e privato.

Un tema importante emerso dalla discussione sviluppatasi all'interno del nostro gruppo è che tutte queste cooperazioni in realtà si fondono insieme e funzionano solo nella grande cooperazione che deve esserci tra politica e cittadini, che è la partecipazione.

Io vengo dall'Emilia-Romagna, precisamente da Modena, una terra che ha una storia un po' particolare. Come sapete, qualche anno fa c'è stato un forte terremoto e poi c'è stato il grave problema dell'alluvione. Il giorno in cui arriveranno le cavallette o le rane ci preoccuperemo del fatto che forse esiste un problema più grande. Comunque non ci aspettavamo che, dopo questo periodo in cui i problemi si sono affrontati facendoci forza, ricostruendo con mano e consolando le persone, arrivasse un ulteriore terremoto a cui non solo non eravamo pronti, ma per cui siamo ancora scioccati, che è il voto di domenica.

Una regione come l'Emilia-Romagna che vede al voto il 37,5 per cento degli aventi diritto è qualcosa che lascia in *trance*, che è di difficile comprensione. Solo in quel momento si comprende che tutti i problemi che si stanno affrontando politicamente e tutte le discussioni che si stanno svolgendo all'interno dei partiti, fuori dai partiti, dal punto di vista dell'amministrazione, non sono niente se viene a mancare la partecipazione, che rappresenta la vita di tutto quello che facciamo noi amministratori.

Come tutti voi sapete – non per questo intendo svilire le altre regioni – la regione Emilia-Romagna è sempre stata molto brillante dal punto di vista della partecipazione al voto, ragion per cui partendo da questo dato sono emersi ragionamenti molto belli all'interno del gruppo, dove ognuno ha raccontato come bisogna comunicare a seconda anche della varietà di colori che c'è in una popolazione e in una cittadinanza, dell'età, della caratterizzazione territoriale, della dislocazione del nostro lungo stivale, che riporta al centro un concetto importantissimo che è stato richiamato anche nell'incontro di ieri, vale a dire il ruolo della politica. Dobbiamo ripartire da lì, prima ancora di puntare, come è giusto che sia, all'agenda digitale, all'informatizzazione, a tutti gli obiettivi di cui abbiamo parlato.

Del resto, se non si tiene viva la democrazia è la fine. Occorrono poche idee, ma molto chiare e strategiche. È un discorso fondamentale anche dal punto di vista del nostro Governo.

Abbiamo parlato, proprio ieri, con Karrer del documento di progetto, che in sé ha proprio questo concetto, oltretutto avere idee chiare. In particolare, con riferimento alla partecipazione emerge il tema del *civic design* e dell'*urban design* che mettono in luce che la nostra urbanistica e, quindi, il nostro operare sul territorio devono necessariamente intrecciare al loro interno la vita dei cittadini.

Abbiamo sentito parlare di cultura del dono e di città pubblica. Ebbene questa mattina, mentre insieme a Marco mettevamo insieme gli appunti, lui mi ha detto una cosa molto bella che mi ha particolarmente colpita: si parla continuamente di concetto innovativo di città pubblica, ma questo concetto di innovativo, invero, non ha nulla, considerato che probabilmente è il più storico del mondo. Noi l'abbiamo perso per strada, ma esiste già da tempo.

Si tratta certamente di una giustissima considerazione, dal momento che è un modo di vedere che si stacca da quello che abbiamo vissuto negli ultimi periodi, che riporta a una storicità di passato che è più vicina alle nostre radici, quando le cose funzionavano perché le facevamo insieme, e che all'interno è speciale in quanto vede i cittadini all'interno di questa partecipazione. Partecipazione che però, come è stato sottolineato ieri in gruppo, non deve allontanarci dal nostro primo compito, ovvero assumerci delle responsabilità.

Insomma, viviamo con i cittadini e decidiamo che la nostra città diventi a portata di uomo. Nella vita di un uomo ci si alza, si vive, si portano i bambini a scuola, se uno ne ha, si prende la macchina, ci si sposta, si respira aria, che deve essere pulita, e via elencando. Ecco, l'urbanistica deve tornare a calarsi su tutti questi aspetti di vita, perché solo in questo modo potremo andare di nuovo incontro a un'urbanistica che risponda alle esigenze e si descriva sul tessuto sociale.

Desidero concludere il mio intervento richiamando una bellissima citazione che ho sentito in questi giorni di lavoro: dove andarono i muratori la sera che finirono la Grande Muraglia? È vero, noi siamo politici e in Italia il ruolo politico è sempre stato visto come un ruolo importante e autorevole, ma se il nocciolo della questione non ritorna al quesito su dove andarono i muratori la sera che finirono la Grande Muraglia non colmeremo mai il divario che si è creato tra noi e la cittadinanza, e non riusciremo più a ricucire alcunché. Pertanto, come regione Emilia-Romagna rivolgo l'invito a colmare questo divario, altrimenti non saremo in grado di andare avanti.

Grazie. (Applausi)

## Alessandro Palanza

Vice Presidente e Direttore di italiadecide, Consigliere di Stato

Invitiamo adesso al tavolo i relatori del Gruppo 2.

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Vi chiedo di evitare di ripetere i concetti generali, visto che sono stati ben illustrati, in modo da contenere ogni singolo intervento nei cinque minuti.

## Fulvio Gallenca

Sindaco del Comune di Foglizzo

In questi giorni dal confronto fra i giovani amministratori è emersa la necessità di disporre al servizio dei propri enti di competenze necessarie per svolgere i ruoli a cui sono chiamati attualmente gli uffici. Vi sono competenze ora richieste che un tempo erano impensabili e vi sono strumenti, quali quelli digitali, che un tempo non esistevano, per cui oggi spesso ci si ritrova a scontare un ritardo formativo importante all'interno degli uffici. Tuttavia, questa mancanza e questi limiti devono essere sicuramente colmati in modo da poter reperire, secondo gli strumenti e i sistemi ora a disposizione, i fondi necessari e impiegare in maniera ottimale i pochi fondi e le risorse limitate, che essendo appunto estremamente ridotte devono essere ricercate secondo sistemi non più tradizionali e semplici, quale ad esempio il classico mutuo a cui ci si rifaceva un tempo.

Partendo, quindi, dall'attuazione della legge Delrio, si assiste a questa spinta verso sistemi di comparazione per andare a sopperire gli attuali limiti, ragion per cui i comuni si devono strutturare in modo da superare questa sfida a cui vengono chiamati ed essere in grado di impiegare in maniera ottimale strumenti come il *project financing* e i nuovi metodi di reperimento dei fondi.

Una delle proposte emerse al riguardo era quella di far sì che le nuove province e le nuove città metropolitane, ammesso che poi lo possano fare, aiutino gli enti nella pianificazione e nella progettazione.

Indubbiamente un punto saliente e fondamentale per vincere la sfida della riorganizzazione dei comuni e la nuova visione del loro modo di operare, quindi non più campanilistico bensì collaborativo, è rappresentato dalla formazione, sia a livello politico degli amministratori, come abbiamo avuto la fortuna di poter fare in questi giorni, sia a livello dei dipendenti, attraverso opportunità di formazione più a livello tecnico.

Altro punto che è emerso in maniera più specifica, già citato nell'intervento di questa mattina, è quello di poter disporre di banche dati che comunichino fra di loro e mettano a disposizione in comune i tanti dati che spesso addirittura si ripetono e si sovrappongono, in modo da utilizzarli e sfruttarli in maniera ottimale.

A livello urbanistico, questione che d'altronde rappresenta l'argomento principe di questa tre giorni, sono state formulate osservazioni proprio sulla base cartografica. Fin troppo spesso cartografie non omogenee e standard differenti non offrono neanche una base comune su cui poi andare a fare pianificazione di area vasta, che deve essere un dovere per poter operare in maniera corretta.

Inoltre, partendo da questa possibilità di pianificazione di area vasta, sarebbe auspicabile operare non solo a livello politico ma anche con l'ausilio intanto di enti in grado di supportare queste progettazioni, sfruttare competenze quali quelle dell'Ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori. Poi sarebbe interessante incentivare buone pratiche – ne sono state citate alcune, ad esempio quella dei luoghi più belli – e creare sistemi di premialità.

## Monica Meynet

Consigliere del Comune di Valtournenche

Desidero innanzitutto far presente che abbiamo strutturato la seconda parte in un certo numero di appelli, il primo dei quali lo rivolgiamo a tutti coloro che operano nelle amministrazioni locali: bisogna immaginare un sistema premiale.

Proponiamo non più un sistema sanzionatorio per chi non si comporta in maniera confacente al sistema, ma un sistema premiale che punti a remunerare i comuni virtuosi. D'altronde, chi riesce a pianificare in maniera corretta poi probabilmente riesce anche a contenere la spesa per le emergenze. Penso, ad esempio, al sistema della tassazione che potrebbe in qualche modo aiutare chi si impegna davvero a migliorare l'assetto del proprio territorio.

Il secondo appello lo rivolgiamo al legislatore. Cerchiamo di scrivere leggi generali che siano una cornice semplice e non eccessivamente interpretabile, per far sì che comuni confinanti non abbiano territori che si possano pianificare diversamente. Quindi, cerchiamo di procedere tutti nella stessa direzione.

Il terzo appello lo rivolgiamo ai professionisti (architetti e ingegneri) affinché ci dotino di strumenti concreti per capire come deve essere il nostro territorio. Già ieri ho avuto modo di sottolineare la mancanza forse di tempo per pensare al futuro del territorio che vogliamo, e quindi forse qui potrebbero subentrare esperti che svolgono questo lavoro di professione per aiutare il politico che magari si deve occupare anche delle contingenze.

Il quarto e ultimo appello, che rivolgo da amministratore valdostano, riguarda l'importanza della similitudine dei territori. In genere le Alpi vengono viste come un elemento che divide, mentre per noi rappresentano l'unione e rafforzano il nostro senso di appartenenza. Quindi, ritengo che sarebbe interessante cercare di fare qualcosa di simile lungo tutto l'arco alpino.

Grazie. (Applausi)

### *Luciano Violante*

Presidente di Italiadecide

Procediamo con il Gruppo 3.

### *Maria Elena Reggiani*

Vicesindaco e assessore del Comune di Travo

Vorrei innanzitutto ringraziare il Presidente Violante per questa esperienza. Per me è stata la prima volta ed è stata un'esperienza estremamente positiva. Ringrazio naturalmente anche i relatori che hanno partecipato al nostro gruppo e al nostro tavolo.

Cercherò di riassumere brevemente i concetti che sono emersi durante le due fasi di discussione all'interno del nostro gruppo, due fasi che a mio avviso sono state diametralmente diverse nella tipologia di concetti che sono stati espressi.

Nella prima fase si è sviluppata una discussione interna piuttosto accesa e sono emerse esigenze soprattutto a livello territoriale – penso al discorso nord-sud, ad esempio – diametralmente diverse, concezioni delle esigenze diametralmente diverse. Tuttavia, poi sono riuscite a convergere anche queste esperienze e sono emerse le reali necessità dei nostri territori, anche perché mi è sembrato di capire che eravamo più o meno quasi tutti amministratori di comuni medio-piccoli.

In questo senso, ripetendo forse un aspetto della questione, che però evidentemente rappresenta una necessità molto sentita, mi sento di parlare del primo punto che è legato alle competenze all'interno dell'ente comune. Parlo di competenze e non specificatamente di formazione, perché bisogna capire in che modo si arricchisce la competenza. Questa è una sfida che abbiamo lanciato, una riflessione da fare tutti insieme in questo senso.

Siamo in uno scenario di una contingenza storico-economica che, a nostro avviso, prevede una dinamica all'interno degli enti di grande competitività dal momento che – dico una banalità – i fondi sono pochi. Quindi, ottenerli è assolutamente importante e determinante per la sopravvivenza dell'ente, ma ottenerli significa anche amministrarli con una certa competenza. Dunque, a seconda delle prerogative e dei principi di politica che ogni comune adotterà, devono essere sollevate le necessità di una maggiore capacità di individuare, al momento giusto e nel modo giusto, quali elementi sfruttare per ottenere questi fondi.

In effetti abbiamo rilevato che la figura dell'amministratore, *in primis*, molto spesso si trova a ricoprire un ruolo – passatemi il termine – più tecnicistico, a discapito di un ruolo più amministrativo e politico. Questo non vuol dire che non sia corretto questo approccio, ma significa però che c'è una mancanza di capacità – in questo senso parlo del tecnico comunale, ad esempio – di riuscire ad approcciarsi nel modo giusto a questa tipologia di fondi (si pensi, ad esempio, alla gestione dei bandi europei).

Noi amministratori e i nostri dipendenti, quindi, ci mettiamo a disposizione per arricchire le nostre competenze, nelle modalità che magari emergeranno anche dietro vostro suggerimento. Questo però implica anche che, una volta che avremo e faremo tesoro di questa maggiore competenza, dovremo necessariamente farci carico di utilizzarla al meglio. Insomma, da una parte chiediamo una maggiore formazione, una maggiore assistenza alla formazione, una maggiore competenza per arrivare ad ottenere i fondi che ci servono, ma dall'altro ci obblighiamo noi stessi a utilizzarle al meglio.

Abbiamo rilevato che qualificare, ad esempio, il tecnico comunale si traduce in arricchire il patrimonio comunale, sia dal punto di vista dell'approccio amministrativo e politico che dal punto di vista reale del patrimonio fisico del comune. Questo è innegabile. È un arricchimento reale a trecentosessanta gradi quello che andremmo a ottenere.

Richiamo, al riguardo, un'altra riflessione che è emersa nel corso della discussione, quella legata alla maggiore competenza che diventa ulteriormente sensibile all'interno della pianificazione strategica territoriale. In altre parole, abbiamo necessità di una maggiore inter-territorialità – passatemi il termine –, di una maggiore inter-comunalità. È la direzione futura, ci è parso di capire, che guarda o comunque dovrebbe guardare a uno sviluppo, a una cooperazione integrata del territorio. In tal senso la competenza diventa determinante, sia da parte dell'amministratore che da parte del tecnico.

Chiudo il mio intervento lanciando una piccola provocazione, che auspico diventi spunto di riflessione. Ci siamo resi conto anche, alle luce delle nuove dinamiche inter-territoriali e di dialogo, di quale potrebbe essere in futuro il ruolo delle province. Tuttavia, siamo consapevoli che esiste un progetto politico al riguardo, che però a tantissimi di noi non è parso chiaro. Non a caso si è registrata un'enorme differenza di opinioni e di visioni in merito a questo tema. Ma allora quale potrebbe essere il futuro in tal senso?

Grazie. (Applausi)

### *Antonio Siniscalco*

Assessore del Comune di Baronissi

È emersa un'altra tematica durante il gruppo di lavoro, che peraltro al termine di un dibattito acceso non ha visto né conclusioni né soluzioni. Colgo, quindi, l'occasione per invitare il Presidente Violante a intervenire in merito. Mi riferisco al tema della partecipazione del pubblico ai progetti decisionali, anche quelli più complessi, come ad esempio la realizzazione di un piano regolatore, e dell'importanza e dell'intuizione politica di cambiare una destinazione d'uso, come sottolineava ieri il professor Karrer, per venire incontro a un aspetto sociale.

Il problema qual è? Partiamo innanzitutto dalla paura da parte dei politici di attuare un piano che sia solo figlio della speculazione o dell'imminente campagna elettorale. Abbiamo portato alcuni esempi delle varie realtà comunali e abbiamo avuto modo di ribadire che la norma prevede, sì, la partecipazione della popolazione a queste scelte, tuttavia la partecipazione a convegni e sedute pubbliche in fase preliminare del Piano urbanistico comunale (PUC) e alle osservazioni nella fase successiva è piuttosto carente.

Si parla sempre dell'importanza della pianificazione strategica e si evidenzia in ogni occasione che attraverso un piano si decide il futuro di una città, ma allora se con queste scelte si decide il futuro di una città è assolutamente importante coinvolgere i giovani in queste decisioni.

Tuttavia si segnala, oltre alla mancanza di volontà o di una normativa per coinvolgere i giovani, anche una carenza di interesse a questi temi.

Vi porto l'esempio del mio comune. Anche noi stiamo realizzando il PUC e stiamo provando a rendere partecipi i giovani in queste decisioni, ma la metà dei giovani purtroppo non sa nemmeno che cosa sia, non ha la necessaria infarinatura, che forse dovrebbe essere data durante il periodo di istruzione scolastica, che consenta loro di affrontare un progetto insieme.

Ma da questo scaturisce un altro tema. Vogliamo coinvolgere il pubblico, bene, ma come facciamo a tutelarci dagli interventi del pubblico? E richiamo un esempio che è venuto fuori dalla relazione. Quando si propone un cambio di destinazione d'uso, a volte la popolazione, invece di cogliere il buonsenso e l'utilità che può suscitare questo cambio, va a guardare il piccolo interesse privato, che però a volte cammina di pari passo, perché se non c'è il connubio tra privato e pubblico non si può evolvere in questo senso. Anche al riguardo, chiedo al Presidente Violante di riferirci la sua visione.

In conclusione, desidero ringraziarvi per questa bellissima esperienza che ci ha arricchito a livello cognitivo ed emotivo. Guardare tutti questi giovani impegnarsi e dedicare tanto tempo e tanta passione per la materia pubblica è stato davvero edificante. Questa, in definitiva, è la vera scommessa. E a chi sollevava dubbi sulla possibilità di rialzarci dico che, se questi sono i giovani amministratori, allora ci sono ottime possibilità che il nostro Paese si rialzi. *(Applausi)*

### *Luciano Violante*

Presidente di *italiadecide*

Alcuni di voi hanno ringraziato l'associazione *italiadecide*, e vi ringrazio, ma non dimenticate che senza il Consiglio regionale della Valle d'Aosta questa iniziativa non sarebbe mai stata realizzata. Quindi, siamo molto grati al Presidente Viérin e all'intero Consiglio regionale per queste tre giornate. *(Applausi)*

Cedo, quindi, la parola al Presidente Viérin.

### *Marco Viérin*

Presidente del Consiglio regionale

Vi ringrazio, anche a nome del Vicepresidente Rosset, che ha dovuto momentaneamente assentarsi, per questa possibilità che mi viene data.

Chi mi conosce, e qualcuno di voi mi conosce perché abita in Valle d'Aosta, sa che spesso i miei interventi, nonostante i buoni propositi, si dilungano eccessivamente. Pertanto, ho deciso di prendere alcuni appunti in modo da toccare gli aspetti più significativi che ritengo si debbano ricordare oggi e che possono essere presi come spunto da voi stessi.

Il primo tema che è emerso intanto è capire le ragioni degli altri. Io credo che sia importante partire da lì. È un termine che mi sembra che il Presidente Violante abbia utilizzato in apertura e che voglio ricordare oggi in chiusura in quanto lo reputo fondamentale. Per me perlomeno lo è, ma credo lo sia per chi ha la passione della politica.

Collego questo concetto ad un aspetto un po' più politico perché, se volete continuare in questo percorso che avete già iniziato, bisogna anche capire la terminologia. Proprio ieri ho seguito un servizio televisivo in cui il Presidente della Lombardia illustrava la proposta di dividere l'Italia in numerosi distretti federali, dove noi compariamo come regione o distretto Limone-Piemonte, o giù di lì. Ecco, questo la dice lunga sul capire le ragioni degli altri. La mia naturalmente è una provocazione, che comunque trovo giusto fare qui di fronte ai futuri amministratori del nostro Paese.

Il secondo tema importante è quello di usare termini comprensibili e fattibili, come emerso anche dalle precedenti relazioni dei gruppi di lavoro. I termini devono essere chiari a tutti. Inoltre, bisogna avere delle idee altrettanto chiare, perché senza idee non si va da nessuna parte.

Entrando nell'aspetto generale della questione, desidero sottolineare l'importanza della politica per tenere in piedi una democrazia, anche se ritengo che non debba e non possa essere solo la politica a tenere in piedi una democrazia.

Come ebbi modo di dire al Presidente Violante durante un incontro tenutosi a Roma, la casa della democrazia – mi piace definirla in questo modo – è sostenuta da almeno tre pilastri: gli eletti, che siamo noi, l'informazione e la giustizia. Se il cittadino dubita di questi tre pilastri la casa non rimane in piedi; è una casa destinata a crollare.

Ebbene, in questi ultimi dieci anni questi tre pilastri della democrazia abbiamo fatto di tutto fuorché di cercare di tenerli in piedi. Abbiamo vissuto solo scontri a tutti i livelli, tanto televisivi quanto giornalistici, e questo certamente non fa bene per chi vuole impegnarsi e desidera approfondire la propria passione per il futuro della democrazia.

Passo, invece, ai temi più sostanziali. Mi ha fatto piacere l'intervento del Ministro, che ho voluto ringraziare anche a nome di tutti voi, dal momento che ha toccato aspetti, che possono essere condivisi o meno, estremamente importanti. Uno di essi, richiamato anche nelle relazioni dei gruppi di lavoro, è il ruolo del governo del territorio, che è fondamentale in tutto. Come si è dimostrato che è fondamentale in tutto il ruolo dell'urbanistico, perché cade nel discorso delle scelte e determina effetti a cascata. È come quando si scrive un libro: una volta scritto il primo capitolo, automaticamente si scrivono gli altri sulla stessa falsariga.

Ringrazio il dottor Palanza per aver ricordato l'emozione del Forte di Bard (per noi un po' meno). Mi ha fatto piacere percepirlo da voi tramite le sue parole, dottor Palanza, perché è un progetto che, insieme al Presidente Violante, abbiamo voluto con forza in quanto non solo espressione urbanistica di un recupero, ma anche espressione della volontà di mantenere in vita un territorio e cercare di trasmettere non solo ai nostri giovani ma anche a tutti coloro che lo visitano, che arrivano non solo dall'Italia ma anche da Paesi europei ed extraeuropei, quale cuore pulsa in queste montagne.

Il governo del territorio, però, come ricordava il Ministro, parte dal ruolo delle piccole e medie imprese, quelle che hanno tenuto in piedi non solo la Valle d'Aosta, non solo le altre regioni e i nostri comuni, ma l'Italia stessa e anche gran parte dell'Europa. Quindi, è importante che a livello urbanistico – lo dico agli architetti – si capisca quel concetto che lanciavi venerdì, all'apertura dei nostri lavori: quando si compiono scelte urbanistiche, bisogna pensare anche a chi deve creare lavoro. Ma come si fa a creare lavoro? Lo si può fare quando si avvia un'attività o, soprattutto in questi periodi, quando si mette a norma la propria attività. Personalmente preferirei usare un'altra terminologia, come lo stesso Presidente Violante ricordava: sarebbe preferibile parlare di migliorare la propria attività piuttosto che mettere a norma; diversamente, tante persone che si dedicano al lavoro e offrono posti di lavoro rischiano di vedere obbligatoriamente come unica soluzione quella della chiusura della propria attività.

Altro tema importante riguarda il patto di stabilità, anch'esso toccato dai gruppi di lavoro, il che sta a significare che avete lavorato su argomenti concreti. Io credo che qui il termine "premiare" sia fondamentale. Questo non solo sul patto di stabilità, per rispettare il quale molti enti locali che hanno avanzi di amministrazione non possono utilizzarli mentre la gente aspetta soluzioni e interventi. Parlo dei dissesti idrogeologici, della sicurezza delle scuole, come di altri concetti molto importanti per tutta la popolazione, perché quelli sono aspetti che toccano tutti, non una fetta di popolazione o una categoria.

Parlo anche di quello che è stato fatto sul blocco delle assunzioni. Non si è premiato per niente chi ha amministrato con la massima attenzione e oculatezza. E lo viviamo nei comuni della Valle d'Aosta. Non intendo adesso citare i comuni virtuosi e quelli meno virtuosi, tuttavia non posso non menzionare il caso di comuni che avevano 30-40 dipendenti e che avrebbero funzionato ugualmente con 25-30, o di comuni che hanno ben operato con 15 dipendenti, che sono stati sempre attenti al costo del personale e che oggi, con il blocco delle assunzioni e contestualmente con il pensionamento di alcuni funzionari, si trovano con 11 dipendenti e non reggono al peso delle incombenze.

Anche in questo caso bisognerebbe sviluppare un ragionamento collegato ai chilometri quadrati del territorio, alla popolazione, ai chilometri di strade.

Si possono mettere tanti paletti per cercare di capire come fare. Certamente non il fatto di dire che quest'anno il rapporto è di uno a cinque, adesso passato a uno a sette, magari domani a uno a dieci, portando così al collasso amministrazioni che sono state realmente virtuose.

Con riferimento all'intervento della rappresentante di Microsoft, desidero intanto ringraziarla per aver voluto legare a questa nostra manifestazione questo progetto che offre nuove importanti opportunità ai nostri giovani. E al riguardo mi permetto di sottolineare un aspetto. Io ho vissuto in diretta il dramma dell'alluvione che si abbatté nel 2000 nel mio comune e che purtroppo causò sette vittime, e sono sempre stato convinto che, se ci fossimo affidati esclusivamente alla comunicazione internet o telefonica e avessimo trasmesso più conoscenza al territorio facendola entrare nella testa dalla gente, magari alcune di quelle vittime sarebbero ancora qui con noi.

Con questo che cosa voglio dire? Che io sono il primo – la regione Valle d'Aosta lo sta facendo da tempo – a voler digitalizzare tutto, a partire dagli archivi, perché tutti voi sapete il peso degli archivi presenti nelle pubbliche amministrazioni, e non solo per un problema di normativa, quindi ad esempio di tenuta antincendio – ne cito una per tutte –, ma soprattutto per consentire al dipendente o al politico di andare a cercare i dati. Lo stiamo facendo e siamo a buon punto.

Concordo, inoltre, con il fatto che gli uffici non si parlano tra di loro. È assolutamente necessario, anche tramite questa innovazione, riuscire a migliorare questo aspetto. Comunque, mi preme ricordare che nella popolazione esiste ancora una fascia di persone che con questi sistemi non dialoga. Ma soprattutto bisogna studiare il sistema per evitare che il cittadino lo acquisisca come un diritto acquisito in maniera assoluta e, quindi, possa accampare scuse per non essersi trasferito da una zona ad un'altra in caso di emergenza o per non aver versato l'imposta e via dicendo, dando la colpa al politico di turno o al dirigente per non avergli comunicato tramite cellulare o *personal computer* le sue incombenze.

Vi porto un esempio, che vuole essere una provocazione. In un incontro che ho tenuto con 300-400 persone, subito dopo l'alluvione, a chi pretendeva di avere il diritto di essere prontamente avvisato e di ricevere obbligatoriamente i soccorsi, ho detto solo che la prima cosa che deve fare la politica è quella di dire: caro cittadino, non dimenticare che hai una testa, non metterti sulle spalle il vaso di fiori che hai sulla finestra, cerca di far funzionare sempre la tua visione e il tuo bagaglio di esperienze per gestire la tua vita. Diversamente, un giorno saremo costretti a installare a ognuno, al momento della nascita, un *microchip* per avvisarlo che sta per piovere e che, quindi, deve prendere l'ombrello o che fa freddo, che c'è il rischio di gelate e che, quindi, può scivolare e farsi del male. Certo, personalmente sono a favore dell'innovazione e dell'utilizzo dell'informatica, però dobbiamo evitare di diventare degli automi. I muri digitali devono essere abbattuti, come sottolineava lo stesso Presidente Violante, bisogna assolutamente lavorare in tal senso, ma occorre fare attenzione affinché il nostro cervello non vada in *tilt*.

Sempre durante l'alluvione – resto convinto che i momenti di difficoltà uniscono – altra grossa cosa che è venuta alla luce è che noi per un giorno non abbiamo avuto comunicazioni, in quanto erano saltati tutti i ponti. Era rimasta in piedi soltanto qualche comunicazione satellitare. Ebbene, dobbiamo effettivamente capire l'importanza che la persona umana è un individuo, non un automa.

Ringrazio tutti perché anch'io, come gli altri colleghi e i funzionari qui presenti della regione Valle d'Aosta, ho imparato qualcosa. Non pensiate che non si impara anche a cinquanta, settanta o novant'anni. Si impara sempre qualcosa, a qualunque età. E questi momenti sono stati formativi non solo per voi ma anche per noi. Questa esperienza mi ha lasciato indubbiamente qualcosa di positivo.

In conclusione, desidero informarvi che la regione Valle d'Aosta curerà anche l'edizione 2015 della Scuola per la democrazia, nonostante nel nostro bilancio regionale sia stato tagliato il 40-45 per cento delle spese destinate alle attività del Consiglio regionale. Pertanto, ho già esplicitato al Presidente Violante che dovremo cominciare a lavorare già a partire da gennaio per definire il prossimo appuntamento, che spero si possa tenere a fine settembre, in quanto ritengo sia un momento più logico rispetto alla fine dell'anno.

Ho lanciato qualche provocazione, però credo che il ruolo della politica sia anche questo. Se la politica arrivasse a evitare di parlare di certi aspetti, significherebbe che noi non stiamo più esercitando il nostro ruolo.

Grazie ancora e buon ritorno a casa. *(Applausi)*

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

La ringrazio, Presidente Viérin. Ha detto cose molto sagge.

Richiamo l'attenzione su un punto in particolare. Lei ha detto che a cinquant'anni si può imparare qualcosa. Io ne ho più di settanta...

### *Marco Viérin*

Presidente del Consiglio regionale

Anche a novant'anni.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Sono intimamente convinto che, quando si smette di imparare, si smette di vivere. *(Applausi)*

Se guardate avanti, notate che le persone che smettono di vivere sono quelle che rifiutano di imparare. Invece, imparare ti fa sentire nella vita, ti fa essere nella vita.

La ringrazio, Presidente Viérin, per aver espresso un concetto così importante.

Do ora la parola al Presidente Freyrie.

## **Pianificazione territoriale e rinnovo urbano nell'era della Grande Recessione**

### *Leopoldo Freyrie*

Presidente Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori

Rivolgo intanto i miei ringraziamenti a chi mi ha invitato e al Presidente Violante. Sono molto onorato. È un grande piacere essere qui e soprattutto parlare a voi. Condivido le considerazioni espresse in ultimo dal vostro collega del terzo gruppo: siete la speranza di questo Paese. Tant'è che la domanda che ieri è stata rivolta al Ministro Lupi adesso io la vorrei porre a voi, perché siete voi che avete in mano il futuro.

Non vi annoio con l'intervento che credo abbiate trovato negli atti e provo a ritornare su alcuni elementi che sono emersi dalle vostre discussioni e dagli interventi un po' di tutti e che si incrociano per cercare di metterli a posto dal punto di vista di un architetto.

Innanzitutto, l'elemento fondamentale per uscire da questo momento di decrescita molto infelice è la questione del progetto. Quando in un Paese, in una società, in un sistema politico si verificano gli eventi di cui si è dibattuto in questi giorni (eccesso di burocrazia, legislazione complessa, scandali, diffidenza nella politica), vuol dire che questo Paese è arrivato a un punto molto basso della sua evoluzione. Quando c'è un eccesso di burocrazia, storicamente si misura la fine, il declino, le premesse dell'esplosione o dell'implosione di un sistema politico. Paolo Mieli, mi pare, faceva l'esempio tipico della Russia zarista, ma ne potremmo citare tanti altri. Questo accade perché non c'è più quello che Henri-Louis Bergson chiamava *élan vital*. Non c'è più una spinta, non c'è più un progetto.

Se si è giunti al punto in cui non si riesce più a gestire i propri territori per un eccesso di legislazione, un eccesso di burocrazia, una competizione deleteria fra i diversi organi della pubblica amministrazione, è perché non si sa che cosa si vuole fare. Manca il progetto. Non perché i progetti sono tanti, ma perché i progetti non ci sono. E questo ha rallentato fino a fermare il sistema politico e ha frenato fino a bloccare il sistema di amministrazione dei territori e dei rapporti con i cittadini.

Badate, ciò che è emerso spesso dai vostri interventi, vale a dire la questione della condivisione con i cittadini delle attività della pubblica amministrazione, non ci sarà se si predispone una buona norma sul *débat public*. Ci sarà se abbiamo dei progetti da condividere con i cittadini.

Abbiamo in Italia in questo momento molto chiaro un progetto di gestione del territorio italiano? Siamo sicuri di averlo? È stato condiviso con gli italiani? È stato condiviso fra le forze politiche? È stato condiviso? No. Diciamolo con grande franchezza. In questi ultimi 3-4 anni è emersa in modo piuttosto disordinato una serie di esigenze, sono stati affermati da alcune persone un po' più illuminate alcuni elementi che compongono il progetto, ma questa condivisione del progetto non c'è. E questo succede in un momento di gravissima crisi economica, di assenza di risorse da investire, di problemi climatici molto seri, che portano conseguenze, ahimè, molto evidenti, e di cambiamento politico in atto, per cui si trovano iscritti all'ordine del giorno punti quali la riforma del Titolo V, la legge urbanistica, il codice degli appalti, il testo unico per l'edilizia, il nuovo regolamento edilizio e via elencando.

Mario Cucinella, un bravissimo architetto e un mio caro amico, tempo fa mi ha raccontato un aneddoto davvero significativo. In occasione della presentazione di un suo progetto alcuni funzionari di una municipalità di Roma gli hanno chiesto di spostare l'ubicazione del parcheggio che aveva prospettato sulla carta perché lì ci sono degli edifici. Allora, lui ha fatto gentilmente notare che quegli edifici erano stati demoliti da anni, mostrando loro anche le foto che aveva scattato a testimonianza delle sue parole. Ma questi funzionari gli hanno risposto che comunque lo doveva spostare perché la carta è norma. E lui allora ha proposto di cambiare la carta. Di tutta risposta gli è stato detto che cambiare la carta è impossibile, perché bisognerebbe convocare una conferenza di servizi e comunque passerebbero anni e anni. Quindi, avrebbe fatto certamente prima lui a spostare il parcheggio a una distanza di quindici metri da quegli edifici, che in effetti non esistono più, che loro a modificare la carta.

Questo è un esempio plastico della condizione attuale, e con questa dobbiamo misurarci; diversamente, parliamo di un mondo che non c'è. Del resto, la trasformazione che qui si auspica con proposte, idee e progetti è molto lunga, in quanto si tratta di una trasformazione culturale profonda. Non è una trasformazione che si ottiene per decreto-legge, appunto perché occorre ricostruire – ed è molto importante il lavoro che ha annunciato il Presidente Violante – la credibilità della pubblica amministrazione. E questo lo si ottiene nel momento in cui la pubblica amministrazione, in tutti i suoi rappresentanti, riesce a fornire le risposte necessarie.

Torniamo, però, al progetto. La carta non è sempre norma e non servono sempre le leggi per fare le cose. Servono innanzitutto le politiche, e le politiche servono a mirare a un progetto. Poi in un Paese virtuoso le norme, una volta verificata la condivisione del progetto, diventano strumenti per raggiungere quegli obiettivi politici.

Il progetto in Italia ho detto un po' provocatoriamente che non sappiamo qual è. Ma in realtà lo sappiamo. Dobbiamo essere capaci di descriverlo con precisione, ma sappiamo quello che dobbiamo fare. Innanzitutto, dobbiamo rigenerare i territori italiani. Inoltre, dobbiamo progressivamente portare a zero il consumo del suolo, perché non possiamo più permetterci, non solo dal punto di vista ambientale ma anche dal punto di vista economico, di consumare suolo. Ogni villetta costruita fuori porta fa sì che per i prossimi secoli dovremo mantenere quella strada, quella fognatura, quella linea elettrica. Non ce lo possiamo più permettere.

Ancora, dobbiamo liberare le energie delle aree urbanizzate, fatto il cerchio rosso o verde intorno ad esse. Se fuori non consumo suolo, la città deve liberare le sue energie. E questo vuol dire un

approccio completamente diverso ai problemi della città, che rappresenta un progetto integrato, una visione integrata, perché ognuno degli elementi della città è interdipendente e la città italiana, grande, media, piccola o piccolissima, ha una montagna di guai, dal momento che è costituita da un patrimonio edilizio che sta andando a fine vita, di cui la stragrande maggioranza è stato costruito prima delle norme antisismiche, perché ci sono milioni di persone che vivono in zone a grave rischio idrogeologico, perché si consuma una quantità di energia che vale circa venticinque miliardi all'anno, che è una signora manovra economica annuale, e perché i vostri cittadini molto arrabbiati per la TASI (si chiama così adesso) spendono mediamente 3-4 volte di più in energia sprecata di quello che spendono per la TASI.

Un cittadino romano che vive in una zona media romana e in un edificio degli anni Sessanta butta dalla finestra 1.300-1.400 euro all'anno, tutti i santi anni, in energia che esce dai muri e se ne va. Questo ci riporta ai temi dell'informazione, ma allora perché nessuno lo dice? Quello stesso cittadino romano spende circa 700 euro di TASI. La vera tassa che pagano gli italiani sulla casa è l'energia buttata via.

Questo elemento determina a cascata una serie di implicazione sui costi della sanità per le malattie che vengono dalle polveri sottili e dalla CO2 presenti in atmosfera, sulla politica energetica nazionale, sul fatto che dipendiamo dalle bizze di Putin e via dicendo. Però, questo è un esempio di come sia necessario sulla città avere politiche e progetti integrati.

Potrei fare l'esempio dei rifiuti urbani. Ci sono quartieri in Europa dove i rifiuti vengono differenziati automaticamente e attraverso condotte ad aria compressa conferiti direttamente nelle relative discariche. Pensate l'impatto economico di non avere più la raccolta dei rifiuti urbani fatta con mezzi meccanici e con personale, raccolta sulla cui suddivisione, una volta che arriva in discarica, ci sarebbe molto da dire.

Questo progetto, sempre in un Paese ideale, dovrebbe avere una politica nazionale che poi scende sui territori. Così sarà, speriamo. Al momento non è ancora così. Comincia a contaminare – l'abbiamo visto nel decreto "sblocca Italia" – singole norme, singole politiche, ma con tutti quei difetti a monte che abbiamo, ovverosia ministeri che non si parlano, la divisione per competenze, che poi è la stessa che avete nei comuni, per cui il vostro assessore all'ambiente probabilmente non parla con quello all'urbanistica, ragion per cui non riesce a concretizzarsi in una vera politica nazionale.

Lo stesso tipo di approccio è sulla questione urbanistica. Adesso ovviamente desterò i dubbi dei bravissimi giuristi qui presenti, ma personalmente penso che un piano strategico andrebbe fatto sulle Alpi, non in Valle d'Aosta, in Trentino-Alto Adige o in Lombardia, perché bisogna ripartire dalle cose. Allora, la prima delle cose è la geografia. Non è pensabile un piano urbanistico in Emilia-Romagna diverso da quello delle Marche, dal momento che la costa adriatica deve essere presa tutta insieme, così come bisogna prendere insieme la Pianura Padana.

La geografia, che praticamente è stata abolita dalle scuole di questo Paese come insegnamento, è invece il fondamento non solo per l'urbanistica ma anche per la storia, per l'economia, per la filosofia e via elencando.

Dobbiamo essere capaci di avere una visione diversa che riparta dalle cose, nel grande come nel piccolo. Renzo Piano, che proprio l'altro ieri ha presentato a Roma i risultati del suo bellissimo gruppo di lavoro G124, ha realizzato tre bellissimi microprogetti a costo zero che hanno, come lui stesso ama ripetere, acceso le scintille in queste tre periferie. Ha identificato tre periferie molto problematiche. Ma la prima cosa che ha fatto è trovare le scintille che lì erano già presenti, vale a dire la piccola associazione, la parrocchia, la squadra di rugby che non ha il campo. Poi ha messo tutte queste cose insieme e con quelle ha costruito un piccolissimo progetto di agopuntura urbana che, però, ha indotto e indurrà a un cambio di paradigma.

Pertanto, quel cavalcavia abbandonato, ad esempio, risultato di un'opera pubblica incompiuta a Roma, che si chiama Viadotto dei Presidenti, di cui io francamente non conoscevo l'esistenza, è diventato un luogo dove vanno a giocare i bambini. Costo praticamente uguale a zero.

Che cosa ci insegnano queste cose? Che la prima cosa, quella fondamentale, è il progetto, inteso come progetto politico, progetto condiviso e, naturalmente, progetto d'architettura.

Se questa è la condizione degli appalti pubblici in Italia è perché si è distrutto il progetto. Il progetto è sempre accompagnato, anche nei vostri atti, da una parola: onere del progetto. Come l'onere del progetto? Il progetto è tutto. Chiedete alla Microsoft. Essa non esisterebbe, se non ci fosse stato un progetto all'inizio. Come dice Mariana Mazzucato, quando spiega come lo Stato americano ha investito sul progetto per cui oggi esistono grandi *player* internazionali come Microsoft o come Apple, il progetto è tutto. Del resto, il termine "progetto" deriva dal vocabolo francese *projeter*, ovvero proiezione. È la visione del futuro. Se noi non siamo capaci di guardare il futuro, noi rimarremo un Paese immobile.

Tre giorni fa, dal nostro centro ricerche mi sono fatto consegnare un ultimo estratto relativo agli ultimi bandi di gara per la progettazione, con i relativi tempi concessi ai progettisti, e vi confesso che è emerso un quadro desolante. L'Asl di Reggio Calabria ha appena bandito per 199.000 euro – è importante restare al di sotto di 200.000 euro per rispettare la soglia comunitaria –, per cui a naso si sta parlando di un'opera da 10 milioni di euro, una gara per ristrutturare la palazzina dell'ospedale di Reggio Calabria, chiedendo peraltro lo sconto anche sui tempi: per il progetto preliminare è stato fissato il termine temporale di quindici giorni e per quello definitivo di quarantacinque.

Il problema, di cui parlava anche il Presidente Violante, non è costituito dalle bustarelle che sugli appalti pubblici passano. Invero, passano dai tempi di Giulio Cesare. È noto, infatti, che Giulio Cesare ha costruito la sua fortuna come edile attraverso gli appalti pubblici a Roma, per cui si è costruito un sistema clientelare che poi gli ha permesso di diventare Giulio Cesare. Ma quella è la parte delinquenziale.

Il vero problema è la normalità. Nel momento in cui si concedono quindici giorni per predisporre un progetto preliminare e quarantacinque per quello definitivo, chiedendo di scontarli in fase di gara, si sono poste le basi di un appalto pubblico disastroso. Quello, infatti, sarà un pessimo progetto, che comporterà varianti di prezzo e varianti di tempo e implicherà la realizzazione di un'opera indecente. Quei poveri cittadini che si recheranno in quella palazzina si troveranno in un luogo orribile.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Scusami, concedimi di aggiungere una considerazione al riguardo. Quando il progetto è fatto male, si perde più tempo.

### *Leopoldo Freyrie*

Presidente Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori

Assolutamente.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

D'altronde, l'idea dell'amministratore che, operando in questo modo, si fa prima non corrisponde al vero, dal momento che tutto il tempo che si è recuperato lo si perde poi in contestazioni.

### *Leopoldo Freyrie*

Presidente Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori

È esattamente così.

Come vedete, giriamo sempre intorno allo stesso problema, che poi si declina in piani regolatori che non partono dalle cose, ma partono dalle norme, per cui sono indifferenti alla realtà delle città.

La questione delle destinazioni d'uso è l'esempio plastico. Voi sapete perché esistono le destinazioni

d'uso? Perché negli Stati Uniti, alla fine dell'Ottocento, viene adottata la zoning law per portare le lavanderie fuori dai centri abitati, in quanto puzzavano tremendamente. Su quella norma poi si è costruita, anche con molte ragioni, la disciplina urbanistica, ma che è vie più diventata indifferente alla dinamica delle città.

Le città, come dice Baudelaire, cambiano molto più velocemente del cuore di una persona. In questo momento in Italia se io, che grazie alla Microsoft opero in un regime di *home office*, decido che il mio appartamento diventa il mio studio professionale, devo chiedere un'autorizzazione. Questo è l'esempio minuto di un'idea che si possa governare attraverso le destinazioni d'uso l'economia delle città. Max Weber rabbrivirebbe a sentire una cosa del genere. È una follia.

È evidente che occorre governare le destinazioni d'uso delle città, perché ci sono attività che non possono stare all'interno delle città stese, oppure devono essere confinate, oppure devono essere limitate. Napoleone con i cimiteri questo ha fatto. Pensiamo alle attività industriali, a quelle rumorose o ancora a quelle che generano forme di inquinamento.

L'idea, tuttavia, che si possa decidere con precisione e si riesca a governare la vita economica e sociale delle città attraverso le destinazioni d'uso – e lo afferma una persona di sinistra – è un'idea sovietica, che ha fallito drammaticamente e che ha creato le condizioni per un abusivismo diffuso, che non è quello dei 500.000 edifici abusivi esistenti in Italia, ma quello dei permessi furbetti in cui si dichiara di utilizzare quel luogo in un modo e poi in realtà lo si usa in un altro.

Il tema, quindi, è far sì che le norme siano adeguate a un progetto che le comunità si danno e che tale progetto sia strettamente relazionato allo stato reale delle cose e, naturalmente, alle condizioni economiche. Questo è il quadro.

La sfida del regolamento edilizio, che è solo la prima delle sfide – per un anno ci siamo incaponiti su questo obiettivo e alla fine ci siamo riusciti, anche se ora bisogna scriverlo –, non è per uniformare tutta l'Italia a una stessa regola, perché è evidente che ad Aosta non si può costruire come a Lampedusa, anche perché a Lampedusa il 90 per cento dell'edificazione è abusiva.

Alcune regole base del buon costruire sono le stesse, se vengono interpretate come prestazioni e non come prescrizioni. Nelle leggi italiane, ancora oggi, ci sono norme che definiscono fino a che altezza si devono fare le piastrelle in bagno. Cose che evidentemente non stanno né in cielo né in terra. Nomenclatura uguale per tutti, regole sul calcolo delle superfici e dei volumi uguali per tutti, perché in questo momento i diritti degli italiani sono difformi. Del resto, a Milano io calcolo il volume su uno standard di altezza di 3,30 metri, indipendentemente che sia reale o meno, mentre cosa diversa avviene in altri comuni. Quindi, evidentemente il volume che calcolo a Milano è diverso da quello che stimo altrove. Questo, naturalmente, determina implicazioni economiche non indifferenti.

Anche con riferimento alle prestazioni, è il progetto che conta. Bisogna intervenire affinché i regolamenti edilizi contengano quegli elementi che fanno sì che nei prossimi trent'anni si riesca a rigenerare il patrimonio edilizio italiano, per esempio, perché smetta di buttare via questi venticinque miliardi di euro di energie all'anno, che sia messo ragionevolmente in sicurezza dal punto di vista sismico, senza aspettare quattro anni che il Consiglio superiore dei lavori pubblici emani le norme tecniche. Quattro anni. In quattro anni la nostra astronauta è andata avanti e indietro ed ha alloggiato nel satellite per ben otto volte. Lo stesso dicasi per il riuso dell'edificato, il che vuol dire demolizione e costruzione, ristrutturazione e riuso con pochissime opere.

So che voi avete a disposizione alcuni beni demaniali, che oggi rappresentano per voi un'enorme difficoltà in quanto non avete soldi da investire. Vi invito, allora, a studiarvi le esperienze che sono state realizzate in Europa, in particolare quella di La Friche a Marsiglia, dove con pochissimo denaro un'enorme industria abbandonata è diventata il nuovo centro della città. Ci stanno dentro centinaia di associazioni che si sono fatte carico della manutenzione. Pertanto, questo cancro nel bel mezzo della città di Marsiglia è diventato un luogo dove passano circa 50.000 persone all'anno.

Evidentemente Verbania non è Marsiglia, però voi in genere non uscite dagli schemi normali. Non ci sono modelli precostituiti per la rigenerazione urbana, ma esiste una varietà di opportunità e di possibilità. Nel decreto "sblocca Italia" c'è un articolino poco praticato, ma molto importante, l'articolo 24, dove non c'è, ahinoi, denaro – ho provato a farcelo mettere, ma naturalmente ho fallito

–, che stabilisce che associazioni di cittadini o gruppi possono farsi carico degli spazi pubblici. Fortunatamente, prima che venisse approvata quella norma, con l'aiuto anche del ministero dei lavori pubblici e di Ermete Realacci, sono riusciti a far inserire in quell'articolo la parola "riuso".

Tutte queste mie considerazioni, in conclusione, richiamano un concetto molto chiaro. Non si cambia l'Italia senza i cittadini, non si amministrano le città, non basta il voto. Non è che uno vota e poi finisce lì. Lo ribadiva poc'anzi anche lo stesso Presidente Violante. Noi dobbiamo attivare le forze attive, quelle che ci sono, quelle che esistono, che sono gli ordini professionali, il mondo dell'associazionismo, che hanno un'enorme carica di cambiamento possibile, se sfruttati adeguatamente.

Gli ordini degli architetti italiani sono in grado di offrire formazione ai vostri tecnici comunali. Noi abbiamo una piattaforma che gestisce centinaia di corsi formativi, in *streaming*, sincroni, asincroni, su tutti i modelli esistenti della digitalizzazione, in cui addirittura è sufficiente passare la tessera sanitaria per incassare i propri crediti formativi. Corsi di altissimo livello, tutti disponibili. Non abbiamo nessun problema a chiudere un accordo con ANCI e mettere a disposizione i nostri esperti. Sono corsi di formazione quasi tutti gratuiti. Solo alcuni di essi hanno un costo, che peraltro è bassissimo.

Gli ordini professionali, allo stesso modo, possono assolutamente aiutare questi interventi sul territorio, favorendo il collegamento tra voi e il mondo della progettazione, ma anche con i cittadini.

Chiudo il mio intervento avanzando una proposta politica, che ho prospettato più volte nella mia veste di Presidente del Consiglio nazionale e che intendo riportare anche qui.

Poiché la rigenerazione urbana io non credo che riusciremo a breve ad attuarla attraverso strumenti normativi, ma è urgente e soprattutto credo che prima vengano le politiche e poi le leggi, sarebbe interessante guardare alle esperienze maturate in Europa, dove sussistono modelli molto diversi. Ad esempio, in Inghilterra desiste l'Atlas Group e in Francia l'ANRU, agenzie nazionali di rigenerazione urbana che svolgono l'attività di facilitatori dei soggetti locali su interventi di rigenerazione urbana, aiutandoli a trovare le risorse, ad accedere ai fondi comunitari, a individuare le competenze giuste. Il modello francese è molto statalista: è una grossa organizzazione che dispone di ingenti risorse. Ad esempio, essa è intervenuta, come ricordava ieri il Presidente Buzzetti, su 400 quartieri francesi. Il gruppo inglese, invece, è tipicamente anglosassone, costituito da un notevole numero di esperti che girano per l'Inghilterra.

Non importa che sia una o l'altra la via di mezzo, però è fondamentale che ci sia per rispondere alle vostre esigenze. Il comune di Verbania deve avere la possibilità di accedere all'*expertise* di una piccola e non costosa agenzia di rigenerazione urbana che gli offra tutti quegli strumenti che Verbania non è in grado di avere. Essa non predispone il progetto, ma verifica la possibilità concreta di realizzare un certo progetto, come si può accedere ai fondi comunitari, se ci sono fondi giacenti nei ministeri su quella puntuale cosa, e magari lo aiuta anche sul *débat public*.

Questa è un'agenzia semplice. Lo ripeto, non occorrono grandi risorse. È fondamentale, però, che gli amministratori siano capaci di interloquire, ahimè, con tutti i ministeri, con le regioni e con tutti quei soggetti che sono coinvolti. Da tempo ormai noi abbiamo dato la nostra disponibilità, come anche tanti altri *stakeholder*. Credo sia un modo semplice, senza bisogno di norme, per attivare processi virtuosi.

Un'ultimissima informazione. Se, come spero, per non fare come l'Asl di Reggio Calabria, volete bandire concorsi di architettura, sappiate che abbiamo messo a disposizione una piattaforma informatica che permette di realizzare i concorsi in tempi molto brevi. Sono assolutamente a prova di trasparenza e anche di errori che commettono i candidati o i responsabili unici del procedimento. Tale piattaforma è già stata testata su tre concorsi importanti del comune di Milano, realizzati dall'ordine di Milano insieme al comune di Milano. La stiamo mettendo a disposizione dell'ANCI, è tutto *on-line* ed è a costo zero. In quattro mesi voi potete decidere non chi è l'architetto che ha quel *curriculum* o quel fatturato, ma qual è il progetto migliore, condividendolo con i cittadini. (*Applausi*)

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Questa conclusione sulle questioni specifiche e concrete che avete posto è stata illuminante.

Prima di passare alle vostre domande e alle risposte, desidero aggiungere una breve considerazione, che richiama un concetto davvero interessante espresso ieri dal Presidente Louvin. Bisogna pensare non solo a chi ha deciso di costruire la Grande Muraglia ma anche a chi l'ha realizzata materialmente.

Ringrazio, quindi, innanzitutto Ronny Borbey per la sua collaborazione, Giuliana Chiari, che è una colonna di questo tipo di iniziative, Sonia Grieco, Myriam Cretier, Morena Oggiano, Danila Aprea e Anna Carone, che lavorano ormai da tempo attorno a questo progetto. (*Applausi*) Li ringrazio tutti perché senza il loro lavoro non saremo riusciti ad attuare la decisione.

Prima di cedervi la parola, vorrei rispondere ad una questione posta dall'assessore Siniscalco. Noi apriamo ai cittadini, però come ci difendiamo da quello che succede dopo? Ebbene, personalmente sono convinto che ai cittadini bisogna dire la verità, altrimenti vi rovinate con le vostre stesse mani, in quanto la bugia penalizza chi la dice.

È un'illusione che esiste in politica pensare che nascondendo o mentendo al pubblico si possa andare avanti. Non è così. Prima o dopo le cose esplodono, e lo fanno con un processo che travolge tutto, anche il buon nome. Pertanto, innanzitutto bisogna dire le cose come stanno. Anche spiegare che, se si vuole realizzare un certo tipo di intervento, probabilmente ci saranno alcuni che si avvantaggeranno. È un vantaggio legittimo? Nel bilanciamento vale la pena di procedere con questo intervento o no? Questo è il problema.

Esiste un secondo aspetto strettamente collegato a questo. Io credo che la politica sia connotata dall'etica della persuasione permanente, non dall'etica dell'imposizione. Accade spesso, però, che la politica a un certo punto faccia leva sull'etica dell'imposizione, in quanto ritiene che sia quella che in definitiva risolve le problematiche. Io sono la politica, mi avete votato e ho deciso così. È un atteggiamento profondamente sbagliato, in quanto questo determina inevitabilmente una rottura tra il cittadino e la politica, che recuperare è difficilissimo.

La storia del progetto preliminare da presentare in quindici giorni è una stupidaggine, perché così facendo si realizza inevitabilmente un pessimo progetto. Meglio concedere venti giorni in più e dedicare un intervento quartiere per quartiere per illustrare e chiarire il progetto alla comunità, piuttosto che pensare di aver fatto la comunicazione in cui si spiega quanto è bello il progetto e chiudere lì la cosa.

Io utilizzo l'espressione "etica della persuasione permanente", dal momento che è un processo che va continuamente costruito. Persuadere non significa solo convincere l'altro, ma anche se stessi, perché se l'obiezione è giusta va raccolta. Anzi, se mi permettete una tecnica dialettica, la prima cosa che bisogna fare è trovare chi ha ragione e riconoscerne la ragione. Se voi cominciate così, già distendete il clima. Del resto, spesse volte capita di assistere al politico che non ha il coraggio di dire che una persona ha ragione e, anzi, sostiene che sono state dette un mucchio di sciocchezze. Questo atteggiamento inevitabilmente crea un muro tra il politico e quella persona.

Anche in un dibattito pubblico o in consiglio comunale, se chi interviene con responsabilità lo fa affermando cose giuste, bisogna dargliene atto. Io stesso, quando mi chiedono di intervenire in Parlamento, comincio il mio discorso dando ragione a qualcuno, se ce l'ha naturalmente. Questo atteggiamento rende più fluido il ragionamento e abbatte quel muro che fin troppo spesso si alza in un dibattito pubblico. Non dico che è semplice, ma sono tecniche che appartengono all'etica della persuasione permanente. Se in un consiglio comunale, anche se si ha ragione, si impone la propria ragione, si passa immediatamente su un terreno più scivoloso e più difficile da gestire.

Non dimentichiamo che poi c'è anche la responsabilità dei cittadini. Bisogna lentamente cominciare a introdurre questo concetto. Il cittadino non è un mero spettatore di quello che accade e che, se gli cade una pietra sul piede o inciampa in un sanpietrino, immediatamente cita l'amministrazione per danni. Insomma, si vive responsabilmente in una società.

È profondamente sbagliato pensare che non esistano rischi in una società contemporanea. I rischi sono sempre esistiti. Oggi abbiamo trovato il modo per scaricarli sul pubblico.

Certo, a volte esiste questa responsabilità e naturalmente deve essere denunciata, ma poi il cittadino deve stare attento. Se il rischio è imprevedibile, lo capisco; se, invece, scivola sull'asfalto bagnato è diverso, in quanto tutti sanno che sull'asfalto, quando è umido, si può perdere l'equilibrio. È inutile, quindi, attivare un meccanismo di responsabilità intorno a sciocchezze di questo genere.

La cittadinanza non è una passività, ma questo concetto deve essere ben espresso prima che accada qualcosa e deve essere ben precisato come linea politica. Come il governo non è passività, così la cittadinanza non è passività.

Mi piace citare in ogni occasione un bellissimo passo dei *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio* scritto da Machiavelli: le leggi sono necessarie, ma le leggi senza i buoni costumi non servono a nulla; quando ci sono i buoni costumi, le leggi non sono necessarie. Molto spesso la legge che cosa fa? Tende a sopperire a una mancanza di comportamenti civili. Però, spingere verso i comportamenti civili alleggerisce anche il peso complessivo. D'altronde, la legge quando è fatta per ovviare alla mancanza dei comportamenti civili non è che li crea. Genera, semmai, un modello astratto che poi non c'entra.

Questo problema dei buoni costumi – usando un'espressione un po' desueta –, dei comportamenti civili è fondamentale nella gestione politica. Si parla di processi di civilizzazione dei Paesi, argomento tanto caro agli studiosi. Che cosa vuol dire? Significa passare da una visione conflittuale a una visione in cui ciascuno sta al suo posto, ma c'è una cooperazione perché si punta a stare meglio tutti.

Non parlo di bene comune o di interesse generale, concetti che appartengono a categorie troppo sfruttate, ma dico semplicemente che dobbiamo cercare di stare meglio. E cercare di stare meglio insieme vuol dire anche avere un rapporto dialettico. Questo fa parte di quel processo, a cui ho accennato prima, di rilegittimazione del pubblico.

Un potere amministrativo si deve caratterizzare anche per sollecitare processi di civilizzazione, pur usando le scintille, come si diceva prima. In tutte le comunità ci sono aspetti che vanno visti e letti, e quelli sono gli aspetti su cui fare leva per ribaltare il meccanismo, per costruire meglio.

Ritengo, inoltre, sia estremamente importante puntare a premiare, non a punire. E stiamo lavorando attorno a ipotesi di questo genere, che lanceremo alla presentazione del rapporto 2015 sulla semplificazione, dove si parla proprio di *white list* delle buone pubbliche amministrazioni. Questo perché dobbiamo far emergere quello che di buono c'è nel pubblico. Allora bisogna cominciare, attraverso il lavoro che stiamo organizzando, a identificare le buone amministrazioni, lasciando le valutazioni a cittadini, associazioni e imprese per cominciare a tirar fuori questi dati e sollecitare comportamenti visibili. Ci sono tante buone amministrazioni di cui si ignora l'esistenza.

Conosco un piccolo comune del Mezzogiorno, Mercato San Severino, che svolge già da anni un'ottima raccolta dei rifiuti, politica sulla quale peraltro si è registrata anche una continuità nell'amministrazione, che è un dato fondamentale per ben amministrare, che lavora molto bene, ma nessuno lo sa. Certo, non è facile conoscere tutto, ma proprio per questo attraverso il meccanismo delle *white list* vogliamo far emergere comportamenti e scelte virtuose delle amministrazioni, sia statali, che regionali e comunali, per cominciare a mettere a fuoco le cose che funzionano, anche perché la cosa che funziona può essere un modello per le altre amministrazioni. Può anche fungere da modello di convincimento per coloro che magari intendono opporsi ad alcune scelte.

Cedo adesso la parola a voi. (*Applausi*)

## Emanuele Locci

Consigliere del Comune di Alessandria

Vorrei fare una riflessione legata alla gestione delle trasformazioni urbane, perché è un tema che mi è sempre interessato in quanto ho sempre creduto che fosse necessario includere nel processo decisionale i cittadini. Purtroppo c'è una difficoltà a spiegare questo concetto ad altri e spesso si pensa che far partecipare i cittadini sia semplicemente informarli prima della posa della prima

pietra. Ma, ovviamente, questo non significa affatto includere nel processo decisionale, e da qua poi nascono tutti i problemi.

Non solo in una città come la mia ma anche, penso, nei piccoli comuni ci si confronta con l'area industriale da recuperare piuttosto che con la caserma dismessa, per cui ci sono trasformazioni urbane che devono essere gestite e condivise con i cittadini. Per questa ragione ho cercato nel mio comune di promuovere queste pratiche, partendo però da un'indagine.

Ho avuto l'opportunità di condurre una piccola ricerca con l'Istituto universitario di architettura di Venezia – l'ho fatta da sociologo – per indagare sulla cultura partecipazionista dei politici della mia città, dei dirigenti e dei funzionari del comune di Alessandria e dei cittadini. Ebbene, ho riscontrato che in particolare i politici e i cittadini non avevano la conoscenza degli strumenti che esistono di urbanistica partecipata o, comunque, di pianificazione delle trasformazioni con l'inclusione dei cittadini e che i tecnici, laddove erano anche conosciuti questi strumenti, ritenevano semplicemente di ignorarli in quanto non attuabili in un contesto come il nostro.

Penso, quindi, che occorra intervenire proprio a livello di cultura partecipazionista e proprio per questa ragione ho inteso promuovere l'istituzione di un *urban center*, che può rappresentare uno strumento utile in un contesto come il mio. Ovviamente, questa mia proposta è stata bollata da tutte le parti come inutile e quindi bocciata, però io vado avanti in questa battaglia.

Credo, però, che anche dal punto di vista legislativo si possa intervenire, come si diceva l'altro ieri, non individuando norme che obbligano a intraprendere processi di questo tipo o a utilizzare strumenti di pianificazione partecipata e di urbanistica partecipata, ma introducendo meccanismi premianti per far sì che i processi di apprendimento si autoalimentino. Ad esempio, si potrebbero obbligare le amministrazioni che vogliono accedere ai fondi messi a disposizione ad attivare alcuni tipi di processi, obbligandole in questo modo a vagliare l'esistenza di questi strumenti, tra i quali cito il *planning for real*. In Italia, ma soprattutto all'estero, esistono anche agenzie che sono in grado di fornire supporto in tal senso alle amministrazioni.

Questa, dunque, è la riflessione che desidero porre alla vostra attenzione: cerchiamo di promuovere meccanismi che favoriscano l'avvio di pratiche di questa natura, piuttosto che porre vincoli legislativi. Grazie.

## Stefano Ambrosini

Consigliere del Comune di Gardone Riviera

Mi ha molto interessato la presentazione del Presidente Freyrie sulla questione della formazione eseguita dagli ordini. A seguito dell'esperienza personale che ho maturato con il mio ufficio tecnico, ma anche con quelli dell'unione, ho potuto verificare una totale disaffezione all'aggiornamento e alle nuove pratiche e l'assenza totale nella pianificazione dei servizi.

Durante quest'anno sono un po' impazzito in quanto, dopo aver rinunciato alla mia attività lavorativa – ho fatto per dieci anni il consulente informatico e il docente negli istituti superiori – per passare a fare quello che mi piace, ovvero dedicarmi alla gestione dei rifiuti, per conto del mio comune ma anche di altri soggetti, ho potuto appurare che mancava totalmente il livello collaborativo fra i vari enti. Già tra comune, gestore, provincia, osservatorio rifiuti e regione non c'era, anche nel personale tecnico all'interno delle istituzioni, quella competenza e quella voglia di collaborare per arrivare a una pianificazione condivisa.

Brescia, che viene osannata da tutti come un modello di gestione virtuosa, è l'unico capoluogo di provincia su dodici che adotta ancora il sistema dei cassonetti. Ma questo perché accade? Perché secondo gli amministratori del comune capoluogo la città non è stata progettata con le pertinenze interne per i carrellati da 240 litri, come avviene ad esempio a Milano o a Bergamo.

Per chi non lo sapesse, nel 1992 c'è stata un'emergenza rifiuti a Milano che quella verificatasi a Napoli in confronto era uno scherzetto. L'unica differenza è che è stata gestita in maniera un po' più ordinata. Dopodiché, nel 1993 a Milano è partita la raccolta porta a porta. Questo esempio sta, appunto, a dimostrare l'importanza che riveste la pianificazione.

Fino al 2010 nell'ambito territoriale del Lago di Garda, quello a cui appartiene il mio comune, non si è mai predisposto un progetto, a medio o lungo termine, che potesse risolvere in maniera stabile la problematica relativa a utenza turistica, gestione e pianificazione dell'urbanistica con un'edilizia programmata, non pensata esclusivamente per gli oneri. Ad esempio, un comune limitrofo al nostro, Toscolano Maderno, era diventato famoso negli annali come il paese delle gru, considerato che in questo comune di settemila abitanti si contavano più di cento gru. Qual è stato il risultato di questa mancata pianificazione? Più di duemila immobili invenduti su un comune di settemila abitanti. Lasciamo stare adesso le motivazioni che sono alla base di questa edificazione selvaggia.

Ultima nota, e chiudo. L'anno scorso, in occasione di un mio intervento alla Scuola per la Democrazia "Piersanti Mattarella" di Palermo, mi permisi di sollevare questa questione all'ex Ministro Passera, che adesso desidero porre alla vostra attenzione. Dal 2011 sto aspettando, quando tenni la mia prima audizione in Senato, l'aggiunta al testo unico ambientale di quattro righe che permetterebbero di semplificare in maniera netta il trattamento della frazione organica negli ambiti montani o comunque difficili da gestire. Si tratta di una cosa veramente stupida: la semplificazione dell'approvazione delle macchine per il compostaggio di prossimità. Esiste in tutti i Paesi europei, tranne che in Italia.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Ma non c'è neanche nel nuovo collegato ambientale?

### *Stefano Ambrosini*

Consigliere del Comune di Gardone Riviera

A giugno sono stato in audizione al Senato e mi hanno assicurato che avrebbero inserito l'articolo 14-bis nel collegato ambientale, che poi la Camera in effetti ha approvato. Adesso, *Deo gratias*, speriamo che il Senato lo approvi.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Ricordavo che c'era alla Camera.

### *Stefano Ambrosini*

Consigliere del Comune di Gardone Riviera

C'è nell'articolo 14-bis.

La questione è questa. Io sono stato rieletto a maggio ma, se avessi dovuto aspettare le tempistiche dell'approvazione delle norme per fare una progettualità che mi permettesse di realizzare un progetto, sarebbe stata un'utopia. A seguito di una richiesta avanzata nel 2011, quando ero già pronto per partire con la programmazione, forse dopo quattro anni, a cavallo di un mandato in cui potevo non essere rieletto, verrà approvato questo progetto.

Il Presidente Violante sa che io riporto sempre questo esempio. Sono sicuro che in un altro Paese le cose che forse realizzerò in sei anni le avrei fatte in sei mesi. Pensate solo che la mia isola ecologica, ubicata in un'area vincolata per la presenza del Vittoriale degli Italiani di Gabriele D'Annunzio, ha richiesto cinque mesi di lavoro a livello monumentale e paesaggistico e due anni e mezzo di processo autorizzativo con la Soprintendenza. È improponibile. È un'isola invisibile all'aerofotogrammetria, realizzata con un muro di contenimento invisibile – ha uno sbancamento di cinque metri su dei livelli di due metri e mezzo –, un progetto che in un comune normale sarebbe costato 100.000 euro, che invece a noi è costata 500.000 euro.

Tutte queste limitazioni fanno sì che o sei proprio cocciuto e porti avanti una battaglia personale per arrivare all'obiettivo oppure molli, e la buona parte vi assicura che abbandona i propri progetti. Grazie.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Mi pare che recentemente sia stato fissato a novanta giorni il termine massimo per il parere delle Soprintendenze, superato il quale si può intervenire.

### *Stefano Ambrosini*

Consigliere del Comune di Gardone Riviera

Questo intervento, però, interessa un'area monumentale, per cui i processi non sono paralleli. Prima parte uno e poi eventualmente l'altro.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Prima e seconda lettura. Ha ragione.

Seconda questione. Ho preso contatti con il Presidente Grasso per l'approvazione del collegato ambientale e mi hanno detto – riferisco semplicemente quello che mi hanno comunicato – che entro febbraio dovrebbe essere approvato definitivamente. Speriamo che sia così.

—●

Buongiorno. Sono uno studente valdostano di economia dell'Università di Aosta.

Desidero ringraziare tutti voi che avete speso il vostro tempo per passarci le vostre importanti conoscenze e anche tutti coloro che sono intervenuti. Siete persone meravigliose. È stato bello parlare con voi, quando vi si illuminavano gli occhi mentre ci raccontavate delle vostre regioni e quando nella tristezza, urlando disperazione e dolore, parlavate dei vostri comuni. Mi dispiace davvero tantissimo. Potessi, vi abbraccerei tutti. (*Applausi*)

Io da studente vi posso capire, però posso comprendere soltanto a livello esteriore. Non so che cosa vuol dire arrivare a casa, sedersi sul proprio letto, appoggiare la testa sui palmi delle mani e dire: che cosa faccio adesso? Un conto è vederlo dall'esterno, altra cosa è esseri in voi.

È stata utile la Scuola per la democrazia, ho apprezzato tantissimo l'esperienza, però sinceramente avrei fatto molto più lavoro di gruppo, perché nel lavoro di gruppo ho visto che c'era molta più interazione tra di voi e c'era molto più confronto. Riuscivamo a usarvi molto meglio per le vostre esperienze e ad avere un dialogo molto più diretto con voi.

Io, da studente universitario, avrei preferito lavorare con voi. Molte volte vi lamentate che magari mancano alcuni esperti per fare determinate cose. Ma ci siamo noi. Potreste lavorare con noi. Potreste parlare con un professore e proporre un progetto che coinvolga anche gli studenti.

Potrebbe sembrare una cosa stupida, ma vi assicuro che non lo è. Molti studenti italiani scappano via dal nostro Paese perché si sentono inutili. Se, invece, ci coinvolgeste nei vostri progetti e ci consentiste di lavorare per voi, naturalmente sotto la guida di un professore, per applicare tutte le nostre conoscenze direttamente con voi, sarebbe estremamente costruttivo.

Vi porto un esempio banale. Si potrebbe pensare di parlare con l'Università di Torino di un progetto che magari avete già in mente e di chiedere ad alcuni suoi studenti di analizzarlo sul campo e di mettere così in pratica le loro conoscenze.

Ritengo inoltre che potrebbe essere molto utile un sito. Dovreste sfruttare meglio il fatto che vi siete conosciuti e che comunque molti di voi hanno dei problemi in comune. Potrebbe essere utile,

quindi, creare una sorta di *social network* dove pubblicare ogni idea che avete e consentire a ogni persona che lavora in comune di leggerla.

Ho conosciuto un ragazzo piemontese, il quale mi ha raccontato le cose che ha fatto con il suo comune, che ho trovato meravigliose. Ma è una pena che le faccia solo lui. Sarebbe carino se riuscisse a passarle anche a voi, così magari voi le esaminate e vedete se l'idea è geniale o meno e se è replicabile altrove.

Sarebbe interessante, quindi, creare un sito in cui voi possiate condividere le vostre decisioni e poi portarle in giunta per vedere come riuscire ad applicarle. Dovreste far più gruppo, secondo me.

Pensavo a un'altra idea. Un problema è che molte imprese fanno fatica ad andare avanti e molte volte fanno fatica perché magari mancano di determinate conoscenze. Allora, una piccola idea da studente ventitreenne, da persone che non ha vissuto tutte le esperienze che avete vissuto voi, potrebbe essere quella di organizzare dei corsi per le imprese.

Quando sentivo la nostra professoressa di marketing parlare delle imprese, pensavo che una persona così bisognerebbe farla incontrare con gli imprenditori per dare loro qualche idea, qualche spunto. A mio avviso, in questo modo si potrebbe aiutare tantissimo l'economia delle piccole e medie imprese, ma anche quella del piccolo comune.

In ultimo, non demordete. Io credo ciecamente in tutti voi. *(Applausi)*

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Processi di rapporto tra università e vita reale sono già stati avviati da molte università per rendere più concrete le attività. Non tutti lo fanno, certo, comunque lei può anche sollecitare i suoi insegnanti e la sua facoltà a cominciare a prendere rapporti di questo tipo. È utilissimo.

### *Daniele Baglione*

Sindaco del Comune di Gattinara

Ringrazio intanto lo studente che è intervenuto poc'anzi per i complimenti che ci ha rivolto. Siamo matti, sì, perché facciamo gli amministratori, però non abbiamo sempre le mani tra i capelli. Non preoccuparti.

Non voglio dire grandi cose, ma desidero semplicemente sottolineare tre parole che di fatto sono state ribadite in particolare negli ultimi tre interventi: verità, partecipazione e responsabilità.

Personalmente non sono rimasto scioccato dal dato relativo all'affluenza alle urne in Emilia-Romagna. Anzi, credo che oggi il 37 per cento sia tantissimo, perché la gente, di qualunque colore politico, non ce la fa più a vedere continuamente politici di qualunque colore che parlano anche per delle ore e non dicono nulla. E non è scontato che siano necessariamente persone anziane. Ci sono tantissimi giovani, anche tra di noi, che parlano magari per mezz'ora, ma non esprimono un solo concetto.

I cittadini hanno bisogno della verità, hanno bisogno di persone che dicano la verità, hanno bisogno di persone che spieghino loro come stanno le cose e che non li prendano in giro. I cittadini hanno bisogno di sentirsi dire: questo è il progetto su cui bisogna puntare e sulla base di questo progetto possiamo prenderci per mano e accompagnarvi, visto che abbiamo scelto di fare gli amministratori, verso l'uscita del tunnel. Soltanto in questo modo si può recuperare la partecipazione dei cittadini. Senza la verità e senza un progetto non si può andare avanti e si rischia di far calare ulteriormente quel dato già allarmante del 37 per cento. Poi magari potrebbe anche spuntare qualche politico di turno che sostiene che si può governare ugualmente anche con il 25 per cento. Questo è inimmaginabile, perché poi verrebbe a mancare la democrazia, e lo ribadisco qui visto che siamo proprio alla Scuola per la democrazia.

L'ultimo punto riguarda la responsabilità. Va bene accompagnare le persone, però bisogna anche responsabilizzarle.

È vero che l'educazione si insegna ai bambini, però non è neanche corretto dover stare a ribadire che l'asfalto bagnato è scivoloso, in quanto siamo tutti grandi e vaccinati. È vero che facciamo gli amministratori, però le persone devono anche imparare a camminare da sole, altrimenti non impareranno mai a fare nulla. Questo lo possiamo fare nelle scuole con i bambini, ma anche con gli adulti, anche con gli anziani, e siamo noi a doverlo fare.

Non possiamo pensare di fare politica parlando per un'ora senza dire nulla. La mia, badate, è un'autocritica che rivolgo a tutti, a partire da me, dal momento che bisogna imparare a esprimere concetti alle persone, in particolare ai bambini, perché poi saranno loro a governarci.

Vi invito, quindi, ad andare soprattutto nelle scuole a lanciare alcuni importanti messaggi. Vi porto un esempio. Nei parchi di alcuni Paesi europei non vengono più collocati i cestini per i rifiuti e non vengono più esposti i divieti, in quanto la gente sa benissimo che, quando si reca al parco, fa il picnic e poi si porta a casa i rifiuti. È così che funziona nel mondo. Siamo solo noi che abbiamo ancora bisogno del cartello di divieto. Questo concetto deve finire, perché altrimenti l'Italia non andrà da nessuna parte, in quanto noi nel baratro ci siamo già.

Il concetto è aprire le ali e risalire, oppure fermarci. *(Applausi)*

### *Leopoldo Freyrie*

Presidente Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori

Vorrei condividere alcune delle considerazioni che sono state espresse, in particolare quelle collegate alla necessità di fare formazione nelle scuole.

Vi posso portare un esempio pratico che abbiamo realizzato in Valle d'Aosta sui dissesti idrogeologici. Abbiamo condotto un'azione molto importante nelle scuole, perché abbiamo capito che i genitori ascoltano più i loro bambini rispetto alla comunicazione che passa. Del resto, i bambini in genere, mentre fanno colazione o cenano, raccontano ai genitori che cosa hanno fatto a scuola.

Badate, è stata una doppia formazione che si è fatta nella pratica. Noi, infatti, non siamo andati nelle scuole a spiegare le diverse questioni, ma li abbiamo riuniti e abbiamo fatto capire loro, toccando con mano, quale può essere il sintomo di un terremoto o quale quello di un potenziale rischio di un'alluvione e, quindi, che cosa fare in quelle evenienze. Ma questo è avvenuto anche a seguito delle tragedie che purtroppo si sono verificate in questa regione e per l'importanza di non dimenticare taluni eventi.

Del resto, quando si è abbattuta l'alluvione sulla nostra regione, nonostante in Valle d'Aosta si è piuttosto attenti a queste questioni, larga parte di popolazione non conosceva i luoghi o i territori indicati dalla protezione civile per trarsi in salvo dai possibili effetti dell'alluvione. Quindi, è proprio un discorso di comunicazione e di formazione.

Naturalmente la scuola deve anche avere questa capacità di formare tutti, e tocca a noi trasmettere le nostre esperienze a chi dovrà sostituirci e prendere in mano questo Paese.

### *Antonio Tiene*

Presidente del Consiglio del Comune di Nardò

Voglio rivolgere una domanda al Presidente Freyrie, che prima ha tirato in ballo l'articolo 24 del decreto "sblocca Italia", che riguarda la partecipazione dei cittadini nella tutela del territorio, la cui competenza è posta in capo ai comuni.

L'articolo conferma che, dopo un periodo di appannamento, la partecipazione dei cittadini alla vita amministrativa del comune sembra registrare una rinascita amministrativa, che consente stretti legami tra i cittadini, le associazioni e le amministrazioni.

Ebbene, tale articolo prevede la possibilità di far lavorare le amministrazioni con i singoli cittadini e con le associazioni, però a mio giudizio questa norma non è sufficiente, in quanto servono regole certe e l'articolo, invece, si limita a prevederne la possibilità, non l'obbligo, da parte dei comuni.

Di conseguenza, ci potrebbero essere alcuni comuni che lo attuano e altri che invece non lo attuano, come potrebbero essere adottate nei vari comuni delibere riportanti criteri distinti. Non c'è un regolamento, non si sa se la competenza nell'attuazione dell'articolo 24 spetti al Consiglio o alla Giunta.

Quindi, proprio per uniformare tutte le amministrazioni comunali che intendono applicare l'articolo 24, sarebbe opportuno che venissero fissate regole certe e uguali per tutti.

Grazie.

### *Antonio Bova*

Consigliere del Comune di Bressanone

Io credo che i processi decisionali debbano interessare direttamente i cittadini, soprattutto quando riguardano argomenti importanti, quale ad esempio il futuro della città. Questione che ho vissuto in prima persona, essendo consigliere comunale ormai da quindici anni (a maggio dell'anno prossimo finisco la terza legislatura). Ho visto come è cambiata la mia città attraverso l'elaborazione di un *masterplan*, dove realmente la popolazione ha potuto decidere, insieme ai cittadini eletti, come si sarebbe sviluppata Bressanone, quali avrebbero dovuto essere i suoi confini edificabili, cosa sarebbe dovuto avvenire nei singoli quartieri e, sentendo anche le parti sociali e gli imprenditori, come avrebbe dovuto evolversi la nostra zona industriale e di quali infrastrutture ha bisogno la città. È stato un processo decisionale molto importante per la regolazione stessa del piano urbanistico, che ha rappresentato la conclusione stessa del *masterplan*.

Il sindaco, contestualmente, ha lavorato su un progetto di funivia per il collegamento della valle al Monte Plose, non interessandosi di coinvolgere la popolazione in questo processo. Egli ha presentato un progetto da trentacinque milioni di euro, assicurando che c'erano le risorse economiche per investire in questa infrastruttura e che bisognava impiegarle. Purtroppo la funivia sorvolava l'intera vallata. Sarebbe stata la prima funivia in questo senso in Europa. La popolazione non ha voluto che si realizzasse questo progetto e ha potuto esprimere il proprio diniego attraverso un referendum. Quindi, alla fine il sindaco ha perso, anche con delle manovre piuttosto strane considerato che il nostro regolamento referendario è senza *quorum* e permette che si propongano più quesiti nella stessa scheda.

Ho potuto constatare personalmente, quindi, l'importanza oggi di sentire i cittadini e di coinvolgerli in tutte le decisioni che prendiamo in qualità di amministratori locali.

Faccio presente, però, che esiste anche una fase successiva a quella della partecipazione dei cittadini, vale a dire quella di avere il coraggio di prendere le decisioni. Ed è questo il compito che deve assolvere la politica oggi: armonizzare la cittadinanza e le decisioni.

In Italia si è persa la vitale abitudine di prendere decisioni concrete, e in tal senso trovo che le parole del Presidente Freyre – io sono laureato in beni culturali e trovo che si debbano ringraziare le Soprintendenze italiane, soprattutto se consideriamo che abbiamo distrutto il nostro Paese attraverso i condoni, che sono un grande male di questo Paese – siano giustissime. Bisogna lavorare per aree, non più per regioni.

Io vengo da una provincia che lavora con il Tirolo austriaco e il Trentino al progetto "Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino", dove anche l'architettura riveste la sua importanza. Ecco perché credo che sia necessario parlare di leggibilità di un luogo. Pensando a Rimini, ad esempio, la brutta urbanistica realizzata in quella zona ha creato un'area turistica che non ha più nessun legame con il territorio. Ci sono solo degli alberghi, alzati su in modo sbagliato anche per colpa di una politica che non ha saputo guardare all'evolversi del turismo.

Credo sia questo, quindi, l'aspetto più importante oggi: attraverso l'urbanistica bisogna salvaguardare l'identità del nostro Paese, anche perché una buona urbanistica crea un buon territorio e un buon territorio determina un ritorno turistico importante. Quindi, occorre leggere l'importanza di mantenere nelle nostre città il bello e fare economia attraverso l'urbanistica.

Grazie.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Concordo con il suo giudizio sui palazzoni di Rimini. Mi permetto soltanto di aggiungere che l'attuale sindaco, Andrea Gnassi, ha compiuto qualche anno fa un'operazione andando contro gran parte della cittadinanza, la quale non era affatto convinta della bontà del suo progetto. Ha presente la striscia di strada del lungomare? Bene, è stata completamente pedonalizzata ed è stato creato un traffico sotterraneo per le macchine. Questa operazione ha riqualificato complessivamente quella zona, tant'è che anche i bambini possono attraversare la strada e recarsi sulla spiaggia, i genitori possono osservarli dall'alto, e si sono collegati i vari bagni per garantire la presenza di un bagnino su più punti. Insomma, il sindaco, partendo da quelle brutture, ha rifunzionalizzato quella zona.

### *Antonio Bova*

Consigliere del Comune di Bressanone

Oggi ci lamentiamo che la costa adriatica non riesce a portare turisti, perché la gente si sposta in altre zone, quali il Salento, la Calabria o altre località europee, come ad esempio Barcellona, dove si è scelta una buona architettura e una buona urbanistica, proprio perché la gente è in cerca anche del bello.

Noi italiani, quindi, non dobbiamo sbagliare, dal momento che il nostro territorio soprattutto a livello turistico attira ancora moltissimi turisti.

### *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

È verissimo.

### *Marco Tartari*

Consigliere del Comune di Verbania

Credo che la lezione che questa mattina ci ha dato Claude sia quella che i cittadini si offrono per cercare di darci una mano. Stiamo parlando, dunque, di partecipazione. E il fatto che i cittadini abbiano una grande richiesta di politica, che noi dobbiamo soddisfare con i servizi e con le nostre migliori capacità, come il fatto stesso che molti cittadini, anche giovani – parlo soprattutto di studenti universitari, figure con grandi competenze, con grande *skill* –, anziché fuggire vogliano dare un contributo alla propria amministrazione e al proprio territorio, rappresenta un elemento di fondamentale importanza. È un'informazione, è una sensazione, è una sensibilità che noi dobbiamo assolutamente raccogliere nei territori, perché la politica più vicina ai cittadini è quella che facciamo noi.

Vi porto altri due elementi più di carattere politico. Innanzitutto, condivido la lezione del Presidente Violante sull'*ars* retorica. È necessaria, perché bisogna anche saper comunicare con i cittadini. Dico *ars* retorica intendendo il significato che dava al termine "retorica" la lingua greca antica, quello del saper conquistare le persone e prendere le decisioni sulle cose che fanno bene ai cittadini, non solo ascoltare e assecondare i cittadini nelle scelte. Il sindaco Pizzarotti, in tal senso, ha commesso un errore clamoroso durante la sua campagna elettorale, avendo egli promesso che mai avrebbe realizzato l'inceneritore, cosa che poi invece è stato costretto a fare perché era giusto farlo nella sua città.

Desidero, inoltre, ricollegarmi ad alcune considerazioni espresse dal Presidente Freyre in ordine al concetto di paesaggio. La provincia autonoma di Bolzano rappresenta sicuramente l'eccellenza sotto molti punti di vista, tuttavia gli amministratori italiani, anziché guardare sempre ai difetti delle amministrazioni che stanno in fondo alle classifiche, dovrebbero cercare di creare una competizione positiva anche in termini urbanistici, che sono quelli che determinano l'identità di una città.

La città di Verbania si affaccia sul Lago Maggiore e oggi subisce i danni del fenomeno del decentramento di funzioni piuttosto scomode, come per esempio quella della gestione del demanio idrico. Non a caso, proprio appena un mese fa il Lago Maggiore ha esondato arrecando danni per milioni di euro, ai quali un comune come il nostro non può assolutamente rispondere.

Noi che conosciamo il territorio e i suoi problemi siamo in grado di gestire adeguatamente il demanio idrico, tuttavia questa funzione ci è stata scaricata senza risorse. Questo è stato l'errore, ovvero sia assegnarci responsabilità senza trasferirci le competenze. Però noi ce le siamo costruite. Infatti, la città di Verbania è ai primi posti per la qualità della vita e per la qualità dell'ambiente.

Cerchiamo, quindi, di entrare in competizione con loro, perché loro fanno le stesse cose belle. Non a caso, il *masterplan* che stiamo realizzando in questi giorni e che sto seguendo direttamente aveva come tema di partenza proprio quello delle *smart city*. Tuttavia, ci siamo poi resi conto che è bellissimo fare città intelligenti, però il *masterplan* che stiamo realizzando per quel progetto non è l'essenza di quello che vogliamo raggiungere.

Noi vogliamo veramente un *masterplan* per la città e non solo per un tema di questa città, per cui l'abbiamo allargato anche ad altri temi, quali la mobilità sostenibile o le energie verdi. Insomma, deve essere una condizione sistemica. Non si può prendere un pezzettino alla volta.

Ebbene, la politica deve svolgere proprio questo ruolo, ossia trovare la congiunzione di questi temi e soprattutto favorire la partecipazione attiva dei cittadini.

Grazie. (*Applausi*)

## Leopoldo Freyrie

Presidente Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori

Mi preme intanto sottolineare che in Italia, ahimè, si consumano azioni che a me piacciono molto poco. Sui fondi comunitari l'obiettivo non è realizzare i progetti, ma avere i fondi. Il progetto viene dopo aver capito che c'è un fondo, quasi sempre arrangiato a grandissima velocità, perché notoriamente i fondi comunitari non finanziano i progetti. Questa è diventata un po' la regola.

Sulle *smart city*, che rappresentano un'enorme opportunità, fino ad ora si è consumata una condizione di grande confusione. Pertanto, i progetti *smart city* si sono risolti nell'aver il fondo perché sono state messe le auto elettriche in centro.

Una città intelligente innanzitutto è una città dove le persone vivono bene e dove si garantiscono le priorità, ovvero la sicurezza e la salute dei cittadini. Ad esempio, il fatto stesso che un bambino possa uscire per strada senza essere travolto da un Tir o che, a seguito di una scossa di terremoto come quella che si è verificata in Emilia, che ricordo che è stata una piccola scossa, le case e i capannoni non vengano giù. Pertanto, la prima "smartitudine" che dobbiamo raggiungere è questa.

La tecnologia evidentemente offre un valido aiuto al riguardo, perché se si sostituiscono tutte le lampade di illuminazione pubblica si recupera denaro dall'energia non spesa, che si può utilizzare per sistemare le buche nelle strade, per esempio.

Così come sulla questione della mobilità, evidentemente le infrastrutture digitali sono importantissime, però bisogna trarne delle conseguenze, perché la questione della mobilità è strettamente connessa alle decisioni politiche che voi prenderete. Finché continuerete a fare parcheggi in città, non risolverete il problema della mobilità. Non c'è scampo.

La città si muove come uno strano animale, ha una sua dinamicità molto difficile da controllare. Nel momento in cui si creano le opportunità perché le automobili possano arrivare in centro, le automobili ci arrivano. Il risultato è che abbiamo il più alto tasso di automobili *pro capite*, adesso peraltro molto vecchie e molto inquinanti, al mondo. Lì vanno compiute scelte anche coraggiose, che non vuol dire proibire la mobilità veicolare, ma capire dove questa si può garantire e dove no. Su questo, il digitale aiuta molto, dal momento che può dare enormi opportunità nel limitare gli spostamenti inutili, evidentemente.

Avevamo sperato che si potesse innestare la questione *smart city* sul piano città. Purtroppo così non è stato. Il piano città – non so se qualcuno di voi ha partecipato – in realtà è stata una

distribuzione, tra l'altro molto complicata che ancora non sta dando gli esiti, su progetti che erano nei cassetti. Semplifico un po', ma questa è la sostanza. Insomma, ancora una volta è stata fatta una cosa intelligente, perché finalmente a livello nazionale si sono destinate risorse specifiche sulle città, cosa che non succedeva da vent'anni, senza un progetto.

È questo il cambio di passo da compiere: occorre innestare le diverse cose. Di fondi comunitari sulle città, se noi siamo bravi, ce ne sono tantissimi, ma vanno presi filiera per filiera, perché l'Europa non è molto diversa da noi, tende ad affettare per competenza le diverse iniziative, però sempre con un disegno complessivo.

Sulla questione dei beni culturali, che è centrale nel nostro Paese, la questione in questo momento è molto delicata e difficile da risolvere. È una sorta di presa di corrente scoperta, per cui chi tocca muore. La faccio molto breve.

Le Soprintendenze italiane hanno il merito di aver salvaguardato un patrimonio edilizio eccezionale. La cultura della tutela in Italia, però, a un certo punto ha avuto una sorta di involuzione, che ha creato le condizioni per cui ci sono enormi difficoltà a valorizzare i beni vincolati.

Qual è stato il punto vero dell'involuzione? Che, come spesso succede a noi architetti e agli studiosi, si comincia – questo atteggiamento ricorda il famoso romanzo di Hermann Hesse *Il giuoco delle perle di vetro* – ad alienarsi dalla realtà e ci si chiude nella passione e nella cultura del lavoro che si svolge. Pertanto, la tutela è diventata fine a se stessa.

Semplifico ulteriormente, e lo dico molto chiaramente: ci siamo dimenticati che negli edifici ci vivono le persone. Questo ha portato a risultati politici piuttosto seri sui territori non tanto sui singoli beni vincolati quanto sulle conurbazioni vincolate, che sono il sale del nostro Paese. Pertanto, i centri storici dei piccoli borghi sono vuoti di persone e si avviano a una triste morte, e intorno sono cresciute conurbazioni orrende che hanno consumato suolo. Quindi, con un'azione virtuosa si è ottenuto un risultato disastroso.

Questo è un problema da affrontare, ma il punto non è dire che le Soprintendenze sono autoritarie oppure hanno un potere esagerato nel decidere. È vero anche questo: c'è un margine di arbitrio; nel momento in cui c'è una sola persona che decide, se la persona non è intelligente fa un disastro. Questo semplificando il concetto.

Esiste un problema culturale e di informazione molto difficile da risolvere perché, non appena qualcuno prova a dire una cosa come questa, il mio amico Settis scrive un articolo su *la Repubblica* ed è crocefisso come violentatore dell'Italia.

Bisogna aprire un dibattito molto serio e molto importante, in quanto dai beni culturali e dai luoghi vincolati dipende la vita di questo Paese, perché poi venite voi da quei comuni che sono la vera rete delle città italiane, dipende in modo molto serio la questione del turismo e dipende anche la salvaguardia della memoria di questo Paese, ricordandosi che ognuno di quegli edifici, come sostiene il Ministro Franceschini, quando è stato costruito era contemporaneo. Insomma, la contemporaneità non è uno stato che non riguarda quegli edifici. Quegli edifici, quando sono stati costruiti, erano contemporanei a se stessi; poi sono stati riusati, modificati e trasformati in ogni pezzo di storia che li ha attraversati.

Non si può concepire la tutela come mera conservazione di edifici o borghi esistenti, a costo di uccidere la vita di questi luoghi. Allora, lì c'è un confine e un compromesso su cui dobbiamo ragionare e trovare le soluzioni intelligenti. (*Applausi*)

## Luciano Violante

Presidente di italiadecide

Cedo la parola a Sandro per l'intervento di chiusura.

## *Alessandro Palanza*

Vice Presidente e Direttore di italiadecide, Consigliere di Stato

A me pare che oggi siano stati espressi concetti importanti e che ci siano tutte le basi e gli elementi per scrivere un documento da portare ai più alti livelli, vedremo come. Proporremo un metodo di lavoro. Intanto chiedo ai sei relatori di trasmetterci le loro note, possibilmente in una forma che sia di premessa e proposizione, dove la premessa espone il punto che serve a capire la proposizione, che può essere una proposta o una segnalazione.

Se noi trovassimo uno strumento, potremmo poi condividere il documento con tutti, dimodoché ognuno possa formulare le proprie osservazioni. Noi abbiamo ipotizzato, in un'altra situazione, di usare un sottoprogramma di *Gmail*. Però, questo richiederebbe che tutti avessero un indirizzo *Gmail*. Diversamente, troviamo un'altra soluzione, magari meno impegnativa.

Mi è parso, inoltre, che tutti gli interventi di oggi siano stati molto importanti e molto elevati dal punto di vista dei valori di cui noi parliamo in questa Scuola, che sono alla base di tutti i discorsi di merito e sostanziali che sviluppiamo. Quindi, questa Scuola si caratterizza perché noi colleghiamo i valori della politica e della democrazia a contenuti specifici reali e cerchiamo di interpretarli in quest'ottica.

Desidero riprendere la parte iniziale dell'intervento del Presidente Freyrie, dal momento che mi sembra che abbia portato un punto essenziale a una questione di cui abbiamo molto discusso, che è stato questo concetto delle poche idee strategiche, di dove si parte, del rapporto fra la politica e le scelte che riguardano il governo del territorio, di come si può pensare a un governo del territorio che non sia fratturato, diviso in urbanistico, agricolo, territoriale, industriale, paesistico e via elencando, ma che sia il governo del territorio. Tra l'altro, questo è anche il primo punto. Insomma, si tratta del discorso del progetto come idea, da dove nasce questo progetto.

La costruzione di questo progetto, a mio avviso, non può venire dalla burocrazia, non può venire da questi esperti, che certo sono essenziali, ma è difficile che da loro venga il progetto, ma non può venire neanche – qui è il punto che ho capito meglio o, almeno, ho creduto di capire io, e ve lo sottopongo – dalla politica da sola. La politica deve interpretare, ma il progetto probabilmente viene dalla comunità. E qui cito il discorso di Renzo Piano, dell'operazione compiuta nelle periferie e della parola "scintille".

Vi confesso che le scintille mi sono sembrate illuminanti di come la politica si può legare alla comunità e predisporre il progetto. Insomma, la politica riesce a elaborare il progetto se trova nella propria comunità quelle scintille, quegli elementi vitali, quegli aspetti creativi, che sono il gruppo, l'associazione, la parrocchia, il mondo civile che è attivo, i giovani, la scuola, l'università e poi le interpreta, le porta a una sintesi e le fa diventare progetto.

Questi discorsi che oggi abbiamo sviluppato di come mettere insieme politica, comunità, partecipazione e progetto mi sembra che in questa ultima fase della nostra discussione abbiano compiuto un passo avanti. Quindi, credo che su questo discorso delle scintille ci dobbiamo lavorare, Presidente.

Non so se il Presidente Viérin è favorevole a intitolare "Scintille" la prossima Scuola per la democrazia, tuttavia direi di procedere lungo questa direzione, se siete d'accordo. Intanto, elaboriamo un documento che porti una scintilla da qui a chi può interpretarla.

## *Luciano Violante*

Presidente di italiadecide

Ringrazio Sandro.

La Scuola per la democrazia si chiude qui.

La colazione verrà servita al piano superiore.

Grazie a tutti. Buon ritorno a casa e buon lavoro. *(Applausi)*





