

SCUOLA PER LA DEMOCRAZIA**“La responsabilità politica e giuridica nel governo locale”****PALAZZO REGIONALE****Sala Maria Ida Viglino***Venerdì 7 ottobre 2016*

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Signori, prendete posto, stiamo per dare inizio ai nostri lavori. Siamo all'ottava edizione della Scuola per la Democrazia.

Prima di entrare nel merito della questione, vorrei ringraziare tanto il Presidente Rollandin quanto i suoi predecessori che in questi otto anni ci hanno continuamente aiutato e supportato. Naturalmente ringrazio anche le autorità presenti.

È una iniziativa abbastanza fuori dall'ordinario questa, nel senso che è l'unico luogo in cui si riunisce ogni anno una piccola platea di giovani amministratori, in genere – noi scegliamo – di comuni minori perché, a differenza dei comuni più piccoli, i comuni grandi hanno molte possibilità di interscambio.

Quest'anno abbiamo scelto il tema della responsabilità dell'amministratore, un tema che ci interessa particolarmente perché, a nostro avviso, una delle mine più delicate che si interpone sul percorso di chi amministra un ente locale è l'incertezza della responsabilità o, meglio, l'incertezza dei presupposti della responsabilità.

La degenerazione della lotta politica fa sì che molto spesso l'esposto o la denuncia fatta all'autorità giudiziaria penale, amministrativa o contabile, abbia solo l'effetto di spettacolarizzare lo scontro, di delegittimare una persona. Magari dopo tre, quattro, cinque anni si sa che quella persona è del tutto innocente, ma nel frattempo saranno appunto passati tre, quattro, cinque anni. Sappiamo come a volte i mezzi di comunicazione si impossessino di questo tipo di notizie incentivando il meccanismo della delegittimazione.

È un tema di grande delicatezza, che noi teniamo molto ad affrontare. Avete visto lo schieramento di esperti di questa materia che sono con noi oggi. Vedremo se emergerà qualcosa dal dibattito complessivo – ne parlavo con il consigliere Palanza che dirige le nostre scuole – se è possibile far venire fuori dei principi di fondo per la difesa della discrezionalità dell'amministrazione, che naturalmente non sia difesa di ciò che è illegale, ma difesa di ciò che è legale, anche perché ho l'impressione che una buona parte delle lentezze, delle incertezze e dei blocchi della burocrazia della Pubblica Amministrazione come delle autorità politiche è determinata a livello amministrativo dall'incertezza della responsabilità. Questo è un punto delicatissimo. Se io so che potrei essere chiamato a rispondere, anche se dopo quattro anni qualcuno accerterà la mia innocenza, nel frattempo avrò pagato un difensore, avrò visto sospesa la mia carriera, se faccio politica sarò sottoposto alle critiche dell'avversario, dei mezzi di comunicazione e così via, è ovvio che il mio operato sarà condizionato.

Basti pensare a tutti coloro che sono stati pesantemente dileggiati per un processo in corso o una denuncia e che poi sono stati assolti e hanno visto riportato, nelle migliori ipotesi, un trafiletto da qualche parte che dice della loro assoluzione.

Io credo che questo sia un punto che riguarda la civiltà del nostro Paese. Non puoi esercitare tranquillamente la tue funzioni, se sei continuamente sottoposto al ricatto dell'avversario politico o comunque dell'incertezza della responsabilità.

Sono questi i temi che vogliamo affrontare dal punto di vista civile, penale, amministrativo e contabile. Ne parleremo con fior di specialisti. La prima credo sia la dottoressa De Martino della Direzio-

ne Nazionale Antimafia. Subito dopo parlerà l'avvocato Pinelli, al posto del professor Cerulli Irelli, che parlerà domani. Insomma avremo un quadro abbastanza significativo.

Ringrazio ancora tutte le autorità della Valle che sono qui presenti e le autorità politiche che sono qui a questo tavolo.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Continuando il discorso del presidente Violante di *italiadecide* e della Scuola per la Democrazia, devo notare come, in primo luogo, questa scuola sia radicata ormai da diversi anni in Valle d'Aosta e come, dopo una felice esperienza che abbiamo fatto nell'ultimo anno, la nostra sia un'esperienza che cresce e matura di anno in anno. È radicata in Valle d'Aosta perché qui noi abbiamo notato – e portiamo al confronto nazionale – un'esperienza di autonomia e di democrazia locale molto avanzata, con un forte grado di intensità territoriale, sia per le dimensioni di questa Regione ma anche per le particolari condizioni di autonomia di cui gode. Ciononostante, questo diventa un parametro di confronto molto interessante e stimolante per una platea nazionale come quella che portiamo ad Aosta, non per merito nostro, ma per merito di tutti questi giovani amministratori che ogni anno affollano, fanno domande in numero molto superiore rispetto alle posizioni che possiamo accogliere, il che conferma la validità di questa esperienza.

Si tratta, quindi, di un'esperienza nazionale perché qui si riunisce l'intero Paese e anche per il livello degli esperti che riusciamo a portare. Gli esperti sono tutti esponenti di alto livello per le rispettive materie e portano una tematica di tipo nazionale.

Infatti, i nostri temi attengono al cuore dell'ordinamento, qualcosa che tutti condividiamo, tutti facciamo i conti con l'ordinamento a cui apparteniamo. In particolare avrete notato che abbiamo sempre scelto dei temi che ci portano oltre il caso specifico dell'autonomia speciale della Valle d'Aosta, come quello di quest'anno: la responsabilità degli amministratori locali, rispetto alla quale tutti fanno i conti con le stesse regole, con le stesse procedure e con le stesse autorità.

Il fatto che le nostre conferenze si concludano sempre con l'intervento di una personalità di Governo conferma questo orientamento ai grandi temi nazionali della Scuola per la Democrazia. Questo vuol dire che noi non facciamo formazione su un piano strettamente tecnico, ma cerchiamo di avere un alto livello giuridico e tecnico degli esperti che chiamiamo a fare le conferenze. Ma nello stesso tempo questa è una scuola di ordine politico e istituzionale nel senso più alto della parola, su come funziona la democrazia dal lato di chi governa e dal lato di chi esercita l'opposizione.

È questo rapporto fra temi giuridici e questioni ordinamentali e funzione della politica che è al centro della nostra discussione. Oggi, oltre al tema della responsabilità, tocchiamo anche un tema molto rilevante, il rapporto tra la politica e le regole e fra la politica e le giurisdizioni che sono chiamate ad applicare le regole.

Nello stesso tempo, ancora più in alto si pone una questione che nasce dai processi che sono in corso e che portano a giuridificare, regolamentare, procedimentalizzare sempre di più il campo della vita sociale. Siamo, quindi, tutti chiamati a interrogarci su come gestire la complessità crescente dell'ordinamento, che diventa un carico estremamente pesante per tutti, per i cittadini, per le amministrazioni e per le stesse giurisdizioni. È, quindi, un problema comune, si tratta di vedere come affrontarlo, attraverso principi che siano di comportamento, di contenimento, di economia nell'esercizio di questa grande quantità di questioni giuridiche che insorgono.

Facendo seguito a quanto diceva il presidente Violante, il nostro scopo dovrebbe essere terminare questa scuola con alcune conclusioni comuni, con alcune questioni che poi potremo sottoporre alle autorità di governo, al legislatore, all'insieme delle magistrature come problemi da approfondire e da portare a soluzione nel quadro complessivo dell'ordinamento.

Pertanto approfitterei della mia posizione nell'ambito di questa presentazione per chiedere alle autorità politiche che interverranno dopo di me, a cominciare dal vostro rappresentante, il presidente dell'ANCI Giovani, dottor Callipo, di darci qualche indicazione circa le esigenze che questa conferenza potrebbe elaborare e rappresentare al più alto livello nazionale.

Rivolgo la stessa richiesta ai rappresentanti del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, che sono espressione di questa democrazia ad alta intensità che abbiamo già conosciuto negli anni passati.

GIANLUCA CALLIPO, Coordinatore nazionale ANCI Giovani. Buonasera a tutti e grazie al presidente Luciano Violante dell'associazione *italiadecide*, non solo per l'organizzazione di questo incontro, ma per la collaborazione che ormai da anni vi è tra *italiadecide* e ANCI Giovani nell'organizzare e promuovere iniziative volte alla formazione dei giovani amministratori e all'approfondimento di alcuni temi, e nel fare rete tra noi amministratori locali. Una collaborazione che certamente continuerà e che anzi si rafforzerà ulteriormente nel prossimo futuro.

Ringrazio e saluto i rappresentanti della Giunta e del Consiglio regionale che ci ospitano.

Il tema, come diceva poc'anzi il presidente Violante, è molto delicato e complesso, un tema che può portare alla non decisione, con riferimento ad aspetti delicati che noi amministratori ci troviamo quotidianamente ad affrontare. Spesso, forse in modo demagogico, si può pensare che per essere un buon amministratore bisogna rispettare le regole. Certamente sì, è condizione necessaria, ma a mio giudizio non sufficiente o comunque non sempre sufficiente, perché in alcuni casi noi, oltre al rispetto delle regole – ci mancherebbe altro, è assolutamente doveroso – e delle norme, che hanno un confine abbastanza chiaro, dettato e scritto, abbiamo una responsabilità politica rispetto al soddisfacimento di bisogni di gruppi di cittadini e di esigenze del nostro territorio alle quali dobbiamo fare fronte a volte non avendo tutti gli strumenti necessari per farlo, o dovendo assumere alcune responsabilità che sono appunto politiche.

D'altronde il nostro ruolo è anche questo, altrimenti basterebbero dei commissari a gestire i nostri comuni. Ma nell'assumere tali decisioni, a volte ci dobbiamo assumere una responsabilità in più: dobbiamo contemperare esigenze e questioni che non sempre vengono chiarite in modo facile o rapido dalla semplice applicazione delle norme.

Si tratta chiaramente di un ambito complesso, un ambito del quale si discuterà in questi giorni. Credo che possa essere utile che dai giovani amministratori arrivino degli spunti, degli stimoli per affrontare meglio questa discussione e soprattutto delle proposte.

Noi che amministriamo i comuni in questi anni abbiamo avuto la fortuna o la sfortuna di farlo in un periodo difficile. Noi ci siamo formati, dal punto di vista politico e amministrativo, in questi ultimi tre, quattro, cinque, sei anni, anni in cui non solo la crisi economica è stata forte, ma grandi processi di riforma sono in atto, grandi cambiamenti nel modo di gestire la cosa pubblica, dalle modifiche in materia di bilancio e di armonizzazione contabile ai vincoli che sono sicuramente più stringenti rispetto a quelli che c'erano in passato. Tutto questo ha fatto sì che noi ci formassimo o comunque ci creassimo la nostra esperienza nel dovere soddisfare dei bisogni, tenendo conto di queste ristrettezze, spesso inventandoci metodi alternativi o strumenti nuovi per dare delle soluzioni ai problemi e ai bisogni che i cittadini quotidianamente ci sottopongono.

In fondo, il nostro problema principale deve essere quello di riuscire a migliorare la qualità della vita dei nostri concittadini e le possibilità di sviluppo dei nostri territori.

Ora, il fatto di inventare metodi e strumenti nuovi può portarci ad assumere responsabilità che diventano fortemente politiche e spesso ci vedono preoccupati. Ma io che sto avendo il piacere in questi mesi, grazie alla carica di presidente di ANCI Giovani, di conoscere molti amministratori locali, vedo sempre più spesso la determinazione presente nel nostro agire, ma soprattutto la consapevolezza del nostro ruolo, che non è facile, che in questi anni non è stato facile, ma che ci sta portando e ci deve portare, da giovani amministratori, a individuare, a portare avanti e promuovere strumenti e metodi che riescano sempre più, pur nelle ristrettezze, con le difficoltà e con i vincoli che vengono posti dalla materia finanziaria a quella legata agli apparati burocratici, a quella normativa, a svolgere quella che è la principale attività del nostro ruolo: riuscire a soddisfare i bisogni dei nostri concittadini.

È per questo che credo che iniziative di questo tipo siano importanti, in quanto occasione di approfondimento e di formazione di cui certamente abbiamo bisogno, assieme alla nostra attività ed esperienza quotidiana e soprattutto di proposte. In tal senso credo che l'invito che veniva fatto poc'anzi sia da accogliere, ossia utilizzare questi incontri per individuare della proposte da parte nostra che possa-

no poi, tramite ANCI e tramite occasioni come questa, in cui abbiamo anche modo di confrontarci con esponenti del Governo, più tardi ci sarà Rughetti e domenica il ministro Alfano, arrivare anche ai livelli istituzionali superiori e magari possano dare una mano a noi nello svolgimento del nostro ruolo e ai livelli istituzionali superiori a individuare delle possibili soluzioni o nuovi strumenti che ci aiutino nella nostra attività quotidiana. Grazie.

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Grazie, Sindaco. Invito a prendere la parola il vicepresidente vicario del Consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta, un ente che riunisce tutti gli enti locali che esiste solo in Valle d'Aosta e che non esiste in altre regioni. È un ente molto importante in quanto organismo di rappresentanza complessiva di tutti gli enti locali.

GIULIO GROSJACQUES, Vice Presidente vicario Consiglio permanente degli Enti locali. Grazie. Voglio ringraziare anch'io gli organizzatori, il Consiglio regionale della Valle d'Aosta e l'associazione *italiadecide*, nelle persone dei rispettivi presidenti, Andrea Rosset e Luciano Violante, per questo invito. È la prima volta che il Consiglio permanente degli Enti locali prende parte a questo appuntamento prestigioso, che per tre giorni colloca la nostra Regione al centro di un dibattito politico e amministrativo che personalmente considero molto stimolante e arricchente. Sono, infatti, qui rappresentate, in tutte le loro varietà e unicità, le diverse realtà territoriali e amministrative che rappresentano l'ossatura del nostro sistema Paese. Il dibattito è alimentato da testimonianze ed esperienze politiche provenienti dai più alti livelli istituzionali.

Vorrei salutare, quindi, a nome degli Enti locali della Valle d'Aosta i colleghi provenienti da tutta Italia, una nuova generazione di amministratori su cui si ricostruiscono il futuro e il benessere del territorio e dei nostri cittadini.

Penso che la vostra giovane età, accanto alla maturazione e alla preparazione, rappresentino un elemento di straordinario impulso per chi fa politica. Confrontarsi con il governo della cosa pubblica, magari per la prima volta, è un impegno entusiasmante e l'entusiasmo è un grande valore nella costruzione di qualsiasi progetto di comunità.

A questo proposito, nell'articolazione del nostro sistema istituzionale e amministrativo, il primo punto di riferimento per il cittadino è proprio il comune e, nella maggior parte dei casi, l'elezione in consiglio comunale è il primo passo per un attivo impegno nella gestione del bene comune.

Come sindaco e rappresentante dell'Assemblea del Consiglio permanente degli Enti locali, ho toccato molte volte con mano come le squadre che funzionano meglio siano quelle che affiancano colleghi con maggiore esperienza ad altri che portano una nuova visione delle cose quotidiane, la freschezza delle idee, l'attenzione alle istanze di fasce della popolazione troppo spesso lontane dalla politica.

Come ha già avuto modo di evidenziare in passato il Presidente Violante, in questo senso il raccordo fra le diverse generazioni di amministratori è quanto mai essenziale. La sintesi che ne deriva è la base per il perseguimento del buon governo, orientato a recepire e rispondere alle istanze dei nostri concittadini. "Buon governo è quello di chi persegue il bene comune; mal governo è quello di chi persegue il bene proprio". La definizione è del filosofo e politico Norberto Bobbio, che con questa discriminante morale ha voluto sottolineare l'importanza della bontà del fine da perseguire.

Proprio in questo sta il punto focale della nostra azione di amministratori e di uomini e donne che fanno politica. La responsabilità nei confronti della cosa pubblica è sempre il perimetro entro il quale muovere il nostro quotidiano impegno. Fare amministrazione, infatti, significa prendere su di sé dei precisi impegni di responsabilità nei confronti dell'interesse collettivo. Fare amministrazione con una chiara visione politica significa rendere onore al proprio mandato, declinando opportunamente il proprio progetto di futuro che è stato premiato dagli elettori calandolo nel presente, con un occhio ad un limite temporale di lungo respiro.

È dunque fondamentale dotarsi degli opportuni strumenti conoscitivi, informativi e giuridici per non incorrere in errori anche provocati dalla buona fede. L'ignoranza delle norme non è mai contemplabile e in questo scenario la politica deve sapersi muovere con coerenza, correttezza e passione, così come ha voluto insegnarci Luigi Einaudi, indimenticato Presidente della Repubblica, con la famosa

citazione “conoscere per deliberare”, mai abbastanza applicata.

È facile, troppo facile per la maggior parte dei cittadini appiattirsi sull'idea che chi fa politica abbia le mani sporche, preferendo pertanto sottrarsi al confronto e allontanarsi dal dibattito.

Oggi voi giovani amministratori siete qui per farvi guidare nell'apprendimento delle nozioni basilari che formeranno un buon amministratore.

Vi siete perciò iscritti alla Scuola per la Democrazia e vorrei che teneste bene a mente, una volta terminata questa tre giorni, il titolo e soprattutto il sottotitolo della sessione di lavoro che stiamo per aprire “La responsabilità politica e giuridica nel governo locale”.

L'importanza e la portata del tema saranno centrali in tutta la vostra esperienza amministrativa, e sono quindi particolarmente soddisfatto che questa formazione per voi giovani, provenienti da ogni regione d'Italia, vi sia proposta proprio nella nostra piccola realtà, dove, soprattutto nell'ultimo periodo, sono stati fatti passi avanti molto importanti e significativi nella riforma del sistema delle Autonomie locali. Perché fare amministrazione non significa scendere in piazza a protestare, ma lavorare in un'ottica collegiale per produrre risultati.

La cultura della decisione in cui crediamo tutti molto ci porta a scegliere, perseguire e realizzare concretamente gli obiettivi individuati negli ambiti funzionali e di servizio locale. Chi oggi si dedica al governo del territorio ci crede davvero, intendendo questo impegno come un'opportunità per mettersi in gioco in prima persona, ma anche per rendere migliore, più unita, solidale e vivibile la propria comunità.

Con l'auspicio che ognuno di voi possa essere decisivo per migliorare la qualità della vita del proprio territorio e contribuisca al tempo stesso al rilancio del nostro sistema Paese, vi auguro un buon inizio dei lavori e auspico per tutti un'esperienza di confronto arricchente.

Vi ringrazio ancora per avere dato la possibilità al Consiglio permanente degli Enti locali – quello che a livello nazionale viene chiamato ANCI e che come realtà, come ha sottolineato bene il Presidente Violante, esiste solo in Valle d'Aosta – di portare il proprio saluto in un consesso di così alto profilo.

Grazie a tutti e buon lavoro.

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Grazie, sindaco Grosjacques, anche per essere entrato così bene nel merito delle questioni che abbiamo davanti.

Presidente Rosset, a lei la parola.

ANDREA ROSSET, Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta. Signor Presidente Violante, signor Presidente della Regione, signor Vice Presidente del Consiglio permanente degli Enti locali, signor coordinatore dell'ANCI Giovani, autorità, cari colleghi, cari ragazzi, riprendiamo oggi il cammino della Scuola per la Democrazia, un progetto nel quale il Consiglio regionale della Valle d'Aosta crede e investe ininterrottamente da otto anni.

Un progetto che fu avviato, grazie ad una felice intuizione del fu Presidente Alberto Cerise, il quale credeva sinceramente che la Valle d'Aosta, proprio per le sue piccole dimensioni e per il suo trascorso, potesse essere un laboratorio di progetti politici da diffondere in altre realtà.

Ebbene, la nostra Assemblea ci crede ancora. Ci crede perché siamo innanzitutto convinti che la democrazia sia un valore e non un costo. Investire sulla formazione, soprattutto su quella dei giovani, è fondamentale per consegnare al nostro Paese una nuova classe politica in grado di rispondere, in grado di essere competente, consapevole delle nuove sfide che dobbiamo essere in grado di affrontare.

Ogni anno, grazie alla proficua collaborazione con l'associazione *italiadecide* e con il suo Presidente Violante, portiamo in Valle d'Aosta giovani motivati e appassionati che con dedizione si occupano dell'amministrazione pubblica, in particolare di quell'amministrazione che è più vicina al cittadino e nella quale il cittadino si identifica subito quando pensa alle istituzioni, come correttamente citava poc'anzi il sindaco Grosjacques.

Agli amministratori locali, consiglieri, assessori e sindaci, si chiede di applicare la politica del concreto, che si nutre della conoscenza e dell'ascolto dei luoghi e delle persone, dai quali deriva una forte responsabilità, una responsabilità istituzionale e umana, sia nella *routine* quotidiana sia a fronte di eventi eccezionali.

Il contesto in cui stiamo vivendo rende sempre più difficoltoso l'impegno politico e amministrativo. L'incertezza del quadro finanziario, la prolissità delle norme, l'indeterminatezza delle responsabilità fanno sì che atti ordinari, come l'approvazione di un bilancio o l'aggiudicazione di un servizio, diventino imprese eroiche. Con il rischio, peraltro, di rendere sterili e rigide le risposte che siamo chiamati a dare alla comunità.

Il nostro compito di rappresentanti dei cittadini è proprio quello di umanizzare la Pubblica Amministrazione, di risolvere i problemi attraverso indirizzi che guardino contemporaneamente al bene comune e alla correttezza dell'operato.

Guardare oltre la burocrazia nel pieno rispetto della legge. Ecco, guardare oltre la burocrazia dovrebbe essere il nostro imperativo di governo, ma per farlo dobbiamo essere consapevoli degli strumenti che abbiamo a disposizione ed essere coraggiosi nell'attuazione delle nostre scelte.

Purtroppo, troppo spesso le scelte politiche si mascherano dietro questioni tecniche e le questioni tecniche diventano scelte politiche, con il rischio di provocare la paralisi della Pubblica Amministrazione. È, dunque, necessaria la chiarezza della responsabilità, responsabilità politica e responsabilità giuridica.

Io credo che non si debba mai dimenticare che le leggi sono al servizio dei cittadini, dei loro diritti, ma anche dei loro doveri. Da una parte, quindi, ci vogliono leggi chiare che diano chiarezza e certezza; all'altra, ci vuole attenzione nell'applicarle, il che corrisponde alla capacità di governare, governare le scelte, governare i processi e le procedure.

Il confronto che si articolerà su questa materia, in questi tre giorni di Scuola per la Democrazia, sarà quindi particolarmente interessante e fruttuoso. In una logica di trasversalità del tema, ascolteremo gli interventi di specialisti dei vari ambiti delle responsabilità e mi auguro che riusciremo a meglio definire il quadro.

Infine, consentitemi di ringraziare ANCI Giovani che, come ogni anno, ha rinnovato il proprio supporto nell'organizzazione. Voglio ringraziare in modo particolare il Consiglio permanente degli Enti locali della Valle d'Aosta che, per la prima volta, è coinvolto in questa iniziativa. Ringrazio anche i colleghi dell'Ufficio di Presidenza che mi affiancano nell'attività di governo e condividono le scelte su questi temi.

Ma soprattutto un grande ringraziamento va ai giovani amministratori, ai quali do il benvenuto in Valle d'Aosta, così come saluto i numerosi valdostani che quest'anno hanno aderito alla Scuola. La vostra presenza, cari giovani, è testimonianza del vostro impegno, della vostra voglia di crescere, della vostra voglia di confrontarvi, di aprire il vostro presente al vostro futuro, ma credo anche al nostro futuro. Grazie.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Grazie al Presidente Rosset.

La parola al Presidente della Regione, Augusto Rollandin.

AUGUSTO ROLLANDIN, Presidente della Regione. Buongiorno a tutti e un grazie al Presidente Violante che, ancora una volta, come *italiadecide*, ha voluto essere qui con noi per questo appuntamento importante. Grazie al Presidente Rosset per questo invito, a tutti gli amministratori e a tutte le autorità, in particolare ai giovani amministratori di tutt'Italia che sono qui oggi per questo appuntamento straordinario.

Il governo locale, comuni e comunità: in questi ambiti la Valle d'Aosta vuole avere qualcosa da dire. Per la sua esperienza recente e per il suo passato di realtà alpina e transfrontaliera, il livello del go-

verno locale ha rivestito un ruolo centrale nella storia della politica e dell'autonomia valdostana.

Naturalmente entrerò nel merito del tema su cui interverranno gli esperti, ma vorrei brevemente fare un *excursus* sulla originalità del percorso dei comuni in Valle d'Aosta.

L'esperienza comunale in Valle d'Aosta ha un percorso del tutto originale, che non contempla la nascita di veri e propri comuni come nel resto del Nord Italia nel Medioevo, ma sorge da gruppi di persone che gravitano attorno alle parrocchie e che si costituiscono in confraternite per esigenze di mutuo soccorso, poi evolutesi nelle *communautés*, le comunità, fino a diventare comuni nel senso moderno del termine negli ultimi due secoli.

Solidarietà, condivisione e partecipazione sono i principi che marcano questo cammino e che connotano forme uniche di gestione comunitaria della proprietà privata, come sono state e sono ancora le consorterie per la manutenzione e la migliore messa a frutto di boschi e pascoli.

L'elemento di continuità sempre presente e ancora attuale è dunque il forte legame tra comune, comunità e territorio, che fa del livello comunale il nucleo forte attorno a cui si sviluppano la vita e l'economia locale, il centro in cui sono conservati lo spirito autonomistico e la vitalità delle nostre lingue e delle nostre tradizioni.

Lo Statuto speciale del 1948 e il decreto luogotenenziale del 1945 sono i testi cardine dell'autonomia valdostana che, radicati nella Resistenza, hanno riconosciuto questa peculiarità e hanno proceduto, come primo atto, a ricostituire proprio i comuni che il fascismo, centralista e uniformatore, aveva cancellato, non curante dell'identità profonda e secolare dei nostri territori.

Pochi giorni fa in quest'aula abbiamo celebrato il settantesimo anniversario di quei momenti di restituzione della dignità a molti comuni, per ricordare insieme, Comuni e Regione, il cammino che ci ha fatto crescere nel Secondo Dopoguerra e ci ha permesso, pur piccoli come siamo, di superare le crisi e di fronteggiare le sfide dell'economia e della globalizzazione.

Dico questo perché credo che in Valle d'Aosta, forse più che altrove, abbiamo ben chiari quali siano l'impegno e la responsabilità, quindi quali siano le responsabilità di ogni amministratore locale, i rischi che corrono e le aspettative che i cittadini ripongono in loro. Sappiamo quali sono lo spirito di sacrificio e la forza che gli sono richiesti, ma soprattutto qual è sovente il suo senso di solitudine di fronte alle difficoltà e anche solo alle novità.

L'ordinamento che evolve e non sempre in maniera ordinata, leggi, adempimenti, norme sovente inconciliabili con l'urgenza di dare risposte concrete e immediate, problemi complicati non solo da risolvere ma anche semplicemente da capire in materia ambientale, sociale e finanziaria. Sono criticità importanti per ogni istituzione, ma lo sono ancora di più per le piccole realtà. Qui parliamo di piccoli comuni, quindi il discorso vale a maggior ragione.

Ricordando l'efficienza si può pensare di razionalizzare i processi e il quadro di riferimento accorpando gli enti, uniformando le norme e le procedure.

Noi abbiamo preferito un'altra strada, costruendo proprio il sistema delle autonomie, che vede nella Regione e nei Comuni – sono i soli due enti che ci sono in questa Valle – due livelli, entrambi necessari e che concorrono al governo della Valle d'Aosta con uguale dignità.

Abbiamo privilegiato la sussidiarietà e il supporto alla sostituzione e abbiamo deciso di fornire al comune gli strumenti per amministrarsi, anziché surrogarlo nelle sue competenze.

Si tratta di un quadro costituito in attuazione della nostra potestà legislativa primaria in materia di Enti locali e relative circoscrizioni, che ha portato a disposizione normative specifiche in ambito elettorale, di finanza locale, di assetto territoriale, di urbanistica e anche culturale. Disposizioni tutte incentrate su una legge, la legge n. 54/1998, che ha dato vita a un modello originale, poi diventato motivo di ispirazione anche per altre realtà italiane.

Il Comune è pertanto confermato come momento irrinunciabile nel governo del nostro territorio, convinti come siamo di dovere mantenere il più possibile le decisioni vicine ai cittadini che ne sono i destinatari ultimi e legittimi.

Amministrare richiede competenze sempre più specifiche, ma in realtà in ridotte dimensioni, come la nostra, ci si ritrova a dover gestire problemi di notevole complessità, con risorse pubbliche di anno in anno più scarse. Per superare le criticità si sarebbe potuto ricorrere all'accorpamento degli enti, andando contro l'esperienza positiva maturata negli anni. Abbiamo invece optato per la gestione associata di alcuni servizi per il tramite del livello sovra-comunale denominato "unités", con l'obiettivo di garantire una gestione più efficiente, ma senza penalizzare l'autonomia comunale.

Alle puntuali esigenze di supporto dei sindaci cerchiamo di dare risposta attraverso la collaborazione costante degli uffici dell'Amministrazione regionale, che – lo ricordo – nella Regione assume anche le competenze prefettizie, nonché per il tramite del Consorzio degli Enti locali, organismo che tratta la formazione, la predisposizione di regolamenti tipo e che offre consulenza e assistenza tecnica e giuridico-legale.

L'iniziativa di questi giorni, questa Scuola per la Democrazia, si inquadra in questa dimensione di condivisione e di messa a sistema di problemi, di conoscenza e di esperienza. Credo che sia un buon investimento, direi un ottimo investimento.

In un momento così complesso e difficile, nel confronto con sfide continentali e planetarie, in un tempo in cui il sentimento più gentile che i cittadini hanno nei confronti delle istituzioni e della politica è la diffidenza, sono certo che il vostro apporto e il vostro impegno sapranno produrre preziosi risultati per le vostre rispettive comunità e per il Paese nel suo insieme.

Mai come ora siamo stati bisognosi di motivazioni, di vitalità, di fiducia, di nuova energia, di uno sguardo che sappia partire dalla forza delle nostre radici e tradizioni per aprirsi al mondo.

Grazie a voi e un sentito ringraziamento al Presidente del Consiglio, ai relatori e a tutti coloro che sicuramente sapranno dare delle indicazioni puntuali sull'argomento, sicuramente molto impegnativo, della responsabilità. Credo che questo sia un argomento che spesso frena nell'avvicinarsi alla politica, perché quando si sente tutta una serie di risultati legati ad amministratori che, purtroppo, devono pagare e pagare in modo molto pesante, a volte per delle situazioni in cui si sono ritrovati, credetemi, non è facile. Non bisogna scoraggiarsi. Credo che questo tema, se affrontato nel modo giusto, dia gli spazi per far capire che non è necessariamente obbligatorio trovarsi in quelle situazioni. Tuttavia, laddove dovesse succedere, bisogna anche sapere come uscirne e come affrontare questi problemi.

Credo che questo argomento sia di grande, grandissima attualità – lo è sempre stato, ma mai come adesso – e mi auguro veramente che tutti voi ne usciate rinfrancati e soprattutto con la voglia di continuare la vostra missione. Ci siete entrati da poco tempo – vedo facce tutte molto giovani – ma credo abbiate la capacità e la forza di rimanerci per tanto tempo, perché giustamente lo meritate e con questa Scuola farete lunga strada. Grazie.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Grazie, Presidente. Frequento la Valle d'Aosta da quasi mezzo secolo e non sapevo che l'origine dei comuni fosse questa, cioè queste comunità che si sostengono mutualmente. Ecco spiegato, dunque, il forte spirito di autonomia della Valle d'Aosta, molto più forte che in qualunque altro posto d'Italia. Ecco, credo abbia proprio questa origine storica.

Il quadro introduttivo è terminato. Mi pare che tutti abbiamo colto che il tema di fondo è la chiarezza dei presupposti di responsabilità, anche perché l'incertezza a volte costituisce un alibi per i corrotti e per chi è certamente dalla parte sbagliata. D'altra parte, però, l'incertezza spesso penalizza coloro che amministrano bene. Credo, quindi, che il problema della certezza delle responsabilità sia un punto fondamentale.

Credo che, a questo punto, le autorità politiche debbano lasciarci.

Benissimo, possiamo cominciare.

La dottoressa De Martino è il Sostituto Procuratore della Direzione Nazionale Antimafia. La ringrazio molto per avere accettato il nostro invito.

Il tema che tratterà riguarda la responsabilità penale degli amministratori comunali nella gestione

delle procedure ad evidenza pubblica e la prevenzione della corruzione. Prego.

DIANA DE MARTINO, *Sostituto Procuratore della Direzione Nazionale Antimafia*. Innanzitutto un ringraziamento sincero al Presidente Violante per avermi invitato a prendere parte a una così importante iniziativa. Spero davvero di potere dare un contributo a tanti giovani che stanno svolgendo un compito così delicato e davvero difficile.

Appalti e corruzione. Una prima riflessione: se guardiamo le statistiche giudiziarie, questo è un settore quasi irrilevante. I processi che arrivano in fondo con condanne definitive per questa tipologia sono davvero pochissimi. In realtà, il problema dell'illegalità degli appalti è fortissimo, quindi significa che vi è un grande, grande sommerso.

I motivi. Il motivo fondamentale è che in tutti i casi di corruzione è difficilissimo – praticamente impossibile – che l'indagine si inneschi con la denuncia del privato.

Voi siete tutti molto giovani e certamente non avete vissuto la stagione di "Mani pulite", ma magari anche solo leggendo i giornali avrete saputo che quell'inchiesta, che fu una sorta di epopea della corruzione in quegli anni, si innescò sulla base di un problema coniugale, perché una moglie tradita si presentò dai magistrati e riferì di quanto era a conoscenza.

L'illegalità – dicevo – è un problema in realtà diffusissimo. Si stima che gli appalti subiscano, a causa di fenomeni corruttivi, un incremento di almeno il 30 per cento in termini di costi. Si dice sempre che è questo il motivo per cui, ad esempio, la TAV costa quattro o cinque volte in più di quanto siano costati lo Shinkanse in Giappone, il TGV in Francia o l'AVE in Spagna.

Un ulteriore motivo che ha in gran parte danneggiato le indagini della magistratura è stato il fatto di essere stati privati per un lungo periodo dello strumento del falso in bilancio, che è lo strumento attraverso il quale si può verificare il nero delle imprese, quindi innescare l'attività giudiziaria. E poi – il tema è quanto mai attuale – i profili attinenti alla prescrizione, perché le indagini per questo tipo di reati sono estremamente complesse, spesso hanno bisogno di rogatorie internazionali alla ricerca dei fondi, spesso ci sono consulenze molto tecniche e molto lunghe e onerose. Spesso l'indagine inizia già a distanza di anni da quando si sono verificati i fatti e naturalmente la prescrizione non comincia a decorrere dall'indagine ma dal fatto.

Un problema ulteriore è tutto italiano: la nostra società non ha la consapevolezza del disvalore sociale di questi comportamenti, perché noi – mi dispiace dirlo – abbiamo avuto al vertice di enti pubblici di primaria rilevanza soggetti che avevano patteggiamenti per corruzione e in Parlamento ci sono soggetti che sono stati eletti quando già magari avevano avuto una condanna di primo grado.

In generale, se pensate al processo sulle tangenti ad Expo, abbiamo ritrovato gli stessi personaggi che erano stati protagonisti della stagione di "Mani pulite", a dimostrare che non avevano minimamente perso la loro efficacia come soggetti di interfaccia in questo settore.

Si è invece completamente modificato il sistema della corruzione, che è sempre una relazione binaria, cioè tra un pubblico amministratore e un soggetto che lo retribuisce per un singolo atto, ed è sempre di un sistema complesso di relazioni, nel senso che il privato paga l'amministratore non per ottenere un singolo atto, ma per comprare la sua funzione, per avere tutta la sua potenzialità, tutto ciò che da lui può venire di utile per l'imprenditore. Il funzionario, a sua volta, è al centro di un sistema corruttivo più vasto. In sostanza, quindi, la corruzione ha subito una vera e propria mutazione.

Il problema della corruzione negli enti locali è avvertito in modo particolare, perché voi siete indubbiamente la prima frontiera per il cittadino, siete la realtà con cui più spesso il cittadino si relaziona, ma anche perché le esperienze giudiziarie dimostrano che nel settore dell'autonomia locale vi è una particolare disponibilità a essere avvicinati da pressioni dell'ambiente.

Il problema della corruzione negli appalti è serio e ancora oggi irrisolto, sebbene il settore sia fortemente presidiato da una normativa molto corposa. Basti pensare che il vecchio Codice degli Appalti aveva circa 270 norme e il regolamento circa 350 norme, mentre il nuovo Codice degli Appalti è stato sicuramente molto snellito, ha circa 250 articoli, però circa una cinquantina di provvedimenti attuativi, tra decreti del Ministro e la *soft-regulation* dell'ANAC (le linee guida di carattere generale e interpre-

tativo). Ciononostante, è oggettivamente uno dei settori più a rischio di corruzione.

Questo è un danno molto grave, perché gli appalti pubblici rappresentano circa il 7 per cento del nostro Pil e la corruzione, al di là delle indagini, in questo settore comporta anche una riduzione drastica degli investimenti stranieri.

La corruzione è un male antico che si è trasformato. All'epoca di "mani pulite" lo schema era abbastanza semplice: esisteva una cupola di imprenditori, sempre gli stessi che avevano eletto un referente nei vari settori, una cupola di politici che gestiva gli appalti, quindi decideva quanto si doveva pagare per un appalto, e naturalmente una serie di funzionari corrotti che seguivano le direttive della politica. Oggi – abbiamo detto – la situazione è molto diversa, molto più diffusa, molto più frazionata.

In sintesi, direi che la disgregazione che hanno subito i nostri partiti politici ha portato a una maggiore diffusività del fenomeno corruttivo e a un'impennata del numero dei soggetti con cui il singolo imprenditore si deve relazionare, cosicché oggi vi sono molte più occasioni di corruzione.

Negli anni Novanta, dopo aver attraversato la stagione di "mani pulite" ed esserne usciti, il legislatore ritenne di mettere in sicurezza il settore, attraverso quella che noi oggi conosciamo come la legge Merloni, che aveva ritenuto utile sottrarre alla Pubblica Amministrazione una grossa fetta di discrezionalità, ritenendo che in questo modo, irreggimentando le scelte amministrative, si potesse combattere seriamente il fenomeno. A tale scopo, nei primi provvedimenti si stabilì che perché un appalto pubblico potesse essere varato, ci doveva già essere la programmazione, la progettazione esecutiva e la disponibilità delle risorse. Erano dei criteri presupposti.

Inoltre, si ritenne utile stabilire che le aggiudicazioni, nella maggior parte dei casi, dovevano avvenire attraverso il massimo ribasso. Il massimo ribasso era una sorta di viatico per evitare i fenomeni corruttivi. Se l'amministrazione era tenuta ad aggiudicare all'offerta più bassa, non ci potevano essere margini di corruzione.

In realtà, il massimo ribasso invece si è rivelato essere un volano per la corruzione, perché al massimo ribasso corrisponde tutta la fascia delle varianti, che, soprattutto sotto il vecchio Codice degli Appalti, era molto poco presidiata. In circa il 90 per cento dei casi il ribasso d'asta corrisponde esattamente alla somma delle varianti che vengono poi autorizzate.

Il fatto di avere irrigidito in questo modo la normativa sugli appalti ha burocratizzato tutto il settore, un settore che oggettivamente deve godere di una certa discrezionalità, perché riguarda scelte non solo economiche, ma soprattutto tecniche, per le quali è necessaria una certa discrezionalità.

Pertanto i vincoli posti a partire dai primi anni Novanta si sono via via allentati. È stato introdotto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; sono stati introdotti i criteri delle offerte anomale; lo spazio dato alla trattativa privata si è molto ampliato; sono stati introdotti gli appalti speciali, come la figura del contraente generale, che consente di affidare al privato anche la fase progettuale, che è diventato, come ha dimostrato l'indagine di Firenze, un potentissimo veicolo di illegalità; soprattutto sono state introdotte tutte le ordinanze di Protezione civile con le quali si bypassavano completamente tutti i vincoli che la legislazione ha cercato di porre.

A questa nuova discrezionalità assegnata alla Pubblica Amministrazione hanno corrisposto in parallelo una complessità e un'articolazione della normativa. Ma una normativa tanto complessa e articolata rappresenta per un funzionario infedele o comunque disonesto una grossa spinta, una grossa occasione per svolgere attività illecite. Nello stesso tempo, quando l'amministrazione ha bisogno di far funzionare bene e presto le cose, deve andare in deroga. Tanto è vero che, per esempio, per Expo, nella prima fase, erano in deroga circa 80 articoli del Codice degli Appalti. Se si voleva fare bene, bisognava saltare tutte le garanzie che la legge aveva cercato di apprestare.

Arriviamo ad un punto veramente difficile, dunque, in cui, da un lato vi è un eccesso di norme; dall'altro un'assenza di norme, il cui esito è comunque un veicolo di corruzione notevole. Una situazione di grande difficoltà, a cui il nuovo Codice degli Appalti, che tutti voi siete chiamati ad applicare, avrebbe intenzione di porre fine o comunque di fare da argine.

L'obiettivo era affrontare tutte le situazioni emerse dalle varie inchieste giudiziarie, dalle quali era-

no affiorate non solo le tangenti, ma anche le infiltrazioni della mafia, la lievitazione dei costi, il sistema delle varianti, la mancanza di concorrenza, di trasparenza, di pagamenti delle maestranze e così via, e trovare una normativa che mettesse in sicurezza il settore.

Si è cercato di affrontare le maggiori criticità che l'appalto può incontrare. Voi sapete che ci sono delle criticità specifiche nella fase preliminare della programmazione, della progettazione e dei capitolati, laddove la maggiore è rappresentata dai famosi bandi fotografia, di cui parleremo dopo. Nella fase di evidenza pubblica, le criticità maggiori sono rappresentate dalla qualificazione degli operatori, dalla scelta del contraente, dalla questione delle varianti che scaturiscono dal massimo ribasso. Per quanto riguarda l'offerta economicamente più vantaggiosa, altre situazioni a cui poi accennerò.

Nella fase di esecuzione i rischi di mafiosità sono maggiori, perché è la fase in cui si infiltrano più spesso le organizzazioni mafiose con la compromissione della qualità dei lavori e la debolezza dei dispositivi di controllo che riusciamo ad attivare.

Erano queste le prospettive davanti alle quali si poneva il nuovo Codice degli Appalti, che, come sapete e come abbiamo accennato, vede una notevole attività da parte di ANAC, a cui sono riconosciuti poteri di vigilanza e di controllo sui bandi, sugli appalti, sulle concessioni, sulle varianti. ANAC tiene le banche dati del settore, si interessa dell'albo dei commissari di gara, redige i bandi e i capitolati tipo per dare uniformità all'azione della Pubblica Amministrazione. Insomma, ANAC è davvero il centro di imputazione degli affidamenti pubblici.

Adesso che è trascorso qualche mese, possiamo dire che, purtroppo, dobbiamo affrontare ancora molte delle criticità che avevamo vissuto con il vecchio Codice. Infatti, nel vecchio Codice era normale la trattativa privata, che è ammessa in presenza dell'estrema urgenza o in assenza di un mercato particolarmente ampio. La trattativa privata veniva innescata sulla base della dichiarazione da parte della stazione appaltante della presenza dei suddetti requisiti, che non erano assoggettati a controlli preventivi.

Inoltre, il vecchio Codice prevedeva una serie di situazioni in cui la procedura diretta era stata avvalorata dal nostro legislatore in presenza di particolari situazioni. Basti pensare alle ricostruzioni, agli eventi eccezionali, a tutta la stagione delle ordinanze della Protezione civile per i grandi eventi, e così via. Spessissimo l'amministrazione operava attraverso i contratti in economia al di sotto di una certa soglia, in cui quindi la trattativa privata era la regola.

Con il nuovo Codice si è deciso di ribaltare questa filosofia, quindi di regola la procedura ordinaria prevede la gara preceduta da bando. La stazione appaltante deve già avere un progetto esecutivo, poi occorre fare il bando di gara, quindi la gara. È rimasta, tuttavia, una serie di spazi in cui la procedura negoziata è ancora ammessa. Al di sotto dei 40 mila euro sempre e, per quanto riguarda i lavori al di sotto di 1 milione di euro e i servizi e le forniture al di sotto di circa 200 mila euro, è consentita una procedura negoziata con l'invito di un certo numero di imprese.

Ora, poiché gli appalti per lavori fino a 1 milione di euro rappresentano circa l'80 per cento degli appalti che assegna la Pubblica Amministrazione, potete comprendere quanto sia ampio il settore in cui ancora è consentita una procedura negoziata.

Per quanto riguarda i criteri di assegnazione, come dicevo, si supera il criterio del massimo ribasso, quindi si adotta di *default* il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che tiene conto non solo del valore economico, del prezzo che viene proposto, ma anche di una serie di aspetti tecnici, qualitativi, ambientali, sociali, insomma del miglior rapporto tra qualità e prezzo.

Il criterio del massimo ribasso è consentito per i lavori al di sotto di 1 milione di euro e per una serie di servizi e forniture al di sotto di determinate cifre. Rimane, dunque, uno spazio ancora molto ampio in cui è consentito adoperare il criterio del massimo ribasso.

Il nuovo Codice prevede che quando il servizio viene assegnato con l'offerta economicamente più vantaggiosa, nel bando devono già essere stabiliti tutti i criteri di valutazione che devono essere presi in considerazione, quali ad esempio il pregio tecnico, il carattere estetico e funzionale, la tipologia di personale impiegato, il contenimento dei consumi energetici, l'accessibilità ai disabili, l'assistenza tecnica, i termini di consegna e così via.

Il Codice degli Appalti stabilisce giustamente che nel bando deve essere prevista la valenza di tali criteri, possibilmente con un punteggio, altrimenti con un valore di importanza. Lo sforzo di ancorare l'agire della Pubblica Amministrazione a parametri certi è arrivato a considerare che se l'amministrazione non è in grado di dare queste indicazioni, la stessa si può anche affidare a esperti esterni che facciano in sua vece la valutazione dei criteri e dell'importanza degli stessi.

Un altro punto fondamentale che viene preso in considerazione è la formazione della commissione aggiudicatrice, perché i criteri possono essere i più stringenti, però abbiamo sempre una commissione che li deve applicare. Si è partiti dalla considerazione che l'esperienza del vecchio Codice, in cui la commissione aggiudicatrice era formata da persone interne alla stazione appaltante non cautelava abbastanza, in quanto i soggetti della stazione appaltante potevano essere meno resistenti alle pressioni che venivano dall'ambiente circostante. Oggi si parla, quindi, di una commissione esterna, anzi si parla di un albo dei commissari, che è tenuto da ANAC.

La stazione appaltante deve richiedere ad ANAC un certo numero di commissari esperti in un determinato tipo di appalto; ANAC li fornisce in numero doppio o triplo rispetto a quello da cui dovrà essere formata l'effettiva commissione e poi si farà un sorteggio. Si tratta di una regola che garantisce l'obiettività della commissione che dovrà fare l'aggiudicazione.

Ma questo sistema, che è abbastanza significativo e importante, è obbligatorio soltanto per un certo tipo di appalti, ossia per quelli al di sopra della soglia comunitaria, mentre per gli altri (anche in questo caso moltissimi) possono anche essere soggetti interni alla stazione appaltante a formare la commissione, salvo il criterio della rotazione, che è l'unica cautela che si adotta.

Inoltre, finché non ci sarà l'albo, si dovrà continuare con il sistema vigente. In sintesi, la gran parte della procedura che il nuovo Codice degli Appalti ha approntato sulla base delle esperienze negative che avevamo vissuto in precedenza non è applicabile a molti appalti o comunque non è obbligatoriamente applicabile.

Attingendo alla giurisprudenza più recente, voglio farvi l'esempio di una misura cautelare che è stata fatta in tempi estremamente recenti. Si tratta di una misura cautelare disposta dagli uffici giudiziari di Torre Annunziata, che rappresenta una di molte delle cose che capitano negli appalti, quindi mi sembra significativa da illustrare rapidamente.

La Procura di Torre Annunziata fa questo procedimento nei confronti di una serie di sindaci e amministratori di alcuni comuni dell'area. Gli appalti che vengono in rilievo sono soprattutto quelli per la raccolta dei rifiuti. La Procura viene in qualche modo guidata nella ricostruzione da due soggetti, un professionista, in passato dirigente e vice direttore del Consorzio unico di bacino, e l'altro è il legale rappresentante di una società fortemente impegnata in questo settore.

Le due persone in questione raccontano che da molti anni la maggior parte delle procedure di affidamento nell'area di Caserta è fortemente condizionata. Raccontano, inoltre, come si sia evoluta la situazione, dicendo che in passato si utilizzava una sorta di cartello tra imprese, il sistema che conosciamo bene del "patto del tavolino". Un sistema molto semplice: le imprese si accordano e a turno toccherà all'una o all'altra. Nel caso specifico si erano spartiti gli appalti dei comuni a nord e a sud del fiume Volturno. Vi erano, dunque, due blocchi di imprese che gestivano in questo modo gli appalti, quindi quando si doveva affidare un certo servizio, partecipavano soltanto alcune imprese, che a turno vincevano.

Tra gli altri raccontano anche l'episodio di una ditta che aveva fatto un acquisto di mezzi sovradimensionato rispetto alla sua necessità. Per porre rimedio a tale circostanza era stato trovato un sistema: si aggiudicava l'appalto alla ditta di turno, che a sua volta però si impegnava a noleggiare i mezzi dalla ditta che aveva il *surplus* di cui sopra.

Senonché, con il passare del tempo si era verificata una frattura tra i soggetti al vertice di questi due gruppi di interessi, nella quale era riuscita ad inserirsi una ditta ulteriore, che è la protagonista degli episodi più recenti descritti nella misura cautelare. Il sistema che veniva utilizzato era duplice a seconda dell'affidamento di cui si trattava. Se l'affidamento era diretto, quindi facilmente giustificabile con la procedura dell'urgenza, il servizio veniva affidato direttamente a questa ditta per un breve pe-

riodo e poi, con il sistema delle proroghe, il servizio si stabilizzava. Naturalmente, il sindaco o l'assessore del settore o il funzionario responsabile del settore in cambio di questi affidamenti diretti ricevevano un'utilità, se così possiamo definirla.

Nel caso in cui si doveva fare una procedura ad evidenza pubblica, il sistema per condizionare le gare poteva riguardare o la formazione del bando, il modo in cui il bando veniva redatto, oppure la discrezionalità riconosciuta alla commissione nell'aggiudicare l'appalto attraverso il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per quanto riguarda il bando, si arrivava a farlo scrivere direttamente dall'amministratore o dalla figura di rilievo dell'impresa designata a vincere. L'impresa, quindi, scriveva un bando esattamente a proprio uso e consumo.

Quali erano i requisiti anomali per cui è stato facile dare credito a questa ricostruzione? Requisiti tecnici ed economici sproporzionati rispetto all'appalto che si doveva attivare; peculiarità costruttive che aveva soltanto la ditta che poi risultava aggiudicatrice; caratteristiche tecniche degli automezzi di cui la ditta disponeva (si arrivava addirittura a stabilire la marca degli automezzi); la presenza di figure professionali particolari; in passato la soglia di fatturato che non era giustificata per il tipo di attività che doveva essere svolta. In ogni caso il bando prevedeva che l'offerta tecnica dovesse prevalere sull'offerta economica, cosicché se pure ci fosse stata un'altra ditta disposta a offrire un prezzo più basso, comunque attraverso il prevalere dell'offerta tecnica, sarebbe rimasta aggiudicataria la ditta designata.

In qualche caso, in alcuni comuni il funzionario responsabile del settore ha accettato, a seguito di promesse o tangenti o altre situazioni di utilità, di sottoscrivere il bando che lui avrebbe dovuto fare e che invece era stato fatto dalla ditta da scegliere. A volte, però, ci sono stati dei funzionari che non l'hanno accettato. In questo caso, si è verificato che l'organo di indirizzo politico, ossia il sindaco o l'assessore hanno forzato la procedura portando in consiglio comunale o in giunta degli atti di gara, andando in violazione al Testo Unico degli Enti locali che prevede una netta separazione tra le funzioni di indirizzo politico e le funzioni di gestione, facendo approvare da tutto il consiglio comunale atti che erano oggettivamente illeciti, in modo da diluire le responsabilità e quindi ottenere lo stesso risultato, ma diluendo la responsabilità tra i consiglieri.

Ulteriore *benefit* era rappresentato dall'affidamento di un servizio aggiuntivo, che era il servizio di intermediazione nello smaltimento, cioè la consegna dei rifiuti alla piattaforma di conferimento che poi doveva fare il vero e proprio trattamento. Tale servizio veniva sempre, sistematicamente affidato in aggiunta al servizio di raccolta, perché venivano falsificate le pesate, quindi veniva gonfiato il volume di rifiuti che venivano conferiti (erano circa 130 euro a tonnellata). I comuni producevano apparentemente una quantità di tonnellate assolutamente spropositata, ma naturalmente nessuno aveva nulla da obiettare, perché vi era un accordo con i vertici politici.

Nel caso in cui, invece, l'affidamento doveva avvenire attraverso gara, quindi attraverso il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la contaminazione avveniva attraverso la nomina dei membri della commissione aggiudicatrice. Se la gara era partita dal comune, lo stesso, come dicevo, essendo stazione appaltante, sceglieva tutti i suoi commissari, quindi non vi erano problemi a scegliere personaggi in linea. Se però la gara era gestita dalla centrale di committenza, quindi da una stazione unica appaltante, in cui i commissari erano in parte selezionati dal comune e in parte dalla centrale di committenza, si verificava sistematicamente un assoluto predominio nell'orientamento delle scelte da parte dei commissari del comune più esperti e più abili, che quindi sovrastavano gli altri membri estranei. L'illiceità del sistema consiste nell'accordo tra l'impresa che deve essere favorita e il sindaco, il funzionario, l'assessore e così via.

Esperienze in questo settore ce ne sono state tante in tutt'Italia, ma in Calabria abbiamo una specie di campionario. Per esempio la procedura negoziata con l'invito di dieci o cinque ditte e poi in realtà l'offerta viene fatta soltanto da due, una è la ditta che si deve aggiudicare l'appalto e l'altra è quella che fa l'offerta d'appoggio, che quindi offre un po' meno o comunque funge soltanto da appoggio, proprio perché esiste un cartello tra le ditte interessate. Se per esempio la ditta designata ha offerto più di un'altra, si procede alla rimodulazione della prima offerta. Oppure rimane un'unica offerta perché tutte le altre vengono azzerate per motivi formali.

A volte si è verificato addirittura il caso di lavori completati prima del bando, quindi la gara serve solo a legittimare a posteriore lavori già svolti. Un'altra circostanza particolare che si è verificata vede bandi di gara con oggetto dell'appalto talmente generico da prestarsi a illiceità di ogni tipo. Ad esempio una procedura negoziata per il miglioramento della funzionalità dei manufatti fognari. Ecco, di fronte a un appalto di questo genere, la ditta aggiudicataria, ovviamente gradita all'amministrazione, non ha fatto alcun lavoro, semplicemente si è limitata a mettere dei sacchi di sabbia che assorbivano i liquami e che venivano cambiati periodicamente, senza fare materialmente alcun lavoro. L'assoluta genericità dell'oggetto dell'appalto (migliorata funzionalità degli apparati fognari) era tale per cui gli amministratori si sono giustificati dicendo che non potevano fare contestazioni perché in fondo un miglioramento era anche un sacco di sabbia.

Esempi se ne possono fare tanti, ma vi porto quello dell'Asl che deve assegnare appalti per rifornirsi di materiale. Sapete che l'Asl può fare affidamenti diretti quando il materiale è particolare, quando cioè pochissime ditte producono quel determinato materiale o se si verifica una situazione d'urgenza per cui non si può attendere più di tanto. Ebbene, gli appalti di un'Asl in provincia di Reggio Calabria erano assegnati in affidamento diretto con questa giustificazione, salvo poi verificare che in realtà si trattava di garze, mascherine o addirittura borse del ghiaccio. In altri casi si dichiarava l'urgenza e poi la fornitura arrivava tre o quattro mesi dopo. La possibilità di imbrogliare, se così possiamo dire, negli appalti è sostanzialmente infinita ed è rimessa all'ingegnosità dei soggetti che si confrontano con questa tematica. In conclusione direi che né l'offerta del massimo ribasso né l'offerta economicamente più vantaggiosa possono da sole mettere in sicurezza l'appalto, perché abbiamo detto che possono in qualche modo essere stressate fino a consentire fenomeni corruttivi.

Per quanto riguarda le precauzioni che il nuovo Codice degli Appalti appresta, alcune sono efficaci, come quella della commissione aggiudicatrice, ma non sono obbligatorie per tutti gli appalti, quindi non sono applicabili a una grossa fetta di appalti pure importanti.

Dal punto di vista più strettamente giuridico, in tutti questi casi di cui vi ho parlato, la contestazione è naturalmente la corruzione, se si può provare che vi è stato passaggio di denaro. A tal proposito, però, bisogna dire che la corruzione non avviene più tanto con le mazzette, ma con mille altre modalità che sono più difficili da individuare. Sappiamo, infatti, che ci si può fare intestare una casa; ci si può far fare lavori di ristrutturazione; ci si può fare assegnare quote di una società; ci si può far fare assunzioni, per esempio di un figlio, basti pensare a "Mafia Capitale" e a quanti "figli di" sono stati assunti, ma anche appoggi politici. Nel processo di Firenze, la contropartita era rappresentata dall'appoggio politico per un soggetto che voleva acquisire una funzione più importante. Una delle ultime trovate è la società di scopo, ossia si crea una società di scopo che ha la finalità di partecipare a una gara pubblica, naturalmente truccata; il pubblico ufficiale riceve una quota di questa società di scopo, naturalmente attraverso un prestanome e non in prima persona, ad un prezzo irrisorio, perché è una società di scopo che si forma soltanto per partecipare alla gara. Se poi, attraverso le procedure corruttive, la società vince l'appalto, il valore della stessa aumenta enormemente, quindi il pubblico ufficiale viene ad avere la quota di una società che ha acquisito un valore molto più ampio di quello di entrata.

A parte la corruzione, nei casi in cui si può dimostrare che vi è stata questa utilità, il reato che si configura è la turbativa d'asta o la turbativa del procedimento. La Cassazione ha precisato che quando l'attività illecita riguarda non l'aggiudicazione della gara, ma le procedure precedenti. Per esempio il caso di cui parlavamo del bando che individua esattamente quel tipo di società, che quindi già contiene l'aggiudicazione a quella società, non si poteva contestare la turbativa d'asta, che presuppone che la turbativa avvenga dopo. È stato, quindi, introdotto il delitto di cui all'articolo 353 bis del Codice Penale, che colpisce proprio le procedure finalizzate a fare la gara. Pertanto, quando vi è una turbativa della procedura, è questo il delitto da contestare. È un delitto che tutela sia il buon andamento della Pubblica Amministrazione, sia i profili di libera concorrenza. È un reato di pericolo, come del resto lo è la turbativa d'asta. Intendo dire, cioè, che non è necessario che la gara venga effettivamente turbata perché si configuri il delitto, ma è sufficiente che vi siano state delle situazioni che abbiano comportato il rischio che la procedura fosse condizionata perché si possa configurare il delitto.

Nel caso in cui si possa documentare il ricevimento di un'utilità, si contesta la corruzione, quindi il reato di cui all'articolo 319 del Codice Penale. Il profilo particolare su cui richiamo la vostra attenzio-

ne è che, secondo la Cassazione, non è necessario individuare un determinato atto che il pubblico ufficiale ha compiuto in cambio dell'utilità che riceve. Ricorderete, perlomeno per averne sentito parlare, il caso del giudice Squillante che fu condannato per corruzione, ma non si riuscì a trovare un atto che lui avesse fatto, un processo che avesse in qualche modo addomesticato. Tuttavia, si ritenne provato che era sul libro paga di determinati personaggi, quindi disponibile a fare ciò che gli veniva chiesto. La Cassazione in quel caso ritenne che si potesse configurare la corruzione, anche se non era stato individuato uno specifico atto da lui commesso.

Faccio un accenno rapidissimo ad un tema quanto mai attuale: la nuova formulazione della concussione, che, come sapete, in precedenza puniva il pubblico ufficiale che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induceva o costringeva il privato a dargli del denaro o un'utilità, e che con la riforma è stato spacchettato, per cui la concussione vera e propria si configura soltanto per il pubblico funzionario che costringe il privato a dargli o promettergli un'utilità. Francamente, però, è difficile che si verifichi questa circostanza. Stiamo parlando di colletti bianchi, quindi sono rari i casi in cui vi è una coazione assoluta, per cui si è molto discusso sui profili di distinzione tra la concussione così formulata e quella che oggi si chiama "induzione indebita", che è la condotta del pubblico ufficiale non che costringe, ma che induce il privato, abusando delle sue qualità o della sua funzione, a dargli un'utilità.

Per come è stata impostata la norma, la differenza dovrebbe essere la coazione, il livello di coazione, un livello di coazione assoluto, in cui il privato non può far altro che dire "va bene, pago", allora parliamo di concussione. Nel caso di un livello minore, quindi un livello non di coazione, ma di induzione, in cui il privato è convinto a pagare, parliamo di induzione indebita, con l'ulteriore profilo che però in questo caso il privato, siccome, secondo i lavori preparatori, ha possibilità anche di non pagare, se paga, deve essere anch'egli punito, sia pure con una sanzione abbastanza ridotta.

È abbastanza difficile distinguere, sulla base di questo criterio soggettivo, quando si configura un delitto e quando si configura l'altro, per cui la Cassazione, nelle ultime pronunce, ha ritenuto di affiancare a questo criterio del livello della coazione quello del tipo di danno che viene prospettato al privato. Quando al privato viene prospettato un danno ingiusto, ad esempio quando il sindaco dice "se non mi paghi, la tua licenza edilizia non la esaminerò mai, non te la darò mai, non la prenderò proprio in esame", al privato viene prospettato un danno ingiusto, quindi ci troviamo nell'ambito della concussione. Quando, invece, viene prospettato un danno per il privato che però non è ingiusto, ma è l'espressione di un potere della Pubblica Amministrazione, ad esempio quando il finanziere prospetta al privato la possibilità di addomesticare l'accertamento fiscale in cambio di soldi, in questo caso, siccome il privato non subirebbe un danno ingiusto dall'accertamento, bensì le conseguenze previste dalla legge, allora paga per evitare un danno che sarebbe un danno oggettivo ma non ingiusto, quindi si configura l'induzione indebita. Sono profili comunque abbastanza complessi da verificare.

Il tempo corre veloce, ma vorrei dire ancora qualcosa a proposito della prevenzione della corruzione. Per la prima volta la legge del 2012 amplia l'orizzonte, nel senso che non ci sono soltanto norme repressive. Se da una parte sono state ampliate fortemente le sanzioni per i delitti contro la Pubblica Amministrazione, quella legge ha tutta una parte che si occupa anche della prevenzione, di cui voi sicuramente sarete superesperti. Mi riferisco al famoso piano anticorruzione, alla responsabilità del soggetto che ha il ruolo di responsabile anticorruzione, a ciò che questo soggetto deve fare, all'individuazione delle aree più a rischio, alla rotazione del personale, alla formazione soprattutto – oggi siamo qui a fare formazione –, al tipo di informazione che deve essere svolta.

Sono tutte situazioni estremamente importanti, che però, stando a quanto sento dalla voce dei vostri colleghi, non sempre sono attuabili. Per esempio, nei comuni molto piccoli è difficile fare la rotazione del personale, se non a scapito dell'efficienza del servizio. È oggettivamente difficile fare la formazione con le clausole di invarianza finanziaria. Inoltre, il responsabile del settore della corruzione non ha la possibilità di incidere più di tanto, più che altro esercita una sorta di moral suasion. Tanto è vero che, a fronte di quella che teoricamente potrebbe essere una sua responsabilità erariale, se viene commesso un fatto corruttivo e lui non è riuscito ad evitarlo attraverso l'affermazione del piano anticorruzione e delle cautele che sarebbe stato suo compito adottare, vi è la causa di non punibilità, se così possiamo dire, che si attua quando il soggetto può dimostrare di aver fatto il piano anticorruzione, di avere vigilato e di avere fatto ciò che doveva fare.

A questo punto, vorrei spendere due parole sulla nuova figura del *whistleblowing*, ossia della segnalazione interna, che è una fattispecie particolare, che nel nostro ordinamento non c'era mai stata o perlomeno non era mai stata disciplinata. Questa legge praticamente prevede che, a parte i casi di calunnia o di diffamazione, rispetto ai quali naturalmente si procederà, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti o al suo diretto superiore gerarchico condotte illecite di cui è venuto a conoscenza per la sua attività di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a misure discriminatorie a causa di questa segnalazione.

È di per sé significativo il fatto che vi debba essere una norma di questo genere, perché sta a significare che esiste il rischio che il dipendente che si azzarda a denunciare fatti corruttivi di cui è venuto a conoscenza possa essere vessato a causa di questa sua denuncia.

La norma prosegue dicendo che nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità della persona che ha fatto la segnalazione non viene rivelata, purché vi siano degli accertamenti distinti che possano dimostrare quella condotta illecita. La segnalazione parte, se però si riescono a trovare altri elementi oggettivi che documentano quel comportamento illecito, l'identità del soggetto può non essere rivelata nell'ambito del procedimento disciplinare. Invece, se a un certo punto è assolutamente necessario che l'indicazione di quella segnalazione venga fatta, il soggetto non può opporsi e la sua identità potrà essere rivelata.

A questo punto vorrei richiamare la vostra attenzione sul fatto che queste procedure, che possono innescare un giudizio disciplinare interno svolto dalla Pubblica Amministrazione, possono anche generare, anzi devono generare – perché voi siete tutti pubblici ufficiali con obbligo di riferire quando venite a conoscenza di reati nell'ambito delle vostre funzioni – procedimenti penali.

Nell'ambito del procedimento penale, non abbiamo un modo per tutelare la fonte. Quando arriva una segnalazione da parte di un'amministrazione comunale che ci dice che un determinato soggetto ha riferito dei fatti e poi sono state fatte delle attività preliminari da parte dell'amministrazione comunale, per cui si è dato corpo a questa segnalazione, il pubblico ministero non può tutelare l'identità del soggetto. Questo deve essere chiaro, perché il Codice non ci consente di trattare questo soggetto a livello di una fonte confidenziale, perché è un dipendente pubblico ben identificato che ha portato avanti una denuncia, quindi il pubblico ministero dovrà sentirlo e dovrà portarlo a dibattimento nel caso in cui il processo vada fino in fondo.

È bene tenere presente che questa tutela parziale – se poi si dice che la conoscenza della fonte è indispensabile, deve comunque essere rivelata – prevista nell'ambito del giudizio disciplinare, sicuramente non può essere applicata nell'ambito del processo penale.

Nello stesso tempo, ho visto che alcuni comuni hanno creato delle procedure automatizzate, che forse possono agevolare le segnalazioni, per cui la segnalazione viene fatta per via informatica, con un programma che cripta automaticamente le generalità del segnalante e la chiave di accesso è soltanto nelle mani del responsabile anticorruzione. Pare che questa procedura abbia favorito il numero delle segnalazioni.

A questo punto chiuderei perché vedo che il tempo a mia disposizione è finito, dicendo che la nostra storia giudiziaria ci ha dimostrato e ci dimostra ancora oggi che il livello di corruzione è tanto più elevato quanto maggiore è il potere attribuito agli agenti pubblici e quanto maggiore è il grado di discrezionalità che ad essi è riconosciuto; di contro la corruzione diminuisce con il crescere della trasparenza, con l'aumento del vincolo di responsabilizzazione. Quando parliamo di vincolo di responsabilizzazione, parliamo del vincolo che deriva al pubblico dipendente dal sapere che a certi suoi comportamenti, nel modo più oggettivo possibile, corrispondono delle responsabilità penali, amministrative, contabili e anche politiche.

Sul piano delle responsabilità penali, un problema serio è rappresentato dal nodo irrisolto della prescrizione, perché indubbiamente vi è una serie di vincoli, ad esempio le incompatibilità, il licenziamento del dipendente condannato per reati contro la Pubblica Amministrazione, la confisca dei beni per equivalente, che sono tutti molto significativi, ma che non possono arrivare se il processo non arriva fino in fondo. Pertanto, finché avremo un sistema di prescrizione che consente l'azzeramento dei processi, neanche queste cautele, che pure il nostro ordinamento ha oggettivamente posto, potranno

rappresentare un presidio efficace. Grazie.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Ringrazio molto la dottoressa De Martino, che ci ha delineato un panorama orrorifico della situazione in cui si può precipitare, delle patologie che possono intaccare la Pubblica Amministrazione

A questo punto, chiederei ad Alessandro Palanza di moderare un breve scambio di questioni, di opinioni, se ci sono, con il Procuratore De Martino.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide* Vicedirettore e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Noi dobbiamo fare un discorso per capitoli e questo è un capitolo molto importante, che si collega anche ad altri capitoli, di cui discuteremo nel pomeriggio di oggi, tenuto conto che dobbiamo fare con alcune variazioni sul programma, nel senso che il professor Cerulli Irelli e il sottosegretario Rughetti interverranno domani, a causa di problemi di arrivo ad Aosta legati al maltempo, con varie forme di ostacoli: ferroviari, allagamenti, cadute di alberi. Insomma, è successo di tutto. Il treno Roma-Fiumicino che trasportava il professor Cerulli Irelli si è fermato definitivamente a metà percorso. Il sottosegretario Rughetti, invece, è vittima di alluvione a Napoli.

La discussione è una parte molto importante del nostro percorso, quindi vi chiedo di pensare durante gli interventi a possibili spunti, a casi, a problemi che voi potreste proporre a uno o all'altro degli oratori. La prima discussione – lo so – è sempre la più difficile da avviare.

Procediamo alle vostre domande.

ELENA STOCCO, consigliera comunale Preganziol. Buongiorno, buongiorno a tutti; buongiorno, dottoressa De Martino. Sono Elena Stocco, consigliera comunale di Preganziol, in provincia di Treviso.

Ringrazio la dottoressa per questo suo approfondimento, in particolare per quanto riguarda il tema delle azioni di prevenzione della corruzione con riferimento alla legge n. 190/2012. Lei ha accennato ai principi fondamentali sanciti da questa legge. Con riferimento al vincolo di responsabilizzazione, vi è anche il tema di responsabilizzare le amministrazioni nel creare le misure di prevenzione tramite il piano triennale, che va aggiornato annualmente, quindi tramite questa attività posta in capo all'amministrazione di costante valutazione dei propri processi interni, quindi nell'analisi di quelle che possono essere le situazioni di rischio e la predisposizione delle misure di sicurezza che possono essere adottate caso per caso.

Dottoressa, dalla sua esperienza, questa tipologia di lavoro sta dando i propri frutti, a quattro anni di distanza dall'introduzione della legge? È un'attività di responsabilizzazione che va nella giusta direzione oppure quest'attività di costante valutazione e di autocritica in un certo senso, oltre alla produzione di documenti da pubblicare nel sito, nella pratica non dà dei riscontri apprezzabili.

Sappiamo che ANAC interviene puntualmente con direttive e documenti che danno indicazioni puntuali alle amministrazioni su come migliorare e implementare quest'attività di controllo, che potremmo definire controllo interno. Vorrei sapere se dal suo punto di vista è questa la strada utile per attuare un cambio di mentalità sia dalla parte politica sia dalla parte amministrativa, che lavora all'interno degli enti locali.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Dottoressa, prima di procedere con le risposte, direi di raccogliere una serie di domande.

EMANUELE LOCCI, consigliere comunale Alessandria. Sono Emanuele Locci, consigliere comunale di Alessandria, nonché presidente della Commissione per il controllo di gestione del comune di Alessandria. È una commissione in cui a volte capita di trovare determine dirigenziali o atti che lasciano pensare a possibili criticità dal punto di vista della potenziale corruzione.

Vorrei sapere, nel caso in cui un amministratore, un consigliere comunale, quindi di parte politica,

si trovi a riscontrare episodi in cui ci può essere un legittimo sospetto di corruzione o comunque di qualcosa che non ha funzionato perfettamente, si deve sentire obbligato sempre e in ogni caso a segnalare queste situazioni o può limitarsi al dibattito politico? Può essere un segno di responsabilità ignorare situazioni di questo tipo?

Faccio un esempio giusto per capirci: ho riscontrato nell'Ente che il taglio dell'erba veniva frazionato in varie zone della città, dal mio punto di vista artificialmente, per andare sotto la soglia dei 200 mila euro per fare affidamenti diretti. Mi ha incuriosito anche il fatto che prima si occupava del taglio dell'erba l'azienda partecipata che si occupa di igiene urbana. Sennonché il presidente dell'azienda di igiene urbana è anche il presidente di una cooperativa sociale di tipo B, che poi è stata beneficiaria di questo affidamento diretto.

Dal mio punto di vista, siamo di fronte anche a un conflitto di interessi, oltreché a una procedura che, secondo me, è un artificioso frazionamento che non ha permesso di non trovare la migliore offerta per questo servizio.

Ora, questo è un caso in cui il mio legittimo sospetto mi sembrava un po' più legittimo di altri casi e ho mandato la documentazione, compresa una ventina di determine e le convezioni con le cooperative sociali sia all'ANAC sia al procuratore Astegiano della Corte dei Conti del Piemonte. Non ho avuto riscontri di alcun tipo, però in questo caso ho pensato per tutelarmi, in qualità di presidente della Commissione controllo di gestione, di operare in questa maniera.

Ecco, in quali casi un amministratore di parte politica deve agire come ho fatto io in questo caso oppure può non agire, ma rischiando una responsabilità, se non segnala queste legittime perplessità, quando riscontra atti di questo tipo? Grazie.

MATTEO CATTANI, vicesindaco di Corniglio. Sono Matteo Cattani, vicesindaco di Corniglio in provincia di Parma, nonché amministratore di Parchi del Ducato, che è un ente regionale sulla biodiversità.

La mia domanda riguarda un tema preciso. Nel 2014 siamo stati alluvionati, la città di Parma è un esempio, e in quelle occasioni, nei miei due mandati, ho dovuto attivare due COC. Ho avuto la sfortuna di avere avuto una grandissima frana, la più grande d'Europa, sul mio territorio e l'alluvione del 2014. Non porto sfortuna, state tranquilli, ma il tema è molto serio, perché in quelle occasioni nella Regione Emilia-Romagna ci sono gli articoli 10, le cosiddette somme urgenze. Le somme urgenze di allora, proprio perché l'Emilia-Romagna è una Regione virtuosa sono ingenti somme, tali per cui se i comuni dovessero fare tutti i procedimenti necessari per affidare i lavori, gli escavatori sarebbero partiti oggi e non il giorno stesso dell'alluvione, come peraltro è successo a Parma. Il problema di Parma è stato che hanno aspettato la piena, probabilmente per questioni di fax – avrete letto i giornali –, non sono arrivati in tempo i fax della Protezione civile, quindi il sindaco doveva aspettare un fax per far partire l'escavatore. Aperta e chiusa questa parentesi, il tema sta nel controllo da parte nostra, dell'amministratore pubblico, del sindaco, della giunta, in queste emergenze, perché voi sapete, lei lo sa meglio di me, dottoressa, che è molto difficile nel pathos di quei giorni, avevamo un salumificio allagato, due ponti crollati e tutto un sistema di emergenza attivato, seguire le procedure.

Io vorrei sapere come ci dobbiamo comportare in quelle occasioni per rispondere correttamente alle esigenze della legge, ma soprattutto a ciò che ci dice la gente, perché il vero tema è questo. Vediamo l'incompatibilità tra un sindaco e un presidente proloco, ma non vediamo la realtà delle cose, che consiste nel dare una risposta alla gente mettendola in sicurezza, facendo dei lavori urgenti e purtroppo a volte bypassando quelle procedure che ci devono essere per forza. Un altro problema è che non abbiamo, in termini di formazione, uno strumento con il quale possiamo informarci sul tema.

Per esempio io insegno a scuola educazione fisica, non sono un legale, per cui avere un'idea di come potermi muovere in questo senso, secondo me, è importante per non inciampare, per non dare adito a tutto ciò che la cronaca attuale ci rappresenta.

(Intervento fuori microfono)

MATTEO CATTANI, vicesindaco di Corniglio. Specificare che cosa noi possiamo fare durante un'emergenza; il controllo che possiamo esercitare sugli interventi e sulle procedure, in modo tale da avere un'azione diretta immediata, non aspettando tutte le varie procedure, perché se noi dobbiamo attivare una somma urgenza, dobbiamo fare una perizia, dobbiamo fare un progetto definitivo, con tempi che non ci sono, per cui io sono necessariamente un delinquente in questo senso.

Noi abbiamo delle procedure lunghe con tempi che purtroppo sono contingenti, in quanto un'alluvione – lei lo sa bene – ha bisogno di risposte immediate. Questa non è una difesa di chi non rispetta le regole, ma è una realtà, il problema non sono le leggi, ma vedere come renderle attuabili.

La mia domanda è: come posso io, amministratore pubblico, controllare la corretta scelta di ditte o lavori pubblici in un'ottica di emergenza? Secondo me, nel mio piccolo comune e in genere in tutti i comuni piccoli, le grandi risorse arrivano allora, quando purtroppo vi è l'emergenza, perché nell'ordinario non abbiamo tutti questi problemi. Io per arrivare a fare un bando da 1 milione di euro, dovrei accumulare quattro bilanci.

DIANA DE MARTINO, Sostituto Procuratore della Direzione Nazionale Antimafia. Sono molto difficili tutte queste domande che mi avete posto.

La prima: quale effetto pratico possono darci questi piani triennali anticorruzione? Ovviamente ormai fa parte dell'antologia che tutti conosciamo il fatto che nella prima fase questi piani anticorruzione sono stati tutti scopiazzati a destra e a sinistra, al punto che comuni che non avevano il mare, trovavano l'indicazione del porto come area di particolare rilievo per fenomeni corruttivi. Tuttavia, dobbiamo partire dal punto di vista che qualcosa di concreto si può fare e che questi piani possono servire.

Naturalmente è difficile rispondere nel dettaglio, ma le posso dire che mi è capitato di parlare con un amministratore siciliano che mi ha portato un'esperienza che mi è sembrata positiva. Adesso aiutami un po', perché io non conosco tutte le sigle che voi utilizzate. L'amministratore in questione è responsabile della anticorruzione del suo comune e ha individuato tra le aree a particolare rischio di corruzione la procedura con cui si autorizzano i soggetti che vogliono aprire nuove attività. Aveva notato che, nel dare la SCIA (mi pare si chiami così), c'era una serie di problemi rappresentati da: eccessiva lentezza, mancato ordine cronologico delle domande, numerose volte la pratica veniva respinta e rimpallata. A suo parere, tutto questo poteva occultare un sistema di corruzione. In sostanza poteva darsi che i funzionari preposti a quel determinato settore facessero melina per prendere dei soldi.

Come si è comportato questo amministratore, al di là del fare la formazione del personale, eccetera? Ha completamente informatizzato il sistema. Praticamente il privato inserisce direttamente i dati in un modulo prefissato, per cui non ci sono cose che mancano, nel senso che il modulo è "A, B, C, D, E", quindi il privato deve dare tutte le risposte e tutte le indicazioni che servono. Il fatto di avere informatizzato la pratica comporta che i funzionari che devono trattarla vengono scelti casualmente, tutto va in ordine cronologico, perché appunto è tutto informatizzato, quindi vi è un ordine e quell'ordine viene rispettato. Secondo questo funzionario, il sistema ha comportato l'accelerazione massima della procedura, cosa che prima non avveniva, e ha migliorato la qualità del servizio e messo in sicurezza, per quanto possibile, quel determinato settore.

Io credo che se ci si concentra un po', qualcosa si può fare. Naturalmente sarà difficile fare fronte a tutto, però ci sono delle aree che sicuramente, se si comincia a cercare di spezzare il vincolo tra trattazione della pratica e scelta del funzionario, cioè il funzionario che può scegliere la pratica che vuole trattare, già questo può comportare un miglioramento notevole della situazione.

La seconda domanda in estrema sintesi era: quando occorre fare la denuncia? Chiaramente è difficile rispondere teoricamente, perché dipende dal livello di illiceità che emerge dalla situazione di cui venite a conoscenza. Se emergeva già un frazionamento artificioso degli appalti e una situazione di incompatibilità, ha fatto benissimo a denunciare l'episodio.

In ogni caso, però, è necessario fare emergere la situazione. Anche se avete un livello meno importante di conoscenza, ma c'è qualcosa che non va, parlatene, perché nei procedimenti giudiziari molto spesso vengono acquisiti i verbali dei consigli comunali, quindi se un consigliere ha posto il problema e se ne discute in consiglio comunale, intanto il fatto di fare emergere il problema rappresenta un fre-

no, se poi si arriva a un processo, il fatto che il pubblico ministero possa constatare che c'era una voce fuori dal coro è un elemento importante per configurare che si è una persona perbene e che non si vuole finire accomunati con chi si comporta in maniera disonesta.

Quando ci sono le illiciteità, come vi dicevo, si tende moltissimo a spostare la questione sul piano politico, per coinvolgere più persone, perché la responsabilità di tanti indubbiamente diluisce il livello di responsabilità personale. Questo è proprio l'atteggiamento tipico di chi vuole nascondere la propria responsabilità, facendo acquisire delibere che possono presentare dei profili anomali proprio per diluire le responsabilità.

Per concludere, penso di poter rispondere così: se il profilo di illiciteità è significativo, meglio denunciare; se ancora non è significativo al punto da poter fare una denuncia, almeno discutetene in assemblea, perché è importante.

L'ultima domanda riguardava l'emergenza, che cosa fare in caso di emergenza? Io mi sentirei di dire che, nell'assoluta emergenza, le procedure possono essere in qualche modo riviste. È ovvio che ci sono delle situazioni che non consentono di fare la scelta delle gare, la perizia e così via. Ci sono delle situazioni che vanno affrontate immediatamente. Non credo che ci potrà essere un magistrato che vi inquisisce perché avete fatto entrare immediatamente in funzione gli escavatori sulla scena del terremoto, anzi potrebbe essere il contrario. Del resto i processi che sono stati fatti, penso all'Aquila, il profilo del non avere previsto, del non avere fatto, eccetera, alla fine sono finiti con sentenze di assoluzione, perché in determinate situazioni è molto difficile riuscire a prevedere tutto.

I tribunali tengono conto della finalità per cui si è agito, quindi seppure si è superata una procedura prevista per un motivo assolutamente urgente, che può comportare gravi danni alle persone e alle cose, mi sembra che sia una via da privilegiare.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Io avrei alcuni punti da evidenziare per cominciare a indirizzare il nostro lavoro. La prima domanda mi sembra ci ponga una questione di carattere generale circa la verifica del funzionamento di questa legislazione anticorruzione, quali strumenti funzionano e quali funzionano meno o addirittura sono soltanto un appesantimento.

Forse la magistratura e i soggetti che la applicano in forma più intensa hanno già degli elementi in questo senso che si potrebbero raccogliere. Aspetti di questa legislazione che si sono rivelati inefficaci dal punto di vista del risultato e che sono soltanto un carico per gli amministratori, oppure che si prestano a queste attuazioni di tipo puramente formalistico.

Il secondo punto è il problema della denuncia, ma anche il problema di come far emergere delle cose in forma oggettiva e non soggettiva, perché farle emergere in forma soggettiva comporta responsabilità ed esposizione di chi lo fa. Invece farle emergere in forma oggettiva, quindi andare alla questione come si presenta più che all'imputazione di responsabilità in qualche direzione, può essere un tema da approfondire.

Per quanto riguarda il terzo tema, quello dell'emergenza, mi pare che la dottoressa abbia risposto in modo molto chiaro. A tal proposito vorrei ricordare che l'anno scorso abbiamo affrontato con la Protezione civile proprio queste questioni specifiche. Forse, su questo tema, potremmo recuperare le indicazioni che sono emerse l'anno scorso, che abbiamo raccolto in alcuni documenti e che andavano nel senso di cui la dottoressa ci diceva adesso, perché il punto sta sicuramente nel fatto che l'esposizione dell'amministratore è molto più forte, almeno l'anno scorso è emerso che il punto di responsabilità dell'amministratore sta nel non fare abbastanza e non abbastanza tempestivamente. Questi sono i casi più frequenti, quindi il problema maggiore, se ricordo bene, ma c'erano molti altri colleghi che mi possono confortare, era proprio questo, il problema del rendersi conto della gravità del rischio e della tempestività dell'intervento. Il profilo di responsabilità penale più rilevante per l'amministratore che era emerso l'anno scorso era questo.

Quest'anno lo lascerei fra i temi da non includere nel nostro discorso collettivo, proprio perché lo abbiamo affrontato in modo specifico l'anno scorso, ma resta certamente un esempio esponenziale della responsabilità giuridica degli amministratori locali, dove si verificano le cose più gravi.

L'altro giorno ho sentito il sindaco più amato d'Italia, il sindaco di Lecce, che a domanda se lui, il più amato d'Italia, aveva avuto un avviso di garanzia, ha risposto di sì, che aveva avuto un avviso di garanzia per omicidio, con riferimento alla vicenda del sottopasso dove il comune aveva messo una barriera ...

(Intervento fuori microfono)

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Una barriera mobile, due persone, due anziani, avevano preso la barriera, l'avevano messa da un lato, erano passate lo stesso ed erano affogate nel sottopasso. Lui aveva avuto non un avviso di garanzia, ma un rinvio a giudizio per omicidio colposo. Questo episodio mi è sembrato esponenziale trattandosi di un sindaco che viene portato ad esempio come uno dei migliori d'Italia.

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Anche se fosse stato il peggiore, l'alternativa sarebbe stata rimanere là piantato a vigilare ...

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Succede al migliore, quindi il problema che stiamo affrontando esiste ed è molto rilevante.

DIANA DE MARTINO, Sostituto Procuratore della Direzione Nazionale Antimafia. Questo riguarda la responsabilità colposa ...

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Mi ha colpito una cosa che lei ha detto e che nei nostri lavori emerge abbastanza frequentemente: per fare i lavori in tempo rapido bisogna fare la deroga. Mi pare che qui c'è qualcosa che non funziona, nel senso che se io predispongo una panoplia di regole, capisco che con quelle regole non riesco a fare le cose nei tempi giusti e con modalità adeguate, per cui ricorro alla deroga.

Dal suo punto di vista, questa questione non mostra le pecche di un tipo di normativa eccessivamente pesante e più funzionale al controllo che alla realizzazione?

A volte dico, forse un po' eccedendo, che nella Pubblica Amministrazione – le chiedo scusa per il suo mestiere che è stato anche il mio – ci sono troppi giuristi e pochi economisti, nel senso che il giurista è l'arbitro della procedura, l'economista è arbitro del risultato. Se tu infarcisci la Pubblica Amministrazione di giuristi, avrei procedure straordinarie con cui però non si consegue il risultato o avrai la paralisi perché la procedura non funziona. L'economista in genere sta più attento.

Mi pare, quindi, che occorrerebbe conseguire un equilibrio tra procedura e risultato, altrimenti abbiamo il paradosso per cui io, per fare le cose, devo trovare la scorciatoia della deroga, altrimenti non riesco a farle. Ecco, dal suo punto di vista ...

DIANA DE MARTINO, Sostituto Procuratore della Direzione Nazionale Antimafia. Come dicevo, quando è entrato in vigore questo nuovo Codice degli Appalti, ci si è basati proprio su quest'esperienza, che con il vecchio codice c'erano talmente tante regole, norme e prescrizioni che, se si volevano fare delle cose rapidamente e bene, com'è stato per Expo, per esempio, si doveva derogare.

Si è, quindi, detto: scegliamo una forma più agile e più snella che abbia migliore percorso. In realtà, poi, come dicevo, non tutto è andato come speravamo, ma soprattutto dobbiamo vedere come si attergerà ANAC, perché adesso è ANAC il centro degli affidamenti, il perno degli affidamenti.

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Alessandro, abbiamo cinque minuti d'aria o no? Io credo che ci vogliono cinque minuti d'aria prima di passare alle fasi successive.

Intanto ringrazio la dottoressa De Martino, grazie tante.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Prego, accomodatevi, riprendiamo i nostri lavori.

Segue l'intervento di Fabio Pinelli, titolare di uno degli studi più importanti d'Italia dal punto di vista penalistico, al quale siamo grati per avere accettato il nostro invito. Il studio è a Padova, ma è venuto volentieri qui – spero – a rappresentarci un quadro particolarmente esperto delle materie che trattiamo oggi. Questo suo intervento si pone in relazione con quello che l'ha preceduto, perché la dottoressa De Martino parlava dei profili di responsabilità penale come magistrato, mentre l'avvocato Pinelli ne parla come avvocato, quindi dal punto di vista di chi sta dall'altra parte. Io credo, quindi, che integri in modo particolarmente interessante quanto abbiamo già sentito. Prego.

FABIO PINELLI, Studio Pinelli & Druda Penale e Tributario. Buonasera a tutti. Un saluto rispettoso alle autorità e ai partecipanti a questo seminario e un ringraziamento di cuore al Presidente Violante, che mi ha onorato con questo invito.

Il titolo che mi viene assegnato, la responsabilità penale nell'esercizio delle funzioni di governo locale, mi pare si possa dire, ruota proprio attorno a due termini chiave: la responsabilità penale e la responsabilità che sorge nella funzione del governo locale.

È evidente che la responsabilità penale nell'esercizio della funzione può comprendere una molteplicità di manifestazioni, anche molto variegata, che però necessitano, a mio giudizio, di un minimo di classificazione. Vi è il contesto che in fondo – abbiamo sentito – è quello più patologico, quello che vede il pubblico amministratore o il pubblico dirigente o funzionario fare uso deliberatamente illecito del proprio ruolo e del proprio ufficio per arricchirsi indebitamente, ciò attraverso le condotte compulsive o le condotte corruttive o di manifestazioni di disponibilità alla corruzione. Sono, però, forme, per l'appunto, di carattere patologico non fisiologico.

Come gesto di continuità rispetto alla relazione precedente, dobbiamo pensare che anche tutta la disciplina degli appalti ha una sua fisiologica correttezza e non deve essere, a mio giudizio, indebitamente tramutata in un gene criminogeno. È un rapporto fisiologico che lega il privato al pubblico. Le patologie attengono sostanzialmente ai comportamenti e prima ancora, evidentemente, ai profili etici, che sono alla base delle azioni tenute dal pubblico amministratore.

Insomma, tra un pubblico ufficiale corrotto e un rapinatore di banche, a mio giudizio, non c'è una grande differenza: entrambi depremono con gli strumenti che hanno a disposizione, uno la funzione pubblica l'altro un'arma, le ricchezze di altri. Però, sono patologie, questo è un aspetto di cui tenere conto, non sono procedure fisiologiche che attengono al ruolo o alla funzione.

Sull'altro versante, con un polo assolutamente distante, all'estremo opposto, si collocano invece profili di responsabilità penale che sono meritevoli di attenzione in un incontro come questo, che attengono ai profili di responsabilità colposa nell'esercizio delle funzioni del governo locale, prodotto da fenomeni cosiddetti di malgoverno del rischio.

Voi sapete che Bauman parlava della società liquida, della società del rischio. Anche nell'esercizio della politica pubblica, ormai vi è la necessità da parte del pubblico amministratore di un governo rigoroso dei meccanismi procedurali che presiedono la tutela di determinati beni pubblici, considerati evidentemente imprescindibili. Il profilo è molto delicato, lo tratteremo più avanti, per il pubblico amministratore, perché vi è il concreto rischio, secondo il principio – scusate la ripetizione – della società del rischio, che si confonda il reato, che dovrebbe essere caratterizzato dall'evento e dalla violazione del bene protetto dalla norma, con quella che invece è una omessa previsione del rischio, che nulla ha a che fare con l'evento dannoso.

Per rimanere al profilo di responsabilità colposa, è evidente che il pubblico amministratore che mal governa o non tiene conto adeguatamente di alcuni beni pubblici considerati imprescindibili, che oggi sono più sensibili, per esempio quelli dell'ambiente, del territorio, del decoro, della sicurezza urbana, può incorrere in alcuni profili di responsabilità penale colposa.

Abbiamo due poli molto distanti tra di loro, uno patologico e uno che attiene a un malgoverno di procedure di rischio rispetto a beni protetti e tutelati dall'ordinamento. In mezzo a questi due poli si colloca un contesto che potremmo definire mediano, meritevole di approfondimento, a mio giudizio il più interessante, che attiene alla responsabilità penale che può derivare dalla conseguenza di un uso illegittimo della discrezionalità amministrativa, capace cioè di riverberare i profili di dolosa attività

abusiva nell'esercizio di una determinata funzione di amministrazione locale.

Sappiamo che il legislatore, consapevole di questa criticità, ha tipizzato con assoluto rigore i profili di rilevanza penale dell'uso illegittimo o illecito della discrezionalità amministrativa, prevedendo il reato di abuso di ufficio, con delle caratteristiche, sotto il profilo della tassatività della fattispecie, particolarmente pregnanti. Perché possa esservi la configurazione del reato è necessario – dico cose note – che vi sia la violazione di legge o di regolamento, un dolo particolarmente significativo, si tratta di fattispecie a dolo intenzionale, e che il comportamento tenuto generi un ingiusto vantaggio patrimoniale o un danno ingiusto.

Ebbene, il tema della responsabilità penale per abuso d'ufficio, quindi della responsabilità penale per un utilizzo illegittimo della discrezionalità amministrativa, rivela delle criticità, ma che, a mio giudizio, per essere completamente compreso necessita di un approfondimento di carattere ordinamentale, sul piano della individuazione della responsabilità penale dei singoli.

Cerco di dare un contributo che possa essere utile a chi mi ascolta, per capire, insomma, quando la propria attività e la propria funzione possano degenerare in una forma di responsabilità penale, tralasciando quella di carattere patologico di cui dicevamo. Per comprendere questo aspetto, io credo si debba avere come profilo normativo di riferimento la disciplina dell'articolo 107 del Testo Unico degli Enti locali, il quale, come sapete, prevede una separazione rigida tra il livello dell'indirizzo politico e il livello dell'azione amministrativa all'interno dei nostri enti locali. La norma dice che gli organi di governo politico si occupano dei poteri di indirizzo e di controllo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita in via esclusiva ai dirigenti dotati di autonomo potere di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Ai dirigenti, quindi, prevede ancora l'articolo 107, spettano tutti i compiti non espressamente annoverati tra le funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, tra i quali – ricordo i più importanti – l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

Verrebbe da dire che i dirigenti amministrativi sono responsabili di tutto, presiedono le commissioni di gara di concorso, hanno la responsabilità della procedura dei concorsi e degli appalti, stipulano i contratti, assumono atti di gestione finanziaria, compresi gli impegni di spesa, gli atti di amministrazione e gestione del personale e via di seguito.

Quale spazio può residuare, dunque, per una forma di responsabilità penale del governo politico all'interno di una fattispecie, quella di cui stiamo discutendo, dell'abuso d'ufficio, se in fondo l'azione amministrativa è sottratta per legge alle sue responsabilità istituzionali?

La Corte di Cassazione è rigida nell'attribuire la diversità delle funzioni di cui ho detto. Ricordo per tutte la sentenza della Cassazione, Sezione penale, 9 aprile 2003, dove si dice che non è imputabile alcuna condotta di abuso d'ufficio in capo al vertice dell'organo del governo politico dell'ente, vale a dire del sindaco, in relazione per esempio a una mancata adozione di un provvedimento di demolizione di un'opera edilizia abusiva, in quanto – dice la Corte – l'articolo 107, comma 3, lettera g), attribuisce espressamente ai dirigenti tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale.

Il tema, però, e qui la questione diventa più complessa, attiene ai profili, agli spazi di responsabilità penale che sono normalmente ascrivibili alla disciplina del concorso di persone in reato, cioè alla partecipazione più o meno formalizzata da parte dell'organo politico della condotta materialmente tenuta dal dirigente in ipotesi, facendo cattivo uso, illecito uso o illegittimo uso della propria discrezionalità amministrativa. Il tema centrale, dunque, è comprendere come possa atteggiarsi la forma di concorso dell'organo politico nella condotta tenuta dall'amministratore.

A questo punto credo si debba compiere un approfondimento di carattere giuridico, sperando di non appesantire l'intervento. Sarebbe troppo semplicistico dire che se il soggetto del governo politico concorre con il dirigente, ovviamente ne risponde, perché torneremmo al problema originario. Il tema è quali siano le modalità concrete attraverso cui può realizzarsi il concorso di un soggetto politico nella commissione di un reato materialmente compiuto dal dirigente.

Ebbene, su questo tema credo sia opportuno ricordare che il nostro Codice Penale, che risale – lo

ricordo – al 1930, non ci dà alcun particolare contributo, perché la norma prevede la responsabilità per concorso per l'appunto con una dizione assolutamente generica, cioè definendo chiunque concorre nell'esecuzione di un delitto. Ma come si concorre? È questo il tema. Dovete sapere che il nostro ordinamento, di fatto, prevede la forma di responsabilità penale unicamente focalizzata sull'autore individuale. Questo è un grande problema giuridico. Il nostro ordinamento non prevede l'individuazione, verrebbe da dire, tassativa della condotta del compartecipe. Fu una scelta di politica legislativa del 1930, che di fatto fece sì che l'individuazione della responsabilità penale fosse unicamente individuata sull'autorità individuale.

La disciplina del concorso così generica, come ho indicato, permette quindi di punire comportamenti atipici, di per sé anche non violativi di alcun precetto penale – questo è il tema: atipici perché di per sé non violativi di alcun precetto penale –, rispetto alla fattispecie di parte speciale che è costruita sull'autore individuale. Come dire: la condotta materialmente compiuta dal dirigente amministrativo, una forma di concorso atipizzata compiuta dall'organo politico.

Tralascio per evidenti ragioni di tempo alcune censure per certi aspetti che meriterebbe sviluppare sul piano della dogmatica penalista, diciamo solo per estrema sintesi che questa scelta del legislatore è una scelta che, per esempio, è diversa rispetto a quella di alcuni ordinamenti a noi vicini, come quello tedesco, in cui si è scelto invece un modello differenziato, non un modello unitario di struttura del concorso di persone, cioè con una individuazione delle singole condotte tenute dai concorrenti del reato. Questo evidentemente, anche nell'esercizio della vostra funzione, sarebbe di grande ausilio per voi, perché delimiterebbe il perimetro della vostra eventuale responsabilità. Invece, il modello unitario scelto dal Codice Rocco ha spostato l'attenzione non più sul profilo soggettivo della modalità della compartecipazione, ma sotto il profilo sostanzialmente causalistico, cioè a dire: è responsabile penalmente intanto in quanto abbia tenuto una condotta, anche se non tipizzata dalla norma penale, che abbia comportato un contributo causale alla verificazione dell'evento previsto dalla fattispecie.

Il contributo causale, quindi, può essere di qualsiasi genere. Questo profilo problematico sfugge ad una possibilità di individuare a monte quelle che possono essere le categorie di compartecipazione penalisticamente rilevante. Entriamo nell'ambito del cosiddetto concorso morale, che tradizionalmente viene individuato e distinto nelle ipotesi, nelle forme della determinazione, cioè di chi fa sorgere il proposito criminoso precedentemente inesistente, quindi il politico che fa sorgere il proposito criminoso nell'atto materialmente eseguito dal dirigente, oppure dell'istigazione che rafforza un proposito criminoso esistente. Nozioni diverse che risultano tuttavia riconducibili a un'unica categoria concettuale, quella dell'istigazione, disciplinata dall'articolo 115, che comprende anche le forme della determinazione.

Ma quando, quindi, possiamo dire si può sostenere che il soggetto sia istigatore del reato commesso materialmente da altro soggetto? Secondo il nostro ordinamento, dicevo, quando la spinta del primo è causa efficiente del comportamento materiale tenuto dal secondo. Questo dice la Corte di Cassazione. Sostanzialmente, quindi, la declinazione di questa forma di corresponsabilità deve far sì che il giudice, sul piano probatorio, accerti i collegamenti tra i due soggetti e capisca se l'autore materiale del reato abbia percepito l'indicazione dell'istigatore come vera e propria causa determinante della sua azione criminosa.

È evidente, alla luce di questi principi di carattere generale, che il tema della costruzione prima investigativa e poi processuale dell'eventuale concorso morale del vertice dell'organo del governo politico rispetto all'azione criminosa del dirigente amministrativo è particolarmente delicato e manifesta criticità anche in ragione del disallineamento fisiologico che sussiste tra l'organo politico, che nomina ma può anche revocare, i dirigenti e questi ultimi, quindi nella normale capacità di condizionamento dell'organo politico in posizione apicale sulle decisioni e sulle azioni dei secondi.

Mi sembra di poter dire, cioè, che ci si possa sbilanciare o si possa correre il rischio che, in situazioni di questo tipo, in ragione della propria posizione di supremazia istituzionale, possa sorgere una nuova figura penalisticamente rilevante, che io definirei di "istigatore da posizione", nel senso che i desideri, le indicazioni, i consigli più o meno legittimi, compiuti dall'organo politico all'organo amministrativo diventino penalisticamente rilevanti perché cause determinanti dell'azione posta in essere dall'organo amministrativo.

Utilizzo questo termine forte: il ricatto o il rischio della revoca del dirigente che può usare il vertice politico è per certi aspetti un incentivo a far sì che l'organo amministrativo ponga in essere esattamente il provvedimento che l'organo politico ha pensato, ma non è detto sia il più corretto, che venisse posto in essere. Sotto questo profilo, quindi, si potrebbe proprio atteggiare, sotto l'aspetto del concorso morale, esattamente la ricostruzione penalistica che ho cercato di indicarvi. La responsabilità anche del politico a titolo di concorso con il dirigente per il reato materialmente commesso dal secondo.

È evidente che – oggi parliamo di responsabilità – entra in gioco proprio il profilo delle responsabilità di ciascuno di noi. Il tema è particolarmente interessante perché, a mio giudizio, e questo seminario ne conferma la veridicità, siamo in un momento storico di grande crisi della responsabilità da funzione. Temo, cioè, che vi sia una cattiva comprensione da parte di chi occupa funzioni rilevanti all'interno della società civile dei doveri che nascono dal ricoprire questo tipo di responsabilità. È evidente, dicevo, che qui si può vedere, per tornare al punto di prima, da entrambe le angolazioni, e cioè della necessità che il politico corretto debba lasciare, una volta dato l'indirizzo, all'organo amministrativo di attuare liberamente la propria azione, così come da parte dell'organo amministrativo, invece, di utilizzare le tutele che l'ordinamento gli riconosce, di rifiutare, laddove sia possibile (capisco che le situazioni siano spesso molto grigie), nonostante in ipotesi il rischio della revoca alla propria funzione, l'indicazione *oborto collo* data dal politico.

Vi dico che la Cassazione, Sezione VI, 2 aprile 2009, con sentenza n. 19135, ha ritenuto integrato il delitto di abuso d'ufficio proprio per la revoca illegittima del dirigente da parte del sindaco. Ha specificato la Cassazione: questa è un'ipotesi in cui è integrata la fattispecie del reato di abuso d'ufficio.

Fuori dalle ipotesi di concorso di persone del reato, per tornare alla disciplina dell'articolo 107, dicevo, sembra che l'ordinamento voglia operare una forte separazione tra le due funzioni, così che la separazione dovrebbe essere, anche sotto il profilo astratto, indicatorio di un'individuazione delle responsabilità, laddove vi siano. Come dire: se è chiara la diversità delle funzioni, è chiaro anche a chi spetta l'eventuale responsabilità.

Oltre al tema che stavo affrontando prima, cioè che da un punto di vista logico poi le due posizioni in realtà sono molto vicine, quelle dell'organo politico e quella del dirigente amministrativo, perché è evidente che i vertici dirigenziali, come dicevamo, sono nominati fiduciarmente dal vertice politico, poi in realtà la norma dell'articolo 107 non vale per gli enti locali cosiddetti minori, cioè con popolazione inferiore a 5000 abitanti.

Il dato non può essere trascurato, anzi direi che è molto significativo, perché secondo i dati Istat dell'1 gennaio 2016, il 69,83 per cento dei comuni italiani è costituito da comuni cosiddetti minori, cioè che hanno una popolazione inferiore a 5000 abitanti. Mentre – siamo in questa splendida valle – il 98,65 per cento dei comuni della Valle d'Aosta, cioè 73 su 74, sono inferiori a 5000 abitanti. La regola dell'articolo 107, quindi, non si applica nella stragrande maggioranza dei casi.

Una disposizione della Legge Finanziaria del 2001, l'articolo 53, comma 23 della legge n. 338/2000, ha previsto, al fine del contenimento della spesa pubblica, che i componenti dell'organo esecutivo del comune possano assumere la responsabilità degli uffici e dei servizi e il potere di adottare atti anche di natura tecnica e gestionale. Pertanto, sindaco e assessori della maggioranza dei comuni italiani non possono essere garantiti dal pregiudizio della irresponsabilità amministrativa. Questo mi pare il tema chiave sotto il profilo normativo, che deriva, come dicevamo, dalla regola generale della separazione da essa dell'indirizzo politico, nel momento in cui sono chiamati contemporaneamente a ricoprire sia il primo sia il secondo ruolo.

Bisogna considerare, inoltre, un ulteriore indicatore normativo, in relazione alla figura più importante del governo locale, che evidentemente è il sindaco. Mi riferisco agli articoli 50 e 54 del Testo unico degli Enti locali, che attribuiscono al sindaco – credo di dire cose note – la responsabilità dell'amministrazione del comune, oltreché della rappresentanza dell'ente, tutta una serie di potestà amministrative, non in qualità di vertice del governo dell'ente locale, ma quale ufficiale del governo nazionale, in materia in particolare di ordine e di sicurezza pubblica. Vedremo come questo si declinerà sotto il profilo della responsabilità colposa di cui abbiamo parlato prima.

Questo è importante perché, a dispetto della separazione predicata dall'articolo 107 dagli effetti li-

beratori che in una prima ma approssimativa analisi sembrava potessero essere prodotti, gli articoli 50 e 54 sono forse il grimaldello normativo per invocare in capo ai vertici dell'amministrazione politica alcuni profili di responsabilità da posizione certamente rilevanti. Quando parlo di responsabilità da posizione, introduco penalisticamente un argomento tra i più discussi, per certi aspetti un obbrobrio giuridico. Tutti sanno che la responsabilità penale non può essere oggettiva e che la posizione in sé, in assenza di una condotta penalmente rilevante, non può avere ingresso nel nostro ordinamento, ma in realtà anche la prassi e la giurisprudenza che è intervenuta in questa materia hanno creato delle vere e proprie forme di responsabilità da posizione. La responsabilità colposa, cioè, viene immediatamente recepita, una volta che si è verificato l'evento, dalla funzione ricoperta dal sindaco o dall'amministratore.

Parlo, quindi, del tema della responsabilità colposa, che da un punto di vista giuridico-penalistico si declina nel principio della responsabilità omissiva impropria. Spero di non utilizzare termini difficilmente comprensibili per chi non ha studi giuridici. La responsabilità omissiva impropria è la responsabilità penale che sorge nei confronti del soggetto che non ha impedito il verificarsi di alcuni eventi dannosi, sempre che avesse l'obbligo giuridico di impedirli. Alla fine riprenderò brevemente il passaggio che è stato fatto in conclusione del precedente intervento circa il rinvio a giudizio del sindaco di Lecce, con l'intervento del Presidente Violante che, in modo suggestivo, ha detto che l'alternativa sarebbe stata che il sindaco fosse presente fisicamente sul luogo. Ecco, è esattamente questo il tema: la cosiddetta posizione di garanzia rivestita dal sindaco, la cui sussistenza fa sì che egli possa essere ritenuto responsabile per l'evento dannoso che si è in ipotesi configurato.

Il reato omissivo improprio, dicevo, si caratterizza per l'obbligo giuridico di impedire l'evento e la conseguenza sul piano pratico di quanto sto dicendo è che, nel momento in cui gli organi di governo intervengono anche nell'attività di carattere amministrativo per far sì che sia un tutt'uno l'attività politico-amministrativa, vi è da valutare se in capo ad essi nasca anche l'obbligo giuridico di impedire la commissione di determinati reati.

La risposta qual è? Che deve essere compiuta un'analisi caso per caso. Vi sono alcune decisioni della Corte di Cassazione che hanno escluso la responsabilità penale del sindaco, facendo prevalere la disciplina dell'articolo 107 di cui ho parlato prima. Cito, per esempio, Cassazione, Sezione III, 21 giugno 2011, n. 36571. Dice la Corte – si parlava di reati in materia urbanistico-paesaggistica – che dalla disposizione dell'articolo 107 si deve desumere l'insussistenza in capo al sindaco di un generale dovere di vigilanza sulle attività che incidono sull'aspetto urbanistico e paesaggistico del territorio.

Allo stesso modo, sempre nello stesso tempo, la giurisprudenza di legittimità consolidata rispetto alle conseguenze dannose per l'incolumità individuale che possono derivare causalmente da una negligente manutenzione delle strade in relazione al reato di lesioni colpose, la Cassazione individua la sola responsabilità del dirigente del dipartimento dei lavori pubblici o comunque dell'ufficio tecnico comunale preposto alla manutenzione della rete stradale del comune. Su questo Cassazione direi consolidata, anche recente, 2013, 2011 e prima ancora 2008.

Ancora nel senso – credo che ne parlerete nel corso del seminario – della irresponsabilità penale del governo politico per le conseguenze dell'azione amministrativa, questa è data anche, in una sorta di coerenza ordinamentale, dalla disciplina in materia di responsabilità erariale del governo politico di un ente. Infatti, com'è noto, l'articolo 1 della legge n. 20/1994 stabilisce che, in caso di danni derivanti da atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici e amministrativi, la responsabilità contabile non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati, ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione. Sarebbe paradossale immaginare di poter configurare un'ipotesi di responsabilità penale, la più grave, in capo a chi, rispetto alla medesima fattispecie, è invece sollevato sotto il profilo della responsabilità erariale. Possiamo, quindi, dire che la posizione di garanzia è esclusa in relazione all'evento dannoso di natura patrimoniale, e quindi è esclusa a rigore anche rispetto all'evento dannoso di rilevanza penale.

Ovviamente le responsabilità omissive improprie, cioè le responsabilità per non avere impedito l'evento, laddove l'ordinamento distingue in funzione (spero di essere chiaro nella mia esposizione), non fanno venire meno invece le responsabilità omissive proprie, cioè le responsabilità che gravano sull'organo politico che, a conoscenza della condotta penalmente rilevante compiuta da altro pubblico

ufficiale nell'esercizio delle funzioni, ometta di fare la denuncia prevista dall'articolo 361 del Codice Penale.

L'articolo 107, che sembrerebbe tranquillizzarci, trova, come dicevamo prima, una limitata applicazione sotto il profilo statistico, ma trova una limitata applicazione anche perché tornano di nuovo in gioco l'articolo 50 e l'articolo 54 del Testo Unico degli Enti locali. Nel momento in cui la separazione tra l'indirizzo politico e l'azione amministrativa non può essere fatta valere, allora torna in gioco anche il principio della posizione di garanzia ricoperta dall'organo politico.

L'articolo 54 richiama per il sindaco alcuni compiti precisi. Voi li conoscete meglio di me, ma li ricordo solo per arrivare alla conclusione del ragionamento. È designato come soggetto che sovrintende all'emanazione degli atti attribuitigli dalla legge e dai regolamenti, allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge, alla vigilanza di tutto quanto possa interessare sicurezza e ordine pubblico. A questo quadro normativo si aggiunge la disciplina del cosiddetto "Pacchetto Sicurezza" del 2008, che definisce il concetto di sicurezza urbana, coniata con la previsione dell'attuale quarto comma dell'articolo 54 del Testo Unico degli Enti Locali, secondo cui il sindaco, quale ufficiale di governo, adotta con atto motivato provvedimenti anche contingibili e urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. L'articolo 4 bis rimanda a un regolamento per la definizione della sicurezza urbana, emanato con decreto del Ministero dell'Interno il 5 agosto 2008, che, all'articolo 1, descrive così il concetto di sicurezza urbana "un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale". Infine, l'articolo 2 di questo decreto ministeriale prescrive che, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 1, il sindaco interviene per prevenire e contrastare – attenzione: prevenire e contrastare – ogni e ciascuna situazione urbana di degrado che possa favorire l'insorgere di comportamenti criminali, quindi in tema di spaccio di stupefacenti, di sfruttamento della prostituzione, di accattonaggio, di abuso di alcol, eccetera.

Perché ho fatto questa ricognizione normativa e regolamentare, peraltro un po' noiosa? Perché credo di poter dire che dall'articolo 54 emerge, a mio giudizio in modo incontestabile, che il sindaco, soggetto del governo politico dell'ente, è gravato di un'amplissima posizione di garanzia, in particolare in materia di sicurezza urbana, di controllo delle situazioni di pericolo, di protezione delle conseguenze dannose di tali situazioni, che è potenzialmente fonte di un amplissimo rischio di responsabilità penale nell'attività di governo locale.

Lasciamo perdere se questo sia corretto o meno sotto il profilo, per così dire, di politica giudiziaria, ma credo, parlando di responsabilità penale nell'esercizio delle funzioni del governo locale, che fosse doveroso segnalare questo aspetto, cioè che l'insieme un po' disordinato delle norme che si sono succedute nel tempo e che io ho cercato di indicarvi faccia propendere per poter riconoscere nella posizione del sindaco una posizione di garanzia e cioè l'obbligo giuridico di impedire gli eventi per i quali ha una forma di responsabilità anche sotto il profilo della prevenzione, che hanno evidentemente, per il reato colposo, una rilevanza penale.

Credo che neanche l'autorità giudiziaria abbia ad oggi affrontato il tema in profondità, ma credo anche che fosse, come dicevo, doveroso segnalarlo, anche perché – e mi avvio alla conclusione – oltre all'articolo 54, dicevamo, vi è l'articolo 50 che, al comma 1, proclama il sindaco responsabile dell'amministrazione. La norma dell'articolo 50, comma 1, è stata usata dalla giurisprudenza di recente per ritenere configurabile in capo al sindaco quella responsabilità penale, esattamente quella responsabilità penale da posizione di garanzia, per le conseguenze dannose dell'azione amministrativa dei dirigenti, che invece per una lettura per certi aspetti corretta dell'articolo 107 sembrava doversi escludere.

È questa la ragione per cui ho richiamato l'articolo 50 all'inizio della relazione come norma grimaldello, perché mi sembra sia una norma che scardina un principio con cui noi abbiamo approfondito la materia, cioè quello della separazione tra il livello del governo politico e dell'azione amministrativa.

L'articolo 50, secondo l'interpretazione della giurisprudenza, fa sì che vi sia una sorta di sovrapposizione tra le due funzioni e faccia sorgere in capo all'organo politico la posizione di garanzia.

Mi riferisco ad una sentenza recente, del 13 maggio 2016, della Corte di Cassazione, Sezione IV,

che ha confermato la condanna per omicidio colposo del sindaco di Firenze, il quale è stato ritenuto responsabile per non avere impedito il decesso di una persona precipitata da un bastione murario nel vuoto non visibile in un luogo nel quale l'amministrazione comunale aveva autorizzato una rassegna di musica *jazz*, nonostante la pericolosità intrinseca nota al sindaco, dice la Cassazione, di questo posto.

La Corte, sul punto, interviene proprio sul fatto che la disciplina di riferimento è l'articolo 50 e non l'articolo 107 del Testo Unico degli Enti Locali. Dice la Corte che il sindaco, quale organo responsabile dell'amministrazione del comune – ecco il riferimento all'articolo 50 –, deve svolgere un ruolo di controllo sull'operato dei suoi dirigenti, configurandosi così un suo potere/dovere di vigilanza e di sostituzione, da esercitare in particolare in presenza di conosciute situazioni che pongono in pericolo la salute delle persone, così configurandosi una posizione di garanzia – ecco che torna l'istituto giuridico del reato omissivo improprio – il cui mancato esercizio può essere fonte di responsabilità in caso di evento dannoso.

Questo aspetto giurisprudenziale può essere evidentemente sottoposto anche a un vaglio critico da parte del giurista, perché a mio giudizio la Corte eccede in una semplificazione, nel senso di confondere la conoscenza della situazione pericolosa con l'obbligo giuridico di impedire l'evento. L'obbligo giuridico di impedire l'evento deve essere predeterminato da una norma di legge. È un obbligo giuridico di impedire l'evento. Oppure quantomeno da un contratto che fa sorgere tale obbligo. L'esempio di scuola è il contratto di babysitteraggio rispetto all'evento dannoso accaduto al minore non adeguatamente sorvegliato, ma c'è un obbligo giuridico di impedire l'evento. Qui la Cassazione forza il concetto e sostiene che l'obbligo giuridico nasca sostanzialmente dalla conoscenza di una situazione di pericolo. Va da sé che la prova della valutazione della conoscenza del pericolo, quindi la responsabilità penale ricaduta in capo al sindaco, sia un tema estremamente delicato che deve essere affrontato necessariamente nella sede processuale.

Il punto che credo debba essere chiarito è che la consapevolezza non coincide con la titolarità giuridica, questo perlomeno a mio giudizio, del potere concreto di intervento. Tanto è vero che, comunque, la Corte di Cassazione ha ritenuto penalmente rilevante la condotta del sindaco che non ha, pure a conoscenza, valutato adeguatamente il rischio. Vedete che si torna, giusto per chiudere il cerchio, a quanto avevo detto all'inizio, all'evoluzione del diritto penale fondato non più sulla responsabilità dell'evento, ma sull'omessa previsione adeguata del rischio.

Mi sembra che nell'esercizio delle funzioni di governo locale, uno dei temi più attuali e più critici possa essere proprio quello della in ipotesi mancata valutazione adeguata delle situazioni di rischio per la collettività. Credo di avere concluso. Vi ringrazio per l'attenzione.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Vorrei soltanto chiarire che all'inizio l'avvocato Pinelli ha fatto riferimento al fatto che, come ha spiegato molto bene, qualsiasi tipo di contributo che si dia a un illecito porta alle responsabilità penali, come mai? Nel Codice precedente il Codice Rocco, nel codice liberale in realtà non era così, erano stabilite delle figure specifiche, non qualunque contributo, ma c'erano figure specifiche, quali il determinatore, come ha spiegato bene l'avvocato Pinelli, colui che fa nascere l'idea di commettere un reato, l'istigatore, colui che rafforza e così via. Insomma, c'erano tre o quattro figure.

Il fascismo ritenne che questo sistema limitasse troppo la punibilità delle persone, quindi abolì questo sistema e stabilì che risponde chiunque dia un contributo. Mi sono spiegato? È questa la regione per cui esiste una responsabilità così estesa. A volte il contributo può essere impalpabile, minimo, tanto è vero che una norma del Codice stabilisce una riduzione di pena quanto il contributo è minimo, il che vuol dire che però rispondi anche quando il contributo è minimo.

Nelle questioni relative alla Pubblica Amministrazione, questa circostanza è particolarmente delicata, perché per i rapporti quotidiani che vi sono tra autorità politica e soggetto amministrativo, è abbastanza difficile stabilire un netto confine tra ciò che è nulla e ciò che è un minimo contributo. Ma questo produce un altro elemento di incertezza sulla responsabilità, il tema di cui abbiamo parlato all'inizio.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Secondo me, nessuno che voglia fare il sindaco o che faccia il sindaco si sia annoiato ad ascoltare l'avvocato Pinelli, perché ...

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Temo piuttosto che abbiano cambiato idea tutti coloro che fanno i sindaci e che torneranno a casa con lettere di dimissioni pronte.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Effettivamente il quadro che emerge è problematico e giustifica pienamente il tema che ci siamo assunti e l'idea di arrivare ad avanzare alcune proposte, quindi mi aspetto le vostre domande su questi argomenti.

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Anche qualche caso che vi è capitato, qualche elemento di casistica che ci faccia riflettere su questo problema della responsabilità penale. Quello che aveva portato prima il consigliere Palanza è abbastanza interessante. Mi riferisco al caso del sindaco di Lecce, il quale è stato chiamato a responsabilità perché la barra poteva essere rimossa.

FULVIO GALLENCA, sindaco di Foglizzo. Ringrazio il dottor Pinelli per avere sollevato una questione che ci sta a cuore, che è proprio la divisione fra i due profili, quello dell'indirizzo politico e quello della gestione amministrativa nei comuni.

Per fare una battuta, spesso in Giunta, quando sentiamo dei casi come quelli raccontati in precedenza dalla dottoressa De Martino, poniamo una domanda provocatoria al nostro segretario comunale: come faremmo noi a realizzare certi illeciti? Nel senso che, quando c'è una forte divisione fra i due organi, tante volte ci sembra difficile realizzare e mettere in piedi situazioni corruttive.

Forse noi siamo ingenui o forse amministriamo una situazione semplice e felice, in cui magari non ci sono neanche minacce che ti portano a dovere fare di necessità virtù, quindi dover ingegnarsi per realizzare certe combutte. Però, quando è stata posta la domanda su quali siano gli strumenti legislativi che possono scongiurare determinate situazioni, sicuramente l'impressione che abbiamo è che una reale divisione fra le due posizioni, quella di indirizzo politico e quella di applicazione e realizzazione dell'indirizzo che la concretizza con atti amministrativi, renda perlomeno più difficile commettere degli illeciti.

Da questo ragionamento nascono due auspici, il primo è che vi sia chiarezza da parte del legislatore circa le responsabilità, prima che sia la parte giudiziaria, quindi la giurisprudenza, a dettare la linea; l'altro è di essere messi nelle condizioni, per quanto riguarda il citato articolo 107, di poter realizzare questa divisione anche nei piccoli comuni. Questo auspicio è per i piccoli comuni, che però sono numericamente la maggioranza nello Stato italiano, di realizzare la divisione.

Faccio un esempio che riguarda il mio comune: spesso non è possibile nominare il responsabile del settore finanziario, una ragioniera meritevole di esserlo, per i limiti imposti alla spesa del personale. Nel nostro caso siamo fortunati: il segretario comunale accetta gratuitamente o comunque già lautamente pagato per la sua funzione di essere responsabile del settore finanziario. Nel caso in cui non accettasse, dovrebbe essere il sindaco o qualche altro amministratore a ricoprire questa carica.

Questo problema si pone in comuni dove magari, nelle precedenti amministrazioni, gli amministratori ci tenevano ad essere responsabili di una funzione, poi cambiando l'amministrazione, essendo state introdotte regole stringenti sulle spese del personale, non possono, come nel nostro caso, aumentare la spesa, quindi, anche volendolo, non possono nominare responsabili di funzioni, quindi devono continuare a ricoprire sia la funzione di indirizzo politico sia quella amministrativa. Grazie.

FRANCESCO BIVONA, sindaco di Regalbuto. Sono arrivato leggermente in ritardo, quindi mi scuso per non aver seguito tutto il ragionamento, però facevo una riflessione rispetto alla quale vorrei una sua considerazione, avvocato Pinelli.

In merito a quanto già espresso dal collega Palanza, aggiungerei a questa un'altra riflessione: nel caso dei comuni sopra i 5000 abitanti abbiamo l'ulteriore problema dell'impossibilità, soprattutto per buona parte dei comuni del Meridione che superano la spesa del personale di oltre il 50 per cento,

quindi sono impossibilitati ad assumere, nel caso di comuni come il mio e tanti altri che conosco, che non hanno figure dirigenziali e hanno soltanto categorie D, peraltro in maniera molto limitata, non è possibile incaricare altre figure con incarico dirigenziale. Questa situazione di fatto diventa un collo di bottiglia per l'attività amministrativa e soprattutto per il mandato politico-amministrativo per il quale si viene eletti. Se da un lato ci troviamo sotto i 5000 abitanti e quindi non possiamo applicare alcuni articoli specifici, in realtà non possiamo neanche incaricare altre figure. Peraltro dopo l'espressione dell'ARAN circa l'impossibilità di incaricare figure di categoria C per incarichi di funzioni dirigenziali ci troviamo bloccati, blindati a dover nuovamente incaricare, nel mio comune ormai da oltre vent'anni, gli stessi dirigenti, trovandosi soltanto loro come categorie D, che di fatto diventano questo collo di bottiglia – mi fermo a definirli tali – che troppo spesso ci bloccano su azioni che non sono assolutamente né illegittime né tantomeno combutte di altro tipo.

Vediamo soltanto l'azione amministrativa in termini di velocità di esecuzione o in termini di gestione dell'attività diretta, che potrebbe essere tranquillamente svolta in maniera diversa. Purtroppo, spesso questi dirigenti di fatto blindati o comunque consci dell'impossibilità dell'amministratore di turno di incaricare altri, si trovano nella libertà di potere agire secondo i loro modi e tempi e secondo il loro modo di vedere liberamente l'azione amministrativa, perché la norma glielo consente.

In questa situazione noi, nei limiti di un comune sopra i 5000 abitanti ma che non raggiunge numeri importanti, entro i 15 mila, che abbiamo un contatto diretto con la popolazione, molto spesso ci troviamo ad avere difficoltà a interagire con la collettività proprio per i risultati che spesso non arrivano o arrivano in ritardo.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Su quest'aspetto richiamerei l'attenzione anche del professor Durano, perché questo è un punto, questo della separazione tra politica e amministrazione, perché io adesso ho sentito il secondo intervento e stavo per dire, dopo il primo, che in tutti gli anni precedenti ho sentito contestare questo principio di separazione tra politica e amministrazione esattamente per le ragioni di cui ha detto il sindaco di Regalbuto, cioè che è un ostacolo all'esercizio della funzione politica, laddove il dirigente amministrativo si metta in una posizione di resistenza rispetto all'indirizzo politico, mentre nel caso opposto si cade nell'istigazione, nel caso in cui vi sia qualsiasi comportamento, quando invece il dirigente amministrativo cede e dovesse commettere un reato.

Ecco, mi piacerebbe sapere sul piano del diritto amministrativo (quando ci sarà il tuo intervento lo dirai), come si può superare questa antinomia fra queste condizioni e lavorare nel senso di garantire il buon governo locale, ché questo è il punto di caduta. Da un lato abbiamo un profilo di individuazione delle responsabilità e valorizzazione dei profili tecnici, non aggiramento dei profili tecnici da parte dell'autorità politica, ma dall'altro vi è anche il tema dell'assunzione di responsabilità che poi altre norme proclamano (articolo 50, eccetera) del vertice politico che nel comune sembra esistere e avere poteri sufficienti, al contrario di quanto avviene, però poi si entra in un giro di contraddizioni.

Anche in questo senso, abbiamo accumulato sufficiente esperienza per andare a un affidamento della normativa a precisare questo principio nelle forme e nelle modalità, tali da consentire il buon governo e non invece questi fenomeni di cattivo governo? Non so se è una domanda da fare intanto all'avvocato Pinelli, e poi su questo sentiremo Durano nel suo intervento.

FABIO PINELLI, Studio Pinelli & Druda Penale e Tributario. Le prime due sono sostanzialmente delle considerazioni, mi pare di capire, tutte condivisibili, in particolare la prima circa la chiarezza da parte del legislatore sulle responsabilità. Temo che non ve ne sia, almeno questo è quello che ho cercato di dire, anzi mi pare, sempre nel limitato angolo visuale dello studioso di diritto penale, che l'origine sia esattamente quella che ha ricordato il Presidente Violante, cioè di un Codice Penale che nasce in un momento storico particolare, dove l'attenzione è più al coinvolgimento per le responsabilità, perché ha una funzione sostanzialmente repressiva, però il mondo va avanti e noi abbiamo ancora un Codice Penale del 1930, mentre la situazione storica nel frattempo è cambiata, anche se non mi pare si veda all'orizzonte un nuovo Codice Penale.

Resta il fatto che noi abbiamo una disciplina del concorso di persone che fa sì che vi sia proprio

quella poca chiarezza cui lei faceva riferimento, perché non individua la condotta di compartecipazione, non descrive la condotta di compartecipazione.

Sempre per rispondere a questa domanda, la normativa ordinaria sembra avere aumentato, se possibile, la confusione perché, come dicevo prima, la forma di diversificazione della responsabilità esce dalla porta ma rientra dalla finestra. A mio giudizio, quindi, ci dovrebbe essere, anche da questo punto di vista, un intervento normativo, che potrebbe chiarire i ruoli e le funzioni in modo più adeguato, in modo tale anche da non delegare all'autorità giudiziaria delle funzioni interpretative ad amplissimo spettro discrezionale che nascono dalla confusione normativa, perché a volte i magistrati, purtroppo, devono anche intervenire proprio perché la norma, o l'insieme delle norme, è poco chiara.

Credo che questo discorso valga anche per la seconda domanda o considerazione, quando lei dice che alla fine incarichiamo sempre gli stessi dirigenti. Incaricare sempre lo stesso dirigente capace e onesto non credo che faccia sorgere dei profili di responsabilità penale. Mi sembrava che forse lei evidenziasse delle criticità più sotto il profilo amministrativo, rispetto al quale lascio fare tutte le considerazioni del caso a chi è sicuramente più competente di me. Grazie a tutti.

(Applausi)

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. In questo caso proverei a tirare dritto senza fare pause, anche perché poi faremo una pausa mentre si formeranno i gruppi di lavoro, che avverto si riuniranno in tre luoghi diversi, uno è questo, un altro è la stanza accanto e l'altro è al piano di sopra. I nominativi sono in ordine alfabetico, diremo in ordine il primo e l'ultimo di ciascun gruppo.

GIUSEPPE DURANO, Avvocato, Cattedra di "Diritto urbanistico", Università Luiss Guido Carli. Buonasera a tutti. Innanzitutto le presentazioni e i dovuti ringraziamenti al Presidente Violante e al consigliere Palanza, che mi ha onorato e onerato di alcune risposte che mi costringeranno, sicuramente con piacere, ad entrare a gamba tesa nell'argomento. La domanda mi costringe anche a cambiare l'ordine che mi ero prefissato nell'affrontare gli argomenti, l'ordine logico con cui volevo arrivare alla conclusione.

Devo dare una risposta abbastanza netta sul tema rispetto all'interrogativo posto e rispetto a quanto è stato detto dal consigliere Palanza, perché stranamente possiamo dire che il legislatore ci ha già fornito una risposta in anticipo. Come forse molti di voi sapranno, nella legge Madia, articolo 1, comma 1, lettera m), vi è un'espressa delega, nella legge delega sulla riforma della dirigenza pubblica, e la delega (leggo testualmente) riguarda anche la ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento all'esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l'attività gestionale.

Sembrerebbe aprirsi un mondo e forse molto di voi, soprattutto i sindaci e gli amministratori degli enti locali, potrebbero tirare un sospiro di sollievo e trovare una forma di definizione finalmente risolutiva. In realtà non voglio essere una voce fuori dal coro, né placare gli entusiasmi. Prima ho fornito il dato normativo, visto l'evolvere del dibattito che è in continuo fermento, ma vorrei approfondire e soprattutto vorrei che non vi fosse una quiescenza, una sorta di principio di irresponsabilità amministrativa degli amministratori degli enti locali *tout court*, non perché non debbano essere deresponsabilizzati data la loro funzione, ma perché, come vedremo, le ingerenze nei casi pratici sono tali e tanti e soprattutto i dati normativi, a prescindere dall'elemento di novità certamente innovativo della riforma della legge delega della Legge Madia, sono talmente confliggenti i dati normativi che lasciano presupporre comunque una continua ingerenza tra attività gestionale e attività di indirizzo politico.

Entrando nel vivo della relazione, ho avuto l'onore di seguire l'ampia relazione che è stata effettuata dal collega Pinelli in materia e dalla dottoressa De Martino che ha affrontato il punto di vista patologico dall'altro lato. Come diceva il Presidente Violante, a me spetta il piacere e l'onere di illustrarvi altre forme di responsabilità da parte degli amministratori degli enti locali.

Individuerei una tripartizione, partirei dalla responsabilità penale, che è già stata affrontata, individuare una responsabilità civile, che non deve essere sottovalutata, una responsabilità civile che è con-

sacrata anche dall'articolo 28 della Costituzione, perché ricordiamo che gli amministratori rispondono anche ex articolo 2043, quindi responsabilità extracontrattuali, per i danni che cagionano a terzi. Si tratta di una responsabilità che, nella dottrina e nelle argomentazioni giuridiche, viene molto attenuata, perché sostanzialmente in questo caso esiste un supporto con la cosiddetta responsabilità amministrativa da apparato. Sostanzialmente l'amministratore è in un certo senso sollevato perché risponde l'Amministrazione Pubblica. A tal fine richiamo quella corrente giurisprudenziale che ha individuato la cosiddetta responsabilità da contatto sociale. La giurisprudenza ha talmente esteso l'ambito di responsabilità, aggravando quella che è la responsabilità dell'amministrazione, oltreché del funzionario, arrivando a sostenere che in alcuni casi vi sia una forma di responsabilità a metà strada tra la responsabilità contrattuale ed extracontrattuale, proprio per attenuare e alleviare gli oneri che incombono sull'amministratore dell'ente locale.

Ciò, però, non vale per la responsabilità civile, come abbiamo detto, ma dobbiamo affrontare il terzo tipo di responsabilità, la responsabilità amministrativa o cosiddetta erariale, che è lo spauracchio degli amministratori pubblici, giustamente peraltro, date le tendenze fortemente punitive della Corte dei Conti.

Facendo una brevissima carrellata sui presupposti della responsabilità erariale, perché vi ricordo che ci vuole sempre un'azione illecita, un fatto o un'omissione affinché sia configurata e ricorra il requisito della colpa grave in capo all'amministratore, oltre al nesso di causalità tra l'azione o omissione che citavamo e il danno che verrà provocato, entrando più nello specifico, dicevo, oggi con voi vorrei affrontare il tema dei dati normativi del TUEL.

Ai sensi del TUEL, dei dati normativi del TUEL, questa separazione tanto conclamata sia dalla nuova legge sia dall'articolo 107, francamente non è poi così chiara e così delineata. È facile individuare dei campi di ingerenza tra l'attività politica e gestionale. A tal proposito ricordo semplicemente un dato che forse con il passare del tempo ci ha alleviato, l'abolizione del parere obbligatorio del segretario comunale, ai sensi dell'articolo 53 della legge n. 142/1990. Era un grimaldello molto forte su cui facevano leva gli amministratori comunali, che oggi non esiste più, mentre permane un argomento molto dibattuto che riguarda i pareri di regolarità amministrativa e contabile, che sono disciplinati dall'articolo 49 del TUEL.

Ebbene, questa normativa, il disposto normativo dell'articolo 49, a mio avviso, fa sorgere notevoli dubbi, perché se – leggo testualmente – su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio, che non sia mero atto di indirizzo, deve essere richiesto il parere, tutti sappiamo leggere le disposizioni, probabilmente ci sono degli atti sottoposti alla Giunta e al Consiglio che non sono meri atti di indirizzo. Vedete, dunque, come emerge l'ingerenza? Emerge e vedremo anche dei casi pratici, che poi saranno sicuramente oggetto di maggiore approfondimento nei seminari, in cui questa ingerenza tra gli atti politico-amministrativi si evince chiaramente sia dalle norme sia dalle applicazioni concrete.

Inoltre, segnalo che alcune nuove disposizioni introdotte dalla legge n. 213/2012 hanno modificato il TUEL con l'inserimento dei cosiddetti controlli interni. Faccio riferimento all'articolo 147 del TUEL, che dice qualcosa di molto interessante, ma forse anche di pericoloso, dal nostro punto di vista. Dice, infatti, che gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Coniando un termine abbastanza caro a noi giuristi, utilizzando un combinato disposto dell'articolo 49 e dell'articolo 147, quindi individuando nei pareri delle forme di controllo sulla regolarità, l'efficienza, la razionalità e, come vedremo per le ragioni che vi spiegherò, la proporzionalità dell'azione amministrativa, è chiaro che l'irresponsabilità cosiddetta *tout court* degli amministratori, a mio avviso, ad oggi, non sussiste. Infatti, si evince chiaramente da queste norme – ora, ripeto, citeremo dei casi concreti – come l'amministratore possa incappare in atti di gestione o, meglio, ingerire con la gestione amministrativa e non limitarsi all'indirizzo, incappando in probabili responsabilità erariali che devono essere prevenute mediante comportamenti amministrativi attuabili, a mio avviso, e consacrati dalla giurisprudenza della Corte dei Conti.

Quando faccio riferimento all'articolo 49 e all'articolo 147, per mero tuziorismo normativo vi riporto che l'articolo 147 è poi articolato negli articoli 147 bis, 147 ter, sul controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo strategico, i controlli sulle società partecipate non quotate, vi do insomma un piccolo saggio dell'ampiezza della normativa in materia di controlli.

Che cosa voglio dire quando dico "in materia di controlli"? Il parere che rilascia il dirigente attiene, dunque, a competenze amministrative contabili che devono essere connotate da mero tecnicismo. Quando parlo di mero tecnicismo voglio dirvi che non sono pareri che sgravano l'amministratore da forme di responsabilità, perché l'attività di mero indirizzo ingerisce, quindi il controllo attiene semplicemente a profili tecnici. Attenendo esclusivamente a profili tecnici, fa sì che non compra tutti questi casi in cui l'attività dell'amministrazione, quindi gli atti adottati dagli amministratori degli enti locali, siano connotati da assoluta irrazionalità, irragionevolezza o mancanza di proporzionalità dell'atto rispetto ai fini istituzionali. Quando andrete voi, sicuramente con maggiore esperienza di me, a vedere i casi concreti, noterete che tantissime volte gli atti amministrativi sono contestati dinanzi al giudice amministrativo per mancanza di proporzionalità rispetto ai fini istituzionali cui sono preposti, cui la loro tutela è preposta. *Ergo*, da questo tipo di illegittimità, non solo illegittimità procedimentale, potrebbe anche divenire una responsabilità amministrativa con delle pesanti conseguenze erariali.

Dopo questo cappello introduttivo, dopo questa ricostruzione normativa, voglio entrare in maniera chiara nel tema dei possibili ambiti di insindacabilità delle scelte discrezionali. Io dividerei, sulla scia di chi mi ha preceduto, il tema in due tematiche fondamentali, le tematiche di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 20/1994, che testualmente prevede che non siano sindacabili dal giudice contabile tutti gli atti che sono connotati da discrezionalità amministrativa, e all'articolo 1, comma 1 ter, della legge n. 20, che tratta la cosiddetta esimente politica.

Vedremo che le due fattispecie sono diverse, anche se entrambe possono essere inquadrate con l'ottica di sgravare l'amministratore da responsabilità di tipo erariale.

Tutto quanto ho detto finora, il quadro normativo che abbiamo tracciato sull'attuale vigenza del TUEL, quindi gli articoli 49 e 147, come dicevo in precedenza, inficia l'ambito operativo della discrezionalità amministrativa. La discrezionalità amministrativa, dunque la sua insindacabilità anche ai fini della configurazione di responsabilità, non può mai esulare quegli atti che siano completamente irrazionali. Vi segnalo, a tal proposito, l'articolo 184, comma 4, del TUEL, il quale prevede che anche nei controlli contabili, quindi sull'autorizzazione e la liquidazione alle spese, il funzionario faccia un controllo effettivo sul perseguimento dei fini istituzionali da parte dell'ente.

Tutte queste normative, ripeto, a prescindere dal profilo procedimentale, hanno dei risvolti sicuramente concreti in materia di responsabilità e fanno sì che si riduca l'ambito di discrezionalità amministrativa laddove non ci sia un'attività amministrativamente corretta e ineccepibile da parte dell'amministratore.

Con riguardo, invece, alla cosiddetta esimente politica, devo dire che è stata criticata da molti. Forse molti di voi conosceranno la nota sentenza della Corte dei Conti, Sezione Centrale, la n. 107 del 2015, che ha assolto l'attuale Presidente del Consiglio Renzi, allora presidente della provincia di Firenze.

L'esimente politica va chiarita e ne vanno connotati gli ambiti applicativi. Prescindendo dalle singole vicende giudiziarie, che sicuramente hanno un valore relativo per i fini della Scuola per la Democrazia, vi segnalo che anche laddove possa configurarsi una cosiddetta esimente politica, io non mi azzarderei a dire, nonostante il principio di separazione, che l'ignoranza o l'incompetenza possa configurare una scusante ai fini della responsabilità dell'amministratore.

Vi segnalo che, a mio modesto parere, tutte le motivazioni della Corte dei Conti, del giudice contabile, parlano sempre di una – io la definisco così, anche se non esiste una vera e propria definizione – sorta di cosciente incompetenza. Mi rendo conto che possa apparire come un'argomentazione ossimorica, ma a mio modo di vedere molto esplicativa, nel senso che, laddove l'amministratore non abbia una competenza, ma abbia una conoscenza e sia cosciente della propria incompetenza – ora vedremo come si può essere coscienti della propria incompetenza –, sicuramente può invocare l'esimente politica. Lo dico come monito affinché non si incappi nell'errore di credere che l'esimente politica o

l'insindacabilità della discrezionalità amministrativa possano rappresentare un grimaldello impermeabile per gli amministratori.

A tal proposito vi segnalo, oltre alla sentenza di cui vi parlavo delle corti centrali, la sentenza della Corte dei Conti, sezione pugliese, la n. 82 del 2016, molto attuale, che – anche per essere positivo e per dare note non solo critiche ma anche di buon auspicio per gli amministratori – ha sostanzialmente diviso la posizione di responsabilità amministrativa del dirigente rispetto a quella dell'assessore al bilancio, ritenendo che l'assessore non potesse essere responsabile in via amministrativa e contabile, dal momento che le competenze del dirigente nell'espletamento della fattispecie concreta, che magari affronteremo nei seminari in un secondo momento, erano tali e talmente approfondite da far sì che l'assessore, quindi l'amministratore, potesse avere un cosiddetto affidamento, un legittimo affidamento nel comportamento del dirigente.

Questo si collega con la motivazione della sentenza n. 107 del 2015, di cui dicevo prima, si collega in quale senso? Quando parlo di cosciente incompetenza voglio dire che occorrono valutazioni da parte dell'amministratore rispetto al caso concreto, valutazioni di merito. Facendo riferimento alla motivazione della sentenza di cui dicevo prima, da un lato è stato detto che il presidente della provincia di Firenze aveva firmato gli atti per l'affidamento di alcuni incarichi esterni sulla base di un'accurata istruttoria da parte dei dirigenti pubblici, quindi la sua incompetenza e la sua mancata verifica circa la legittimità degli atti venivano escluse attraverso l'esimente politica, ma per il solo fatto che l'istruttoria era stata completa, era stata fatta.

Pertanto, come monito direi: va bene l'irresponsabilità amministrativa, ma richiamando la definizione che utilizzavo prima, direi un'irresponsabilità responsabile, nel senso che da parte degli amministratori vi deve essere un controllo concreto rispetto alle fattispecie con l'individuazione di soluzioni di istruttoria e di un controllo effettivo rispetto alle scelte effettuate dai dirigenti, altrimenti si corre il rischio di incappare in scelte discrezionali irragionevoli, illegittime e non proporzionali o che non siano connotate dai caratteri dell'esimente politica ai sensi dell'articolo 1, comma 1 ter, della legge n. 20.

Un'ultima nota interessante viene data dal nuovo Codice sulla giustizia contabile. È stato introdotto recentemente, anzi per l'appunto entra in vigore oggi, 7 ottobre, a trenta giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, il decreto legislativo n. 174/2016. Giusto per darvi un'idea di come il legislatore da un lato dia delle risposte, ma dall'altro sia incoerente e incongruente, l'articolo 18, che è intitolato "Competenza territoriale", al comma 1 dice che sono attribuiti alla sezione giurisdizionale regionale territorialmente competente i giudizi di conto e di responsabilità e i giudizi a istanza di parte in materia di contabilità pubblica riguardanti i tesorieri e gli altri agenti contabili, gli amministratori, i funzionari e gli agenti della regione.

Che cosa voglio dire? Voglio dire che, a mio avviso, il messaggio che deve passare è che sicuramente l'esimente politica e la discrezionalità che trovano la loro *ratio* nella separazione tra atto di indirizzo politico e atto di gestione si rafforzano e trovano sempre maggiore leva nelle nuove riforme legislative, ma ciò non deve valere quale scusante per gli amministratori, per non incappare in casi di responsabilità e mancanza di buona fede che vengono sanzionati dalla Corte dei Conti.

Vi segnalo in tal senso la sentenza n. 137 del 2011, Sezione III della Corte dei Conti, in cui si dice che la buona fede, presupposto della cosiddetta esimente politica della responsabilità amministrativa, consiste nell'incolpevole ignoranza da parte del titolare dell'organo politico.

Alla fine, per essere concreti sono necessarie un'accurata cura dell'istruttoria – scusate la ripetizione –, una verifica puntuale dell'attività che viene svolta dai dirigenti, nella consapevolezza che anche l'organo comunale e il consiglio, ai sensi dell'articolo 42, comma 3 del TUEL, sono responsabili e monitorano l'andamento delle linee programmatiche da parte della Giunta e degli organi esecutivi. Anche da un punto di vista politico, quindi, non mi sentirei di dire in tutta franchezza che vi sia una forma di irresponsabilità.

Un'ultima argomentazione a mio avviso molto interessante, sempre invocando la concretezza nelle valutazioni che devono essere compiute dai singoli amministratori, richiama una fattispecie molto nota – lo dico perché ho sentito parlare amministratori di comuni piccoli –, quella delle cosiddette deleghe ai consiglieri. Le deleghe ai consiglieri comunali, che erano state consentite nei comuni sotto i 3000

abitanti da una legge del 2009, che sono state abolite nel 2014 dalla legge Delrio, ad oggi non sono consentite. Non sono consentite delle deleghe che abbiano artatamente l'obiettivo di creare delle ulteriori competenze assessorili. Pertanto, è vero che è possibile delegare ai singoli consiglieri comunali degli affari specifici, però non è mai possibile delegare esternamente delle funzioni ai singoli consiglieri che abbiano funzione di delega generale su fattispecie generali e non su un singolo affare.

Vi segnalo che ulteriore limitazione che deriva da questa ricostruzione è la valenza assolutamente interna delle deleghe ai consiglieri, che non possono mai avere una rilevanza esterna. Di conseguenza anche un atto del genere, dal momento che avviene con decreto sindacale, presupporrebbe in un'eventuale deroga di tale divieto di rilevanza esterna, una responsabilità amministrativa per il sindaco che conferisce quella delega. Potete vedere bene, cioè, come anche nella fattispecie, pure vigendo e secondo me essendovi un orientamento del legislatore di separare nettamente l'ambito operativo delle funzioni di indirizzo politico dalle funzioni gestionali, le fattispecie concrete sono talmente intersecate e vi è una tale nube grigia tra le due funzioni che presuppone un'assoluta coscienza dell'amministrare, un'assoluta verifica di tutte le fattispecie dell'operato dei propri dirigenti, pur nella consapevolezza delle proprie scelte amministrative che vengono tutelate dall'esimente politica nell'ambito della giustizia della Corte dei Conti e della responsabilità amministrativa ed erariale.

Grazie.

(*Applausi*)

LUCIANOLUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Mi pare che l'esimente politica sollevi un po' lo spirito, anche se abbiamo visto che non è poi così utilizzabile ...

(*Intervento fuori microfono*)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. L'importante è essere ignoranti, mi pare sia questo il discorso di fondo. Se si è ignoranti, non ci sono problemi; se si è un po' competenti, il rischio è grave.

GIUSEPPE DURANO, Avvocato, Cattedra di "Diritto urbanistico", Università Luiss Guido Carli. Devo dire che anche nella sentenza della Corte dei Conti, sezione centrale, sul presidente della provincia di Firenze, si è dato atto della competenza, della laurea che aveva il presidente della provincia, ma nonostante tutto, questo dato è stato superato, quindi è stata concessa l'esimente politica sul presupposto che vi fosse stata un'istruttoria adeguata.

Ora, prescindendo dalle singole fattispecie, segnalo l'attenzione sull'istruttoria e sulle singole fasi del procedimento amministrativo e, come monito e suggerimento, un pedissequo rispetto della legge n. 241/1990, che è assolutamente una delle poche leggi snelle e che probabilmente funzionano ancora nel nostro Paese.

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. A dire: poiché io non sono nulla, fate un'istruttoria. Se la premessa è questa, potrete essere abbastanza tranquilli.

CARLO GARRONE, consigliere comunale del comune di Rivoli. Buonasera a tutti e grazie, avvocato Durano, per la sua lezione. Mi chiamo Carlo Garrone e sono consigliere comunale del comune di Rivoli, nonché presidente della commissione bilancio del mio comune, quindi ero particolarmente interessato al tema del danno erariale e quant'altro.

Ho preso nota di ciò che ricordavo con riferimento a un articolo che ho letto qualche giorno fa sul quotidiano degli enti locali del *Sole 24 Ore*. Ricordo il numero della sentenza, che se non erro è la n. 197 del 2016, della sezione della Regione Calabria della Corte dei Conti. Inoltre, ricordo il titolo perché mi è rimasto impresso. Diceva che l'esimente politica non vale se il danno erariale nasce dal riconoscimento illegittimo di un debito fuori bilancio.

Volevo chiederle se poteva contestualizzare e dare qualche significato in più con riferimento a una

vicenda molto precisa, che però non ricordo nei particolari, anche se mi è rimasta molto bene impressa. La ringrazio.

GIUSEPPE DURANO, Avvocato, Cattedra di “Diritto urbanistico”, Università Luiss Guido Carli. Devo dire che neanche io conosco la vicenda nello specifico, comunque in linea con il discorso di carattere generale che abbiamo condotto finora, a mio avviso, anche nel caso di specie, il debito fuori bilancio presuppone un'attività amministrativa a monte, anche nel riconoscimento di quel danno. Vedremo come anche le *slide* della dottoressa Rasi, con cui faremo i seminari in seguito, alla quale, quindi non voglio rubare competenze e/o argomenti, vi siano sostanzialmente due fattispecie che fanno sì che si configuri una responsabilità in capo all'amministratore nei casi di debiti fuori bilancio. Sono l'attività amministrativa che ha fatto sì che si sia ingenerato il debito fuori bilancio e tutto ciò che non è stato fatto per evitare che il debito fuori bilancio si configurasse.

Ripeto, esulando dal caso specifico, per quanto riguarda i debiti fuori bilancio, che derivano da spese nei giudizi, bisogna analizzare il comportamento tenuto dall'amministrazione nel giudizio di riferimento. Con riferimento al singolo comportamento, dunque, vedere se ad esempio la difesa in giudizio dell'amministrazione è stata cosiddetta temeraria, è stata omissiva, sarebbe stato maggiormente produttivo non costituirsi in giudizio, oppure vi è stato un accanimento giudiziario da parte dell'amministrazione. Insomma, bisogna analizzare tutti quei comportamenti amministrativi che sono a monte e che a valle hanno generato il debito fuori bilancio, perché è chiaro che il debito fuori bilancio di per sé è prodotto da un fatto amministrativo e in quel fatto amministrativo deve inquadarsi, a mio modesto avviso e sempre analizzando caso per caso, il comportamento del singolo amministratore.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Discuteremo di questi argomenti nei gruppi di lavoro, quindi forse potremmo passare a questa fase anche per dare un momento di pausa fra una cosa e l'altra.

Nei gruppi di lavoro la situazione cambia e il ruolo che tutto viene attribuito a ciascuno non è quello di ascoltare ma quello di intervenire possibilmente brevemente, in modo da dare tempo di parlare al maggior numero di persone possibile nel gruppo di lavoro.

Ringrazio la dottoressa Rasi a proposito delle *slide* che abbiamo potuto distribuire, perché sono un'ottima base di riferimento e di copertura di tutte le questioni e di tutte le tematiche, quindi, nel fare il nostro lavoro, le acquisiamo come documentazione rispetto alle quali fare riferimento se nelle nostre note, appunti o documenti finali dovremo specificare degli aspetti precisi.

Da quest'ultima relazione, mi veniva in mente un indirizzo di tipo generale che potremmo adottare, sempre sulla base del fatto che puntiamo non tanto a un'affermazione difensiva degli amministratori locali rispetto alle varie responsabilità, ma al contrario a un'assunzione di responsabilità degli amministratori locali nello svolgimento del loro lavoro, in questo senso mi sembra che una serie di cose che ci ha detto il professor Durano sia molto utile a dire: attenzione non è che ci possiamo nascondere dietro un dito, se la distinzione fra responsabilità politiche e responsabilità amministrative serve a difendere l'amministratore comunale dall'errore tecnico nell'operato si pone concreto, ma se la questione riguarda una decisione, un indirizzo, una questione di governo, è chiaro che la responsabilità della politica deve essere rivendicate e non respinta.

Il problema si pone quando la responsabilità si pone in una forma impropria. Per esempio, esiste uno spazio di fronte al quale l'amministratore locale risponde solo in sede elettorale. Questo deve essere salvaguardato, laddove esista la scelta rispetto a possibili indirizzi politici di soluzione di un tema. Che il giudice valuti l'opportunità di una scelta rispetto all'altra, quando questa è materia tipicamente del giudizio elettorale. Ecco, questo è il punto che, secondo me, andrebbe chiarito.

L'altro aspetto riguarda quelle forme che tendono a diventare responsabilità oggettiva: tu sei sindaco e sei responsabile. Questo è l'altro profilo che non può essere accertato.

GIUSEPPE DURANO, Avvocato, Cattedra di “Diritto urbanistico”, Università Luiss Guido Carli. Infatti io ritengo che le riforme che stanno caratterizzando questa stagione, se andranno nel giusto indirizzo, potrebbero essere una leva per fare riferimento a queste norme, a questa separazione tra atti di

gestione e atti di indirizzo, per dire che esiste una separazione netta tra la responsabilità degli amministratori o, meglio, l'esimente politica deve essere molto ampia, con i limiti di cui abbiamo detto e che ribadiamo, ma questo perché quei limiti devono far sì che emergano i buoni amministratori, anzi proprio a tutela della categoria degli amministratori, a discapito di quelle fattispecie, come citavano i colleghi, di casi di affidamenti poco chiari e poco evidenti.

Sostanzialmente lo ritengo un viatico sicuramente di buon auspicio affinché si assumano le responsabilità degli amministratori, ma responsabilità limitate, come abbiamo detto finora, e con un ombrello, quello dell'esimente politica, che va espandendosi e va ampliandosi, in modo tale che assumendosi responsabilità emergano i buoni amministratori, che credo siano ciò di cui abbiamo bisogno nel nostro Paese e tutti noi operatori del settore.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Io direi di procedere in questo modo. I gruppi sono tre e di formato diverso in relazione alla capienza delle sale.

Il primo gruppo è formato da 22 persone, va da Anardi Stefania a Di Tullio Luigi e si riunisce nella sala accanto; il secondo gruppo è formato da 30 persone, va da Donato Stefano a Pollero Elisa e si riunisce in questa sala; il terzo gruppo va da Praz Nicolas a Zara Corrado e si riunisce al piano di sopra.

Sabato 8 ottobre 2016

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Riprendiamo i nostri lavori. Sapete che abbiamo riordinato il nostro programma in relazione al maltempo e a varie altre avversità che ieri hanno ostacolato l'arrivo dei nostri relatori.

Oggi riprendiamo dal professor Cerulli Irelli (l'avvocato Pinelli ha parlato ieri); seguirà, secondo il programma, il Procuratore regionale della Corte dei Conti, dottor Astegiano, che abbiamo fatto già salire sul nostro podio, perché pensiamo di svolgere entrambe le relazioni che sono fra loro collegate per poi fare un'unica discussione, quindi dovremmo proseguire secondo il programma, mentre dovremmo avere il sottosegretario Rughetti in videoconferenza nel pomeriggio, al posto del professor Durano, che ha svolto la sua relazione ieri.

Prego, professor Cerulli Irelli, a lei la parola.

VINCENZO CERULLI IRELLI, professore ordinario di Diritto amministrativo - Facoltà di Giurisprudenza - Università "Sapienza" di Roma. Grazie, consigliere Palanza, Presidente, il tema è un po' complicato: responsabilità politica e responsabilità giuridiche. È tema che oltretutto coinvolge tutta una serie di questioni teoriche: che cos'è la responsabilità in generale, la differenza tra responsabilità in generale e responsabilità giuridica, tra responsabilità politica e responsabilità giuridica. Insomma, tutta una serie di questione di teoria generale che probabilmente interessano anche poco ai nostri amici.

Intorno al concetto di responsabilità si possono spendere alcune parole, che cosa vuol dire essere responsabili? Vuol dire che si produce un fatto, si verifica un fatto nella vita di relazione, questo fatto, che può essere un fatto di carattere commissivo, cioè fare qualcosa, oppure omissivo, cioè non fare qualcosa, viene imputato a un soggetto, un soggetto il quale ha prodotto il fatto oppure ha omesso di produrlo. Questo fatto può avere prodotto delle conseguenze nell'esperienza concreta e in capo a determinati altri soggetti e di queste conseguenze l'autore del fatto o del non fatto può essere chiamato a rispondere. Tutto qui, è questo il concetto generale.

Nella responsabilità giuridica sono le norme che, ai vari livelli dell'ordinamento, stabiliscono precisamente quali sono i fatti dei quali si può essere chiamati a rispondere, quali sono i soggetti cui i fatti possono o devono essere imputati e soprattutto quali sono le conseguenze che i soggetti terzi, che determinate conseguenze di carattere negativo o dannoso o comunque pregiudizievole hanno subito, che essi possono pretendere dal soggetto autore del fatto, per esempio il risarcimento, il risarcimento del danno, oppure conseguenze di carattere sanzionatorio. Nella responsabilità giuridica la norma individua precisamente il fatto, il soggetto e le conseguenze.

La responsabilità politica non è una responsabilità giuridica, è un'altra cosa perché nella responsabilità politica e segnatamente noi ci muoviamo nel contesto dei sistemi democratici, perché la responsabilità politica si pone anche al di fuori dei sistemi democratici, anche il sovrano assoluto in qualche modo era responsabile di fronte a ...

(Intervento fuori microfono)

Certo, si vede proprio nella condanna, per esempio, di Carlo d'Inghilterra, che i teorici della responsabilità citano sempre, perché laddove la norma non stabiliva, non poteva stabilire a fronte del sovrano assoluto, quali potevano essere le conseguenze di un suo comportamento presunto illecito, si interveniva con il fatto, cioè con la ghigliottina o, nel contesto inglese, con lo *scaffold*.

La responsabilità politica in un contesto democratico che cosa vuol dire? Ci sono i detentori di potere politico, ma che cosa vuol dire potere politico? Potrei citare alcune definizioni classiche. Cito, per esempio, Easton, che parla di determinazione imperativa di valori per una società, determinazione imperativa, vincolante per i consociati, di valori, ma potremmo dire determinazione di indirizzi, di programmi a loro volta vincolanti per i consociati. Questo vuol dire detenere il potere politico, che può essere dislocato a diversi livelli ordinamentali.

Il potere politico di governo, governo e parlamento, governo e maggioranza parlamentare, in un Paese come il nostro è un potere politico molto ampio, tuttavia oggi limitato, anche fortemente limitato dal fatto che l'Italia aderisce all'Unione europea, però in quei limiti il potere politico oggi nelle mani del governo e della sua maggioranza (questo è il detentore del potere politico), che è un soggetto politico unitario, è quello di determinare, nell'ambito di questo contesto sociale, che è il contesto della nostra società italiana, programmi, indirizzi, valori vincolanti per tutti i consociati.

A livello comunale, perché anche a livello comunale esiste il potere politico – poi ci tornerò –, nei limiti consentiti in quel contesto, consentiti nel caso dalla Costituzione e dalle leggi, i detentori del potere politico a livello comunale, a loro volta, hanno la capacità di determinare vincolativamente per i consociati programmi, indirizzi, obiettivi dell'azione di governo riservati a quella determinata comunità, quindi a quel determinato sistema di potere politico.

La responsabilità politica si traduce in tutta una serie di fattori che non trovano una rispondenza nelle norme, che si muovono nell'ambito dei rapporti politici. Si distingue, per esempio, una responsabilità politica diffusa dalla responsabilità politico-istituzionale. I detentori del potere politico rispondono di fronte all'opinione pubblica, di fronte alla stampa, subiscono gli attacchi della stampa, le manifestazioni popolari, che possono avere conseguenze differenziate a seconda dei contesti. Una grande manifestazione popolare può far cadere un governo, ma questo è stabilito da qualche norma, avviene nel contesto estremamente complesso e articolato dei rapporti politici.

Il concetto di base da cui parte questo discorso è che il detentore del potere politico in un contesto, in un sistema democratico, è responsabile di fronte alla collettività o, se volete, è responsabile di fronte all'elettorato, al suo elettorato, perché responsabile a fronte della stipulazione di un programma politico sul quale l'elettorato si è pronunciato, cioè un patto elettorale che deriva dal voto dato da una maggioranza elettorale su un programma.

La responsabilità politica in determinati casi diventa una responsabilità istituzionale, quindi non più diffusa, non più magmatica, ma istituzionale, perché vi è una serie di istituti che voi ben conoscete, attraverso i quali, coloro che si oppongono ai detentori in un determinato momento del potere politico in un certo contesto istituzionale, che si oppongono a torto o a ragione, ma questo non ha rilievo dal punto di vista politico, si oppongono perché non condividono determinate manifestazioni dell'azione politica, determinati programmi, determinati aspetti della realizzazione dei programmi, oppure si oppongono perché si oppongono, perché ritengono giusto far cadere, privare il detentore del potere politico del potere stesso. Se hanno la forza di farlo, hanno la capacità anche giuridica di farlo. Questo si verifica, come tutti sapete, a livello parlamentare nell'espressione di un voto di sfiducia nei confronti del governo, un voto di sfiducia che non deve essere basato, come nelle responsabilità giuridiche, su un determinato fatto individuato dalla norma, il voto di sfiducia viene fatto perché questo è l'obiettivo che si propongono quelle forze politiche che in quel momento hanno la capacità e la forza per far cadere il governo. In questo caso, però, si inserisce una previsione giuridica, perché il fatto dell'espressione del voto da parte della maggioranza parlamentare obbliga il governo alle dimissioni, quindi si inserisce una norma giuridica, anzi di rango costituzionale, in questo contesto della responsabilità politica.

Al vostro livello, cioè al livello comunale, dove pure abbiamo un sistema di tipo presidenziale, a differenza dello Stato, nello Stato c'è un sistema di tipo parlamentare, nel comune c'è una forma di governo di tipo presidenziale, nel senso che il sindaco è eletto dal popolo e non dal consiglio, né la sua elezione o, meglio, la titolarità dell'ufficio si basa sull'espressione o è condizionata dall'espressione di un voto di fiducia (come il governo) da parte del consiglio. Voi non avete bisogno di un voto di fiducia da parte del consiglio, però potete cadere a fronte di un voto di sfiducia. Qui si inserisce ancora una volta un istituto giuridico nell'ambito di un contesto di responsabilità politica. Il sistema comunale da questo punto di vista è come il sistema francese, cioè il governo francese non ha bisogno della fiducia del parlamento, ma il parlamento può sfiduciarlo.

Questo è il contesto generale, adesso veniamo a noi: il comune è un ente politico – almeno nel nostro attuale contesto costituzionale, mentre nell'ordinamento pre-costituzionale probabilmente non lo era, ma oggi certamente lo è –, nel senso che il sindaco e la sua maggioranza sono espressione della maggioranza dell'elettorato che, nel contesto comunale, attraverso un voto ha approvato un certo programma, proposto all'elettorato, un certo programma di governo, quindi un programma politico, pro-

posto all'elettorato che ha dato la sua preferenza per determinate persone, quindi ha votato su un programma e su determinate persone che si sono impegnate nei confronti dell'elettorato a portare avanti quel programma. Possiamo, quindi, dire che oggi, nel nostro contesto costituzionale, la politicità caratterizza il comune, come la regione e, a maggior ragione, lo Stato.

Il comune, però, è un ente di amministrazione, è un ente solo di amministrazione, perché il comune non ha la potestà legislativo, né ovviamente quella giurisdizionale, è un ente solo di amministrazione, anche se ha potestà normativa, come sapete, regolamenti, statuti e ordinanze, ha potestà normativa ma sempre con oggetto l'esercizio dell'amministrazione o con oggetto le strutture organizzative dell'ente, peraltro con molti limiti.

Il programma politico che il candidato sindaco propone all'elettorato è un programma di amministrazione, come funzionano i trasporti, quali opere si devono fare, la viabilità, la gestione dei rifiuti e tutta una serie di questioni che sono questioni di amministrazione.

L'esercizio del potere politico da parte del sindaco e della sua maggioranza si estrinseca nella determinazione di indirizzi politico-amministrativi o se volete di politica dell'amministrazione: lo facciamo o non lo facciamo in termovalorizzatore? È un problema amministrativo che presuppone a monte una decisione di indirizzo di carattere politico, si può preferire o non preferire il termovalorizzatore. Ancora: questo determinato servizio lo gestiamo direttamente o attraverso una società partecipata? È un problema di amministrazione che presuppone una decisione di indirizzo.

È questo il contesto nel quale si muove la politica comunale. È un contesto che è più stretto o più largo a seconda delle maglie previste dalla legislazione, la quale legislazione, a sua volta, è vincolata dalla Costituzione. Voi potete dire, certo molto meglio di me, quanto oggi sia limitato l'ambito della politica comunale, sebbene che la Costituzione in tre fondamentali articoli (114, 117, sesto comma, 119) dia ampio, grandissimo spazio all'autonomia e quindi alla politica comunale. Ma oggi, per tutta una serie di ragioni che voi conoscete molto meglio di me, questo ambito si è notevolmente ristretto, ragioni che sono fondamentalmente di carattere finanziario. Questo ambito si è fortemente ristretto, comunque esiste ed è quello che è.

Ora, su questo si pone il problema, che ben conoscete, del rapporto tra politica e amministrazione., rapporto quanto mai delicato, perché nel nostro stesso contesto costituzionale abbiamo due modelli diversi, modelli che peraltro si riferiscono allo Stato, quindi la loro applicazione a livello comunale presenta tutta una serie di questioni, due modelli, uno di cui all'articolo 95, secondo il quale il presidente del consiglio dei ministri e i ministri rispondono non solo della politica generale del governo o dei loro ministeri, ma anche dei singoli atti, sono responsabili degli atti dei loro dicasteri; l'articolo 97, invece, ci dice che i pubblici uffici sono disciplinati secondo le disposizioni di legge, eccetera, in modo che sia assicurato un ambito di competenze e di responsabilità proprio dei funzionari. Sembrerebbe, quindi, che qui vi è un modello di separazione, cioè l'amministrazione è di competenza dei funzionari, in un ambito di competenze e di responsabilità loro proprio.

Da noi originariamente l'amministrazione, anche quella puntuale, era per regola nelle mani degli organi politici, gli atti dei ministeri fondamentalmente erano atti dei ministri, gli atti dei comuni erano atti dei sindaci o degli assessori, per regola poi ci sono tanti altre casi, quindi c'era un sistema, un modello che noi chiamiamo di distinzione, cioè l'organo politico esercita funzioni di carattere politico ma anche funzioni amministrative. È come se il ministro avesse due giacche, va in parlamento con la giacca rossa del politico, quindi rispondere di fronte al parlamento sul piano della responsabilità politica, poi torna in ufficio, si toglie la giacca, indossa quella blu o nera e si mette a firmare atti, operando come amministratore, ma è sempre lui. Come politico è responsabile solo politicamente, quando torna in ufficio e indossa l'altra giacca è responsabile sul piano civile, amministrativo, eccetera, perché non opera più come politico ma come amministratore.

Ecco, questo sistema, a un certo punto con leggi che il presidente Violante conosce molto meglio di noi, nei primi anni Novanta, con tangentopoli e tutto ciò che allora successe, fu cambiato. Si introdusse un secondo modello, questa volta sulla scorta non dell'articolo 95 ma dell'articolo 97, un modello di separazione, per cui si stabilì – è scritto nelle leggi – che gli organi politici operano in una fascia alta di amministrazione, quindi la programmazione, l'indirizzo, il controllo, le nomine; i funzionari, titolari

degli uffici, operano nella fascia bassa, quindi gli atti puntuali, le autorizzazioni, le concessioni, le licenze, i contratti, la partecipazione alle commissioni di concorso e quant'altro.

Naturalmente questo secondo modello produce tutta una serie di problemi, che non posso ricordare completamente, però una cosa ve la devo dire: perché pone una serie problemi? Ieri sera a cena ne parlavo qualcuno di voi. Perché l'organo politico, e vengo a voi, cioè soprattutto l'organo politico dell'ente locale, che fa amministrazione, come dicevo prima, di fronte all'elettorato risponde dell'amministrazione, ma non è che risponde soltanto degli indirizzi generali, ma risponde anche degli atti, risponde per una licenza di commercio sbagliata, per una licenza edilizia data in un posto dove non si doveva fare, anche se lui non la conosce, non la firma e quindi non ne ha la responsabilità.

Pertanto, si crea questa discrasia per cui l'organo politico risponde dell'amministrazione, sempre risponde dell'amministrazione, badate non risponde della giurisdizione, è questa la differenza tra amministrazione e giurisdizione, il ministro della giustizia non risponde della giurisdizione, risponde soltanto del funzionamento degli uffici, ma non degli atti, mai, invece il sindaco risponde dell'amministrazione, che non funziona, che gli atti sono illegittimi, che i cittadini sono scontenti, che i servizi non funzionano, eccetera. D'altra parte, però, non ha il maneggio diretto dell'amministrazione, il che pone un problema o, meglio, una serie infinita di problemi.

Nel sistema legislativo – che probabilmente oggi è in corso di modifica – un correttivo fu introdotto sul versante delle nomine, perché? Perché il sindaco o il ministro, che risponde dell'amministrazione, ma non ha il maneggio dell'amministrazione, ha il potere di nomina di coloro che dell'amministrazione hanno il maneggio. Non solo: il potere di nomina a uffici che mentre una volta erano a tempo indeterminato, sono diventati a tempo determinato, proprio perché, si diceva, una volta scaduto il termine, l'organo politico ha la possibilità di valutare quella che è stata la cosiddetta *performance* del funzionario o del dirigente, quindi decidere se confermarlo o meno nell'ufficio.

Ieri sera una gentilissima amica, che adesso non vedo, ma che certamente c'è, e anche lei, mi dicevate una cosa molto interessante: se io, scaduto il termine, non ho la possibilità di sostituire quel dirigente perché non ce l'ho, non ci stanno, non esistono, e d'altra parte le leggi impediscono di assumere, praticamente quell'ufficio che dovrebbe essere temporaneo diventa eterno e questo crea dei radicamenti da parte di funzionari negli uffici che possono essere nocivi per il buon andamento dell'amministrazione e che eventualmente possono dare luogo a dei fattori corruttivi.

In questo quadro si inserisce la questione della responsabilità amministrativa, circa la quale accenno a qualche punto e poi qui c'è il procuratore che è esperto della materia.

Gli amministratori locali, come tutti i funzionari, come tutti gli agenti pubblici, a tutti i livelli di governo, quindi anche quelli locali, sono responsabili per danni arrecati – questo è fuori discussione, siamo proprio nella responsabilità giuridica – all'ente o alla collettività, per fatti od omissioni imputabili, appunto, alla responsabilità di colui che agisce. Siamo in piena responsabilità giuridica.

Stiamo parlando di responsabilità civile, cioè chiunque deve rispondere per danni ingiusti prodotti ad altri in virtù di comportamenti dolosi o colposi. Questo vale per tutti, vale anche per i politici, per gli uffici politici e per tutti gli amministratori.

Tuttavia, in Italia, specificamente in Italia, perché negli altri Paesi europei la disciplina è diversa, vige l'istituto dell'azione di responsabilità, per legge attribuita a un organo pubblico, il Procuratore della Corte dei Conti, per danni prodotti da qualsiasi agente pubblico, politici o funzionari, all'erario, alla pubblica finanza, all'ente in quanto patrimonialmente valutabili questi danni, in virtù di proprie azioni od omissioni. Mentre secondo le regole della responsabilità civile, se l'amministratore produce un danno all'ente, questi viene chiamato a rispondere dallo stesso ente che chiama in giudizio l'amministratore negligente o colpevole, gli chiede i danni e il giudice civile stabilisce l'ammontare del risarcimento, in questo nostro sistema è il Procuratore della Corte dei Conti che ha funzione di pubblico ministero a tutela dell'integrità della finanza pubblica. Tenete conto che il danaro è patrimonio della collettività, quindi è intoccabile, è sacro.

Il Procuratore della Corte dei Conti, quindi, è il soggetto atto a tutelare l'intoccabilità, la sacralità del patrimonio della collettività. Questa azione del procuratore è ascritta alle azioni risarcitorie, nel

senso che il procuratore, una volta emersa una notizia di danno prodotta da un amministratore o da più amministratori o da funzionari, agisce e chiede il risarcimento in base a una certa procedura.

Però, vi sono anche casi di potestà sanzionatoria da parte della Corte dei Conti. Per esempio – questo riguarda proprio gli amministratori – l'articolo 148 del Testo unico nella nuova versione prevede che la Corte dei Conti, in sede giurisdizionale, possa irrogare una sanzione di una certa entità agli amministratori locali che non abbiano posto in essere strumenti adeguati per sanare irregolarità di carattere contabile, amministrativo e gestionale emerse in sede di controllo da parte delle sezioni di controllo della Corte dei Conti.

Un altro caso è l'irrogazione di sanzioni nei confronti degli amministratori, sanzioni questa volta di status, nel senso che questi amministratori non potranno ricoprire cariche negli anni a venire e così via, laddove sia stato prodotto un dissesto finanziario all'ente, che naturalmente sia imputabile – ritengo, non automaticamente – alla responsabilità dell'amministratore. Insomma, per regola l'azione di responsabilità è tipo risarcitorio, però vi è tutta una serie di casi in cui l'azione è di tipo sanzionatorio.

Ora, però, io mi vorrei soffermare soltanto su un punto, che penso possa interessare i nostri amici qui presenti, cioè il limite o, se volete, il confine tra l'ambito di discrezionalità delle scelte, delle decisioni che spettano agli amministratori per legge e per Costituzione e il controllo e poi l'azione di responsabilità da parte degli organi della Corte dei Conti.

L'amministratore assume indirizzi, determina scelte in base a quanto già stipulato con l'elettorato. In questo ambito l'amministratore ha uno spazio discrezionale ampio, anche molto ampio in determinati casi, per esempio nella pianificazione è amplissimo, in altri casi è molto più ristretto. Vi è tutta l'attività promozionale, per esempio. Il mio sindaco, qui presente, del comune di Canzano – un bellissimo comune dell'Abruzzo – a un certo punto decide, nell'interesse del paese, dello sviluppo, del turismo, eccetera, di avviare tutta una serie di misure per migliorare e sviluppare la produzione del tacchino alla canzanese, un piatto squisito che ha la sua patria proprio in questo paese. Naturalmente questo significa investire soldi nella costruzione di un mattatoio per i tacchini, dare dei contributi agli agricoltori che mettono in piedi dei begli allevamenti di tacchini, eccetera, eccetera. Tali azioni naturalmente comportano una spendita, nei limiti delle disponibilità dell'ente, di alcuni mezzi finanziari; oppure comportano la decisione di accedere a dei finanziamenti esterni; oppure comportano la decisione di costituire una società partecipata dai privati nella quale investire alcuni mezzi; comportano scegliere il privato in virtù di una gara pubblica, eccetera. Questa è una politica, una politica locale, che certamente rientra nella competenza dell'ente locale.

Ora, uscendo fuori dalla battuta, ogni politica di questo tipo può presentare aspetti di inopportunità, può presentare alla fine dei risultati non congrui, dei risultati non rispondenti alle aspettative, dei risultati in termini economici che non sono quelli che ci si era prefissi o non sono quelli che potevano essere giustificati dalla spendita di mezzi e così via. Ebbene, quali sono i limiti nell'ambito dei quali – è qui presente il Procuratore che ce lo può spiegare – l'azione della Procura e poi la giurisdizione della Corte dei Conti si deve muovere irrogando a quel determinato amministratore la sanzione risarcitoria? Perché quell'amministratore può essersi sbagliato in buona fede – è questo il punto –, può aver tentato una via nell'interesse della collettività e poi questa via si è rivelata non rispondente alle aspettative.

Si pone, dunque, una questione di delicato equilibrio, molto delicato, tra la discrezionalità amministrativa da una parte e la giurisdizione, quindi il controllo a tutela delle ragioni dell'erario dall'altra parte, che sono entrambe rispondenti a due valori costituzionali. Badate bene: due valori costituzionali, perché l'amministratore deve operare con pienezza di responsabilità nell'interesse della collettività e in base ai programmi stipulati con l'elettorato; ma la Corte dei Conti a sua volta deve operare a tutela dell'interesse primario costituzionalmente stabilito dell'intoccabilità, della tutela fondamentale del pubblico denaro.

Nella legge sulla Corte dei Conti che facemmo – il Presidente lo ricorda perché presiedeva lui e io ero il relatore – alla fine del 1996 inserimmo la menzione della insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali (la dizione non è corretta), su forte richiesta dei parlamentari che in questa maniera ritenevano di poter tutelare l'ambito delle scelte politico-discrezionali rispetto all'azione di responsabilità.

In realtà questa nozione vive nella giurisprudenza – ho fatto una lunga ricerca sia della giurisprudenza della Corte, sia della giurisprudenza di Cassazione che avalla la giurisprudenza della Corte –, nel senso che il limite, il discrimine è dato da quello che noi chiamiamo l'eccesso di potere, cioè fin dove arriva la sindacabilità della discrezionalità amministrativa in punto di eccesso di potere, quindi ragionevolezza, proporzionalità, logicità delle scelte, fin lì arriva anche il controllo giurisdizionale della Corte dei Conti. Esiste, cioè, una coincidenza tra l'ambito di sindacabilità della Corte e l'ambito di sindacabilità del giudice amministrativo, che non è proprio quello che allora il legislatore aveva in testa. Il legislatore aveva in testa di restringere il sindacato della Corte, però ormai questo è pacifico, la Cassazione l'ha avallato in decine e decine di sentenza. Il sindacato della Corte si estende – loro lo dicono in maniera più complicata, ma il succo è questo – fin dove si estende il sindacato di eccesso di potere.

Ora, però, coloro che qui presenti fanno l'avvocato o comunque si occupano di queste questioni sanno che il sindacato di eccesso di potere è una creatura dai difficili contorni, dai non chiari contorni, dove si spinge? Dove arriva la razionalità della scelta? E dove viceversa la scelta diventa irrazionale o irragionevole e quindi può dare luogo a una fattispecie di danno risarcibile? È un equilibrio molto delicato.

La Regione Lombardia – cito un caso famoso della Corte di qualche anno fa – manda una sua delegazione in Cina per lo sviluppo delle proprie industrie, del proprio commercio, si può fare questo? Certamente sì, è fuori discussione che la Regione Lombardia possa, attraverso i rapporti con la Cina, difendere la propria produzione e le proprie aziende. Ma quante persone devono andare in Cina per compiere questa operazione?

(Intervento fuori microfono)

Se la delegazione lombarda in Cina è composta da sessanta persone, tra le quali qualche fidanzata, come suggerisce il Presidente, l'operazione diventa irragionevole, perché è irragionevole, ma è ragionevole nei limiti in cui sia opportuno inviare in Cina quelle persone esperte del settore, quegli operatori necessari per produrre il risultato che l'ente intende produrre, non di più. In questo caso – vedete? – c'è una scelta sproporzionata, c'è la violazione del principio di proporzionalità o anche di ragionevolezza.

In ogni caso, il confine tra l'una e l'altra sfera non è facilmente definibile. Io mi metto nei panni degli amministratori locali, caro Procuratore, perché gli amministratori locali, molte volte vivono con difficoltà questo rapporto con le procure della Corte, perché spesso ritengono di essere perfettamente in buona fede, di avere commesso magari qualche errore derivato da situazioni esterne e poi si trovano coinvolti in un'azione a volte giustamente, ma a volte veramente al di fuori di un loro ambito di responsabilità. La giurisprudenza della Corte, almeno a giudizio di alcuni commentatori, in alcuni casi eccede in questo sindacato.

Adesso vorrei citare, anche se interessa poco loro, ma è interessante in sé, il caso della famosa sentenza contro il Direttore Generale della Rai, quando ha licenziato i giornalisti Buttiglione e Del Bebbio. In quel caso il licenziamento o, meglio, la risoluzione del rapporto con l'inserimento del risarcimento per divieto di attività nei due anni successivi ha comportato un certo esborso di denaro.

La Corte dice: “Se tu invece di licenziarli li avessi tenuti in servizio in un altro settore, perché da quel settore comunque erano stati legittimamente allontanati, avresti risparmiato una certa somma, che quantifico in 100 mila euro”. Il capo di una grande azienda, a fronte di due dirigenti che comunque devono essere spostati di incarico, non ha la potestà di decidere che sia meglio allontanarli piuttosto che tenerli in un contesto aziendale diventato difficile? Non è questa una scelta gestionale propriamente libera? E parliamo della Rai, di un'azienda vera e propria anche se pubblica.

Questo soltanto per dimostrarvi come sia difficile il rapporto. In fondo siamo sempre nell'ambito della stessa problematica dei rapporti tra politica e amministrazione, quello che è libero e quello che viceversa è vincolato, il merito attiene alle scelte libere, la discrezionalità attiene a delle scelte che sono finalizzate e quindi vincolate, quindi controllabili dall'esterno. È un confine molto delicato, molto stretto sia in sede di giudizio amministrativo, ma ancor di più in sede di sindacato della Corte dei Con-

ti, che viene ad incidere spesso in maniera non troppo piacevole sull'attività degli amministratori, i quali amministratori peraltro si trovano – secondo la mia esperienza pratica, questo è un problema a mio giudizio molto grave per loro e quindi per la democrazia – a operare con la pistola puntata sulla testa dal Procuratore della Repubblica, il quale molte volte, in molteplici casi tiene in piedi indagini giudiziarie per anni e l'amministratore, nella sua azione concreta, è soggetto a tutta una serie di indicazioni, di indirizzi, di negoziazioni che rendono l'azione amministrativa, quindi la stessa sua responsabilità di carattere politico nei confronti dell'elettorato, condizionata in maniera probabilmente abnorme.

Presidente, concludo dicendo che noi dobbiamo cercare di operare per far sì che gli spazi riservati alla responsabilità degli amministratori eletti siano rispettati. Evidentemente gli amministratori eletti sono soggetti alle legge, devono rispettare la legge, devono agire attraverso tutti i principi della buona amministrazione e dell'economicità, però in questi spazi una loro libertà d'azione, della quale poi devono rispondere sul piano politico, ecco la responsabilità politica nei confronti dell'elettorato, deve essere rispettata. Credo che questo corrisponda all'assetto complessivo del nostro sistema costituzionale.

Grazie.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Grazie. Ringraziamo molto il professor Cerulli Irelli per questa brillantissima relazione. Io non ti avevo mai ascoltato come docente, ti ho sempre ascoltato come interlocutore. Devo dire che sei brillantissimo nell'esposizione.

Ci resta un dubbio: come è fatto il tacchino alla canzanese. Spero che il sindaco ce lo spieghi con un intervento, magari stasera a cena.

Procuratore Astegiano, a lei la parola. Poi facciamo la discussione su entrambe le relazioni.

GIANCARLO ASTEGIANO, Procuratore regionale della Corte dei Conti – Piemonte. Presidente, come faccio a prendere la parola adesso, dopo la relazione del professor Cerulli Irelli? Non è facile!

Innanzitutto vorrei ringraziare per l'invito che mi è stato riservato, con la possibilità di partecipare a questo interessante, utile e direi essenziale momento di crescita, che purtroppo nel nostro settore pubblico, nel settore dell'amministrazione pubblica, anche locale, non è così diffuso, perché l'amministratore locale che si trova a voler amministrare non è detto che sia, anzi è il contrario, un tecnico di tutti i settori possibili dello scibile, ma è un soggetto – in tal senso sono completamente d'accordo con le conclusioni del professor Cerulli Irelli – che svolge una sua attività, che ha una sua preparazione, una sua professione, una sua passione, che svolge ed esercita nell'ambito pubblico a servizio degli altri, perché in fondo possono e devono esserci delle ambizioni personali, ma è comunque un'attività rivolta a servizio degli altri e di questo bisogna tenere conto.

Pertanto, a maggior ragione ringrazio per l'opportunità che mi è data di potere svolgere alcune riflessioni che, conoscendo il professor Cerulli Irelli, avendo letto i suoi scritti e avendo seguito la sua attività, avevo ipotizzato e che il suo intervento di stamattina mi ha confermato e che quindi – ovviamente non con le sue capacità e il suo livello, ma a un livello più pratico, più semplice e di altro genere – proverò a sviluppare un ragionamento, un ragionamento peraltro – ci tengo in questa sede a rivendicarlo – da ex peccatore, Presidente.

Dovete sapere, infatti, che sono entrato alla Corte dei Conti nel 2003, prima facevo l'avvocato, ma il peccato non è questo, il peccato è che ho fatto l'amministratore locale, l'assessore in un comune di 28 mila abitanti, nella Regione nella quale opero adesso. Ho visto tra di voi diversi amministratori locali del Piemonte. Ero assessore all'urbanistica, edilizia, patrimonio, igiene urbana e forse ancora qualcos'altro. Devo dire, quindi, che in quegli anni ho sicuramente peccato molto. Rivendico quell'esperienza anche in relazione a quanto ho fatto dopo e a una certa sensibilità che ritengo si debba avere nell'attività che ciascuno di noi è chiamato a svolgere.

Se noi affrontiamo il tema della responsabilità partendo dalle norme, da quello che si può fare e da quello che non si può fare, ho la sensazione che non solo non comprenderemo bene ciò di cui stiamo

parlando, ma rischieremmo di rafforzare idee quali lo spauracchio della Corte dei Conti, le procure contabili che sono lontane dalla realtà, che non conoscono la realtà e quindi chissà che cosa perseguono, perché il povero amministratore locale che vuole soltanto il bene della sua comunità deve essere in qualche modo perseguito. Ecco, io farei un paio di premesse che dovrebbero servire a comprendere in quale contesto si inserisce l'aspetto della responsabilità.

Innanzitutto quando noi parliamo di amministrazione a tutti i livelli, ma concentriamoci su quella locale, noi abbiamo l'amministratore che viene letto, che deve amministrare e che, al di là del suo programma politico, ha due elementi dai quali non può prescindere: servizi e risorse. Servizi, inteso in senso ampio, ciò che voglio fare, il mio programma, le mie attività, l'attività che devo svolgere in termini di progetti per la mia comunità, qualunque attività, servizi in generale. Risorse: le possibilità finanziarie dell'ente per potere svolgere i servizi. In tal senso la scelta politica deve essere libera o meglio, la scelta politica deve essere libera di allocare le risorse. Nessuno, né la Corte dei Conti né altri soggetti, possono sindacare sull'allocazione delle risorse, per carità.

A questo punto, però, viene in gioco il primo elemento da considerare: la scelta politica è libera nei limiti in cui purtroppo quelle risorse sono libere. Se io ho un comune con 18 dipendenti, la prima parte delle risorse dove va? Serve per il pagamento degli stipendi. Vi sono poi le utenze da pagare. Una serie di risorse, quindi, vanno a destinazione vincolata. Con la parte restante delle risorse devo realizzare il mio programma, ma – è capitato sempre nella nostra Repubblica ed è capitato soprattutto negli ultimi anni – questa parte libera di risorse è sempre più ridotta.

A questo punto per l'amministratore si pone il problema, che è un problema serio, molto serio, di dire: "Come garantisco e attuo il mio programma? Come garantisco i servizi alla mia comunità con risorse ridotte?". Questo problema può essere risolto solo in due maniere (purtroppo non ne vedo di più). La prima è dire: ho 100, rendo servizi per 100, il resto dico che non lo posso fare. Questa è la prima soluzione. Per quanto riguarda la seconda soluzione, mi permetto di fare un esempio. Si tratta di un esempio tratto da documenti ufficiali, che, se volete, posso anche mettervi a disposizione, sono pubblicati *on-line*, quindi non vengo a raccontarvi nulla di non raccontabile: la Regione Piemonte.

Negli ultimi anni la Regione Piemonte si è trovata in una situazione di crisi finanziaria elevatissima; è forse la Regione, dopo la Sicilia, che ha il maggior debito. Si trova in una situazione finanziaria disastrosa, ma perché è capitata questa situazione finanziaria disastrosa? Per un motivo molto semplice: nel corso degli anni si è stratificata una serie di decisioni e scelte politiche che hanno portato a rendere servizi – in base a leggi previgenti e in base ad accordi – di vario genere e natura, vale a dire trasporti locali, sanità, cultura, assistenza sociale, eccetera. Servizi resi ad un certo livello con trasferimenti agli altri enti che dovevano rendere questi servizi.

Negli anni dal 2008 al 2012 con la grande crisi che ha colpito il mondo e l'amministrazione pubblica, a livello di Stato centrale, perché parliamo tanto di autonomia, ma in realtà le regioni sono dei semplici distributori di risorse che provengono dal centro, si negoziavano riduzioni nel trasferimento delle risorse e gli stessi amministratori regionali accettavano e negoziavano quella riduzione di trasferimenti, salvo tornare a Torino, ma in misura minore è capitato anche da altre parti, e fare una scelta, giusta o sbagliata che sia, sindacabile o non sindacabile lo vedremo al termine dell'intervento.

A Roma accettavano o comunque erano costretti a subire il taglio, a Torino non modificavano le politiche precedenti derivanti da leggi regionali o da convenzioni o da accordi. Pertanto, se prima da Roma arrivava 200 e rendevo servizi per 200, poi arriva 150 e continuavano a rendere servizi per 200, accumulando in modo sottostante un debito. In questo modo hanno, sì, garantito i servizi, ma hanno creato un debito sul quale qualcuno poi dovrà intervenire. È questa la responsabilità della politica nel fare la scelta: scelgo di ridurre i trasferimenti sociali, scelgo di ridurre trasferimenti alla cultura oppure mantengo gli stessi servizi e creo un debito.

La soluzione che è stata scelta in concreto negli anni scorsi è stata quella di dire: "No, io mantengo il servizio, in qualche modo vedremo". Peccato che dopo uno, due, tre, quattro, cinque anni, a un certo punto la situazione finanziaria non è più stata sostenibile. Dal Governo centrale è arrivato un finanziamento di circa 5,5 miliardi che dovrà essere restituito in trent'anni. Per i prossimi trent'anni, dunque,

circa 250/280 milioni all'anno delle risorse già ridotte dovranno essere destinati alla restituzione. Significa che gli amministratori dei prossimi anni avranno una quota di risorse ulteriormente ridotta.

Questo è un caso che può sembrare elevatissimo, ma guardiamo le amministrazioni locali, guardiamo le attività. È questo uno degli elementi principali, perché partendo da qui poi viene fuori il resto. Scelta: scelgo di mantenere servizi e attività assumendomi la responsabilità o vado a incidere in questo modo? A quel punto, avendo meno risorse, la politica deve essere libera di fare che cosa? Se non ci sono le risorse, le stesse non si possono spendere, ma la politica deve essere libera di girarle, però deve anche avere il coraggio – e questo a volte è un problema – di dire: “Garantisco le attività sociali e non garantisco quelle culturali” o viceversa. Sono scelte che, certo, poi costano in termini elettorali e di responsabilità, ma è un profilo sul quale, a mio modo di vedere, occorre riflettere e diventa il presupposto per il secondo elemento.

L'amministratore locale, come ogni amministratore pubblico, nel momento in cui sceglie e amministra non utilizza risorse di sua proprietà, non utilizza un patrimonio suo personale, ma utilizza un patrimonio collettivo. Questa è una riflessione che occorre fare: la scelta è sicuramente politica e individuale del singolo, perché il singolo non può non essere titolare della scelta, ma è una scelta nell'ambito della quale il singolo deve essere consapevole che le attività che vengono svolte vengono finanziate con soldi della collettività, con soldi non propri, risorse che dopo sei mesi, alle prossime elezioni o in un'altra occasione qualcun altro sarà chiamato ad amministrare.

A questo punto nasce l'esigenza del controllo, ma non perché è scritta nella Costituzione, nel senso che il problema non è neanche il fatto che tale esigenza sia prevista nella Costituzione, ma perché, a mio avviso, è insita nei principi. Se un soggetto utilizza risorse non sue, deve rendere conto a qualcuno, ma deve rendere conto a chi? Io concordo che deve rendere conto sulla responsabilità politica, ma vorrei fare una piccola deviazione. Deve rendere conto in base al fatto che quei soldi, che non erano suoi, li ha avuti in gestione e li ha fatti fruttare in senso buono. Certo, si può anche sbagliare nel farli fruttare e lo vedremo poi, ma il problema non è lo sbaglio, il problema è il fatto che, appunto, occorre rendere conto. Ma che cosa significa rendere conto? Significa che se determinate risorse hanno una destinazione, hanno uno scopo, esse devono essere utilizzate in relazione a quella destinazione e a quello scopo, e qualche soggetto esterno deve verificare semplicemente che cosa? Che quella risorsa, che aveva un'indicazione, sia stata usata per quell'attività. L'esempio banale che possiamo fare in questo caso è che la gran parte delle risorse non ha una destinazione specifica, sono risorse indifferenziate e su di esse rientra la discrezionalità con i limiti che vedremo. Ma se vengono utilizzati dei contributi o delle risorse comunitarie o nazionali per realizzare progetti e interventi, queste risorse devono essere dirette a quel progetto e a quell'intervento. Il controllo esterno a che cosa serve? Serve a verificare che ci sia corrispondenza fra indicazione della risorsa, destinazione ed effettivo uso per quella risorsa.

Perché è necessario il controllo? E perché non è sufficiente il controllo politico dell'elettorato che veniva richiamato in precedenza dal professor Cerulli Irelli? È evidente che il controllo primario e basilare è quello politico dell'elettorato. Elezione, esecuzione di un compito, termine del periodo, ritorno elettorale: questo è sicuramente vero. Tuttavia, esiste un altro profilo che occorre considerare, ma che richiamerei con un piccolo esempio, se mi è consentito, dell'ex sindaco del paese in cui ho fatto l'assessore. Dopo alcuni anni che avevo cessato l'attività di assessore, un giorno l'ho visto ed era piuttosto affranto. Gli ho chiesto perché era così affranto e mi ha risposto: “Pensa un po' che cosa mi è capitato”. Dovete sapere che il comune in questione era sempre stato affetto da problemi di viabilità, perché aveva un'arteria centrale percorsa da mezzi pesanti. Pertanto, a tutela della salute dei cittadini, il sindaco aveva emanato un'ordinanza con la quale aveva vietato la circolazione dei mezzi pesanti all'interno del territorio comunale. Era affranto per quale motivo? Egli diceva: “Pensa, io ho emanato un'ordinanza a tutela della salute dei miei cittadini, che, se non erano contenti, alle prossime elezioni potevano mandarmi a casa o rieleggermi, invece tre giudici del TAR di Torino che non sono mai stati nel nostro paese, che non conoscono nulla, l'hanno annullata, ma ti sembra ragionevole?”. Io ho cercato di spiegarli, dopo essere andato a vedere che cos'era capitato, che, sì, l'ordinanza era nell'interesse dei suoi cittadini, che avrebbero quindi valutato la sua azione politica, ma quella stessa ordinanza aveva un'incidenza che andava oltre il comune, perché per come erano sviluppati a livello territoriale i comuni in una rete concentrica, i camion che non circolavano più nel suo comune, con una piccola deviazione,

tagliavano sotto altri due comuni, che quindi avevano subito (comuni ancora più piccoli) un incremento di traffico. Questi comuni hanno proposto ricorso al TAR e l'ordinanza è stata annullata.

A quel punto ho cercato di spiegargli che ci sono due tipi di atti che un amministratore locale può fare, sono atti di tipo politico che hanno ricadute locali e sui quali non può che essere valutato dal suo elettorato, ma ci sono anche atti che hanno un'incidenza che va oltre l'ambito locale, atti che possono incidere anche ad un livello più elevato. Ebbene, per questi atti è necessario un controllo esterno, controllo che sia affidato a chiunque si voglia prevedere, che valuti la compatibilità globale, perché il sindaco di un ente può valutare la compatibilità, ma non può andare oltre il complesso. Ovviamente devono essere una modalità di controllo e un meccanismo di verifica equilibrati, non può essere un meccanismo che va a sindacare l'attività concreta. In quel caso, per esempio, non si era andati a discutere se quell'ordinanza faceva bene a livello di salute a livello locale, ma si era andati a verificare l'incidenza di carattere generale.

In tal senso è importante capire che l'azione pubblica incide su elementi terzi, quindi occorre un equilibrio. Il nostro ordinamento, con il meccanismo della responsabilità e del controllo esterno, ha cercato di individuare un piano di equilibrio. Se poi questo piano di equilibrio non è adeguato, può essere cambiato e mutato, ma l'esigenza rimane. Ripeto: l'attuale sistema può essere inadeguato, ma una modalità operativa di carattere generale è assolutamente indispensabile.

Detto questo, avvicinandomi al meccanismo della responsabilità, quindi avvicinandomi alla parte centrale del discorso della responsabilità, vorrei dire che la responsabilità che può essere esercitata dalle procure della Corte dei Conti come responsabilità amministrativa di amministratori e funzionari pubblici è una responsabilità che ha una natura in parte ambigua, come ha richiamato in precedenza il professor Cerulli Irelli, cioè una responsabilità da danno con delle peculiarità.

Il nostro ordinamento ha fatto una scelta; questa scelta è stata confermata recentemente nell'ambito della riforma della Pubblica Amministrazione. Infatti, uno dei decreti delegati della cosiddetta riforma Madia ha individuato, definito e descritto il nuovo processo contabile, le nuove regole per il processo davanti alla Corte dei Conti che il caso vuole che entrino in vigore proprio oggi. Infatti, il nuovo codice della giustizia contabile, vale a dire delle azioni della Corte dei Conti, delle modalità del processo entra in vigore oggi. Da questo punto di vista, quindi, quella odierna è una giornata particolare.

Il legislatore ha previsto l'azione pubblica, perché lo ha fatto? Per il motivo di cui dicevo prima: se l'amministratore pubblico o il dirigente pubblico è responsabile di un danno, di un'attività che crea un pregiudizio patrimoniale all'ente pubblico, l'azione pubblica è logica in termini di controllo esterno, come modalità esterna di verifica, perché non può lo stesso amministratore che ha creato il danno, lo stesso sindaco essere lui che in automatico eventualmente persegue la sua stessa responsabilità.

Risorse pubbliche della collettività, controllo esterno, che è un controllo affidato all'esistenza di certi presupposti ed elementi, presupposti ed elementi che vengono azionati da un organo pubblico, che è il pubblico ministero che, in quanto organo pubblico, ha una visione a 360 gradi su tutte le amministrazioni. Questo sistema, che sicuramente presenta delle incertezze e delle criticità, ha comunque dei capisaldi che a volte sono poco conosciuti, che però vengono sfruttati in modo forse non corretto dagli stessi amministratori locali, come poi mi permetterò di dire, perché l'esperienza che sto conducendo come procuratore regionale mi ha aperto gli occhi su alcune questioni che non conoscevo, come vedremo alla fine.

Il punto essenziale dell'azione della Procura della Corte dei Conti è la verifica dell'esistenza di un danno. Se non c'è un danno, non c'è azione contabile. Il danno inteso come perdita patrimoniale, perdita patrimoniale da riduzione, danneggiamento, sviamento di una risorsa pubblica esistente o da mancata entrata. Se non c'è il danno, l'azione non può essere esperita. Ma questo significa che l'azione viene eventualmente esperita quando il danno si manifesta. E questa è già una prima stortura. Che cosa può capitare a volte e capita? Forse alcuni amministratori se ne possono stupire, ma capita che un amministratore locale adotta una scelta, nel 2016, magari lunedì prossimo, e fra quattro anni decide di non fare più l'amministratore locale perché fa altro nella vita, va a fare altro. Fra otto gli può arrivare una richiesta di danno, perché il danno si può manifestare molti anni dopo. È possibile, questo è un caso fre-

quentissimo, un caso frequentissimo che può comportare mancata serenità per molti anni dal termine del mandato.

Ma che cosa voglio dire quando dico che si manifesta il danno? Viene adottata una scelta amministrativa di qualunque genere, un soggetto si ritiene danneggiato, agisce contro l'ente locale, il giudizio civile magari dura 10 anni, l'ente locale dopo 10 anni paga una certa cifra, se la colpa di quella scelta è addebitabile all'amministratore locale, per i 5 anni successivi, quindi dopo 15 anni, l'amministratore può essere chiamato a risponderne, a cinque anni dalla sentenza civile.

È indubbio che la prescrizione e le possibilità di azione sono abnormi ...

(Intervento fuori microfono)

Voglio dire che i tempi di questi meccanismi non sono dovuti alla Procura della Corte dei Conti, che magari non agisce o non si muove. Il problema è che la costruzione del sistema della responsabilità, che è ancora una responsabilità dovuta non a una violazione formale, perché se c'è una violazione di legge ma non c'è danno, non c'è mai responsabilità, al massimo ci saranno ricorsi amministrativi o altre questioni. La responsabilità non è mai ancorata a un atto, salvo i quattro o cinque casi che citava prima il professor Cerulli Irelli, negli altri casi è collegata al danno. Ma se non c'è il danno, non c'è responsabilità.

Sennonché, la Corte dei Conti, la procura regionale, è inondata, se mi è permessa quest'espressione, da esposti dei consiglieri di minoranza, ché anche questo dobbiamo dire. È vero che esiste l'insindacabilità delle scelte, così come veniva prospettata dal professor Cerulli Irelli prima. È vero che il sindaco si sente perseguitato quando amministra, ma bisogna anche essere intellettualmente onesti e dire che molte volte i consiglieri di minoranza, non avendo altri strumenti, quando ritengono che certe scelte della maggioranza o del sindaco o dei dirigenti non sono corrette, trasmettono esposto alla Procura della Corte dei Conti dicendo: "Guarda, ho fatto l'interpellanza, è stato adottato l'atto, secondo me qui c'è un danno, hanno fatto un grosso disastro, vedi un po' tu".

Io ho fatto il conto e l'anno scorso nel 2015, nella sola procura piemontese, ne abbiamo ricevuti circa 115. È vero che i comuni piemontesi sono circa 1150 o 1180, adesso non ricordo il numero esatto, quindi un decimo, ma sono sempre 115 esposti. Questo che cosa significa? Significa che abbiamo dovuto esaminarli tutti. Questo significa che a volte, nel momento in cui rivendico l'insindacabilità, dovrei rivendicarla e sapere se la rivendico dalla maggioranza all'opposizione o alla verifica.

Peraltro, la maggior parte, se non la stragrande maggioranza di questi 115 esposti è stata archiviata, perché molti di essi erano contestazioni di scelte discrezionali dell'amministrazione. Con un provvedimento di archiviazione ho detto: "Visto l'esposto del signor tal dei tali, valutato che si va a sindacare il merito di una scelta amministrativa", oppure "valutato che comunque è una violazione di legge, che sarà pur grave, magari penale, amministrativa, ma non è foriera di un danno, il ricorso viene archiviato". La maggior parte è stata archiviata proprio in questo contesto. Come vedete, quando si parla di questi temi, le sfaccettature sono molteplici.

Amministratore e dirigente. Chi è responsabile? L'amministratore locale o il dirigente? Questa è una partita che so che già da ieri vi ha impegnati e anche questa mattina è stata in qualche modo richiamata dal professor Cerulli Irelli. Devo dire che ho veramente grosse difficoltà a capire, probabilmente per limiti miei, ma oltre ai limiti personali, ritengo ci sia un limite ordinamentale.

Il nostro ordinamento, infatti, ha sì introdotto la distinzione fra l'indirizzo politico e scelte gestionali prevedendo chiaramente che l'indirizzo politico sia esente da responsabilità, ma non per altro, perché deve essere esente da responsabilità l'indirizzo politico? Perché l'indirizzo politico decide, come ha citato prima il professor Cerulli Irelli, di fare la fiera del tacchino di Canzano oppure, richiamando il mi vecchio comune, decide di fare la fiera del coniglio grigio di Carmagnola, perché Carmagnola ha scoperto di avere il coniglio grigio, una varietà particolare. Insomma, abbiamo fatto anche la fiera del coniglio grigio, che secondo me è in linea con il tacchino di Canzano, quindi direi che non ci sono grossi dubbi.

Se la scelta politica è quella di dire “facciamo la fiera”, ma poi tutta l'organizzazione della fiera va in capo al dirigente, dall'individuazione degli spazi espositivi alla gara per la scelta dell'espositore e quant'altro, il problema non si pone: se si verifica un danno, sarà colpa del dirigente. Ma se l'amministratore locale decide di dire “facciamo la fiera e siccome quel produttore è di qualità, mentre gli altri non lo sono, tu, dirigente – magari non lo si verbalizza neppure in un atto amministrativo, ma lo si dice –, organizza la fiera basandoti su quel produttore”, la questione diventa grigia: chi ha fatto la scelta? L'ha fatta il politico o l'ha fatta il dirigente? Chi è responsabile?

Ma vale anche l'opposto ed è capitato in alcuni comuni. Si decide di fare la fiera – usiamo sempre questo esempio – e il dirigente dovrebbe fare le scelte. Il dirigente arguto (usiamo quest'espressione) decide di quale produttore avvalersi per la fiera poi, essendo arguto, non che l'amministratore non lo sia ma fa un altro mestiere, prepara la famosa delibera di indirizzo che manda all'amministratore dicendogli “facciamo la fiera, ti do l'indirizzo di fare la fiera e di scegliere il produttore tizio”. L'amministratore approva la delibera e poi chi è il responsabile? È l'amministratore che ha approvato la delibera o il dirigente che argutamente ha infilato ciò che non doveva infilare nella delibera?

Sono questi i problemi e badate che sono ben presenti. A volte nelle scelte finali di decidere di convocare tizio piuttosto che caio per un danno questo aspetto viene considerato, non è che non viene considerato, il problema è che il legislatore non lo considera.

Voglio richiamare la vostra attenzione su una recente norma, sulla quale richiamo anche l'attenzione del professor Cerulli Irelli, del consigliere Palanza e del Presidente Violante. È una norma che, secondo me, si pone in controtendenza rispetto a quello che dovrebbe essere l'orientamento. Mi permetto di citare il recentissimo decreto legislativo n. 175 entrato in vigore da poche settimane. È il Testo unico di riforma delle partecipate. Questo Testo unico sulle partecipate, che pure è meritorio, come tutti i testi unici della riforma Madia, contiene una norma che, secondo me, vale la pena richiamare.

Mi è permesso richiamare questa norma? Bene, all'articolo 12 il decreto legislativo n. 175 contiene una norma sulla responsabilità, un principio giusto, corretto, che poi vedremo come sarà declinato. Il principio giusto è questo: costituisce danno erariale il danno patrimoniale o non patrimoniale subito dagli enti partecipanti – nel caso di specie i comuni – ivi compreso – ascoltate: è questo il punto delicato – il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi che nell'esercizio dei propri diritti di socio abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione. Viene previsto, cioè, che se il socio pregiudica il valore della partecipazione, bene pubblico dell'ente, ne è responsabile. La norma parla di “titolare del potere di decidere per gli enti locali”. Noi dovremmo dire: chi è questo rappresentante? Il dirigente, perché teoricamente noi potremmo pensare, nell'ambito dei poteri di indirizzo, al dirigente. Poi, però, prendiamo l'articolo 9 (purtroppo le norme sono così) che stabilisce che per le partecipazioni di enti locali i diritti del socio – quindi quello che è responsabile – sono del sindaco o del presidente della provincia o di un loro delegato. In questo caso, separazione o non separazione, il problema è che il sindaco viene richiamato come il titolare diretto. È un tipico caso in cui viene delegato, ma delegato tutto quanto il potere, l'indicazione, l'attività in modo formale e precedente, oppure il sindaco in questo caso non potrà che essere chiamato lui a rispondere patrimonialmente. Così come questo, ci sono anche altri esempi.

Mi avvio alla conclusione, perché abbiamo deciso con il professor Cerulli Irelli che avremmo fatto questa doppia prospettazione proprio per consentire una discussione unitaria, dicendo che il concetto che in concreto si è andato sviluppando dalle procure della Corte dei Conti, a volte riuscendovi e a volte riuscendovi di meno, perché nessuno è infallibile, poi per fortuna esistono i giudizi che portano a riequilibrare. Proprio stamattina abbiamo visto degli esiti particolari rispetto a giudizi penali di un certo rilievo, quindi il giudizio è fondamentale, la procura ha una prospettazione. L'idea è che si debba andare a verificare in concreto chi ha deciso nell'azione amministrativa: è responsabile chi ha deciso, il decisorio, non è responsabile il sindaco perché è sindaco o il dirigente perché è dirigente.

È difficile, tuttavia devo andare a verificare, perché se il dirigente, con quella modalità che ho citato prima, porta all'organo politico l'approvazione di atti che sono di sua competenza predeterminandone il contenuto, anche in presenza di una delibera della Giunta comunale che decide di fare la fiera del tacchino affidandola a tizio, sarà sempre il dirigente che risponderà dell'eventuale danno. Nel caso in

cui, invece, il povero dirigente esegua un atto palesemente illegittimo e dannoso per l'ente, ma sia palese che il sindaco ha detto di non procedere, sarà il sindaco a risponderne.

Faccio un piccolo esempio che riguarda sempre la ridente Regione Piemonte, ma che non riguarda nessuno dei comuni presenti. Procedimento di esproprio che è stato condotto dopo anni; occorre saldare l'esproprio. Il sindaco di questo comune montano ha deciso – nei comuni montani magari ci sono delle frizioni tra le persone – di non pagare l'esproprio. Il dirigente del settore non ha fatto i decreti di pagamento. Gli interessati hanno fatto ricorso alla Corte d'Appello, che ha deciso l'ammontare dell'indennità di esproprio. Il sindaco ha ricevuto la sentenza – ma non con atti formali – e ha detto al dirigente “questi non li paghiamo, vedremo che cosa succede, ma non li paghiamo”. Gli interessati continuano a scrivere chiedendo di essere pagati; il dirigente ovviamente non li pagava perché comunque c'era questo *input* del sindaco (c'era anche una letterina che lo attestava). Insomma, gli interessati fanno causa, il comune viene condannato al pagamento dell'indennità di esproprio, ma a quel punto maggiorata di elevati interessi e di spese legali, e approva il debito fuori bilancio per pagare. Il debito fuori bilancio a chi viene trasmesso per legge? Alla procura della Corte dei Conti, la quale ha letto la delibera e ha detto: scusa, perché non hai pagato l'esproprio? Sono stati citati in giudizio il sindaco e il dirigente e sono stati condannati sia il sindaco sia il dirigente e non per l'indennità di esproprio, ma per gli interessi e per le spese legali. Sono stati condannati perché c'era una norma che prevedeva il pagamento, c'era la pronuncia della Corte d'Appello che prevedeva il pagamento. Hanno assunto un comportamento irragionevole, che però era stato tenuto da entrambi, perché il dirigente doveva procedere o perlomeno far constare in qualche modo il suo dissenso. Era tutto documentato e infatti sono stati condannati.

Mentre in un comune qui rappresentato è stato condannato il dirigente e non l'amministratore per un problema in un grosso appalto, perché? Perché anche se l'atto era di competenza della giunta nell'approvazione finale, il dirigente doveva fare la gara tempestivamente e doveva porre in essere le procedure. In quel caso, anche se il dirigente ha chiamato in causa l'amministrazione, questa non è stata coinvolta minimamente e quel dirigente è stato condannato.

Forse occorre valutare in concreto due norme. Una delle due l'ha già chiamata in causa il professor Cerulli Irelli, vale a dire quella sull'insindacabilità delle scelte discrezionali, l'altra è una norma parallela a questa, che è contenuta nello stesso testo normativo, sulla non responsabilità degli amministratori in relazione agli atti di competenza dei dirigenti. La norma lo dice esplicitamente e questa norma viene osservata, il problema però qual è? Il problema è che occorre valutare in concreto, perché se ognuno rispetta il suo ruolo, il problema delle responsabilità non si pone. Il fatto è che spesso la zona grigia fra uno e l'altro è troppo elevata. Se il decisore politico riuscisse a individuare un criterio e un modo per definire meglio questa zona grigia, tutti potrebbero operare meglio, anche se è molto difficile.

Da ultimo nei mesi scorsi, sempre nell'ambito della riforma della Pubblica Amministrazione, è circolato un progetto di legge che periodicamente viene richiamato all'attenzione, sul quale sono stati sollevati molti problemi. Veniva previsto per legge che il limite della responsabilità patrimoniale fosse in capo ai soli dirigenti e non agli amministratori, cioè la responsabilità amministrativa veniva limitata ai soli dirigenti e non agli amministratori.

È evidente che si tratta di una norma che pure è stata veicolata dalle associazioni di categoria degli enti locali ed è stata veicolata molte volte, ma è una norma palesemente incostituzionale e che non raggiunge lo scopo, perché il problema non è stabilire per norma la responsabilità del dirigente, il problema è che è responsabile chi decide. Se decide il dirigente, è già così, ma se la decisione è, ripeto, non la decisione di indirizzo, ma la decisione in concreto che crea il danno, viene presa all'amministratore, è chiaro che è responsabile l'amministratore.

Ovviamente non sono entrato nello specifico, ma lo sapete e poi sono state distribuite delle *slide* molto ben fatte sul danno, su che cos'è il danno pubblico e quant'altro, ma è chiaro che la responsabilità dell'amministratore presuppone il danno, ma presuppone anche altri elementi che vengono valutati, per esempio l'esistenza di una colpa grave, non di una semplice colpa.

Il professor Cerulli Irelli diceva che tutti siamo responsabili per colpa. Se io esco e danneggio un'auto o danneggio di una persona o qualunque cosa, sono responsabile per semplice colpa, per negligenza. L'amministratore o il dirigente pubblico dinanzi alla Corte dei Conti è responsabile per una grave negligenza, per un'inescusabile negligenza. Il livello della colpa quindi è elevato, tanto è vero che i tre quarti delle denunce che arrivano alla nostra procura vengono archiviati per mancanza di colpa grave, nel senso che magari c'è colpa, magari c'è una negligenza, ma non così grave e inescusabile da creare il pregiudizio.

Se io sbaglio a interpretare una norma e sono un architetto o sono un medico o sono un semplice studente ancora in fase di formazione o svolgo un'altra attività, non posso essere citato per colpa grave, la mia sarà una colpa. La famosa massima secondo la quale la legge non scusa ignoranza ha senso, ma nel nostro caso deve essere declinata. L'amministratore pubblico che non conosce una norma e non la applica non ha necessariamente colpa grave. Se l'amministratore pubblico è laureato in giurisprudenza, fa l'avvocato amministrativista e non interpreta bene una norma, è evidente che sarà in colpa grave. La colpa grave non è un concetto assoluto, è un concetto relativo che va tarato in relazione al singolo. L'amministratore che per passione si dedica a un'attività e non ha competenze, si appoggia sugli uffici, se anche sbaglia, non viene citato in giudizio o ritenuto responsabile. Il dirigente che invece conosce le norme o comunque dovrebbe conoscerle ha un livello di colpa grave diverso rispetto all'altro soggetto. Insomma vanno verificate tutte le situazioni in concreto.

A questo punto ritengo di chiudere il mio intervento con questo auspicio, che forse è un auspicio che in questa sede è importante: occorre sì rispettare gli spazi della politica, ma occorre anche definire meglio gli spazi della politica nell'ambito dell'amministrazione e gli spazi della gestione nell'ambito della stessa attività, perché se non riusciamo a definire e a comprendere qual è il confine, molto meglio tornare a un sistema diverso, far assumere al politico la responsabilità amministrativa e gestionale in modo che così risponde direttamente dell'attività e il dirigente esegue semplicemente le direttive.

È chiaro che questo prima sistema presuppone però un ampliamento delle responsabilità e della necessità di verifiche esterne sulla correttezza e sulla liceità dell'operato. Grazie.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Grazie, procuratore Astegiano.

Credo che voi abbiate una disposizione che stabilisce che non potete agire per responsabilità contabile sulla base di un semplice indizio, può spiegarcelo? Ieri abbiamo parlato di responsabilità penale, siccome non c'è questo presupposto per l'azione penale ...

GIANCARLO ASTEGIANO. Ho qui davanti la nuova norma, entrata in vigore proprio oggi. La procura della Corte dei Conti non può andare a cercare notizie di danno, quindi non può andare in giro a cercare notizie di danno o agire per sentito dire. La procura della Corte dei Conti, per potersi attivare, quindi andare a svolgere la sua attività di indagine e poi eventuale archiviazione o citazione della notizia di danno, in base al nuovo articolo 51 del decreto legislativo n. 174 del 26 agosto 2016 – ripeto: in vigore da oggi, già prima c'era una norma più o meno simile, adesso la norma è leggermente diversa, comunque da oggi in poi è questa –, il pubblico ministero inizia l'attività istruttoria sulla base di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge, cioè la violazione di cui parlava prima il professor Cerulli Irelli. Ma in ogni caso occorre una specifica e concreta notizia di danno. Continua la norma dicendo che la notizia di danno, comunque acquisita, è specifica e concreta quando consiste in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati. L'esposto che affermi che in un certo comune sono ladri perché rubano sicuramente va archiviato. Se l'esposto dice che in quel Comune il sindaco è un ladro perché ogni mattina prende 10 euro dalla cassa economale e chissà che cosa ne fa, quella è una notizia di danno da prendere in considerazione. Un esposto che dica che gli atti di un certo ente sono illegittimi viene archiviato, perché deve esserci un'indicazione che evidenzia una fattispecie di danno, che è evidente che non deve essere completa, provata e dimostrata, altrimenti non ci sarebbe l'indagine, ma occorre comunque una notizia concreta che provenga dall'esterno.

La giurisprudenza della Corte dei Conti che si è formata sulla norma precedente, ma questa norma su questo aspetto è in linea, prevede che anche l'esposto anonimo, che però contenga una notizia precisa e non indifferenziata, sia idoneo ad attivare l'attività. È chiaro che l'esposto anonimo deve essere valutato con una prudenza e una consapevolezza del tutto diverse rispetto all'esposto non anonimo, ma questo è un problema di valutazione della fonte di partenza preciso.

Ma esiste una norma di tutela a favore dei terzi, di chi è coinvolto, che è il terzo comma di questa norma, che è molto chiara e che è già stata usata alcune volte, anche se, secondo me, dovrebbe essere usata di più da chi è coinvolto, secondo la quale qualunque atto istruttorio o processuale, quindi l'attività del pubblico ministero, che sia stata posta in essere in violazione delle disposizioni precedenti, cioè notizia non concreta e specifica, è nulla e può essere fatta valere in qualunque momento. Se il pubblico ministero inizia la sua attività in mancanza di notizie che presentino quelle caratteristiche, la sua attività è completamente nulla ed è un'attività che può essere annullata in qualunque momento da un punto di vista giurisdizionale.

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. La questione è importante per questo motivo, perché c'è una forte discrepanza. Ieri abbiamo parlato della responsabilità penale, c'è una forte discrepanza: mentre qui è stabilito che senza una notizia circostanziata e precisa, la procura regionale non si può muovere, per il pubblico ministero penale la questione è molto diversa, perché il Codice di procedura penale dice che il pubblico ministero prende notizie di reato. La cosa viene interpretata un po' elasticamente, nel senso che il pubblico ministero può muoversi non solo quando è stato commesso un reato, ma anche per vedere se è stato commesso un reato, il che vuol dire che i poteri che sono dati dalla Repubblica a quell'organo giudiziario al fine di accertare eventuali responsabilità sulla base di presupposti certi sono invece utilizzati al fine di vedere se per caso vi è una notizia di reato sulla quale indagare. Questo porta a una profonda distorsione, addirittura a una forte discrasia tra la responsabilità contabile e quella penale, ma soprattutto porta a un meccanismo di controllo preventivo della magistratura penale sull'attività delle pubbliche amministrazioni. Questo è un punto molto delicato, sul quale auspico vi sia una correzione del Codice che mutui gli stessi presupposti di cui sopra, in modo tale che il pubblico ministero possa muoversi quando c'è una notizia circostanziata, perché altrimenti rischiamo di avere una confusione antidemocratica tra la funzione giurisdizionale e quella politica, perciò mi sono permesso di richiamarla.

GIANCARLO ASTEGIANO. Visto il richiamo alla notizia di danno che ha effettuato il Presidente Violante, vorrei richiamare una norma di questo Codice per una questione che potrebbe capitare negli enti o, meglio, che capita già, ma che adesso è regolamentata in maniera precisa dall'articolo 52 sull'obbligo di denuncia di danno erariale. È importante che chi amministra conosca bene questo articolo, che stabilisce l'obbligo di denuncia in capo ai responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni. L'obbligo di denuncia, quindi, non è stabilito in capo al vertice politico, il quale può, ma non ha l'obbligo, può farlo; invece esiste un obbligo, qualora nell'amministrazione si verifichi una situazione di danno, da parte del responsabile delle strutture burocratiche di vertice di fare immediata segnalazione.

È un obbligo che hanno i dirigenti responsabili di posizioni organizzative, ma ce l'hanno anche (comma secondo) gli organi di controllo e di revisione. Gli organi di controllo e di revisione hanno anch'essi un obbligo immediato di fare denuncia, ma devono informare le strutture di vertice delle amministrazioni interessate, laddove, secondo me, per "strutture di vertice" si intende "organo politico".

Infine voglio richiamare un'innovazione importante: superando una vecchia questione/diatriba che circolava fra poteri di controllo e giurisdizionali della Corte dei Conti, il comma 4 dell'articolo 52 ha introdotto una norma innovativa che richiederà molta attenzione nell'applicazione, perché questa norma dice che i magistrati della Corte dei Conti assegnati alla sezioni e agli uffici di controllo, ad esempio le sezioni regionali che controllano i bilanci e i rendiconti degli enti locali, segnalano alle competenti procure i fatti dai quali possono derivare responsabilità erariali che emergono nell'esercizio delle loro funzioni. Fino a oggi, in base alla sentenza della Corte Costituzionale n. 29 del 1995, si riteneva che gli eventuali atti illeciti riscontrati nell'attività di controllo non prevedessero l'obbligo di trasmissione alla procura, invece da domani esisterà un collegamento tra controllo e giurisdizione. Pertanto,

se nell'ambito del controllo viene individuato un fatto che può configurare responsabilità, vi è un obbligo di segnalazione, quindi una nuova possibilità di segnalazione di danno pubblico.

VINCENZO CERULLI IRELLI. Per quanto riguarda la questione del controllo – questo è il punto più delicato, che non è oggetto della riunione di oggi, ma è importantissimo – la posizione che ritengo essere – almeno fino ad oggi – sostenibile è che l'organo di controllo, il magistrato della Corte dei Conti addetto al controllo che, nell'ambito dell'attività di controllo (che nei comuni conoscete bene), individua una fattispecie di danno imputabile ne dà notizia, perché lui opera come altri agenti pubblici e ne dà notizia.

La Corte Costituzionale disse che l'organo addetto al controllo si limita a dare notizia, ma poi è la procura della corte che deve fare l'istruttoria, cioè la procura della corte non può basarsi sull'istruttoria o sui dati acquisiti in sede di controllo. Resta inteso, però, che l'organo di controllo deve dare la norma, come conferma in maniera chiara questa norma. Pertanto, la vera, la principale origine delle notizie di danno sulle quale poi si basa l'azione della procura è derivante dall'attività di controllo.

GIANCARLO ASTEGIANO. Fino ad oggi no.

VINCENZO CERULLI IRELLI. Molto sì ...

GIANCARLO ASTEGIANO. Non così tanto, perché l'interpretazione della norma fino ad oggi – io concordo con lei in modo non corretto – era un'interpretazione di maggiore separatezza; questa norma, secondo me, porterà a questo risultato.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Adesso riprendete fiato e diamo inizio al dibattito.

ALEX MICHELETTO, sindaco Hône. Premetto che oltre a essere sindaco sono anche un avvocato, quindi da questo punto di vista sono spacciato.

Avrei due domande che muovono dall'esperienza personale. La prima è questa. Un paio d'anni fa assistevo i membri della giunta di un comune della Valle d'Aosta in un procedimento aperto presso la Corte dei Conti. In uno scambio di opinioni con un suo collega, Procuratore, ci siamo confrontati sul conflitto tra il possibile danno erariale all'ente e d'altro lato la tutela dell'interesse generale dell'ente o dei cittadini che il sindaco deve comunque perseguire. La fattispecie concreta era questa: stavamo chiacchierando di un appalto per la costruzione di una palestra ad uso scolastico. Il problema era che la ditta aggiudicataria dell'appalto era in cronico ritardo, aveva superato il 10 per cento della penale applicabile, quindi, a rigore, il contratto va risolto, altrimenti si disapplica la penale perché si ritiene che il ritardo sia dovuto a motivazioni valide. A dir la verità in quel caso motivazioni ce n'erano ben poche, l'unica motivazione che ha spinto l'amministrazione a non procedere con la causa di risoluzione del contratto era che ripartire da zero, a parte l'adeguamento dei prezzi e quindi l'eventuale maggiore esborso, avrebbe sicuramente procrastinato la realizzazione della struttura per un tempo indefinito, tra procedura amministrativa d'appalto, tutta la fase di esecuzione e quant'altro. L'amministrazione ha deciso di andare avanti con la ditta che stava eseguendo i lavori disapplicando la penale, perché chiaramente non poteva fare diversamente.

La difformità di intenti o, per meglio dire, le due facce della medaglia sono: abbiamo causato un danno erariale perché non è stato risolto il contratto e non abbiamo applicato la penale fino alla misura pattuita? Se sì, come si contrappone con l'interesse a che una struttura venga terminata nei tempi utili e io possa garantire e dare un servizio ai miei cittadini?

Anche la seconda domanda – chiedo scusa se mi dilungo – muove da un'esperienza personale. Ho un procedimento aperto presso la Corte dei Conti della Valle d'Aosta perché l'anno scorso è capitato che, nella valutazione del Segretario Comunale, io abbia sottoscritto l'autovalutazione del mio segretario, il quale aveva dichiarato di aver raggiunto gli obiettivi al 100 per cento. Sennonché uno di questi obiettivi riguardava la trasparenza, quindi la pubblicazione dei vari dati. A livello oggettivo, purtroppo è stato riscontrato che questi dati erano stati pubblicati solo in parte, quindi oggettivamente l'obiettivo

non era stato raggiunto al 100 per cento. La mia domanda è questa: un sindaco, oltre a dover conoscere la norma, oltre a dover conoscere tutta la materia degli appalti pubblici, oltre a doversi sedere accanto al dirigente per redigere il DUP e il PEG, una volta che gli viene detto dal dirigente "ho fatto questo", ha anche l'obbligo di andare a verificare e controllare puntualmente ciò che è stato fatto? Se la risposta è sì, faccio notare che la giornata è di 24 ore per tutti, anche per i sindaci. Se poi veniamo anche chiamati a rispondere di un danno erariale, se esistente, sicuramente minimo perché va a incidere sul salario di risultato del segretario, è comunque un fatto spiacevole che non trovo corretto. Grazie.

GIUSEPPE CUTANO, consigliere comunale Cogne. Buongiorno, avrei una domanda (più che altro una curiosità) per il dottor Astegiano. Visto che parlavamo di debito della Regione Piemonte, sono curioso di capire quanto tale debito sia imputabile ai Giochi olimpici di Torino 2006, avendoli vissuti da studente a Torino, avendo mangiato al Politecnico pane e olimpiadi per tutto il periodo precedente e durante i giochi. Per quanto riguarda la responsabilità politica, spesso – dicevo – si imputa questo debito della Regione ai giochi, vorrei sapere quanto questo sia vero, nel senso che mi piacerebbe comprendere se in realtà siano, come penso, degli investimenti a favore della collettività, che ne gode per un tempo medio-lungo. Si vedano la metropolitana e le tante altre infrastrutture che la Regione Piemonte ha potuto realizzare proprio grazie a quest'occasione. Grazie.

GIUSEPPE MORMANDI, avvocato amministrativista. Buongiorno, vorrei richiamare l'attenzione dei relatori sul tema che si sta registrando, sulla tipologia di situazioni che oggi registriamo anche nelle aule giudiziarie. Vi è un profondo calo del contenzioso amministrativo innanzi ai giudici amministrativi e un crescere esponenziale – il Procuratore lo testimonierà – delle denunce presso la Corte dei Conti oppure delle denunce presso la procura della Repubblica, intanto perché sono gratis, cioè denunciare in Corte dei Conti o alla procura è gratis, mentre denunciare o ricorrere alla giurisdizione amministrativa è altamente costoso per i motivi noti dell'aumento, sensazionale direi, del contributo unificato degli atti giudiziari.

Da una parte, quindi, la depressione del diritto di difesa, della difesa giusta rispetto all'illegittimità degli atti innanzi alla giustizia amministrativa, dall'altra il crescere di una situazione quasi da cortocircuito del sistema. Le procure delle Corti dei Conti sono oberate di lavoro, forse di un lavoro improprio. Il decreto legislativo n. 174 riuscirà a fare da valvola di garanzia? Oppure forse sarebbe stato opportuno guardare a un sistema di connessione, nell'ambito della riforma della Pubblica Amministrazione, della cosiddetta riforma Madia o degli altri decreti attuativi, a una sistematicità di controllo o di giurisdizione tra l'organo Corte dei Conti e il giudice amministrativo? Non sarebbe stato opportuno guardare a un'evoluzione del sistema di giurisdizione rispetto al controllo? Su questo tema vorrei avere la vostra autorevolissima presentazione. Grazie.

LUCA AGNELLO, consigliere comunale Santa Croce Camerina. Buongiorno, io apparterei alla categoria di coloro che oberano di lavoro le procure, perché faccio parte dell'opposizione, anche se personalmente in cinque anni non ho fatto esposti (poi vi spiegherò il perché).

Ho ascoltato i vostri interventi affascinato, ma sicuramente la probabilità che io possa candidarmi a sindaco a maggio 2017 non è aumentata, anzi posso dire che vi è un minimo di preoccupazione in tal senso.

Il dubbio che nasce è che per quanto esista e sia legittimo il diritto di un'amministrazione di compiere delle scelte, il professor Cerulli faceva l'esempio della missione in Cina, spesso il ruolo dei consigli comunali è anche quello, in sede di approvazione di bilanci proposti dalle amministrazioni e dalle giunte, anzi è soprattutto quello di entrare nel merito. Ora, se durante l'attività dei consigli si vede con dati alla mano che una scelta legittima di un'amministrazione è di fatto una scelta che, sempre numeri alla mano, non porta risultati, esiste un passaggio da un diritto alla scelta politica su un mandato elettorale a quello che poi diventa un accanimento quasi terapeutico?

L'altra domanda è legata al perché un consigliere può non fare un esposto: è giusto che tale esposto venga motivato, anzi è corretto, anche se magari non tutti i consiglieri comunali sono esperti in diritto amministrativo. Tuttavia, se esiste una convenzione – faccio un esempio semplice, quello che è capitato a me – che permette di ridurre una spesa e giunta propone al consiglio di rescindere quella convenzio-

ne con la motivazione della scelta squisitamente politica, e poi, dati alla mano, si constata che la rescissione di quella convenzione ha comportato la triplicazione delle spese, sempre dati alla mano, per quanto sia una scelta, perché comunque la scelta politica permette di usufruire o non usufruire di tale convenzione, per esempio andando nel concreto quella con l'avvocatura della provincia, che tra l'altro non è vincolante, benché non esista una norma che costringe l'amministrazione a utilizzare un determinato strumento che produce economicità, la Corte dei Conti in casi del genere fino a che punto può intervenire? Il ruolo è semplice, la funzione di allarme, anche in sede di consigli comunali, può avere una valenza? Qual è il confine tra la scelta politica legittima su mandato elettorale di una giunta e l'accanimento verso scelte che magari sono improduttive? Grazie.

CARMELO GALIPÒ, presidente consiglio comunale Capo d'Orlando. Buongiorno, ognuno porta le proprie esperienze come credo sia naturale. Se tra le lezioni di ieri e oggi il livello di preoccupazione si era un po' abbassato, a questo punto devo dire che, con l'entrata in vigore odierna del decreto legislativo, il livello torna da alzarsi.

In merito al ruolo del consiglio comunale e dei consiglieri comunali, quindi lasciando momentaneamente da parte quello di sindaco e giunta, nel momento in cui lo strumento che si dà al sindaco e alla giunta per operare, lo strumento programmatico, ossia i bilanci preventivi, è approvato dal consiglio comunale ed è approvato anche a seguito di relazioni del dirigente, del caposettore, del servizio economico e finanziario, con tanto di parere del revisore o del collegio dei revisori contabili, qual è la responsabilità del consigliere comunale che dà questo strumento per operare, senza il quale l'amministrazione attiva, ossia sindaco e giunta, non potrebbe operare?

Per quanto riguarda invece il controllo esterno, quello della Corte dei Conti, ricordavate prima l'articolo 148. Nel caso specifico ci possiamo trovare di fronte a un consiglio comunale che deve rispondere alle osservazioni fatte dalla Corte dei Conti su un bilancio precedente, un bilancio che non è stato approvato da quei consiglieri comunali, che invece dovranno decidere sulle soluzioni proposte sempre dallo stesso responsabile del servizio economico e finanziario che aveva redatto quel bilancio, quindi si trovano a dover rispondere di decisioni che non hanno preso direttamente, non hanno sostenuto un bilancio precedente, perché magari è cambiato il consiglio comunale, perché magari non ci sono più gli stessi amministratori. Ecco, in quel caso la responsabilità del consiglio comunale come si configura?

ELISA DEO, sindaco Galeata e presidente del consiglio dell'Unione di Comuni della Romagna Forlivese. Sono Elisa Deo, sindaco del comune di Galeata e presidente del consiglio dell'Unione di Comuni della Romagna Forlivese, l'unione più grande d'Italia. Io non faccio domande, faccio solo due semplici considerazioni.

Innanzitutto devo dire che sono molto d'accordo con il professor Cerulli Irelli. Alla fine, a mio avviso, il sindaco, quando amministra purtroppo è una persona perseguitata. Oggi ci troviamo nella situazione in cui chiunque per la motivazione più banale può farti arrivare un avviso di garanzia, perché, come diceva l'avvocato, è molto semplice denunciare o fare segnalazioni in procura.

Non basta, quindi, come diceva il dottor Astegiano, lavorare onestamente e fare il proprio lavoro per stare tranquilli. Io non sono assolutamente tranquillo. Sono sindaco dal 2009 e da allora non ho mai vissuto una situazione di tranquillità. Di fatto il sindaco deve fare delle scelte. Si parla tanto di scelta libera, ma a mio avviso, di questi tempi, in questo preciso momento contingente, un sindaco non ha la possibilità di fare scelte libere.

Ogni tanto mi paragonano a un vecchio sindaco che ha amministrato del mio paese per circa vent'anni negli anni Ottanta. L'ha fatto nella maniera folcloristica romagnola, cioè andava a Roma, organizzava un pullman di persone, tornava con il bottino e decideva come spartirlo, quindi operava delle scelte. Quando non otteneva le cose, batteva due pugni sul tavolo, diceva quattro bestemmie e tutto proseguiva. Diciamo che adesso non è più così. Quando mi dicono che sono il primo sindaco ad assomigliare al sindaco Graziani, io sono molto felice perché è stato un sindaco benvoluto, però fondamentalmente penso che oramai non basti più battere i pugni sul tavolo, inoltre potrei bestemmiare anche in turco, ma sono sicura che non risolverei niente.

Ci dicono che siamo degli eroi, soprattutto i sindaci di un piccolo comune come il mio, perché un'indennità di 500 euro senza contributi non è una bella prospettiva. Probabilmente quando abbiamo deciso di intraprendere questo percorso, l'abbiamo fatto più con il cuore che con la testa, perché se avessimo veramente ragionato su ciò a cui andavamo incontro, probabilmente non l'avremmo fatto, ma l'amore per le nostre comunità ci ha spinto a prenderci questo impegno gravoso, che dà tante soddisfazioni, ma è innegabile che sia un percorso duro, gravoso e veramente impervio.

Ci dicono che siamo in trincea, è la verità, soprattutto dal punto di vista della responsabilità. Infatti, la sottoscritta da almeno un anno ricopre la posizione organizzativa APO di ragioneria. Io sono traduttrice, sono infermiera, insegno aerobica in palestra e la ragioneria è fondamentalmente una materia che proprio non conosco. Perché allora l'ho fatto? L'ho fatto perché non c'era alternativa, con le restrizioni normative della Pubblica Amministrazione per cui non si può assumere personale, o lo fai o altrimenti il comune viene commissariato. Pertanto, in questo frangente mi affido totalmente al funzionario, però, anche se volessi vigilare e mi armarsi di santa pazienza, io non saprei lo stesso se il suo operato è corretto.

Oggi come oggi siamo veramente in trincea, perché siamo precari, viviamo in un mondo di solitudine e alla fine – lo dicevo ieri nei gruppi di lavoro con un po' di ungarrettiana memoria – si sta come d'autunno sugli alberi le foglie. È questa la situazione che si vive. Quando ci dicono che siamo degli eroi, io rispondo dicendo che non siamo degli eroi. Ci si consola dicendo che per fare grandi cose ci vuole un po' di pazzia, ma in questo momento io mi ritengo una pazza scatenata. Se poi essendo una pazza scatenata otterrò veramente dei risultati positivi, allora ben venga questa mia pazzia.

FRANCESCO BIVONA, sindaco Regalbuto. Cercherò di essere telegrafico, farò solo una considerazione sulla parola scelta, anche se in parte Elisa poco fa mi ha preceduto. Stiamo vivendo un momento storico-politico in cui effettivamente la scelta si è ridotta al minimo, se non al nulla, soprattutto nel momento in cui nei nostri territori alcuni servizi vengono ormai percepiti quali diritti da parte dei cittadini e noi non possiamo più garantirli, ché è questo il vero problema.

La scelta diventa impossibile, se seguiamo perfettamente la norma, mentre è percepita (si vedano gli scuolabus o la mensa scolastica) come un diritto ormai difficilmente inalienabile. La considerazione è: quale scelta oggi può fare un amministratore, se la riduzione delle risorse è tale da non permetterci più di scegliere. La norma non ci ha dato lo spazio sufficiente che invece avrebbe dovuto darci, invece ci ha ridotto in questa maniera le risorse.

Infine due domande. Il peso dell'ARAN nell'attività dell'azione amministrativa legata ad esempio ai dipendenti. Faccio un esempio un po' diverso da quello che faceva il sindaco che mi ha preceduto, che riguarda gli incarichi alle categorie C in assenza di categorie D all'interno dello stesso settore. La norma dice una cosa, mentre l'ARAN specifica qualcosa di diverso che non ci permette di procedere.

Una domanda al Procuratore per quanto riguarda l'atto di indirizzo. Nel caso di un atto di indirizzo da parte della Giunta, che potrebbe anche non essere perfettamente corretto, purché gli atti siano sempre ragionevoli, proporzionali, ma soprattutto necessari al buon governo locale, nel caso di un atto di indirizzo non perfettamente corretto, dicevo, se il dirigente lo esegue, la responsabilità, sempre considerando la buona fede della Giunta nel fare questo atto di indirizzo, è del dirigente o della giunta? Il dirigente dovrebbe riconoscere il problema legato all'atto di indirizzo e quindi eventualmente rilevarne il danno possibile. Nel caso in cui lo esegua, il danno che deriva dall'atto di indirizzo è imputabile alla giunta che l'ha prodotto o al dirigente che l'ha eseguito?

LUIGI DI TULLIO, consigliere comunale Bisceglie. Intervengo per porre un quesito al dottor Astegiano, un quesito che per la verità abbiamo già rivolto alla nostra Corte dei Conti, in merito a una vicenda che nasce nel 2003 e arriva praticamente oggi in consiglio comunale, precisamente dopo 13 anni.

Il nostro comune ha avviato un piano di edilizia economico-popolare e ha effettuato un esproprio su alcuni terreni della città su cui sono stati costruiti 600 alloggi, a un valore iniziale sotto-commisurato, infatti poi tutti i proprietari dei terreni hanno proposto ricorso, hanno vinto e adesso al

comune è arrivata una bella mazzata che ammonta a 6 milioni di euro, che ovviamente il comune deve girare ai proprietari degli alloggi (sono 600 famiglie).

Premetto che il direttore di ragioneria e il collegio dei revisori hanno ovviamente detto di avviare subito le azioni legali nei confronti dei proprietari degli immobili per poter rientrare di questa somma, perché noi comunque dobbiamo corrispondere quella cifra ai proprietari dei terreni.

Il problema è questo. Noi abbiamo fatto una scelta, che io per primo ho detto al sindaco di sottoporre all'attenzione della Corte dei Conti, perché comunque sono sicuro che noi pagheremo in termini personali. È stata fatta una scelta politica seria, di quelle che spettano sempre a chi deve gestire i soldi pubblici e la cosa pubblica. Noi abbiamo deciso di fare questo: abbiamo chiesto ai proprietari dei terreni di accettare una dilazione delle somme. Ovviamente non tutti hanno accettato e qualcuno sta andando avanti per fare pignoramento presso terzi e avere i soldi. Nello stesso tempo abbiamo chiesto ai proprietari degli alloggi, che devono corrispondere una cifra media di 12/15 mila euro a seconda delle dimensioni dell'alloggio, di formalizzare una richiesta al comune di sottoscrizione di un impegno formale a pagare questa somma in un certo numero di anni.

Noi abbiamo fatto questa scelta in controtendenza rispetto alla posizione del dirigente di ragioneria e dei revisori dei conti, cioè abbiamo forzato la mano dicendo: noi andiamo avanti anche in assenza di alcune garanzie. Praticamente il comune ha fatto da banca ai proprietari degli alloggi, perché sono 600 famiglie che rischierebbero di ritrovarsi con la casa ipotecata e quant'altro, se non hanno i soldi per pagare.

Noi amministratori comunali, di fronte a una situazione problematica, posto che la nostra città conta 50 mila abitanti, con 600 famiglie che vengono quasi ad implorarci di trovare una soluzione che non sia esosa, abbiamo deciso di fare questa scelta, consapevoli di rischiare un richiamo formale della Corte dei Conti, se non tutti i proprietari dei terreni accetteranno la dilazione. La domanda è: come dovremmo comportarci?

VINCENZO CERULLI IRELLI. Su questa questione vi è poco da dire: era un'indennità di esproprio evidentemente determinata in maniera errata all'inizio, poi è arrivata una sentenza passata in giudicato, che vogliamo fare? È ovvio che il comune deve pagare, non ci sono dubbi, e dovrà anche recuperare queste somme. Il discorso che mi pare di capire avete impostato voi mi pare molto ragionevole, nel senso che si cerca, da una parte, di convincere i proprietari a dilazionare, dall'altra a convincere gli attuali titolari degli alloggi a impegnarsi a pagare in un certo numero di anni. Mi pare che il comune stia facendo ciò che deve fare un'amministrazione responsabile, cioè gestire una situazione indubbiamente difficile, ma al tempo stesso difficilmente modificabile, perché a fronte di una sentenza passata in giudicato si deve pagare punto e basta, nella maniera direi migliore.

Adesso sentiamo il procuratore, ma non credo che la Corte dei Conti possa eccepire alcunché, l'amministrazione sta facendo quel che può per fare fronte a un debito che sicuramente deve onorare.

In questo caso, a mio modesto giudizio, ci troviamo di fronte a una gestione politicamente ragionevole di una vicenda amministrativa vincolante, che tiene conto degli interessi di tutti i soggetti coinvolti. Mi pare un esempio abbastanza calzante. D'altra parte la Commissione europea condanna lo Stato italiano a restituire certe somme dovute a sovvenzioni all'epoca concesse e poi risultate indebite o non dovute, invitando lo Stato italiano a recuperare le somme dagli imprenditori. Il Governo naturalmente stabilisce dei termini, concede dilazioni, eccetera.

Prima di lasciare la parola al Procuratore che deve rispondere a tante domande, desidero fare una considerazione. Dobbiamo stare attenti a distinguere il controllo dall'azione di responsabilità: i rilievi che lei citava a proposito del bilancio sono rilievi che emergono in sede di controllo. La Corte dei Conti riceve la relazione dei revisori, a sua volta accerta la rispondenza e la regolarità dei documenti contabili, fa dei rilievi e invita gli amministratori a provvedere alla correzione, a introdurre misure correttive. Il fatto che quel bilancio oggetto del rilievo risalga a qualche anno fa non significa nulla, l'amministrazione attuale, insieme con il dirigente ovviamente, deve porre in essere misure che, nei limiti del possibile, servano a fare fronte a quelle irregolarità o a quelle disfunzioni che sono state rilevate dalla Corte in sede di controllo.

In questo caso non c'entra niente né il danno né la giurisdizione, c'entra però la norma introdotta abbastanza recentemente, se non erro nel 2012, che in questi casi, ove le misure non vengano adottate o non siano idonee, dà luogo a una conseguenza molto grave: al blocco dei programmi di spesa. È una norma che, secondo me, è incostituzionale, ma che comunque esiste e si deve applicare.

Per quanto riguarda la questione danni, noi dobbiamo sempre valutare la comparazione tra la spesa effettuata o le somme perdute e il vantaggio per la collettività. Il riferimento al vantaggio per la collettività è proprio uno degli elementi introdotti dalla riforma della fine del 1996.

In tal senso faccio qualche esempio. Gli impianti di risalita sciistici sono tutti passivi, tutti, non solo sono passati da noi in Abruzzo, enormemente passivi, ma sono passivi anche qui, anche a Cortina, sono tutti passivi. Gli enti pubblici – in Valle d'Aosta gli impianti sono tutti di proprietà della Regione, nelle Dolomiti no – intervengono perché quegli impianti costituiscono la più importante attrattiva per il turismo, danno lavoro agli alberghi, ai ristoranti, eccetera. Come la mettiamo, posto che la perdita è sicura? In Abruzzo, dove non c'è il grande turismo che c'è qui in Valle d'Aosta, a un certo punto Regione, Provincia e Camera di Commercio, quindi tre enti pubblici soggetti alla giurisdizione della Corte, hanno investito rilevanti somme per costruire un impianto di risalita sul Gran Sasso, un bellissimo impianto, che ha portato o, meglio, sta portando lentamente un certo sviluppo turistico. Ma è un impianto fortemente passivo, cioè lì abbiamo una perdita sicura, come la mettiamo?

(Intervento fuori microfono)

VINCENZO CERULLI IRELLI. Certo, anch'io faccio la domanda. Il vantaggio per la collettività è un qualcosa che a volte, anzi direi abbastanza spesso comporta spendita di denaro pubblico in perdita.

In questo caso si configurerebbe addirittura la colpa grave, nel senso che io so benissimo che le somme sono perdute, lo so, è pacifico, è fuori discussione, cionondimeno, metto mano all'opera perché questa produce un sicuro vantaggio per la collettività. Qui abbiamo proprio un punto di contatto molto evidente tra le due sfere: dove si ferma la possibilità lecita di spendita in perdita del pubblico denaro e dove arriva invece la necessità del controllo di regolarità finanziaria in sede di controllo, ma soprattutto da parte della giurisdizione sul danno erariale? Secondo me, è un confine di difficile se non impossibile precisa individuazione: bisogna valutare le situazioni caso per caso nelle diverse realtà.

Secondo me bisogna valutare anche la buona fede, nel senso che l'amministratore che opera in buona fede con scelte trasparenti, anche se queste scelte possono comportare delle conseguenze finanziarie non positive, va valutato in una certa maniera, non può essere valutato come un amministratore responsabile di danno erariale. Resta comunque una questione molto delicata.

GIANCARLO ASTEGIANO. Se in questo momento potessi fare l'amministratore locale, lo farei perché non bisogna avere paura della Corte dei Conti e della procura della Corte dei Conti. Se fosse questo l'unico ostacolo, lo farei tranquillamente. Ma perché non bisogna avere paura? Prima ho cercato di tratteggiare alcuni elementi – ieri ho anche mandato al Presidente Violante due scritti che avevo predisposto in cui cerco di sviluppare alcune considerazioni su questi temi, che verranno diffusi, ma ho anche dell'altro materiale – per dire che, secondo me, il tentativo, che poi come tutte le cose umane è fallace, è perseguire soltanto casi macroscopici di violazione di legge e di distrazione di risorse pubbliche. È questo il nostro obiettivo. Certo, in questa valutazione a volte ci possono essere anche degli errori, ma l'obiettivo è questo.

Adesso rispondendo alle domande, voglio fare due o tre esempi. Anche rispondendo alle domande non mi sottraggo dal dire quel che penso, anche perché in genere non mi sottraggo, posto che quello che penso trova riscontro in alcune pronunce della Corte dei Conti, che, se il Presidente Violante vuole, posso anche mettere a disposizione di chi è interessato, in quanto tratteggiano alcuni elementi che dimostrano che si è tutti dalla stessa parte della barricata. Insomma, non esiste una contrapposizione da costruire o da verificare tra chi controlla e chi amministra. Possiamo dire che chi amministra è in prima linea; chi controlla deve solo verificare che non si verifichino macroscopiche o particolari deviazioni differenziate.

Passando allo specifico, l'esempio da ultimo fatto in relazione a questa drammatica questione che lei segnalava con riferimento al piano di edilizia del 2003 che giunge a conclusione con un obbligo di pagamento di più di 6 milioni nel 2016, con recupero sugli assegnatari, questo problema – bisogna avere l'onestà intellettuale di ammetterlo – è figlio di una serie di politiche fatte in maniera non consapevole dei decenni scorsi, quando non si teneva presente il principio di buona amministrazione, quindi si preferiva fare la scelta di dire “costruiamo e poi vediamo”, ma il “poi vediamo” si traduce 15 anni dopo in un obiettivo. Non possono essere i cittadini e gli amministratori di oggi a pagare per responsabilità dei loro padri. Alla stessa maniera, le vostre scelte amministrative devono essere tali da non creare i presupposti per cui poi i vostri figli, quando saranno adulti e faranno gli amministratori, debbano pagare per voi. È questo il punto secondo me.

In un caso del genere se l'amministrazione dice: “Cerco di pagare i 6 milioni il più in fretta possibile, ho l'obbligo di recuperarli, mi attivo per recuperarli con ragionevolezza, intelligenza e capacità”, mai nessuno potrà contestare una responsabilità. Se la contesta, di fronte al vaglio di un sistema giudicante qual è quello attuale, viene annullata.

Certo, bisognerà vedere nello specifico le carte, ma in generale c'è una giustificazione profonda del vantaggio per la collettività della scelta indotta da problemi del passato che mi trovo a dovere gestire oggi. Capisco la posizione del dirigente dell'organo di revisione che, da un punto di vista formale, leggendo la norma astratta, dice: “Fa cento, decreto ingiuntivo domani mattina per cento, metto cento su cento e nessuno è responsabile”. Ma chi fa politica deve avere la capacità – in tal senso non ho dubbi – di guardare alle questioni in una maniera più ampia. Ovviamente, questo non è un invito a compiere illeciti, però chi fa politica sceglie e nell'ambito della scelta esiste un margine di responsabilità, ma è quel margine che giustamente suggeriva il professor Cerulli Irelli nel suo primo intervento con riferimento alla discrezionalità, al vantaggio per la collettività, alla colpa. Insomma sono quei meccanismi che consentono di portare avanti la baracca senza compiere gravi illeciti.

Diverso sarebbe se l'ente dicesse: “Pago i 6 milioni e non attivo nessuna procedura di recupero”, perché in quel caso entreremmo in un meccanismo differente. Ma le dico di più sbilanciandomi senza problemi: se io attivo questi meccanismi per recuperare nel corso degli anni, se qualcosa va storto e non recupero, va bene lo stesso, l'importante è che io attivi un meccanismo serio che funzioni in una maniera precisa.

Per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci degli enti ha già risposto chiaramente il professor Cerulli Irelli, ma vorrei fare un passaggio ulteriore con una particolarità. Se approvo dei bilanci con delle irregolarità o altre questioni varie, non mi risulta ci siano condanne della Corte dei Conti in sede di responsabilità, se non in un caso. Si è verificato un caso in cui i consiglieri comunali sono stati condannati per l'approvazione del rendiconto dell'ente. Questo caso esiste, ma non deve spaventare, al contrario deve indurre serenità, visto che qualcuno prima parlava di spavento nell'attività.

Io metto volentieri a disposizione questa sentenza perché leggendola ci si rende conto che era una situazione così macroscopica e così negativa nella quale c'erano falsi conclamati da parte del sindaco e del dirigente, eliminazione di mandati di spesa, impegni di pagamento, l'organo di revisione che diceva: “guarda che è tutto sbagliato”, la Corte dei Conti che aveva già detto con tre delibere: “state facendo falsi, non va bene, non va bene”, tanto che poi il comune è andato in dissesto, che è difficilmente ripetibile.

In quel caso i consiglieri comunali, insieme con gli organi di amministrazione, sono stati ritenuti responsabili, perché era una situazione conclamata. Ma una situazione conclamata del genere, ringraziando il cielo, esiste raramente. La normale approvazione di un bilancio non comporta mai problemi. Se noi leggiamo questa sentenza al contrario, ci rendiamo conto della serenità con la quale possiamo svolgere il nostro compito di consiglieri comunali. Io la metto a disposizione, in modo che sia chiaro anche questo meccanismo, perché bisogna esserne consapevoli.

Per quanto riguarda la questione dei debiti della Regione, devo dire che è una questione interessante, ma direi che trattandola andremmo fuori tema per molti aspetti, peraltro è difficile sintetizzare sul debito della Regione con riferimento ai giochi olimpici e quant'altro, quindi metterei a disposizione un documento della Corte dei Conti che illustra com'è nato e come ha funzionato. È un documento pub-

blico che si trova in internet, ma magari non è di semplice reperibilità, quindi lo metto a disposizione, chi è interessato può approfondire e verificare quali sono state le analisi ...

(Intervento fuori microfono)

No, io metterei a disposizione un'altra cosa, metterei a disposizione la mia relazione – chiedo scusa dell'autoreferenzialità – nel giudizio di parificazione del rendiconto, perché nel giudizio di controllo sul rendiconto della Regione Piemonte c'è una memoria del Procuratore regionale che ha ricostruito la questione. Io metterei a disposizione questo documento che può essere utile e interessante.

L'altra questione che volevo affrontare, molto semplice ma vera, è stata sollevata dall'avvocato. Io prima ho fatto l'esempio dei consiglieri comunali di opposizione, ma capita sempre più spesso – non ho fatto il conto, me ne scuso, ma sono tanti – il caso di cittadini che, avendo problemi in materia urbanistica in termini di rapporti con il comune, fanno l'esposto alla Procura della Corte dei Conti segnalando l'illecito del dirigente o dell'amministratore che ha maltrattato la sua pratica o l'ha sviluppata male.

È inutile che vi dica che ogni esposto richiede di essere comunque esaminato, verificato e poi in questi casi generalmente mi risulta archiviato, perché se anche io riscontrassi un'illegittimità nell'approvazione di una variante urbanistica, non avrebbe senso, perché io cerco un danno collegato ad altri presupposti, non vado a fare una verifica di tipo amministrativo. La procura non deve verificare la legittimità degli atti amministrativi, nel senso che la legittimità è un presupposto eventuale, ma qualora vi sia un danno.

Pertanto, questo sfogo che qualcuno cerca ha un solo effetto: l'anno scorso ci sono state circa 1300 denunce alla procura della Corte dei Conti. Se si pensa che la Procura della Corte dei Conti del Piemonte è composta da quattro persone, a fronte di 1300 nuove denunce, più quelle vecchie, con questioni importanti da istruire, è chiaro che alla fine i risultati in questi casi non sono moltissimi.

Per quanto riguarda l'obbligo di verifica di quanto fatto dal dirigente che mi prospetta un documento da firmare, che riprende anche il discorso – io li metterei insieme – che veniva fatto dal sindaco o dalla sindaca – è sempre più difficile esprimersi, io ho una mia opzione, ma non saprei ...

(Intervento fuori microfono)

Questa è anche la mia idea, ma è un problema di opzioni che sono tante.

Lei diceva che ha dovuto assumere la posizione di responsabile pur non avendone la competenza, ma che ha dovuto farlo per evitare che il comune venga commissariato. Ebbene, io metto questo insieme al discorso che faceva prima il suo collega con riferimento al fatto che il segretario gli aveva sottoposto un documento, lui l'ha firmato e adesso si chiede quali siano le sue responsabilità.

Questi aspetti rientrano in parte in quella zona grigia di cui si parlava, perché nel momento in cui la valutazione del segretario come massimo dirigente passa per le mani del sindaco, è chiaro che questi dovrebbe teoricamente perlomeno controllare e verificare, perché se in autovalutazione un segretario si dà il massimo, teoricamente bisognerebbe verificare, perché è un atto suo proprio del sindaco la valutazione dell'operato del segretario e non un atto del segretario. In questi casi, può diventare complicato valutare a causa del rapporto fiduciario che si può avere con il segretario.

D'altra parte, l'autovalutazione del segretario basata su obiettivi presupporrebbe la necessità di correre dietro ai singoli obiettivi e alle singole circostanze, quindi comporterebbe una certa difficoltà. In questi casi la cosa migliore sarebbe affidare queste valutazioni a organi esterni, che magari hanno già la valutazione degli altri funzionari dirigenti, in modo da recepirli acriticamente, evitando così un intervento in prima persona da parte del sindaco, perché altrimenti in questi casi può diventare difficile mettere in dubbio la dichiarazione del segretario. Il problema è che il segretario percepisce una retribuzione di risultato se ha raggiunto l'obiettivo, ma chi deve valutarlo? Lo deve valutare il segretario che ha raggiunto l'obiettivo o lo deve valutare chi ha nominato il segretario? Direi che siamo molto *borderline*, peraltro in modo molto complicato.

Più semplice il discorso che faceva la sindaca prima ma in altro modo, perché è chiaro che la funzionalità di un ente deve essere garantita ed è chiaro anche che, se per garantire la funzionalità dell'ente faccio delle scelte che alla fine possono comportare una situazione di danno, non è detto che a quel danno consegua la responsabilità.

Mi spiego meglio: se io non posso fare assunzioni perché la legge di stabilità mi impedisce di fare le assunzioni, ma devo rendere un servizio, se faccio fare lo straordinario a un dipendente, tale straordinario, sebbene vada contro la previsione normativa, non sarà un danno alla finanza pubblica, perché io devo rendere il servizio e devo usare lo strumento che ho. Non posso assumere un responsabile dei servizi finanziari, non ne ho la competenza, ma devo certificare le delibere, lo faccio sperando in un bene. Se faccio un errore, si terrà conto che non ho la competenza, ma ho garantito la funzionalità. Non so se lei in questi anni, pur nella paura, ha ricevuto richiami, ma io dubito che ne riceva ...

(Intervento fuori microfono)

Richiamata da chi?

(Intervento fuori microfono)

ELISA DEO ... dicendo al mio responsabile di ragioneria che un amministratore non può ricoprire l'APO nel mio caso di ragioneria, ma io dicevo che ...

GIANCARLO ASTEGIANO. Neanche io voglio entrare nello specifico, voglio solo dire che nel momento in cui devo garantire un servizio, la garanzia del servizio incide sulla valutazione della responsabilità. In quel caso, non vado a individuare un danno; in quel caso, mai verrà accertata una responsabilità, perché devo garantire un servizio, devo quindi svolgere un'attività e devo garantire la funzionalità dell'attività.

ELISA DEO. A mio avviso, al di là del danno, che poco mi importa, il danno in sé o la responsabilità, è una questione di opportunità. Faccio un esempio banalissimo: nel momento in cui in giunta ratifico una variazione di bilancio all'interno della quale c'è anche il rimborso spese legali del sindaco, in quel caso sono al tempo stesso l'amministratore che deve deliberare questa spesa in giunta e l'APO di ragioneria che devo firmare la documentazione relativa a questa pratica. Secondo me, quindi, è anche una questione di opportunità.

GIANCARLO ASTEGIANO. Sono d'accordo, ma il problema è che non dobbiamo confondere i piani. Il problema vero che grava sulle amministrazioni non è tanto la responsabilità politica o amministrativa o di altro genere, il problema è che negli ultimi anni la nostra situazione organizzativa a livello anche ordinamentale si è evoluta in una maniera nella quale a livello centrale vengono lanciate indicazioni e indirizzi con riduzione di risorse e scelte politiche vincolanti che denotano un rigore di un certo genere, salvo poi lasciare un livello secondario, quello delle amministrazioni locali, che deve fare due cose: osservare le indicazioni che arrivano e garantire dei servizi. Ma questo è un problema che, secondo me, si risolve a livello politico, è importante che la politica capisca questa *impasse* e la superi.

ELISA DEO. È la famosa solitudine di cui parlavo, che è conseguente.

GIANCARLO ASTEGIANO. Ancora una piccola nota e poi chiudo, chiedo scusa. L'appalto continuato per giungere comunque a un risultato, visto che avevo la scuola da completare. Questo, come ha già accennato il professor Cerulli Irelli, è un problema delicato, ma le scelte amministrative e le operazioni devono essere viste nel loro complesso. La responsabilità amministrativa che valutiamo noi non è mai la responsabilità per il singolo atto. Infatti – lo dice la norma e la stessa viene applicata – quello che viene valutato è il comportamento, laddove il comportamento è l'insieme delle azioni che si verifica dall'inizio alla fine. Se mi trovo di fronte alla situazione del fallimento dell'impresa che sta eseguendo un lavoro o di un'insolvenza e c'è un ritardo e devo realizzare la scuola, è chiaro che dovrò sopportare un maggiore costo, ma il maggiore costo, ancorché rappresenti una riduzione patrimoniale

per l'ente, non è imputabile a me, perché io devo fare la scelta di continuare per arrivare alla realizzazione, altrimenti al contrario rischio di non rendere un servizio, interrompo il contratto e magari avrò una cattedrale costruita a metà, con una spesa già fatta, per avere rispettato la legge. In questo caso l'amministratore deve essere libero di fare, perché nella valutazione del comportamento questi elementi vengono valutati. Non è che se ho un extra costo, non devo pensare che esso costituisca automaticamente un danno.

Vi faccio un piccolo esempio per capirci meglio, altrimenti diventa difficile. Un comune piemontese – la questione è ancora aperta – dieci anni fa ha deciso di realizzare un parcheggio. Fa un progetto, lo organizza, bandisce una gara per un *project financing* (ormai si usa molto) e assegna il progetto a una certa impresa. Due anni dopo l'amministrazione conclude il contratto, predispone il progetto, poi comincia a ripensarci: lo faccio o non lo faccio? Passa un anno e arrivano le elezioni. Si fanno le elezioni e arriva la nuova amministrazione, la quale dice: "Fermiamoci un attimo e valutiamo se dobbiamo andare avanti o meno, perché io voglio cambiare la viabilità, in realtà quel parcheggio non lo voglio fare lì, lo voglio fare là, quindi modifico la viabilità, approvo il progetto". Intanto la questione resta ferma, la piazza continua a essere uguale, mai piantato un chiodo. Passano altri due anni, chiediamo un parere, ne chiediamo un altro, annulliamo in autotutela la realizzazione del parcheggio, annulliamo tutto. Passano altri due anni e l'impresa dice: "Scusa, io ho vinto l'appalto, ho avuto diritto a costruire, mi devi risarcire i danni". Minaccia la causa. Viene chiesto un parere legale: "Ma sì, forse i danni li devi risarcire". Si arriva alla transazione, così si evita ogni problema e come si evita il problema? Con la transazione, versando 1,5 milioni di euro all'impresa. Ecco, io approvo e verso 1,5 milioni euro.

Come Procuratore della Corte, salto sul tavolo e vado a toccare la scelta politica dell'amministrazione che viene invocata per dire: "Ho deciso di non fare il parcheggio per una scelta politica". Ma scusate, si possono pagare 1,5 milioni di euro per non avere piantato un chiodo? È giusto? È legittimo? Chi ne deve rispondere? Non è facile decidere chi ne deve rispondere, però qualcuno dovrà pur rispondere, forse chi incautamente ha deciso di iniziare, di formare dei contratti senza avere la prospettiva finale? O chi a un certo punto ha deciso: "No, quel parcheggio lì non mi piace più, fa lo stesso quanto costa, ne faccio un altro". Queste sono scelte ed è vero che chi amministra in quel momento potrà dire: "Sono sindaco, non posso scegliere?", avrà anche le sue ragioni nel dirlo, ma questo milione e mezzo chi lo paga? Lo paga la collettività con le tasse. È giusto o non è giusto valutare se, nell'ambito della discrezionalità delle scelte, in qualche momento di questo iter amministrativo tutto questo poteva essere evitato. È una pratica che ho sul tavolo e mi sto formando un'idea, però, secondo me, questo è un problema.

Mentre in certi casi non mi pongo il problema, perché se anche ho un extra costo ma ho raggiunto un risultato e nell'ambito di problemi esterni il problema non si pone, in questo caso il problema io me lo pongo perché forse è mancata una programmazione iniziale, forse è mancata una verifica in corso d'opera.

A questo punto devo dire una cosa che piace sempre tanto agli amministratori locali, sulla quale, invece, bisogna stare attenti, lo dico anche in qualità di ex amministratore. Quando c'è la possibilità di avere un contributo o un finanziamento dall'esterno, ci si mobilita, lo si richiede subito e si cerca di ottenerlo. Questo forse è giusto, ma va fatto in un'ottica di programmazione, perché se c'è la possibilità di avere 1 milione di euro per costruire un palazzetto dello sport e a me il palazzetto manca, devo fare in modo di poter trovare gli altri 3 milioni di euro, in modo tale che quando ottengo quel milione con quei 3 milioni faccio il palazzetto. Non bisogna invece fare, come mi è capitato di vedere in due o tre occasioni, che ottengo il milione di euro, finanzia il progetto, costruisco le fondazioni, costruisco lo scheletro, finisco i soldi e dico: "Non ho altre fonti di finanziamento, lo lascio lì per dieci, dodici anni o per sempre". Se magari quel milione andava all'altro comune vicino, che non è il mio, ma che ha i 3 milioni che a me mancano, magari il palazzetto sarebbe stato realizzato.

Ecco che forse, secondo me, esiste anche un problema di cultura, che non è un problema di responsabilità, è un problema di cultura, che magari non ha chi, come voi, ha la consapevolezza di dedicare il sabato mattina, il sabato pomeriggio e la domenica a questi aspetti, quindi il discorso va fatto ad altri ovviamente. In ogni caso nell'ambito dell'amministrazione bisogna porsi anche questi problemi: sarà

bello avere un finanziamento, ma nel contesto della programmazione e della prospettiva. È chiaro che se poi io ottengo il finanziamento, pensavo di avere le risorse, il giorno dopo vengono abbattute le Torri Gemelle, inizia la crisi e non ho più le risorse, resterà un rudere, ma non sarà colpa mia, perché avevo programmato e visto bene, il problema si pone quando non ho programmato e visto bene.

(Intervento fuori microfono)

Accidenti! Volevo evitare la questione impianti di risalita, volevo evitarla perché sono una delle croci più incredibili.

Gli impianti di risalita in Piemonte sono gestiti da società in genere partecipate dall'ente locale o finanziate dall'ente locale. Devo dire che tre gruppi consiliari di minoranza di tre comuni diversi, di cui ovviamente non farò il nome, hanno proprio negli ultimi tre anni presentato esposti per contestare questo fenomeno. Per il momento sono in fase istruttoria, cioè stanno lì in quella fase nella quale galleggiano, perché a volte alcune cose devono anche galleggiare un poco, ma perché devono galleggiare un poco? Perché questo è proprio il tipico caso che citava il professor Cerulli Irelli per quanto riguarda la valutazione del vantaggio/svantaggio per la comunità amministrata. Questo meccanismo del vantaggio/svantaggio per la comunità amministrata va visto in relazione a un altro aspetto. Il nostro legislatore, con norme imperative, ha previsto il fatto che queste attività, se gestite con società, non possono essere finanziate per più di tre anni e l'ha fatto – dicevo – con una norma di tipo imperativo. Pertanto, diventa difficile superare questo disposto normativo, perché il legislatore prevede le norme, ma poi l'applicazione delle stesse è difficile.

In questa fase non mi sento di dire che è possibile rifinanziare questi impianti all'infinito, però mi sento di dire che ogni situazione va valutata in relazione alle circostanze concrete. Nel momento in cui è stata realizzata una società, nei limiti in cui il nuovo Testo unico prevede si possa realizzare ...

Scusate, però, in questo caso vorrei spezzare una lancia positiva, perché mi è venuto in mente adesso che il nuovo Testo unico, in maniera forse intelligente, intelligente nella direzione di cui parlava il professor Cerulli Irelli, fra le società che possono costituire le amministrazioni pubbliche ha previsto espressamente quelle per gli impianti di risalita a fune. Nel momento in cui il legislatore prevede la possibilità di utilizzare questo strumento ed esiste il vantaggio territoriale, è evidente che il danno può non esserci. Ma è chiaro che posso andare a vedere che perlomeno i soldi vengano usati per garantire la risalita e non per l'acquisto di auto per l'amministratore delegato o per la gita a vedere gli impianti di risalita in giro per il mondo, perché allora ritorneremmo fuori dalla discrezionalità. Ma per l'utilizzo normale, occupazionale diretto e indiretto, diritto per chi lavora e indiretto per l'economia locale, anch'io mi sentirei di andare in quella direzione, soprattutto ora che il Testo Unico legittima questa scelta.

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Dottoressa, lei voleva intervenire? Prego.

INTERVENTO: È chiarissimo, mi ponevo anche il dubbio che comunque è un servizio, è un servizio pubblico e in questo caso l'ente locale non deve fornire servizi garantendosi una redditività, perché pensiamo all'asilo nido, pensiamo al trasporto pubblico, al trasporto scolastico. L'ente pubblico, quindi, non deve perseguire scopi di lucro. È ovvio che quello che deve garantire alla fine della gestione è un equilibrio nel complesso di tutte le attività amministrative. Ecco, mi era venuto questo dubbio.

VINCENZO CERULLI IRELLI. In questo caso, però dobbiamo fare delle distinzioni, perché ci sono dei servizi di carattere sociale che attengono alla funzione dell'assistenza sociale, tipo gli asilo nido, che non solo si possono fare ma si devono fare, cioè sono servizi necessari per legge, rispetto ai quali d'altra parte non c'è l'interesse economico generale, c'è l'interesse sociale.

In questi altri casi, invece, dove non esiste nessuna previsione che abiliti o addirittura imponga al comune o alla provincia di svolgere questo tipo di attività, di finanziare questa società, siamo al limite.

Prima facevo riferimento a un'iniziativa che un comune può intraprendere per sviluppare un proprio prodotto tipico per attrarre turismo ...

(Intervento fuori microfono)

Anche la gestione di spazi fieristici è prevista espressamente e poi la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune, quindi ci sarebbe una deroga legislativa ai principi generali ...

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. In quest'ordine di gestione possono rientrare anche le Olimpiadi, perché se si realizza un'iniziativa intesa come promozione dello sviluppo futuro della comunità, mi pare che più che di perdita si debba parlare di spesa, una spesa la cui validità ...

(Intervento fuori microfono)

CHIARA BOSONIN, consigliere comunale Pont-Saint-Martin. Buongiorno, io volevo soltanto precisare che per quanto riguarda questa tipologia di servizi, la questione è sicuramente molto più ampia e forse non dovrebbe neanche essere trattata in questa sede, ma si inserisce nel quadro dei servizi di interesse generale, servizi di interesse economico generale, servizi pubblici locali, per cui casi come questi degli impianti a fune erano già previsti in deroga anche nel Testo Unico degli enti locali. Il nuovo Testo unico in materia di società partecipata lo ammette tra le finalità.

Peraltro poi si può discutere che non siano comunque finalità di interesse economico generale. Poi vedremo, rispetto al Testo Unico sui SIEG, di cui si aspetta ancora notizia, quale sarà l'impostazione. E poi forse c'è anche il discorso delle modalità di affidamento alle società che gestiscono questo tipo di servizi, ma è un discorso sicuramente più ampio.

INTERVENTO: Dopo la discussione e dopo gli interventi del Procuratore, mi sorge spontanea una curiosità: a prescindere dalla responsabilità dirigenziale o politica che abbiamo trattato ampiamente nel corso delle due giornate, sempre facendo riferimento a un caso concreto, a una sentenza della sezione giurisdizionale della Puglia della Corte dei Conti, in cui è stato rilevato il danno, a proposito del danno, rispetto all'agio, alla percentuale che è stata riconosciuta alla società di consulenza che ha raccolto la documentazione per attivare il rimborso dei canoni Ici non percepiti dai comuni rispetto agli immobili della categoria D che non erano stati accatastati.

Prescindendo dalla singola vicenda, il dato è questo: il comune si rende conto colposamente in maniera tardiva di non avere effettuato questa attività; ha dieci giorni di tempo da quando prende buona nota della mancanza o, meglio, della cattiva amministrazione per ottemperare e porre rimedio. Nell'emergenze e nell'urgenza decide di rivolgersi, senza gara, senza pubblicazione di bando, con una serie di *defaillance* sicuramente conclamate, a una società privata. Questa società all'esito riesce a far recuperare un gettito Ici attraverso un finanziamento pari a 47 milioni di euro, a fronte del quale però le viene riconosciuto un agio del 15 per cento, pari a 4 milioni di euro.

La Corte dei Conti, in questa sentenza, ripeto, prescindendo dalla responsabilità, entra nel merito e dice che l'agio nella misura del 15 per cento è eccessivo, perché doveva essere nella misura del 5 per cento come da convenzione stipulata ...

In questo caso, poiché comunque il risultato è stato raggiunto, pur con tutte le *defaillance*, fino a che punto è giusto entrare nel merito e valutare la misura del 15 per cento eccessiva rispetto alla misura del 5 per cento, a fronte della quale magari non si sarebbe raggiunto questo risultato? So che l'ambito è discrezionale, il limite da raggiungere è difficile, però la Corte dei Conti ci è entrata, forse giustamente, chiedo al Procuratore una sua valutazione.

Concludo con una battuta dicendo che forse le procure della Corte dei Conti saranno alleviate degli esposti visto che ormai c'è l'ANAC, quindi la moda sarà fare esposto all'ANAC, che magari vi ridurrà la mole di lavoro.

GIANCARLO ASTEGIANO. Rivestendo un ruolo, non mi sono permesso prima di citarla, ma il mio pensiero andrebbe ancora oltre.

Per quanto riguarda il caso citato della sentenza, posto che ogni situazione va esaminata con attenzione e va verificato bene quali sono le cause, potrei dire che in caso di indagini sbagliate esiste il giudizio di primo grado, in caso di sentenze sbagliate di primo grado esiste l'appello, ma questo sarebbe un modo di uscire dalla vicenda poco ragionevole.

Ripeto: la situazione va esaminata. In un caso del genere io avrei tenuto conto di un elemento: se viene eletto il nuovo sindaco, il quale si accorge che non è stata compiuta un'attività che doveva essere compiuta, quale il recupero di gettito precedente, e si attiva immediatamente, prima della prescrizione, per svolgere un'attività, è evidente che se anche quest'attività ha un costo maggiore, non ci sarà mai una responsabilità, a mio modo di vedere. Se invece il sindaco e il dirigente dei servizi finanziari se ne accorgono l'ultimo giorno, dopo che avevano la possibilità, in base alla loro scelta, di farlo un anno prima o due anni prima, se ne accorgono all'ultimo momento e quest'attività ha un costo maggiore, allora sono responsabili loro del costo maggiore. Io avrei agito in questo modo. Poi è chiaro che bisogna analizzare la sentenza.

In ogni caso, il maggior costo non è mai detto che sia un danno in automatico, come non è in automatico un non danno, va interpretato in quel meccanismo della fattispecie del comportamento. Se io avevo la possibilità, sapevo e mi attivavo, il danno si configura. Ma tante volte vedo situazioni di sindaci appena eletti che magari scoprono delle situazioni per le quali devono avviare delle attività che hanno un costo, ma questo è normale e non farà mai danno, ma perché? Magari sarà danno per altri che non l'hanno fatto prima.

In quel caso che vi ho citato prima del comune montano, io avevo fatto l'invito a dedurre, quindi ero andato avanti con il sindaco e la giunta che erano subentrati al precedente sindaco e che avevano deliberato di costituirsi in giudizio, quindi avevano fatto un giudizio inutile. Loro si sono presentati e mi hanno detto: "Scusate, noi abbiamo deliberato di costituirci in giudizio perché scadeva la data per la costituzione, il segretario comunale ci ha detto che dovevamo costituirci in giudizio, io fino a quel giorno facevo il maestro di sci, lui facevo il maestro elementare, non sapevamo nulla, ci siamo costituiti ed è costato". Io ho archiviato, non li ho citati in giudizio, perché non c'era colpa grava, hanno fatto affidamento su quanto ha detto loro il segretario e hanno fatto una scelta sbagliata, perché dovevano pagare e non costituirsi. Per le spese di costituzione sono risalito a chi aveva originato il danno, cioè al primo che non ha pagato.

Ecco, forse le valutazioni del caso concreto, la fiducia e la lealtà istituzionale a volte, secondo me, superano i problemi, poi gli errori sono umani e ci saranno sempre.

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Io ho capito che occorre molta flessibilità nel fare il Procuratore della Corte dei Conti.

Bene, ringraziamo molto il professor Vincenzo Cerulli Irelli e il dottor Giancarlo Astegiano. Permettete di salutare il sindaco di Cosenza, Mario Occhiuto, che è qui con noi e che aprirà la sessione pomeridiana.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Io proporrei di fare solo una riunione con i conduttori dei gruppi di lavoro e i portavoce, gli altri, se voglio restare, sono naturalmente liberi di restare. Poi lavoreremo con i gruppi di lavoro in serata.

Chiederei a tutti, se possono, di pensare alle conclusioni di questa nostra conferenza, perché ormai nel pomeriggio con l'intervento del sindaco Occhiuto abbiamo tutti interventi politici, quindi pensiamo a delle domande finali da fare con riferimento a questi interventi politici e a un percorso che ci porti ad avere delle conclusioni, che sono di due tipi: punti di criticità che sono rimasti aperti anche a seguito di questa discussione che abbiamo fatto, in particolare quella di questa mattina, e proposte. Questi sono i due fuochi della questione.

Chiedo che tutti partecipino perché abbiamo una discussione conclusiva, visto che abbiamo due interlocutori di livello politico nazionale, quindi possiamo portare il discorso verso la conclusione.

Pregherei i coordinatori dei gruppi di lavoro e i portavoce di restare e tutti gli altri che vogliono ascoltare.

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. La lezione introduttiva del pomeriggio sarà svolta dal sindaco di Cosenza, Mario Occhiuto, che ringraziamo per essere qui, anche perché Cosenza non è dietro l'angolo e in questo periodo i trasporti sono funestati dal meteo.

Prego, Sindaco.

MARIO OCCHIUTO, sindaco di Cosenza. Buonasera a tutti e grazie per l'invito. Partecipo molto volentieri a questa scuola per la democrazia anche perché il tema è molto interessante. Ovviamente io non mi addentrerò negli aspetti tecnici e giuridici, anche perché dopo pranzo penso che sia pesante come argomento da trattare e poi perché ci sono stati dei relatori prima di me che hanno evidentemente affrontato molto bene questi aspetti.

Più che altro vorrei portare la mia stessa esperienza, infatti ho portato delle immagini, sono delle fotografie di attività svolte nei cinque anni precedenti. Io sono al secondo mandato, sono appena stato rieletto. Sono fotografie che riguardano le attività svolte in città, soprattutto di riqualificazione, quindi inerenti alla responsabilità politica che hanno gli amministratori rispetto al cambiamento delle città.

Le città cambiano molto lentamente, cambiano molto più lentamente della vita degli uomini, quindi i cambiamenti spesso non sono visibili nell'arco degli anni del nostro mandato. Il Presidente Violante faceva riferimento alla lentezza dei cambiamenti, alla lentezza che spesso è causata dalle procedure che ingessano le attività amministrative. Ecco perché è importante questo seminario, perché spesso non si riesce a individuare bene quali siano le responsabilità degli amministratori. Forse si pone più attenzione alle procedure – io faccio parte dell'ANCI, sono presidente della Commissione ANCI Mezzogiorno e Coesione strutturale –, spesso si fa molta più attenzione agli aspetti che riguardano l'autonomia organizzativa, l'autonomia fiscale, tutto ciò che viene fuori da un'attività di gestione della città.

I cittadini, però, chiedono agli amministratori e ai sindaci di raggiungere gli obiettivi, che peraltro sono quelli che portiamo avanti noi durante le campagne elettorali e che proponiamo.

Ripeto: le città cambiano molto lentamente. Le procedure che riguardano le opere pubbliche sono lentissime, in media un'opera pubblica in Italia di dimensioni medio-grandi dura dai 15 ai 25 anni. Si capisce, quindi, che nel corso di un'amministrazione non si possono raggiungere i risultati che diventano poi concreti e visibili negli anni.

Ci sono delle responsabilità molto serie e importanti – pensiamo a quello che è successo negli ultimi eventi – che derivano dagli anni Cinquanta e Sessanta in poi. Forse noi in Italia siamo stati i peggiori dopo la Grecia, nel senso che abbiamo ereditato un patrimonio enorme, che consiste non solo nel patrimonio artistico e architettonico, ma nelle nostre stesse città, nei nostri centri storici, che erano e sono straordinari. L'Italia è un paese straordinario proprio grazie al suo patrimonio artistico, architettonico e paesaggistico, che si trova soprattutto nelle nostre città.

Prima si parlava di responsabilità che emergono per gli amministratori alcune volte rispetto a procedure anche risibili di poche migliaia di euro, ma pensiamo a tutti i disastri che sono stati realizzati in Italia dagli anni Cinquanta e Sessanta in poi, a causa di politiche sbagliate di tipo urbanistico. Pensiamo a quello che è successo nelle nostre città e nelle nostre periferie, a quello che è avvenuto a causa degli abbandoni dei centri storici, ai processi di degrado che spesso portano a situazioni come quelle che si sono verificate durante gli tristi eventi. Per esempio, con l'ultimo terremoto abbiamo visto distruggere le risorse del nostro passato, che però erano anche risorse per il nostro futuro.

Pensiamo a quello che abbiamo creato negli anni Settanta con i quartieri popolari, le aree marginali. Parlo della mia città dove ci sono zone popolari addirittura divise in lotti, come se gli abitanti fossero dei pacchi: primo lotto, secondo lotto, terzo lotto. Penso a quello che è avvenuto in Italia negli anni Settanta con l'urbanistica cosiddetta per zone omogenee, con i quartieri di edilizia economica e popolare, a Scampia a Napoli, al quartiere Corviale a Roma, alle Vele, al quartiere Zen e a tanti altri esempi che si trovano in giro per l'Italia in tutte le città.

Adesso paghiamo i danni di quelle politiche di ideologie anche sbagliate. Penso, per esempio, alla casa collettiva dove tutte le persone meno abbienti dovevano essere in qualche modo confinate, in

quartieri che hanno determinato gravi situazioni di disagio, che si ripercuotono in termini di situazioni urbane e sociale in tutta la città, con costi che sono enormi per la collettività.

Ma penso anche ai quartieri e alle zone monofunzionali, ai quartieri di edilizia residenziale con edifici identici, ripetuti, senza riconoscibilità, senza identità, e poi ai quartieri commerciali, con centri commerciali enormi, quartieri che invece avevano altre destinazioni. Una sorta di città che si allargava, questa idea di città che si espande a macchia d'olio. Penso alla mia città che ha creato una sorta di città territorio, con Cosenza, Rende, dove c'è un'università molto grande, abbastanza grande, con un campus di 35 mila studenti, una città dove ormai i servizi sono difficili da portare. Parlo del servizio di trasporto pubblico urbano, della raccolta di rifiuti.

Abbiamo consumato il territorio, abbiamo creato attività portate avanti a seguito di interessi soprattutto di tipo speculativo. Abbiamo creato zone di edilizia economica e popolare con quartieri oggi degradati e abbiamo abbandonato i nostri centri storici. Queste sono tutte politiche che io chiamo politiche attive di abbandono, degrado e consumo del territorio. Oggi poi i cittadini ci chiedono come mai il centro storico crolla. Per esempio a Cosenza abbiamo costruito e recuperato ...

LUCIANO VIOLANTE. Potete trasmettere le *slide*, per cortesia?

MARIO OCCHIUTO. Abbiamo recuperato tutti gli edifici storici di proprietà pubblica, naturalmente gli edifici più importanti. Ovviamente crollano gli edifici privati, su cui non si può intervenire con risorse pubbliche, perché ovviamente ci sono responsabilità dei proprietari che dovrebbero intervenire su quegli immobili. Tanto è vero che ho fatto delle ordinanze di messa in sicurezza a danno. La verità è che il problema è che spesso i proprietari sono fuori dalla città, sono emigrati all'estero, le proprietà sono frammentate, quindi è difficile operare in un contesto dove ci sono responsabilità diverse.

Poi quando avviene un evento come quello che è avvenuto adesso con l'ultimo terremoto, si cercano le responsabilità e spesso sono i sindaci ad essere esposti. Io sono esperto di questa materia, esperto di città da un punto di vista urbanistico e architettonico e spesso leggo sui giornali degli articoli in cui ci sono delle riflessioni molto superficiali, dove si addossa la responsabilità a chiunque, soprattutto agli amministratori e ai sindaci, ma sono responsabilità che vengano dal passato e che andrebbero condivise in modo molto diffuso. Insomma, abbiamo delle responsabilità enormi.

Spesso ci concentriamo sui procedimenti e sull'aspetto gestionale, ma governare una città in questi periodi, soprattutto dal 2008 al 2014 e ancora adesso, dopo che sul territorio abbiamo subito gli effetti di una crisi economica devastante, è difficilissimo. Nel Sud Italia poi questo peso si è abbattuto con esiti peggiori, a causa dei tagli ai trasferimenti dello Stato agli enti locali, della *spending review*, delle politiche di *fiscal compact*. Insomma, abbiamo avuto tutta una serie di problemi legati alle attività di bilancio che non ci hanno consentito di porre in essere politiche che potessero essere in qualche modo comprese subito dai cittadini. Spesso abbiamo dovuto utilizzare le risorse pubbliche strutturali per progetti di investimento e di sviluppo.

Queste risorse, però, hanno la necessità di essere impiegate in tempi rapidi, perché altrimenti la Comunità europea non dà più la possibilità di impiego, se non vengono attuate le procedure legate al fatto, appunto, di utilizzare i finanziamenti nell'arco dei programmi che vengono adottati dalle varie regioni.

Noi abbiamo una responsabilità che riguarda per esempio le buone pratiche. Nella nostra città – io parlo sempre per esperienza – abbiamo molto puntato sulle buone pratiche urbane. Abbiamo realizzato un progetto di raccolta differenziata porta a porta e siamo l'unica città in Calabria, una delle poche nel Sud Italia, che ha una percentuale di raccolta differenziata al 60 per cento. Chiaramente questo non era mai avvenuto, quindi ci sono state delle difficoltà. Molti dicevano che i cittadini di Cosenza, non essendo abituati a fare la raccolta differenziata, non ce l'avrebbero mai fatta. Inutile dire che tale asserzione si è rivelata essere sbagliata. Ma è successo anche a Salerno. Mentre a Napoli c'è un problema di emergenza continua sulla raccolta differenziata dei rifiuti, a Portici fanno una raccolta differenziata di circa il 60 per cento e Portici è alle porte di Napoli. A dire che quando le amministrazioni si danno da fare per portare avanti delle buone pratiche che all'inizio possono essere impopolari, perché per esem-

pio per la raccolta differenziata porta a porta vanno tolti i cassonetti, quindi si verificano molti abbandoni di rifiuti sulle strade, di solito i risultati arrivano.

Qui vediamo immagini di città a cui facevo riferimento prima, angoli di città abbandonati al degrado, che nel futuro comporteranno delle problematiche enormi e delle spese di investimento per gli amministratori che saranno chiamati ad amministrarle.

Le buone pratiche riguardano anche responsabilità concrete, anche in termini di risparmio da parte degli enti. Pensiamo a quanto si può risparmiare in un comune se si attua bene la raccolta differenziata. CONAI, il Consorzio nazionale degli imballaggi, come sapete ritira i materiali secchi e paga i corrispettivi. Questi materiali che provengono dai rifiuti raccolti e selezionati dai cittadini a casa, se non si fa la raccolta differenziata, vanno in discarica. Le discariche inquinano (oltretutto non se ne potranno più fare) e hanno un costo di smaltimento imponente anche dal punto di vista ambientale, perché poi quelle discariche con il tempo andranno bonificate e in ogni caso inquinano le falde acquifere. Noi abbiamo fatto le discariche in tutta la Presila, nella Sila, nei posti più straordinari della nostra provincia. Pensate alle responsabilità enormi di un amministratore che per decenni non ha fatto la raccolta differenziata in termini non solo di risparmio, ma anche di costi e benefici di tipo ambientale che essa comporta.

Noi per esempio abbiamo lavorato molto sul verde. Avevamo un verde abbandonato, sebbene se ne occupassero circa 800 lavoratori di cooperative sociali, che provenivano da cooperative sociali di tipo B, di ex detenuti che erano state formate nel periodo di Giacomo Mancini, che in realtà ebbe una buona idea, però queste cooperative alla fine – come è successo anche a Roma – con il tempo hanno cominciato a non lavorare. Con la scusa delle cooperative – adesso è venuta fuori una politica nazionale proprio su questo tema – all'epoca si continuavano a fare affidamenti diretti, addirittura a Cosenza eravamo arrivati a 48 cooperative sociali – pensate al profilo della responsabilità – e per ridurre gli importi e per fare gli affidi diretti e restare sottosoglia, gli affidamenti si ripetevano addirittura ogni sei mesi per circa 7 milioni di euro all'anno e questo per vent'anni.

Si capisce che questo era un modo non solo di eludere la norma, ma di eluderla ai fini della normativa antimafia, perché sotto i 50 mila euro non si chiedeva la certificazione antimafia. Quando sono arrivato io ho chiesto la certificazione antimafia e ho fatto le gare. Ovviamente ci sono stati dei problemi, perché poi tutti questi soggetti non hanno avuto dalla prefettura l'interdittiva antimafia e io sono stato messo sotto scorta e ancora lo sono.

Bisogna, quindi, assumersi delle responsabilità enormi, però se noi non avessimo fatto questo, non avremmo mai avuto una città con i servizi di cura del verde, che comunque ci sono, sebbene siano svolti da soggetti che spesso hanno problemi di tossicodipendenza, ai quali tra l'altro abbiamo ridato la dignità del lavoro per adesso quantomeno lavorano, escludendo quelle persone che non avevano i requisiti e che quindi non avevano la possibilità di avere la certificazione antimafia da parte della prefettura.

Inoltre, abbiamo fatto l'efficientamento della rete di illuminazione pubblica con lampade a *led*, quindi risparmiando sui costi. Adesso lo stanno facendo tantissime altre città. Anche questa è una grande responsabilità.

Questo è una diorama, una sorta di ambientazione che abbiamo fatto nella Villa vecchia all'interno del centro storico, con gli animali alla foce del Crati e con un'ambientazione naturalistica. Abbiamo realizzato un centro studi ambientali per i ragazzi delle scuole con laboratori didattici.

Abbiamo messo in atto tutte queste buone pratiche, dall'efficientamento energetico alla rete idrica, al ciclo virtuoso dei rifiuti. Abbiamo cercato di far capire ai cittadini che non si fa la raccolta differenziata per tenere pulita la città, né perché è una moda o una tendenza, ma perché i rifiuti devono essere riciclati e questo serve per non inquinare e per risparmiare da un punto di vista non solo economico, ma appunto anche ambientale.

Abbiamo dunque messo in atto tutte queste buone pratiche e poi la riqualificazione degli spazi aperti. Abbiamo creato tante nuove piazze. Peraltro la nostra è la città che ha più percorsi tattili per non vedenti. In tutto il centro cittadino e nel centro commerciale abbiamo creato dei percorsi tattili per

le persone non vedenti (stiamo per completarli) e oggi in Italia siamo con più percorsi tattili. Abbiamo eliminato molte barriere architettoniche, creando scivoli e raccordi. Sono tutti elementi di riqualificazione degli spazi che rendono la città più attrattiva e rispondente alle esigenze rinnovate dei cittadini.

E poi le grandi opere. Siccome si parla dei profili di responsabilità, in cinque anni abbiamo speso circa 200 milioni di euro in grandi opere architettoniche, in progetti importanti per la città: una grande piazza museo che si sta per completare, un ponte che all'epoca era stato pensato da Giacomo Mancini, che però non era mai partito, il ponte di Calatrava, un planetario. Nel centro storico, poi, abbiamo recuperato il castello e di tutti gli immobili più importanti.

Abbiamo potuto fare tutto questo perché ci siamo concentrati molto sulle procedure, ma anche perché altrimenti tutte queste risorse sarebbero andate perse. E questo è un problema per le amministrazioni: un'amministrazione in cinque anni non riesce neanche solo a programmare o a progettare un'opera con i tempi che ci sono per questo tipo di procedure in Italia. Per esempio per una piazza Bilotti – mi riaggancio a un altro tema – all'epoca c'era stato un concorso fatto da Mancini. La piazza era costata solo 1 milione di euro di spese di progettazione imputate al bilancio corrente, pagato oltretutto attraverso un mutuo. Non è stato possibile utilizzare quel progetto perché presentava dei problemi, non era possibile realizzarlo in quei termini, quindi abbiamo dovuto rifare un progetto con l'ufficio tecnico, che poi è stato finanziato con somme dei finanziamenti strutturali. Chi lo pagherà quel progetto? Lo pagano i cittadini, certo, ma fa parte delle attività discrezionali che mette in atto un amministratore, che può essere giudicato solo da chi poi lo andrà a votare. Se ha amministrato bene, se ha fatto la raccolta differenziata, se ha realizzato opere con progetti che magari poi sono stati anche finanziati, perché spesso si fanno i progetti che gravano sul bilancio dell'ente, che poi non si realizzano mai o che addirittura non sono neanche realizzabili, perché dovrebbe temere il giudizio dell'elettorato? Tutto questo afferisce alla sfera di responsabilità, di discrezionalità che ha un amministratore, nel momento in cui con i fatti viene ad essere giudicato.

Dopo questa prima fase, questi primi cinque anni di lavoro di recupero di tutti gli edifici storici pubblici nel centro storico, di riqualificazione degli spazi aperti, di implementazione e di riqualificazione dei servizi e di implementazione delle buone pratiche urbane, ho voluto dedicare questo secondo mandato alle periferie.

Le periferie e il centro storico o i centri storici, soprattutto nel caso di Cosenza, il cui centro storico è sito su una collina, quindi poco accessibile, oggi noi viviamo in città, in abitazioni che sono molto confortevoli, che però sono ambientate in contesti che spesso non hanno i requisiti di un tempo, cioè sono inquinati, non hanno le attrezzature e i servizi, soprattutto buona parte della popolazione vive in queste aree marginali, in queste aree popolari. Questa è una sorta di decadimento della civiltà, cioè non è testimonianza di civiltà. Qualcuno mi dice che entrare in una città dove si vedono i sacchetti o i mastelli, i contenitori della raccolta differenziata non è bello, perché si vedono questi sacchetti, ma come peraltro si vedono a Parigi, a Milano, anziché vedere i cassonetti con i rifiuti indifferenziati. Quando mi dicono che non è bello, io rispondo sempre che invece entrare in una città e capire che in quella città esiste un ciclo virtuoso dei rifiuti fa parte di questo concetto della bellezza, che è anche virtù del processo di gestione della città. Bisogna, quindi, far capire ai cittadini che i rifiuti non sono solo qualcosa che si produce e deve essere allontanato dall'uscio per la strada o messo in un cassonetto stradale sia pure indifferenziato, ma che tutto ciò che è testimonianza di civiltà fa parte di un processo virtuoso, quindi di bellezza.

Questo concetto vale per tutta la costruzione della città. In realtà, questo era quello che avveniva prima e purtroppo negli ultimi decenni questo non è stato. Adesso spesso ci si accusa che nelle periferie non si è fatto nulla, ma nelle periferie costruite con i criteri degli anni Settanta non basta sistemare i marciapiedi o fare l'illuminazione pubblica a led oppure fare la raccolta differenziata, bisogna ripensare un processo complessivo di riabilitazione urbana, in parte di demolizione, ricostruzioni e ridensificazione. Faccio degli esempi concreti. Noi avevamo un campo rom di circa mille persone e dopo vent'anni siamo riusciti a toglierlo dal fiume, peraltro in un contesto in cui il fiume era in una situazione di rischio idrogeologico elevatissimo, quindi erano a rischio anche le persone che vivevano in quel campo rom. Abbiamo fatto un percorso difficile, però ci siamo riusciti. Mancini, a suo tempo, trasferì un campo rom che si trovava a Gegeri in nuove abitazioni costruite appositamente, peraltro mol-

to belle, su una collina nella zona ovest della città, a San Vito. Quegli edifici adesso sono diventati la zona con il più alto tasso di criminalità in termini sia di quantità sia di qualità, non solo di Cosenza ma della Calabria. Ci sono addirittura delle vendette, non si può entrare. Ogni volta che abbiamo fatto delle operazioni, abbiamo dovuto concordarle con la questura e con i carabinieri. Ma questo è avvenuto in tanti altri quartieri, non solo dove ci sono etnie rom. In questo caso, non sono ceti sociali meno abbienti, ma tutti di un'etnia. Ci sono situazioni, in giro per l'Italia, ma dappertutto, non solo nel Centro e nel Sud Italia, di questo tipo.

Andando nella zona dove ci sono più di 150 famiglie non si risolve il problema, se non con un progetto di abilitazione complessiva, dove si portano altre famiglie, si opera con progetti legati al sociale, ma non solo con le persone, perché non basterebbero, ma proprio da un punto di vista urbanistico, quindi si portano tante altre famiglie in quel quartiere, con finanziamenti che magari vengono dall'edilizia sociale, con dei bonus per le giovani coppie, in modo tale che aumenti il numero delle famiglie, per poi portare i servizi, le opere pubbliche, cioè si riprende quel pezzo di città che negli anni Settanta e Ottanta è stato realizzato in questo modo sconveniente e con queste politiche così superficiali e disastrose, che comunque comportano dei costi. Ogni anno solo per bonificare ci sono costi ingenti, perché in questa zona non si fa la raccolta differenziata, quindi dobbiamo bonificare. Ci sono dei fuochi nocivi non solo per le persone che ci abitano, per i bambini che vi abitano, ma per tutto il resto della città.

Solo i disagi, le problematiche e il degrado, quindi i costi sociali, oltre a quelli diretti che ogni anno il comune paga per risolvere queste situazioni, sono molto consistenti. Ecco perché esiste un profilo di responsabilità politica enorme, che riguarda la corretta gestione della città, per cui gli amministratori dovrebbero in qualche modo non solo interessarsi, io lo dico sempre all'interno di ANCI, degli aspetti che riguardano le questioni importantissime, che sono quelle gestionali, sono quelle che del bilancio, sono quelle con cui purtroppo abbiamo dovuto confrontarci negli ultimi anni, ma capire che tutto quello che facciamo, seppur non percepito in modo diretto e subitaneo dai cittadini, avrà un'influenza enorme anche negli anni successivi, soprattutto per quanto riguarda lo sviluppo del territorio e della città. Cosa che in passato si faceva, cioè negli anni precedenti agli anni Cinquanta, le città italiane, così come le altre città europee, ma soprattutto quelle italiane, sono cresciute e hanno avuto la fortuna di svilupparsi con questi criteri. Magari non c'erano neanche i piani regolatori, perché la legge urbanistica è del 1942, però le città si sviluppavano con quel criterio appunto del mix funzionale: ogni pezzo di città, per un concetto di democrazia urbana, deve avere la stessa qualità e quantità di servizi che hanno gli altri.

Queste sono delle stazioni *hub* che abbiamo creato per il traffico. Un'altra delle buone pratiche è il trasporto pubblico urbano. Una città costruita con queste zone omogenee, dove c'è una zona commerciale, una zona residenziale, un centro, alla fine che cosa crea? Crea degli spostamenti e questi spostamenti avvengono con autovetture, questo crea traffico, congestione urbana, quindi inquinamento ambientale. Anche questo, in una città costruita dopo questi decenni di urbanistica di espansione delle città a macchia d'olio, queste città che diventano città enormi, città territorio, adesso hanno bisogno di riconnettere gli spazi con dei servizi efficienti che possano, nell'ambito di un progetto di democrazia urbana, venire incontro alle esigenze dei cittadini, i quali possono così evitare di prendere l'autovettura, ma grazie a un uso efficiente del trasporto pubblico urbano.

Noi abbiamo creato una circolare veloce con delle corsie preferenziali, a proposito della quale devo dire che è stata molto osteggiata, perché i commercianti non volevano le corsie preferenziali, in quanto volevano che tutti parcheggiassero la macchina davanti al negozio. Adesso abbiamo creato delle stazioni *hub* dall'interno delle quali stiamo mettendo le biciclette elettriche, il *bike sharing*, in modo tale che i pullman extraurbani che arrivano in città, che inquinano e che tra l'altro danneggiano le strade della città, possano fermarsi ai margini di queste stazioni, di questi centri intermodali. Alla fine da queste stazioni può partire un trasporto pubblico molto più flessibile e veloce proprio attraverso questi mezzi.

Insomma, abbiamo posto in essere tutta una serie di politiche che sono necessarie e che ho visto che invece, per l'esperienza che ho avuto e per un aspetto prettamente gestionale non solo di tipo burocratico ma anche di tipo clientelare che spesso ci sono nelle città, non si verificano. La mancata realizzazione di tali politiche ha portato a un arretramento non solo nelle città del sud, ma devo dire che

questa è una problematica che investe anche città importanti e di cultura nelle periferie, infatti molte situazioni negli ultimi decenni sono state create in modo assolutamente negativo.

Io penso di aver finito il tempo a mia disposizione. Avevo provato ad inserire giusto per capire e parlare sulle immagini alcuni processi anche di tipo culturale. Noi per esempio a Cosenza abbiamo investito molto sulla cultura. Siamo stati premiati allo SMAU di Napoli nel 2015 come città innovativa nel campo della produzione culturale. Abbiamo realizzato delle residenze di artisti sul fiume con delle strutture in legno lamellare molto carine (sono ventisette), dove vengono gli artisti contemporanei, ormai da tutto il mondo, rimangono a Cosenza per un mese e producono un'opera d'arte che poi lasciano alla città. Ovviamente, questo ha creato ...

(Intervento fuori microfono)

MARIO OCCHIUTO. Sono sul lungofiume ...

(Intervento fuori microfono)

MARIO OCCHIUTO. No, sul corso c'è il MAB, sono delle opere importanti che poi abbiamo installato nel MAB.

Devo dire che siamo saliti all'undicesimo posto nella graduatoria di Legambiente, dal novantesimo, dove sono rimaste altre città calabresi, proprio per queste buone pratiche, proprio perché abbiamo investito molto sul ciclo virtuoso dei rifiuti, sulla creazione di nuovi spazi pedonali, sulla struttura verde della città. Siamo saliti e siamo stati più volte premiati all'Ecomondo. Quest'anno ci premieranno di nuovo per i rifiuti come città dove la qualità della vita è elevata.

Devo dire, peraltro, che il nostro è un posto straordinario: abbiamo un clima bellissimo, abbiamo una provincia con Cosenza al centro, distante venti minuti dal mare, con i monti, a mille metri di altitudine. Insomma, sono posti straordinari dove il turismo potrebbe davvero essere un'occasione di ricchezza. Tanto è vero che stiamo investendo – chiudo con quest'ultima informazione – sulla storia di Alarico.

Come sapete Alarico è un condottiero goto che scende in Italia nel 410 d.C. e fa il sacco di Roma. È un personaggio importantissimo nella storia internazionale, infatti noi siamo citati per questa vicenda e per quella di Gioacchino da Fiore a San Giovanni in Fiore.

Alarico scende in Italia e fa il sacco di Roma nel 410 d.C. perché i romani non rispettano i patti. Lui non solo era un goto ma era anche *magister equitum* e *magister militum*, quindi era sostanzialmente un *civis romanus*. Entra in Roma, prende gli stendardi romani e poi scende e va in Africa attraverso la via Capua-Reggio Calabria, che è la Via Popilia, per conquistare il granaio africano e riconquistare tutto il mondo, tramite Roma.

È un passaggio epocale, perché con Alarico si passa dalla storia antica, che è la storia romana, alla storia medievale, perché iniziano i saccheggi di Roma, quindi la decadenza di Roma. Poi viene Sant'Agostino che conquista con la cultura gli invasori. Vedete, quindi, che si tratta di un passaggio importante anche dal punto di vista geopolitico.

Alarico fa il sacco di Roma, che possiede il tesoro più grande dell'umanità, perché ha comandato il mondo per otto secoli, un tesoro superiore anche a quello di Troia. Alarico prende questo tesoro e scende. Dopo tre settimane muore e Giordani, che è uno storico goto, dice che muore e viene sepolto sotto il Busento a Cosenza. Giordani è lo storico dei goti, che riprende i libri di Cassiodoro e di altri storici che seguivano Alarico.

I cosentini ad un certo punto avevano abbandonato questa storia, per un periodo l'aveva ripresa Giacomo Mancini, ma molto timidamente, poi è stata di nuovo abbandonata, ma è una storia straordi-

naria, perché tutto il mondo tedesco e del Nord Europa è legato a questa futura figura di condottiero e anche a quest'idea del tesoro. Altri hanno fatto fortuna addirittura su un mostro, sul mostro di Loch Ness, sul balcone di Giulietta e Romeo, noi avevamo un tesoro leggendario e l'abbiamo sempre nascosto, perché Cosenza era la città di Telesio, uno dei primi filosofi moderni, che non voleva accostare la sua immagine a quella di un barbaro.

Oggi noi abbiamo ripreso questa storia, perché le storie si raccontano e non si nascondono. Partendo con la ricerca di questo tesoro abbiamo avuto l'attenzione di tutti i *media* del mondo, dal *Times* al *Telegraph*, dal *Washington Post* all'*International Business Times*, insomma da parte di tutti i giornali del mondo, non solo di quelli italiani, anche le televisioni hanno seguito questa storia.

Adesso partiamo con la ricerca del tesoro, perché il Soprintendente, che è un archeologo, ha creduto in questo progetto, così come ci credono tantissimi altri archeologi e storici italiani. Proprio l'altro ieri è venuto un giornalista del *Corriere della Sera*, quindi su *Venerdì* della settimana prossima, se riuscite a comprarlo, viene ripresa questa storia. Dopodiché, daremo inizio alla ricerca su questi siti e questa può essere un'attrattiva turistiche. Il turismo vive di queste cose, sostanzialmente vive di risorse che noi abbiamo e che non abbiamo mai saputo valorizzare. Faccio un esempio: noi avevamo il castello di Federico II, bellissimo, che non era mai stato restaurato. Oggi quel castello è uno dei più belli d'Italia, che moltissimi turisti vengono a visitare.

Abbiamo una città con due fiumi, su cui si erano insediati i rom, il sito era diventato una discarica. Oggi li abbiamo sistemati con opere di ingegneria naturalistica. Sulle sponde c'erano i rom con mille persone sopra, che vediamo in queste immagini, con fuochi nocivi.

Il turismo significa valorizzare le risorse, creare sistemi di accoglienza e di logistica, infatti abbiamo creato dei percorsi turistici, un pullman "Scopri Cosenza" che porta i turisti, delle guide informative, e poi è *marketing* e promozione del territorio. Quale maggiore occasione di una storia così straordinaria? I turisti vengono per questo. Adesso posizioneremo – anzi siete tutti invitati – la scultura di Alarico sul Cavallo alla confluenza dei fiumi, perché i turisti vengono ma vogliono anche vedere un segno (adesso non c'è nulla).

Noi siamo entrati nella Guida Rossa tedesca per la storia di Alarico e siamo diventati in pochi anni la terza località turistica, dopo Tropea e Reggio Calabria, della Calabria. Adesso, puntando su questa storia, contiamo di aumentare le presenze, anche perché una volta che vengono i turisti si rendono conto della bellezza straordinaria del posto, però servono delle attività di promozione e di *marketing* del territorio.

Alle fine di ottobre – ho invitato anche il ministro Franceschini – posizioneremo la scultura di Alarico sul Cavallo alla confluenza dei fiumi, che sarà il simbolo di questa storia ritrovata legata a questa attività culturale importante che è la ricerca. Grazie.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE. Grazie, Sindaco. Lei ci ha rappresentato un quadro molto bello di come si può trasformare una città.

Volevo ricordare, in modo che voi abbiate presente l'importanza di quanto ha detto il sindaco Occhiuto, che quelle che sui nostri libri di storia abbiamo studiato come "le invasioni barbariche", nei libri tedeschi si chiamano "le grandi migrazioni", a dire che ognuno ha il proprio punto di vista naturalmente. Quella di Alarico è molto importante perché è la prima grande migrazione – Alarico era cristiano –, nell'ambito della quale l'invasione di Roma e la messa al sacco segna il predominio di questa popolazione di origine germanica su quella di origine latina. Ed è tanto importante questa vicenda che nel *De Civitate Dei* di Sant'Agostino fu vista questa presenza come il segno della volontà di Dio di distruggere Roma, che era ormai diventata una città pagana.

Alarico viene interpretato da parte dei germani come un segno dell'appropriazione di un pezzo di mondo che gli era sempre sfuggito, e poi succederanno altre migrazioni. Dal punto di vista cristiano,

viene interpretato come il segno della volontà di Dio di distruggere una città che ormai è diventata pagana. Nella cultura tedesca questa presenza è molto importante, donde l'interesse dei tedeschi, in particolare di quelli acculturati naturalmente.

MARIO OCCHIUTO. È molto interessante questo spunto per dire che noi stiamo creando un ente con la Fondazione Cassa di Risparmio. Ho incontrato Lucio Caracciolo, il direttore di *Limes*, che ha fatto proprio questo raffronto tra l'aspetto geopolitico della situazione odierna con quella riferita a questo aspetto della migrazioni e del cambio epocale che avvenne nel periodo di Alarico. Lucio Caracciolo sarà il presidente di questa fondazione sulla promozione della cultura e sull'aspetto geopolitico legato alla ricerca del tesoro di Alarico.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. In questi giorni abbiamo parlato di assumere la responsabilità. Mi sembra che il sindaco Occhiuto ci abbia fornito un esempio di come possa valere la pena assumersi tale responsabilità per fare delle cose. Naturalmente le condizioni sono diverse da una città all'altra, come lo sono le opportunità e i momenti, però io penso che per ognuno valga sempre la situazione che eredita e quella che lascia: la differenza tra queste due sono il segno che lascia, nonché la misura della sua azione.

Mi sembra che questo discorso ci serva a dire che bisogna assumere la responsabilità per il buon governo, per fare l'interesse comune e per cambiare la città. Ho preso nota di una frase del Sindaco, secondo la quale le città cambiano lentamente e degradano velocemente, e questo è l'altro punto in mezzo al quale siamo, per cui non possiamo permetterci che la responsabilità ci paralizzi. In questo modo potremmo avere un corollario positivo a tutto il nostro discorso, che è quello del fare.

Vi chiedo di partecipare a questo tipo di riflessione, magari con qualche ulteriore esempio ...

LUCIANO VIOLANTE. Esempi anche di tentativi di trasformazione delle città.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. O idee sulle quali possiamo anche sentire l'opinione del sindaco Occhiuto. Che cos'altro possiamo imparare da un'esperienza come quella di Cosenza, che mi sembra molto significativa sotto diversi punti di vista?

INTERVENTO: Buonasera, Sindaco. Una curiosità: ovviamente per fare tutto questo ha dato un ottimo indirizzo politico, ma penso che abbia avuto bisogno anche di una buona squadra amministrativa.

Quali sono stati i rapporti con la struttura? Ecco, questo è quanto.

MARIO OCCHIUTO. Devo dire che inizialmente sono stati alquanto conflittuali, anche perché la struttura comunale era abituata a ritmi molto più lenti e a situazioni del passato.

Io ho ereditato una situazione disastrosa anche dal punto di vista del bilancio, infatti nel 2011, appena insediato, dopo un mese ho ricevuto la certificazione da parte della Corte dei Conti di dissesto del comune. Dopodiché, siamo riusciti a presentare il piano di riequilibrio finanziario, ma la Corte dei Conti regionale ci bocciò il piano di riequilibrio del *deficit* nei dieci anni dicendo che comunque non avremmo potuto risolvere il problema. Sono passati due anni, abbiamo fatto ricorso alle sezioni riunite della Corte dei Conti e, a livello nazionale, ci hanno approvato il piano, perché in quei due anni abbiamo fatto delle riduzioni drastiche, per circa 10 milioni di euro, sulle spese per il personale. In passato, purtroppo, il modo di governare, ma era riferito a quei periodi, era legato alle assunzioni. A tal proposito, devo dire che Monti ha fatto delle cose anche non condivisibili, ma almeno su alcuni punti, voglio ricordare per esempio il numero dei dipendenti e dei dirigenti rispetto alla popolazione, ha ristabilito un certo ordine. Il comune di Cosenza, per esempi, aveva una pianta organica con più dirigenti del comune di Milano. Noi abbiamo ridotto tale numero di più della metà, con un risparmio enorme soltanto per i dirigenti. È chiaro che i comuni del Sud Italia hanno in qualche modo risolto situazioni di emergenza, questioni sociali, questo oggi non è più possibile. Molti sono andati in pensione, abbiamo

fatto i prepensionamenti, abbiamo ridotto il personale di circa 500 unità. Quindi, oggi siamo in una situazione abbastanza equilibrata.

Ma perché abbiamo realizzato molte opere? Perché abbiamo semplificato al massimo la parte legata all'aspetto della programmazione e della progettazione preliminare, poi, grazie anche alle nuove norme, siamo riusciti ad appaltare i progetti con il preliminare. Abbiamo fatto appalti integrati sul preliminare e le imprese esecutrici hanno portato i progetti definitivi, e poi sul definitivo abbiamo fatto gli esecutivi. In pochi mesi, quindi, siamo riusciti ad utilizzare tutte le risorse strutturali che negli anni passati purtroppo andavano perdute.

Le procedure che si seguono devono essere riferite ai casi specifici. Devo dire che io sono stato per undici anni presidente dell'ordine degli architetti, per dieci anni nel Consiglio nazionale dei beni culturali, ho insegnato per sette anni all'Università legislazione dei lavori pubblici e materie urbanistiche, quindi ero facilitato per quanto riguarda l'aspetto legato alle procedure riferite ai lavori pubblici.

È chiaro che se si sbaglia una procedura, in cinque anni non si fa neanche il progetto, poi cambia l'amministrazione, magari all'amministrazione successiva quel progetto non piace, le risorse strutturali durano sette anni, nel corso dei quali non solo devono essere fatti i programmi, ma devono essere predisposti i progetti, espletate le procedure di gara, devono partire i cantieri e devono essere rendicontate le spese. Se tutto questo non avviene nei sette anni, le risorse si perdono.

È chiaro, quindi, che chi amministra e vuole cambiare una città deve soprattutto capire che la norma offre tante possibilità, ma devi capirlo prima quali sono. Per esempio in questo caso, abbiamo un edificio che va demolito, l'ex albergo Jolly. Se vediamo le *slide* successive, si capisce che questo edificio si trova in un'area a rischio idrogeologico, sotto c'è la confluenza del fiume, è un pugno nell'occhio, perché come vedete si trova nel centro storico alla confluenza del fiume Busento, proprio sul sito dove dobbiamo mettere la scultura di Alarico, dove la storia dice che è stato sepolto Alarico. Come capite, quell'edificio degli anni Cinquanta non c'entra assolutamente nulla.

Ora, si poteva pensare a un progetto più complesso, però, siccome si tratta di un'area a rischio idrogeologico, se si realizza un progetto prendendo anche delle aree che vanno al di fuori della sagoma dell'edificio, siccome questa è un'area a rischio R4, bisogna completamente consolidare tutto il fiume per cambiare la classificazione dell'area da R4 a R2. Noi, quindi, abbiamo adattato il progetto a questa sagoma, cioè abbiamo demolito l'edificio – andiamo avanti con le *slide* – e abbiamo sostanzialmente previsto la demolizione dell'edificio e sulla stessa sagoma, ma più in piccolo, un edificio con facciata retro-illuminata, per evitare di prendere delle aree di tipo diverso.

In questo modo i tempi si riducono. Abbiamo ottenuto il nullaosta dalla Soprintendenza. Eccoli: l'edificio è sostanzialmente sulla stessa sagoma, è più basso, è contemporaneo, ha una facciata vetrata e poi questa sagoma retro-illuminata – vedete? – con del materiale. È più piccolo, quindi il contesto urbano e quello paesaggistico sul fiume si riequilibrano, la prospettiva si ripete. E comunque non abbiamo bisogno nel nullaosta idrogeologico, non abbiamo bisogno di cambiare l'assetto del consolidamento del fiume, c'è bisogno solo del nullaosta paesaggistico, perché siamo nel centro storico, ma l'abbiamo già ottenuto.

Nel corso della mia esperienza ho visto che spesso gli uffici vanno avanti nelle procedure, ma senza capire quali sono. Le cose si possono anche fare, però bisogna tenere conto che ci sono dei tempi, per cui se uno pensa di fare una cosa e ci vogliono vent'anni, la può anche fare, però deve sapere che ci vogliono vent'anni, quindi non potrà utilizzare le risorse strutturali, che invece devono essere spese in sette anni.

La struttura non era abituata, andava avanti così senza una programmazione. Ho visto che il sindaco normalmente, per l'80 per cento del proprio tempo risolve questioni emergenziali, cioè l'80 per cento del tempo di un sindaco è destinato alle questioni emergenziali, quindi ha poco tempo per fare la programmazione. Pertanto, se non ci sono uffici abituati a lavorare in tal senso, si fa ben poca programmazione. Nei comuni ancora più piccoli del mio capisco che diventa quasi impossibile fare un'attività di programmazione e di supporto da un punto di vista tecnico all'interno delle amministrazioni di qualità. Proprio per questo ho proposto, all'interno di ANCI, di supportare i comuni da questo punto di vista, perché ho visto anche che i sindaci, come nel mio caso, se fanno cose concrete vengono premiati

dai cittadini. Io sono stato riconfermato con il 60 per cento al primo turno contro tutti, perché ho fatto la lista civica e ho avuto quasi tutti i partiti dall'altra parte. Però, ho visto che non solo nel mio caso, ma anche in altri casi, per esempio a Salerno e in tante altre città d'Italia, dove i cittadini hanno visto la concretezza, perché sapete che nella battaglia politica si usano tutti i mezzi, si dice tutto e il contrario di tutto, però davanti all'evidenza e davanti alle cose realizzate, davanti ai percorsi e ai processi di cambiamento visibili e concreti, io penso che i cittadini misurino il successo di un amministratore.

Io credo – voglio dirlo agli amministratori che sono qui presenti – che sia molto importante cambiare la città, ovviamente in meglio, perché le città non cambiano da sole, le città non rimangono sempre come sono, le città sono come gli uomini, migliorano o peggiorano. La città non è una foresta, se la lasciamo in mano alla speculazione, si fanno tutti i quartieri di tipo speculativo. Se siamo soltanto recettori di politiche degli altri, alla fine le città diventano quelle che sono state negli ultimi decenni.

La capacità, l'abilità di un amministratore sta nell'aver una visione della città, che sia una visione sostenibile, come lo era quella del passato, quando le città italiane erano città di grande qualità, che hanno lasciato all'Italia questo grande patrimonio, che ancora oggi abbiamo avuto la fortuna di avere a disposizione.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. In quest'ultima parte ha risposto alla domanda che stavo per farle, cioè quali sono state le principali difficoltà che ha incontrato. Pensavo a difficoltà di ordine politico e mi sembra di capire che ce ne sono state di rilevanti, però le elezioni hanno fatto da calmiera.

Per esempio, nei rapporti con gli altri enti, il tipo di problematiche che noi abbiamo affrontato in questi giorni ...

MARIO OCCHIUTO. Difficoltà enormi! Innanzitutto voglio dire che la regione è un ente che dovrebbe fare programmazione, ma oggi, con la riforma Delrio, devo dire che è successo tutto il contrario. Se prima le province avevano delle funzioni delegate importanti, anche su sistemi territoriali complessi, come per esempio quello dei fiumi, quello delle strade, eccetera, voi immaginate per quanto riguarda le strade (io sono stato presidente di provincia che per due anni, oltre a essere sindaco della città capoluogo), la provincia di Cosenza, che è una delle più grandi d'Italia, ha 3300 chilometri di strade, su queste strade oggi, per mancanza di risorse che non sono state trasferite alle province, non viene fatta la manutenzione con i parametri, per esempio per un chilometro di manutenzione di una strada serve un *tot* di risorse economiche, ma queste non vengono trasferite. Oggi quel patrimonio di infrastrutture, che noi avevamo e che io ho sempre definito "strade della democrazia" perché raggiungevano tutti i paesi più piccoli, per non dire che facilitavano il turismo per esempio per raggiungere la Sila, ebbene, oggi su molte di quelle strade non si può transitare. Quindi, dovremo andare a recuperare quelle infrastrutture con somme da investire.

È chiaro che, per ritornare alla domanda, ci sono state delle difficoltà enormi. Per quanto riguarda la regione, che è un ente che dovrebbe fare programmazione, adesso siamo in una fase di nuovo centralismo regionale, nel senso che queste funzioni, che prima svolgeva la provincia, dovrebbe essere in capo alla regione, il fatto è che non le fa neanche la regione. Inoltre, tutte le risorse strutturali che devono essere destinate, per esempio nell'agenda urbana e per le aree interne, ai comuni piccoli (l'agenda urbana delle città), passano attraverso le regioni.

Io sono presidente della commissione ANCI Mezzogiorno, quindi ho fatto un *report*, che mi piacerebbe farvi avere, sull'impiego delle risorse comunitarie. Noi abbiamo sprecato tante risorse. Alla fine siamo riusciti a impiegare tutte le risorse comunitarie, ma come le abbiamo impiegate? Con i cosiddetti progetti coerenti, cioè somme relative a progetti già spese dalle amministrazioni negli anni precedenti, che sono state rendicontate come opere nuove. Questo non è sviluppo, perché se noi oggi prendiamo un caffè, è chiaro che consumiamo quel caffè, se domani ne prendiamo un altro, sono due caffè, ma se il caffè è sempre quello, alla fine avremo consumato un solo caffè. Perché noi rendicontiamo le spese che il comune o altri enti avevano già realizzato con altri finanziamenti compatibili, quindi non c'è stato il disimpegno delle somme solo per questo. La regione Calabria, per esempio, non ha speso 1 miliardo 200 milioni di euro, che è un'enormità, del programma 2007-2013.

Oggi, con riferimento al programma 2014-2020, io che sono il sindaco di una città capoluogo, una delle più importanti della Calabria, io dico la più importante, non ho ancora ricevuto da parte della regione un invito a programmare le risorse. Noi abbiamo speso zero, nel 2020 la Comunità europea chiederà il rendiconto delle somme spese. Quelle somme vanno programmate, su di esse vanno fatti i progetti, vanno fatte le gare d'appalto, vanno realizzati i lavori, vanno rendicontate le spese entro il 2020. Se questo non avviene le perdiamo.

Alla fine ci ridurremo come ci siamo ridotti per la programmazione 2007-2013, perché poi abbiamo fatto 2007-2013 più due, in quanto la Comunità europea ci ha dato altri due anni per rendicontare le somme, e resteremo con progetti non realizzati, quindi con progetti di sviluppo e di investimento non realizzati. Oggi la Slovenia ha già speso il 35 per cento sul piano 2014-2020, la regione Calabria ha speso zero e abbiamo 5 miliardi di euro da spendere, che dovrebbero essere su progetti di sviluppo.

Esiste una conflittualità stupida, non esiste una leale collaborazione e questo è un problema della politica, anche se si è dello stesso partito. Io ho avuto sempre la regione contro, perché più cose fai, più sembrano non essere gradite. La regione ha sempre frenato gli investimenti che riguardavano la città di Cosenza. Oggi la situazione, se possibile, è ulteriormente peggiorata.

Questa riforma, che, secondo me, avrebbe dovuto definire meglio gli ambiti e le responsabilità, ha confuso ancora di più le cose. Non so che cosa dirà il Sottosegretario, perché ho visto che il tema è questo, però, per esperienza diretta da sindaco e presidente di provincia, posso dire, ma questo lo dicono i dati, che le cose sono peggiorate. Se andiamo sulle strade della provincia o sulle scuole, sulle 170 scuole superiori della provincia di Cosenza, capiamo qual è lo stato. Renzi, il Presidente del Consiglio, parla di scuola, ma se poi le risorse che devono servire per fare la manutenzione delle scuole non vengono date alle province, che non hanno più le funzioni, è inutile parlare di scuola.

Spesso chi fa le leggi, lo dico da tecnico e non da sindaco, evidentemente non conosce le materie. Basti pensare ai fiumi, sul fiume io ho fatto delle opere di ingegneria naturalistica con la provincia, adesso non si sa chi le dovrebbe fare. Il comune non si sa che funzioni abbia, la provincia non si sa che funzioni abbia, *idem* per la regione, quindi operare sui fiumi è diventato impossibile. Prima c'era la provincia che quantomeno aveva delle competenze, adesso queste competenze per una parte sono passate alle regioni.

La provincia di Cosenza aveva 1100 dipendenti, che sono rimasti per due anni senza fare nulla, perché non sapevano che cosa fare. Quindi, voglio capire i costi di queste riforme – qui parliamo di responsabilità – chi li paga? Questi sono gli effetti.

Purtroppo, oggi viviamo in un periodo difficile nel quale i comuni dovrebbero avere – questo è un tema importante – maggiore autonomia sia dal punto di vista organizzativo, sia dal punto di vista fiscale, quindi anche le risorse strutturali che vengono assegnate ai comuni, per esempio noi abbiamo 150 milioni di euro fra le città capoluogo della Calabria per risorse strutturali e per i fondi 2014-2020, siamo alla fine del 2016 e di questi fondi non sappiamo ancora nulla. Sono passati tre anni e non sappiamo ancora nulla. Se avessero già dato queste somme, i comuni avrebbero potuto programmare la propria azione, ché questo è quello che fanno i comuni. Poi per il principio di sussidiarietà i comuni con il territorio decidono il loro progetto di sviluppo. Ebbene, questo non è avvenuto, per cui mentre noi non spendiamo le risorse, altri Paesi d'Europa spendono le nostre risorse.

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Ma la provincia, come associazioni dei comuni, non funziona? Perché non ha più le competenze?

MARIO OCCHIUTO. La provincia è un ente che di diritto aveva delle funzioni che riguardavano i comuni. Se noi parliamo di unioni di comuni, questi non partiranno mai, perché i comuni, anche quelli piccoli, dovrebbero cedere una parte del proprio potere, si dovrebbero svestire di potere per darlo all'unione dei comuni. E questo è il motivo per cui io ho visto che molti hanno avviato processi di unione che poi non sono andati a buon fine. Perché, per esempio, dovrebbero dare la raccolta dei rifiuti all'unione dei comuni, l'ufficio tecnico all'unione dei comuni, cosa che non avviene, mentre la provincia aveva già di per sé queste funzioni.

Magari poteva essere fatto meglio, adesso con l'area vasta ... peraltro le province dovevano diminuire, invece sono aumentate, perché dove c'è l'area metropolitana è rimasta anche l'area vasta, quindi non si capisce che cosa fa l'area metropolitana e che cosa fa l'area vasta, i comuni dell'area metropolitana. Insomma, è una riforma che ...

ENRICO SETA. Il primo che parla in questa sessione e, secondo me, è interessante ascoltare tutto, però io approfitto dello spazio non per fare una domanda tecnica. La mia domanda è questa: diceva prima Palanza, il sindaco si valuta sulla base di ciò che ha trovato e di ciò che ha lasciato. Sicuramente questo è giusto, non solo in termini di opere materiali, ma anche in termini di comunità. Peraltro, stiamo parlando del Sud, dove c'è un grande, enorme problema di capitale umano, capitale sociale, che è una delle cause, forse la più profonda, del ritardo.

Ecco, come ha cambiato la comunità di Cosenza questa esperienza, perché oramai la sua è un'esperienza abbastanza lunga da poter fare anche delle riflessioni in tal senso, cioè la domanda che i cittadini esprimono verso l'amministrazione è cambiata? Perché queste esperienze incidono in profondità in una comunità soprattutto del Mezzogiorno d'Italia e ne riqualificano la domanda.

Per esempio, mi è capitato di passeggiare, così, in modo superficiale a Salerno, eppure ho notato uno spirito civico diverso, che nel Sud normalmente non si trova. Ho visto cittadini che chiedevano l'intervento del vigile urbano, perché vedevano macchine in doppia fila, il tassista si fermava e diceva: ma questa macchina perché è in doppia fila?

Se in una città del Sud si lascia un'eredità del genere, questa forse è addirittura più importante di quella delle opere materiali. È visibile? Io manco da molti anni da Cosenza, che pure è una città che conosco molto bene, è visibile questo? Lei dirà certamente di sì, però se ci racconta qualcosa da questo punto di vista ...

MARIO OCCHIUTO. Diciamo che l'esperienza di Salerno è un'esperienza più lunga, dove un'amministrazione è rimasta circa venti, venticinque anni, un periodo abbastanza ...

(Intervento fuori microfono)

MARIO OCCHIUTO. ... comunque a Salerno vi è stata una continuità amministrativa, nell'ambito della quale si sono realizzate alcune buone pratiche, come la raccolta differenziata, il recupero del centro storico, anche se il centro storico era pianeggiante, era quasi una prosecuzione del centro cittadino.

Ovviamente tutto questo aiuta moltissimo, perché anche a Cosenza dicevano che non si sarebbe mai fatta la raccolta differenziata, perché le persone non sono abituate. Per esempio io ho fatto le corsie preferenziali, si diceva che le persone avrebbero sempre parcheggiato in doppia fila, questo purtroppo ancora avviene, come se i cittadini di Cosenza fossero dei marziani. Io ho sempre detto: guardate che i cittadini di Cosenza sono come tutti gli altri, sono come quelli di Salerno, sono come quelli di Portici, dove fanno la raccolta differenziata pur essendo a due passi da Napoli.

Non ci sono dubbi: implementare le buone pratiche in una città agevola un processo di formazione della coscienza civica. È come quando una persona deve imparare a nuotare, per imparare a nuotare ci si deve per forza buttare in acqua. Allo stesso modo, se non si fa la raccolta differenziata, se non c'è un servizio di trasporto pubblico efficiente, con corsie preferenziali e quant'altro, il cittadino non potrà mai verificare che è molto più conveniente prendere il mezzo pubblico, perché il mezzo pubblico passa ogni sette, otto minuti, è raggiungibile nell'arco di 100 metri, che prendere la propria autovettura, che è più costosa, inquina, crea il traffico e in ogni caso bisogna trovare parcheggio.

Io penso sia importante implementare le buone pratiche, perché attraverso le buone pratiche aumenta anche la coscienza civica dei cittadini. Questo è fondamentale. Ovviamente questo è un percorso lungo. Per esempio a Cosenza abbiamo fatto alcune decine di chilometri di piste ciclabili con i nuovi marciapiedi, abbiamo fatto le piazze, abbiamo praticamente realizzato un cantiere nei cinque anni. Devo dire che sono molto soddisfatto, ma soprattutto ho apprezzato molto i cittadini di Cosenza che, nonostante questo, mi hanno nuovamente votato, perché hanno visto lo sforzo. Ma i lavori di recupero di questa parte, che poi non è soltanto la parte fisica, è chiaro che se uno va a Firenze, vede Firenze, è

il contenitore che in qualche modo condiziona anche il contenuto, cioè se io realizzo un quartiere a Scampia in quelle condizioni, non potrò mai pensare che in quel quartiere, per quanto possa andare a fare dei percorsi di tipo educativo, di tipo formativo, di tipo sociale, possa sorgere una coscienza civica, perché l'urbanistica non è soltanto un fatto fisico. Gli ateniesi dicevano: non è Atene, sono gli ateniesi. Non è Cosenza, sono i cosentini, ma i cosentini vivono a Cosenza.

Se una città è turistica, se è una città dove si fa la raccolta differenziata con un ciclo virtuoso dei rifiuti, se c'è un trasporto pubblico efficiente, sicuramente aumenta la coscienza civica dei cittadini.

A Cosenza ho trovato una situazione, da questo punto di vista, difficile. Ripeto: un sindaco importante è stato Giacomo Mancini, che a Cosenza ha fatto tante cose, anche da un punto di vista strutturale, però era il periodo delle politiche di assistenzialismo, per cui a Cosenza i cittadini vengono ancora oggi in comune a chiedere il sussidio, il lavoro e anche la casa. Io trovo quotidianamente persone davanti alla mia porta in comune, perché i cittadini sono abituati in questo modo. In passato, tra l'altro, si facevano delle scelte molto discrezionali: se c'era una signora che aveva due figli e stava male, se c'era una casa disponibile, gliela davano. Lo stesso discorso vale per i sussidi. Ho cercato di rendere quanto più oggettive possibile queste procedure, per cui adesso i cittadini vengono molto di meno, perché sanno che ci sono delle procedure da seguire.

Per quanto riguarda le cooperative sociali, queste dovevano essere cooperative in cui il 30 per cento doveva essere costituito da soggetti svantaggiati, gli altri dovevano essere normali lavoratori, anche per avviare un processo di inclusione delle persone svantaggiate. Invece, da noi, il 100 per cento sono persone ex detenute. Addirittura, in due anni, mi dicevano in questura, sono aumentati di molto gli arresti, perché quello era un requisito per entrare nella cooperativa sociale. Purtroppo non sto scherzando. È chiaro che se nessuno controlla ottocento persone, mille persone, queste nel tempo non faranno più nulla. Tra l'altro c'erano dei caporali che li sfruttavano, che poi noi abbiamo eliminato, anche grazie al supporto della prefettura, che, attraverso il comune, ha dato questa interdittiva antimafia.

Voglio, dire, però, che in questo modo abbiamo ridato dignità alle persone che lavorano. Oggi quelle persone lavorano, non sono più sfruttate da questi caporali, capiscono che svolgono un servizio essenziale per le città, i cittadini lo riconoscono e loro sono soddisfatti.

Faccio degli esempi, piccoli esempi, ma che fanno capire: la stessa cosa è successa per la raccolta dei rifiuti. Quando sono arrivato, nessuno voleva fare la raccolta porta a porta, dicevano: "non ci crediamo, qui non lo fa nessuno", anche perché questi lavoratori erano sempre provenienti da queste fasce sociali, addirittura molti erano legati a soggetti della criminalità. Poi queste persone hanno capito. Io ho convinto i primi, circa venti, trenta persone, che hanno cominciato a fare il porta a porta, che hanno capito che anche per loro migliorava di molto la qualità del lavoro, perché anziché mettere le mani nei rifiuti indifferenziati e sporchi, andavano casa per casa, palazzo per palazzo a prendere i materiali differenziati. Anche loro man mano ci hanno creduto e da venti sono passati a trenta fino ad arrivare ai duecento che fanno la raccolta differenziata.

È stato difficile, ma ci sono situazioni che devono essere recuperate un po' alla volta. Come dicevo prima, la vita di una città è molto più lenta di quella di un uomo e anche se noi abbiamo impresso dei cambiamenti abbastanza rapidi e veloci, perché i cambiamenti si fanno con le opere, oltretutto con percorsi di tipo sociale legati al capitale umano, il tempo ci vuole e cinque anni sicuramente sono pochi, anche dieci per la verità sono pochi.

FRANCESCO KARRER. Faccio alcune considerazioni soprattutto pensando a chi sta alle mie spalle. La prima considerazione mi pare si possa riassumere con uno *slogan*, che mi viene alla luce di quanto è stato detto ultimamente dal Sindaco, anche su sollecitazione di quanto aveva chiesto e proposto Enrico Seta.

Lo *slogan* è questo: non è *smart* la *city*, se non è *smart* la *community*. Non mi metto a fare il rapporto *civitas-urbs*, lo dico con parole più attuali. Non lasciamoci troppo prendere dagli effetti di certe innovazioni, se contemporaneamente non riusciamo a rendere davvero *smart* la *community*, la società. È questo il punto di fondo, perché probabilmente la società cambia molto di più di quanto cambia il contenitore fisico. Noi oggi viviamo in contenitori fisici pensati per tutt'altre funzioni, invece svolgiamo nuove, altre e diversificate funzioni.

L'altra considerazione, pensando proprio a quello che spesso si sente nei *mass-media*, nei dibattiti, la voglio fare su questa questione di dire che quello che abbiamo ereditato è sbagliato. Le città sono sbagliate, il processo di industrializzazione è stato sbagliato, le produzioni sono state sbagliate, eccetera. Sì, è vero, ma col senno di poi, di molto poi. Io invece credo che tutto questo vada storicizzato, dobbiamo ricordarci da dove venivamo.

A me qualche giorno fa è capitato di fare un dibattito televisivo sulle Vele. Scusate, ma lì non c'era soltanto un problema di realizzare un segno architettonico, sicuramente eccessivo, sicuramente vi è stato un po' di egocentrismo o di narcisismo dell'architetto, del progettista, certamente, però c'era anche un grande problema di domanda abitativa. Se l'avessero risolta diversamente, probabilmente quello che oggi consideriamo male, il consumo di suolo sarebbe stato maggiore. Lì si era cercato un equilibrio sulle densità, c'era un approccio di tipo mono-funzionale e quello è stato un errore, certo, certo, ma quale base economica si sarebbe potuta creare? Noi abbiamo Secondigliano con 100 mila abitanti senza una base economica. Sono quartieri. Abbiamo identificato erroneamente i quartieri con le città.

Però da dove venivamo? Qual era il grado di povertà del Paese? Quali erano le esigenze del Paese? Certo, è sbagliato fare il cementificio a Lamezia Terme, ma dove l'avremmo fatto un cementificio? Dove c'è l'acqua, dove c'è la pianura, dove c'era anche un'occupazione a basso costo naturalmente e dove c'era bisogno di creare lavoro. Oggi, certo, diciamo che è sbagliato, però all'epoca non era sbagliato, anzi all'epoca era virtuoso, perché i fattori di localizzazione, le teorie della localizzazione portavano lì.

Per quanto riguarda la questione della monofunzionalità, essa è un errore, se non è accompagnata da una capacità di interdipendenza tra le funzioni e i luoghi dove sono dislocate le funzioni. La città metropolitana di cui tanto si parla che cos'è? È un sistema di poli interdipendenti ma specializzati, altrimenti, se non sono specializzati, non c'è integrazione.

Paradossalmente, certe cose che abbiamo considerato nel tempo erronee, poi non lo sono del tutto. Lo *zoning* non è del tutto un errore, perché comunque ha delle sue razionalità, è la risposta a certe ...

(Intervento fuori microfono)

FRANCESCO KARRER. Sì, ma ha corrisposto anche a un periodo economico e a un periodo sociale, certamente è sbagliato, è sbagliato soprattutto nella parte residenziale, perché è lì che ha creato le vere separazioni, i veri ghetti, quello è stato l'errore, perché lì andava realizzata la *mixité*, ma la *mixité* è un progetto, non è semplicemente l'accostamento, è un progetto complicato, molto complicato.

Vengo a due domande. Qual è la situazione della chiusura del ciclo dei rifiuti a Cosenza?

Seconda questione: questo grosso, lodevole, importantissimo sforzo che ha fatto il comune con buoni risultati, lo sappiamo (abbiamo adesso le immagini), di intervento di rigenerazione sulla proprietà pubblica, in che misura ha fatto da *start* per un'iniziativa privata? Perché eventualmente l'iniziativa privata non ha seguito lo stimolo? Spesso diciamo che prima si devono creare le condizioni e l'ambiente e "poi". Ebbene? C'è stato questo "poi"? E perché non c'è stato questo "poi", se non c'è stato, ovviamente. Grazie.

MARIO OCCHIUTO. Oggi guardiamo al passato, chiaramente lo facciamo con grande rispetto, ma anche con occhio critico. Nell'urbanistica contemporanea ormai – lo sappiamo – i processi di urbanizzazione sono stati superati, peraltro in termini negativi, nel senso che si potevano anche fare le zone monofunzionali, ma dovevano essere pezzi di città, cioè non dovevano esserci soltanto gli edifici che abbiamo visto e di cui abbiamo parlato, ma dovevano esserci anche altre funzioni, ogni quartiere avrebbe avuto bisogno di funzioni diverse, quelle commerciali, direzionali, di attrezzature e di servizi.

Per esempio a Cosenza abbiamo fatto il nuovo piano strutturale, che naturalmente prevede le quote di edilizia sociale all'interno di tutti i fabbricati, anche di quelli privati, che vengono a cedere una quota, ma questo favorisce i percorsi di inclusione. Oggi, peraltro, l'edilizia è in crisi. Negli anni Settanta, invece, c'era una grande possibilità di espansione urbana legata a processi di sviluppo del territorio, era forse più facile, anziché fare zone monofunzionali, localizzare queste persone in quota parte in quartie-

ri in cui andare a mettere tutte le altre funzioni, non edifici identici, ripetuti, lo stesso edificio che si ripete per cinquanta volte. Un mix di funzioni anche per tipologie sarebbe stato assolutamente necessario, avrebbe creato ciò che oggi nelle città purtroppo dobbiamo andare a ricostruire.

Nello stesso periodo, però, si registrano anche esempi virtuosi. Faccio un esempio diretto: a Cosenza abbiamo creato questi quartieri che certamente oggi non hanno requisiti di vivibilità, sono lotti, il primo lotto, il secondo lotto, il terzo lotto, tutti identici; a Rende, invece, che si trova accanto Cosenza, all'epoca c'erano degli amministratori devo dire illuminati (lo dico da urbanistica), che hanno creato dei quartieri popolari in un'area verde, dando luogo ad un quartiere perfettamente integrato nella città, dove ci sono altri edifici commerciali, edifici residenziali, molto verde, sono edifici piccoli. Erano gli stessi anni, erano gli anni Settanta e Ottanta eppure a Cosenza ...

(Intervento fuori microfono)

MARIO OCCHIUTO. Voglio dire che il discorso non era solo il segno architettonico. A Rende c'era Cecchino Principe, che era un agronomo, poi c'è stato il figlio Sandro. Quell'esempio virtuoso di amministrazione è durata per 63 anni, perché evidentemente la qualità dei servizi è stata elevata. In ogni caso, erano periodi in cui l'urbanistica era quella, quindi era difficile discostarsi da quel modello.

Per quanto riguarda le domande, qual è la chiusura? Noi siamo al 60 per cento per quanto riguarda la raccolta differenziata con il porta a porta. Abbiamo aperto un'isola ecologica a supporto della differenziata. Il CONAI ritira la frazione secca e la frazione umida viene indicata dalla regione. Ci sono dei siti di compostaggio dove portiamo la frazione umida, mentre la parte residuale, che adesso è ancora alta, perché possiamo anche aspirare a fare meglio del 60 per cento, adesso con il nuovo bando che stiamo per mandare in gara, abbiamo creato tutta una serie di presupposti, compresa un'area di impianto di selezione dei prodotti secchi, che serve a valorizzare ulteriormente il prodotto secco e aumentare la percentuale, e piccoli siti di compostaggio, dove trattare i materiali organici. La parte residua e differenziata dovuta agli abbandoni viene portata nelle discariche regionali per lo smaltimento, ma mentre noi produciamo il 40 per cento tra residuo e indifferenziata, gli altri producono il 90, quindi noi abbiamo un risparmio enorme già soltanto sulla tassa di smaltimento, se prima spendevamo 3,5 milioni di euro all'anno, oggi spendiamo 1,5 milioni di euro, perché paghiamo il conferimento in discarica a tonnellata molto di meno, in quanto conferiamo meno rifiuti indifferenziati, senza contare che ci pagano la parte dei rifiuti differenziata.

Per quanto riguarda la rigenerazione del centro storico, come dicevo prima, per decenni sono state poste in essere quelle che io definisco politiche attive di abbandono e degrado, nel senso che noi abbiamo avuto due piani regolatori che erano due piani di espansione legati a quegli anni, adesso non voglio fare critiche rispetto al passato, ci mancherebbe altro, forse se ci fossi stato io avrei fatto anche peggio, però certamente oggi posso dire che quelle non erano politiche giuste. Ci sono stati due piani di espansione della città a macchia d'olio con l'abbandono del centro storico verso i quartieri periferici, con nuovi centri attrattori quali per esempio l'università di Rende, che poteva essere collocata nel centro storico e oggi avremmo avuto un centro storico recuperato in pieno, come in tante città italiane, da Siena a Perugia a Urbino. Ci sono città universitarie con il centro storico e chiaramente chi ha una casa nel centro storico avrebbe recuperato quella casa, perché avrebbe potuto venderla, avrebbe potuto vendere anche i piani commerciali, affittarli a studenti e docenti, cosa che non è avvenuta. È stata un'altra scelta. Ecco perché io dico che le scelte si pagano negli anni. Abbiamo fatto una scelta che ha creato questa "città territorio" che ha dei punti negativi e alcuni punti positivi.

Sono stati decenni di politiche attive per l'abbandono, non possiamo pensare che in quattro o cinque anni possiamo invertire gli effetti di queste politiche, se gli abitanti sono quelli, non è che da Rende li riportiamo nel centro storico. Che cosa abbiamo fatto? Abbiamo fatto tante cose, abbiamo recuperato tutti gli immobili storici e accanto a quegli immobili adesso le cose vanno meglio. Per esempio attorno al castello, dove prima i ragazzi andavano a drogarsi, oggi non ci sono più quei fenomeni di degrado cui assistevamo in passato.

Alcuni cittadini stanno recuperando le case, ma questi sono percorsi lenti. Nel centro storico abbiamo creato una zona franca, ossia uno sgravio di tasse per attività commerciali o per chi voglia apri-

re nuove attività. Abbiamo creato degli eventi in base a quel processo di gentilizzazione di cui si diceva, abbiamo creato queste residenze di artisti.

Il processo di gentilizzazione è un processo per cui si organizzano degli eventi in un'area degradata per renderla più *trendy*, per aumentarne il valore, in modo tale che ci sia una sorta di stimolo dei privati a recuperare. Ripeto: sono processi lenti. Teniamo conto che il centro storico di Cosenza è molto complesso, perché si trova su una collina, presenta problemi di accessibilità, laddove oggi i cittadini sono abituati a case molto più confortevoli, dove si arriva con l'auto nel garage. Abbiamo un progetto per l'accessibilità nel centro storico. Teniamo conto che la maggior parte dei fabbricati fu realizzata con materiale povero di risulta dei fiumi, quindi c'è un problema di consolidamento statico. Le proprietà sono frammentate, molti proprietari sono andati all'estero. Io ho fatto molte ordinanze di messa in sicurezza a danno dei proprietari, ci sono anche dei procedimenti giudiziari, perché? Perché ovviamente noi abbiamo recuperato immobili pubblici, ma se crollano le case private, possiamo fare ben poco. Molti dicono che il centro storico crolla, ma crollano le case private. Quindi, è obbligo dei proprietari metterle in sicurezza, non si può intervenire con risorse pubbliche sugli edifici privati. Sono procedure complesse, solo per il centro storico di Cosenza occorrerebbe il bilancio dello Stato italiano di un anno, se volessimo recuperarlo con risorse pubbliche. Mentre abbiamo decenni alle spalle di politiche attive di abbandono, noi stiamo facendo politiche attive di recupero e di riqualificazione anche di questi pezzi di città, cercando di non portare altri pezzi fuori, come qualcuno adesso sta tentando di fare con l'ospedale, perché se si portano gli attrattori e i centri d'interesse fuori è chiaro che diventa fisiologico anche l'abbandono.

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Grazie al sindaco di Cosenza.

(*Applausi*)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. A questo punto, pregherei il Presidente di prendere posto. So che il sottosegretario Rughetti è in linea, è così? Perfetto.

Angelo, noi ti sentiamo, ti ringraziamo molto per avere accondisceso a questa scorciatoia dopo il disastro meteorologico di ieri.

(*Interventi fuori microfono*)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Ora aspettiamo la tua lezione, dopodiché ci saranno le domande da parte dei giovani amministratori che sono qui presenti. Si tratta di amministratori con meno di 35 anni, provenienti da tutte le regioni italiane. Questo è l'ottavo anno in cui facciamo questa scuola di politiche pubbliche, sostenuti dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta, a cui siamo molto grati. Mettere insieme tanti giovani amministratori è un'esperienza unica in Italia. Il lavoro che facciamo è reso possibile anche da ANCI Giovani che in questa fase ci aiuta nel rapporto con i giovani amministratori.

Prego, Presidente Rosset, a lei la parola.

ANDREA ROSSET, Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta. Buongiorno, sottosegretario Rughetti, sono il presidente del Consiglio regionale.

Sono onorato di portarle il saluto e la ringrazio per questa sua disponibilità, nonostante i suoi innumerevoli impegni istituzionali e dopo le perizie di ieri, a partecipare a quest'incontro con questi giovani, che per noi sono il futuro dell'amministrazione. La ringraziamo ancora in attesa di poterla incontrare personalmente.

Mi dicono che non ero inquadrato, ma poco importa, la ringrazio comunque. Prego.

Teleconferenza Skype

ANDREA ROSSET, Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta. Grazie, signor Sottosegretario. Adesso chiederei ai ragazzi se hanno delle domande da porre. Se hanno delle domande, credo debbano avvicinarsi. Prego.

GIAMPIERO ALBERTI, consigliere comunale di Camporosso e vice presidente della Comunità del Parco Alpi Liguri. Buonasera, signor Sottosegretario, sono Giampiero Alberti, consigliere comunale del comune di Camporosso in provincia di Imperia, Liguria, nonché vice presidente della Comunità del Parco delle Alpi Liguri.

In questi giorni di Scuola per la Democrazia stiamo ragionando delle responsabilità degli amministratori e ci stiamo rendendo conto che oggi fare l'amministratore comunale comporta un impegno e un carico di responsabilità notevoli. In particolar modo perché emerge dalla discussione che sono numerosi gli enti, soprattutto medio-piccoli, dove i sindaci soprattutto, ma gli amministratori in generale devono svolgere anche attività di governo burocratico dell'ente, diventando responsabili dei settori scoperti, perché non è possibile assumere dipendenti qualificati in quel determinato settore; dove non è possibile effettuare la rotazione dei dipendenti, ma è necessario prendere quello c'è per potere fare andare avanti la macchina.

Allo stato attuale, quali sono le prospettive che il Governo vuole offrire agli amministratori comunali e ai sindaci per sbloccare questa situazione di *impasse* e di sempre maggiori difficoltà nella gestione dell'attività ordinaria? Perché c'è carenza nelle strutture ed è comunque difficile riuscire a coordinarsi con altri enti e fare in modo che ci possa essere un interscambio. Come diceva, le mobilità sono bloccate e quando magari vi è la disponibilità di un dipendente, gli viene negato il nullaosta a farlo venire a lavorare nell'ente. Insomma, una serie di difficoltà di questo tipo.

Teleconferenza Skype

GIUSEPPE CUTANO, consigliere comunale di Cogne. Buonasera, sono Giuseppe Cutano, consigliere comunale del comune di Cogne in Valle d'Aosta.

Ritorno sui temi che ha trattato poc'anzi il collega della Liguria, sempre sui piccoli comuni che – lo ha detto anche lei – sono circa il 70 per cento dei comuni italiani. Alcune ottimizzazioni sono sicuramente importanti, così come questa riforma prevede. Io sono amministratore solo da un anno, però mi pongo una domanda. Poiché stiamo iniziando a fare queste convenzioni con i comuni vicini, nel nostro caso il comune più vicino si trova a circa 20 chilometri dal nostro, ci troviamo a 1500 metri di altitudine e spesso ci capita di restare isolati, come più volte è successo, a causa di grandi nevicate o eventi idrogeologici. Mi chiedo, dicevo, se in un comune come il nostro – penso di parlare a nome di tanti altri comuni italiani, perché sappiamo che Alpi e Appennini, da nord a sud, fanno sì che realtà come la mia siano comuni a tutto il Paese – queste condivisioni di servizi, questo delocalizzare alcune funzioni non faccia sì che si perda un po' in termini di presidio del territorio e che al cittadino manchi il riferimento diretto. Infatti, come sappiamo, nelle piccole realtà, i consiglieri comunali, il sindaco e tutti i membri dell'amministrazione sono a contatto diretto tutti i giorni con le persone, con un contatto diverso rispetto a quello che ci può essere nelle realtà più grandi. Non vorremmo che questa tendenza a spostare le competenze, a unirle per realtà come il mio comune – io parlo per il mio caso, ma come dicevo prima sono molte le realtà come la mia – ci faccia correre il rischio di perdere quel principio di sussidiarietà che prevede la Costituzione.

La mia domanda è se, nell'ambito di un'analisi costi/benefici, realmente abbiamo risparmiato. Perché ad esempio il mio segretario deve farsi ogni giorno 20 chilometri per condividere con un altro comune la funzione; il cittadino magari deve andare nell'altro comune per ottenere un servizio. Mi chiedo, in un bilancio globale, se realmente si ottenga un risparmio, perché nella realtà non ci sono solo il bianco e il nero, ci sono molte sfumature. Questa è più che altro una riflessione che si aggiunge a quanto è stato detto finora.

Teleconferenza Skype

MARCO CAPPELLETTI, vicesindaco di Lentate sul Seveso. Buonasera, sono Marco Cappelletti, vicesindaco del comune di Lentate sul Seveso in provincia di Monza e Brianza. Vorrei sottoporre al Sottosegretario due questioni.

La prima parte dal caso specifico del mio comune, dove ci sono ancora alcuni funzionari che scrivono a mano le delibere e le determine, le passano alle segretarie per batterle a macchina (si dice così), le quali, dopo averle scritte al *computer*, le stampano, le rimandano al funzionario per correggerle a mano, che le rimanda alle segretarie. Nonostante tutti gli incentivi, questi funzionari fanno parte di quell'età media dei 54 anni di cui diceva lei. Da qualche mese, in comune abbiamo una leva civica di 26 anni che sta letteralmente scompigliando il modo di lavorare, perché è una persona *smart*, una persona che utilizza le nuove tecnologie, che ha un sistema di gestire le relazioni completamente diverso e che sta letteralmente, come dicevo, scompigliando il modo di fare. Detto in parole povere, impiega molto meno tempo per fare le stesse cose. Questa persona è una leva civica, non avrà futuro nella Pubblica Amministrazione, perché non sono previsti bandi, non sono previste assunzioni.

Sono molto contento della relazione che lei ha fatto, perché sto seguendo il tema della Pubblica Amministrazione da alcuni anni e mi rendo conto che effettivamente sono giunte in porto moltissime delle innovazioni che erano state anticipate alcuni anni fa, però penso che a questa innovazione del sistema debba corrispondere anche una politica di svecchiamento dei dipendenti pubblici. Bene il concorso per 300 funzionari nelle Soprintendenze, mi auguro che 300 giovani entrino come ossigeno in quegli uffici.

La prima domanda è se sia in previsione nelle future annualità un piano di nuove assunzioni all'interno della Pubblica Amministrazione di un certo tipo.

La seconda questione si pone perché dalla sua relazione è emerso poco, per questo le chiederei un approfondimento, il tema del merito, il merito nella Pubblica Amministrazione. Noi abbiamo una Pubblica Amministrazione che non è assolutamente meritocratica. I sistemi attualmente vigenti di valutazione, secondo me, non sono efficaci. Lei ha detto che giustamente è stato riconosciuto da quest'anno l'aumento salariale che era bloccato da ormai tantissimi anni. In alcuni enti, però, l'anzianità è stato il criterio seguito per dare l'aumento, preferendolo al merito. Questi sono chiaramente accordi sindacali che vengono sottoscritti caso per caso, però sul tema del merito vorrei capire se la riforma incide in maniera sostanziale. Grazie.

Teleconferenza Skype

ANDREA ROSSET, Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta. Signor Sottosegretario, prima di dare spazio ad altre domande, colgo l'occasione per ringraziarla ancora una volta per il suo contributo in quest'occasione. Spero di poterle rinnovare l'invito per incontrarla e, visto che ho un ulteriore altro impegno, la saluto e la ringrazio per la sua disponibilità.

Teleconferenza Skype

(Applausi)

FRANCO CAMPITELLI, sindaco di Canzano. Buonasera, dottor Rughetti. Sono Franco Campitelli, sindaco di Canzano, un comune di duemila abitanti della provincia di Teramo.

Ascoltavo con interesse le parole che ha detto con riferimento alle unioni dei comuni e ai piccoli comuni. Noi siamo dei sindaci, come ha detto il consigliere della Val d'Aosta, di comuni che stanno attraversando un periodo difficile. Come è stato già detto, ci sono stati molti pensionamenti, c'è stato il blocco del *turn-over* dovuto sia ai soprannumerari della provincia sia ad altre situazioni impellenti.

Noi facciamo parte di un'unione di sette comuni di 22 mila abitanti. Secondo il mio punto di vista, non siamo noi piccoli comuni il problema dell'Italia, perché con queste riforme che vogliono accorpa-

re, che vogliono togliere i dipendenti, che vogliono accorpate le funzioni, sembra che il problema dell'Italia siano i piccoli comuni. I cittadini, invece, si aspettano che gli amministratori e gli uffici siano loro vicini, perché se si fa l'errore – glielo dico come suggerimento, perché noi siamo lì per servire lo Stato – di far capire al cittadino che l'ufficio o il comune è lontano, lo Stato avrà dei problemi.

Noi siamo sette comuni (ogni comune conta circa 2500 abitanti), distanti circa 30 o 40 chilometri l'uno dall'altro, quindi anche volendo fare queste fusioni dei servizi, ci sarebbero dei grossi problemi sia dal punto di vista logistico sia dal punto di vista fisico, perché è vero, come diceva lei, che esiste *internet*, ma il problema è vedere dove arriva *internet*, perché in alcuni casi da noi ci sono anche questi problemi, molti dipendenti e molti cittadini non sanno utilizzarlo.

Pertanto, spostare fisicamente l'ufficio dal comune al comune che dista venti, trenta minuti diventa difficile. Noi l'abbiamo fatto, per esempio, con la polizia locale. Abbiamo provato ad accorpate il servizio. Prima c'era un vigile per ogni comune, oggi ci sono sette vigili per sette comuni, che però hanno una sede unica in un comune lontano. Il cittadino viene da noi e ci dice che non c'è più il servizio del vigile, dice che non c'è più il vigile a Canzano. Questo che cosa significa? Significa non solo che il cittadino dice che, pagando le tasse, esige il servizio, e noi cerchiamo di spiegargli nel miglior modo possibile che non è proprio così, però effettivamente, se allontaniamo il comune dal cittadino, il problema sarà grande.

Noi sindaci dei piccoli comuni siamo in grado, secondo me, di trovare il modo migliore per fare le convenzioni, per cercare di ottimizzare il servizio, anche in base ai territori che amministrano, quindi suggerirei allo Stato di lasciarci la libertà di lavorare e di cercare di fare i servizi nel miglior modo possibile, cioè non ci obbligate. Noi adesso abbiamo una scadenza: entro il 31 dicembre abbiamo l'obbligo di fare tutti i servizi associati nell'unione dei comuni. La domanda è: si prorogherà oppure ci sarà ancora quest'obbligo impellente? Lo chiedo perché nel momento in cui non riusciremo a farlo, saremo commissariati. Ma noi non lo facciamo non perché non c'è la volontà di farlo o di lasciare il campanile, ma perché non c'è proprio la possibilità fisica di farlo.

Un altro problema è che ogni comune ha pochissimi dipendenti, se l'unione deve essere composta dai dipendenti dei singoli comuni, succederà che i dipendenti difficilmente ci andranno a lavorare, ma questo problema è superabile, ma sarebbe un nuovo ente, superiore ai comuni, in cui dovranno andare i nostri dipendenti che non lavoreranno più nei nostri comuni, quindi rischiamo di perdere il servizio nel nostro comune e di non dare il servizio all'unione dei comuni. Noi abbiamo questo problema perché oggi nella nostra unione di comuni manca il segretario e il responsabile finanziario. Il segretario ci va praticamente gratuitamente (deve fare il segretario per altri comuni e per l'unione), ma il responsabile finanziario non si trova, perché nessuno vuole prendersi un'ulteriore responsabilità per 22 mila abitanti.

Secondo me, bisognerebbe fare come ha detto l'ANCI: individuare degli ambiti territoriali omogenee in cui questo discorso di condivisione, di convenzione tra comuni si possa fare. Questo va bene, ma non obbligateci, perché ogni 31 dicembre stiamo ad aspettare. Il prefetto l'anno scorso ci ha convocato e le parole che sto dicendo in questa sede oggi a lei le ho detto anche al prefetto di Teramo: voi non ci potete obbligare paventandoci il commissariamento. A questo punto, commissariateci, ma come farete una volta che ci avrete commissariato?

Noi dobbiamo dare delle risposte ai cittadini, però vogliamo che lo Stato ci dia una mano nel dare queste risposte, perché, ripeto, il cittadino viene da noi e noi cerchiamo di fargli capire che lo Stato c'è, però lo Stato ci deve stare vicini nel farglielo capire. È questo il discorso che ho cercato di farle in questo mio intervento.

Teleconferenza Skype

FRANCO CAMPITELLI, sindaco di Canzano. Va bene, ma in ogni caso cercate di rivedere quell'obbligo che scade entro il 31 dicembre, giusto per farci capire come va.

Teleconferenza Skype

FRANCO CAMPITELLI, sindaco di Canzano. Va bene, allora ci commissarieranno.

(Applausi)

CHIARA BOSONIN, consigliere comunale di Pont-Saint-Martin. Buenasera, dottor Rughetti e grazie per il suo intervento. Sono Chiara Bosonin, consigliere comunale del comune di Pont-Saint-Martin qui in Valle d'Aosta.

Nella sua presentazione lei ha annoverato tra gli obiettivi fondamentali del processo di riforma avviato obiettivi non soltanto di semplificazione ma anche di standardizzazione dei processi, volti tra l'altro a uniformare definizioni e procedimenti. In quale misura e in che modo lei pensa che questi obiettivi possano conciliarsi con la legislazione e le disposizioni attuative vigenti nelle materie in particolare di competenza esclusiva delle regioni?

Teleconferenza Skype

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Sottosegretario Rughetti, sono Palanza, il vicepresidente di *italiadecide*. La saluto io perché sia il Presidente Violante sia il Presidente Rosset si sono dovuti allontanare per alcuni momenti.

La saluto insieme a tutti i ragazzi e la ringrazio per il contributo molto dettagliato e preciso che ci ha dato. Noi speriamo di elaborare un documento in particolare sul tema della responsabilità degli amministratori locali, quale esito dei lavori di questa nostra conferenza, e di sottoporlo al Governo, quindi speriamo di riprendere questo discorso con lei.

Teleconferenza Skype

(Applausi)

ALESSANDRO PALANZA, Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*. Grazie. Adesso facciamo una pausa, direi che ci possiamo rivedere alle ore 17.50 divisi in gruppi di lavoro.

Prima, però, vorrei parlare un momento con i sei portavoce subito a proposito delle domande da fare al ministro Alfano, quindi se i sei portavoce vengono da questa parte, tutti gli altri alle ore 17,50 si possono recare direttamente nelle rispettive sedi di gruppo già collaudate ieri.

(Sospensione dei lavori)

INTERVENTO: Per completare i ragionamenti, vediamo se ci sono da parte vostra degli spunti, in modo tale che i vostri due rappresentanti interpretino al meglio e più compiutamente le questioni che sono emerse, che vi intrigano, che vi preoccupano e che quindi domani potranno essere espresse al ministro Alfano.

Inoltre, vediamo se ci sono questioni rimaste in sospeso nella giornata di oggi. Per esempio, l'intervento del sindaco di Cosenza è stato molto ampio e centrato, come avete visto, sulla dimensione fisica della città, per quanto in vari passaggi abbia cercato di affrontare anche gli aspetti della società, tanto è vero che io ho fatto quella domanda proprio per portarlo a ragionare di più sulla città non fisica rispetto alla città fisica, che invece, essendo un architetto, lo aveva occupato e lo occupa di più. Il sindaco Occhiuto ha certamente lavorato molto sul contenitore città e sui vari contenitori che esistono all'interno della città, con risultati discreti, sicuramente discreti. Certamente nella regione Calabria – poi non so comparativamente rispetto ad altre regioni – si pone come una situazione eccezionale, anche dal punto di vista dell'utilizzo delle risorse comunitarie. Loro hanno puntato molto su questo e lo hanno fatto abbastanza bene. Del resto il loro è uno dei primi comuni che si sono trovati ad utilizzare il famoso programma comunitario Urban 1, perché poi ce ne fu un secondo.

Dopodiché, l'Unione europea non intervenne più attraverso questa formula. Infatti, come sapete, in materia di politiche urbane l'Unione europea ha competenze indirette, non ha competenze dirette. Però interviene indirettamente, perché interviene dal lato dell'ambiente e dal lato di altre politiche che hanno una faccia fisica, quindi alla fine in un certo senso diventano politiche urbane.

Urban, invece, fu proprio un intervento mirato, però paradossalmente recentemente il Consiglio europeo ha censurato il piano regolatore della città di Valencia. Vi è stata un'azione all'interno del Parlamento per cui Valencia è stata censurata per un eccessivo uso della risorsa costa. Era un periodo nel quale la Spagna stava particolarmente male dal punto di vista economico, quindi, piuttosto che difenderle, quasi vendeva le fasce costiere.

Come vedete, quindi, anche se non abbiamo delegato, non abbiamo trasferito questo potere in materia di politiche urbane all'Unione europea, tuttavia in modo diretto o in modo indiretto, essa se ne occupa. Probabilmente, peraltro, se ne occuperà molto di più proprio alla fine del periodo di programmazione al quale faceva riferimento il sindaco Occhiuto, perché, come sapete, questa politica dei fondi dovrebbe terminare proprio con questo periodo di programmazione. Il 2022, quindi, dovrebbe segnare lo stop a questo tipo di azione, perché ne vengano proposte altre. È molto importante, pertanto, che questo periodo di programmazione venga usato al massimo, altrimenti nel 2022 non ci sarà la possibilità, come vi è stata nelle programmazioni precedenti, di rifinanziare i progetti non realizzati nel periodo di programmazione specifico, ovviamente utilizzando risorse che si sarebbero potute utilizzare pienamente per il programma corrente.

Infatti, noi adesso dovremmo riprogrammare ciò che non è stato realizzato nel periodo fino al dicembre 2015, quindi nei due anni precedenti, ossia nel 2013, ed evidentemente le risorse con le quali si copre quel programma sono del periodo di programmazione corrente. Pertanto, corriamo il rischio che si vada addirittura fuori.

Dovete sapere, infatti, che i fondi comunitari non prevedono la possibilità di essere impiegati per la progettazione, nel senso che la progettazione delle opere va fatta indipendentemente, perché i fondi europei finanziano soltanto le opere. Adesso, per esempio, con il Codice dei Contratti che obbliga alla trasformazione dei progetti esecutivi in progetti preliminari, come diceva il sindaco Occhiuto, laddove normalmente dovrebbero essere i progetti del livello definitivo ad andare all'appalto integrato, adesso, dicevo, con l'obbligo di portarli ancora a livello di progetti esecutivi, si pone il problema di chi finanzia questo ulteriore passaggio. Infatti, in molti casi si tratta di trovare risorse di cui non si dispone.

A tal proposito vi è stata un'interpellanza parlamentare alla quale il sottosegretario De Caro ha risposto proprio nei giorni scorsi, nel corso di questa settimana, dicendo in modo molto accademico che ci sono le risorse del fondo di rotazione della Cassa Depositi e Prestiti, che è come dire: "Finora abbiamo scherzato".

Ecco, questo per esempio è uno spunto che sicuramente andrebbe sviluppato, perché questo problema è rilevante. Anche se oggi noi progettiamo, ammesso che siamo capaci di trovare le risorse, abbiamo tutti progetti esecutivi, andiamo all'appalto con il progetto esecutivo, ma quando avremo i lavori? Passerà un anno o un anno e mezzo. Tra l'altro questo periodo è molto delicato, perché questo lungo periodo di attesa di stare sui cantieri, assieme ad alcune norme relative alla questione dei subappalti, che il Codice ha profondamente modificato, e la questione dei fatturati, il sistema imprenditoriale italiano del settore edilizio e della filiera nel suo complesso rischia grossissimo.

Si tratta di un problema molto delicato, perché indubbiamente il Codice dei Contratti implicitamente disegna una politica industriale, ma non in modo esplicito, lo fa attraverso regole amministrative. Ci avrà azzeccato? Perché non è stata fatta una valutazione di impatto in questo senso. Quali saranno gli effetti di questo nuovo quadro normativo sul sistema produttivo? È un problema molto, molto delicato, in questa situazione di carenza di finanziamenti, con l'obbligo di individuare i famosi subcontraenti immediatamente nel momento in cui si presenta l'offerta, quindi con una riduzione degli spazi di autonomia dell'impresa, con il progetto esecutivo che praticamente centralizza il ruolo della stazione appaltante rispetto alla capacità del costruttore di inventare. Basti pensare che Nervi, il grande progettista italiano, sosteneva che la separazione tra progetto e costruzione è uno degli errori fondamentali che si

possano fare, perché l'innovazione spesso si trova sul lato della costruzione, sull'innovazione del prodotto, si trova nella capacità di individuare nuovi prodotti, di montare e di applicare nuovi prodotti.

Senonché, oggi per legge abbiamo creato la separazione, che peraltro viene messa molto in discussione dalle nuove tecniche di progettazione, in quanto le nuove tecniche di progettazione basate sulle piattaforme informatiche del *building information modeling*, la cui sigla magica è BIM (un altro acronimo), prevedono proprio la continuità tra progetto, anzi addirittura tra l'*avant projet*, il *conceptual*, e la gestione dell'opera una volta realizzata, perché è una macchina che presiede tutto il processo.

Noi, invece, introduciamo tale separazione per legge necessariamente, come avete sentito ieri dalla dottoressa De Martino, la quale è partita con l'identificazione tra appalti e corruzione. Pertanto, abbiamo introdotto nel nostro ordinamento questa separatezza, che però è confliggente con le tecniche di progettazione più avanzate, che peraltro lo stesso Codice sollecita. È questo il paradosso: il Codice le sollecita, però nello stesso tempo ne determina la difficoltà applicativa.

Sono problemi che tutti avete quando vi trovate a gestire un appalto. Ripeto: adesso tutti gli appalti vanno fatti sul progetto esecutivo, al quale si applica – ne abbiamo parlato ieri ampiamente – il criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, quindi il confronto tra un merito tecnico e il prezzo.

Ieri, sempre sulla linea della patologia, si diceva che succederà, come peraltro sta succedendo, che per ridurre l'incidenza del peso che nella valutazione ha il prezzo, si esalta molto il peso del merito tecnico. In un certo senso questo sarebbe astrattamente virtuoso, perché sarebbe la risposta all'esigenza della qualità della progettazione. Non a caso, prima il sottosegretario Rughetti ha detto che non sappiamo progettare. L'abbiamo sentito, vero? Sarebbe, quindi, un incentivo a una migliore progettazione, perché viene apprezzata di più la qualità della progettazione rispetto al prezzo offerto al tempo in cui si elabora tutto il prodotto, sia che sia un servizio, sia che sia un'opera, senza problemi di incentivazione, il che è già un paradosso, perché se voglio un'opera in tempi più rapidi, devo necessariamente dare un premio di anticipazione a chi la realizza.

Il Sottosegretario ha affrontato questo tema dal lato della patologia, io invece vi dico che la patologia diventerà un'altra: le commissioni di gara per non essere accusate di aver fatto valutazioni sperequate sul merito, anche perché su un progetto esecutivo individuare le differenze dal lotto dell'offerta di realizzazione dell'opera è molto complicato, perché se il progetto esecutivo è fatto bene, vi è descritto anche il modo in cui si deve girare la vite. È tutto iperdefinito, quindi l'apporto che può venire dal costruttore è un apporto molto difficilmente apprezzabile dalla commissione di gara. Io stesso ho recentemente presieduto una commissione di gara per un tratto autostradale dove c'era questa difficoltà incredibile, perché il bando dà dei termini molto rigorosi e la proposta migliorativa non deve incorre nell'esigenza di una variante, quindi deve stare all'interno di un *range* molto stretto. Il rischio di una variante si corre anche se si usa una tecnologia rispetto un'altra, perché magari si deve ridepositarlo al Genio Civile il progetto per le verifiche connesse al cemento armato, alle questioni sismiche, eccetera. Potrebbe, quindi, esservi una variante implicita, semplicemente perché lo riporto, necessariamente perché lo modifico, al Genio Civile. Capite? È un rischio non solo la variante urbanistica, la variante paesaggistica, ambientale, eccetera, perché nel frattempo quell'opera è stata assoggettata a VIA, alla Valutazione di Impatto Ambientale, e su quell'opera sono state definite caratteristiche e prescrizioni anche da quel punto di vista, quindi un'eventuale variazione potrebbe determinare la necessità di innescare il processo di valutazione.

Insomma, potete capire che sono problemi molto complicati, quindi le commissioni di gara potrebbero essere portate a tenere molto vicina la valutazione del merito tecnico, in modo tale che sia di nuovo il prezzo a fare la differenza. Sostanzialmente, quindi, ritorniamo di nuovo al prezzo più basso, tanto deprecato, che peraltro, come ieri è stato ricordato dalla stessa dottoressa De Martino, qualche anno fa era considerato virtuoso.

In realtà bisognerebbe essere più seri, meno faziosi, più sereni e chiedersi perché, se devo comprare una fornitura, non può andare bene il prezzo più basso. Se ho un bel progetto e devo comprare una certa quantità di tubazioni perché devo fare una condotta idrica, una fognatura, eccetera, perché non può andare bene l'offerta al massimo ribasso? Come vedete, in realtà dipende tutto dalla natura dell'oggetto.

Ecco, sono argomenti che certamente non trovano come centrale la posizione del Ministro, però sicuramente quella Governo nel suo complesso.

Ieri sera guardavo in televisione la rassegna stampa di oggi e – mi è sfuggito il titolo del giornale, ma non mi è sfuggito l'argomento – il governatore della Puglia accusava il nuovo Codice dei Contratti per il blocco delle opere. Pertanto, oramai questa questione non è più soltanto dei produttori, ma sta diventando anche di alcune parti politiche.

È un problema sicuramente centrale del Governo, rispetto al quale vi è una certa tendenza a dire: “Siamo convinti che l'appalto integrato era così male?”. Peraltro, l'appalto integrato si può correggere, perché nessuno vieta che nell'appalto integrato il progettista non sia pagato dall'impresa ma dalla stazione appaltante, però l'impresa deve essere sia coinvolta nel progetto costruttivo, in modo che ci sia una responsabilità anche da questo punto di vista, in modo tale che il famoso tema delle varianti e delle questioni che ne conseguono siano ridotti.

È migliorabile, è stata una questione molto ideologica, molto a favore dei progettisti rispetto ai costruttori, è stato un momento politico-culturale che abbiamo vissuto in questi due anni in cui questo Codice è stato oggetto di discussione, però nello stesso Codice vi è l'*escamotage* che l'appalto integrato, che si dice sia stato cancellato, in realtà non è stato cancellato, perché per le opere al di sotto di una certa cifra è ancora possibile. Potrebbe addirittura determinarsi la circostanza per cui le stazioni appaltanti riducano la previsione di costo per potere utilizzare quella procedura, quindi un *escamotage*. Perché la cosa è molto articolata, molto sofisticata e non ci sono soluzioni *tranchant*.

In realtà, bisognerebbe essere molto responsabili, per tornare al tema del nostro incontro di questi giorni, nel decidere quali procedura adottare, perché, vedete, le procedure in sé sono neutre, non è che l'appalto concorso è cattivo e il concorso di progettazione è buono. Il problema è come vengono usati, quindi con molta serenità. Purtroppo, invece, ideologicamente si tende a dire che ci sono procedure cattive e procedure buone, salvo magari dopo cinque o sei anni invertire il ragionamento. Infatti, dall'Ottocento ad oggi è stato tutto un continuo cambiamento di posizione: una volta è buona questa, una volta è buona quella. La verità è che le procedure sono neutre o perlomeno sostanzialmente neutre, dipende da come le utilizziamo e da quando le utilizziamo. Per esempio, ci possono benissimo essere percorsi di procedure miste. Si tratta di essere capaci di utilizzarle e di prendere il meglio in astratto delle varie procedure e di metterle insieme. Ma la difficoltà è tale che si preferisce farne una sola, che magari non è quella più appropriata al caso di specie.

Anche questo potrebbe essere un tema interessante, perché, ripeto, è di grandissima attualità e incide proprio sulla disponibilità di risorse dei comuni. Prego.

(Intervento fuori microfono)

MARIO GUARENTE, consigliere comunale Potenza. ... questa impresa mi ha fatto un preventivo di 25 mila euro. Ho portato questo preventivo in commissione, al RUP e, morale della favola, abbiamo comunque speso 100 mila euro per fare un giardinetto. Peraltro, rispetto al preventivo che aveva fatto l'altra impresa, che prevedeva anche l'inserimento di panchine nuove, il progetto del RUP (il progetto è stato fatto in *house* nel comune) prevede la riqualificazione di quelle esistenti e la sostituzione di quelle due o tre mancanti.

Ecco, siccome sono straconvinto che sia stato commesso un errore e siccome – detto con estrema franchezza – non mi fido nella maniera più assoluta del lavoro svolto da questo tecnico, quali sono i poteri di cui dispongo per poter dimostrare che è stato posto in essere uno sperpero di denaro pubblico, probabilmente anche perché il progettista guadagnerà in relazione all'importo dei lavori?

Io, come amministratore ...

INTERVENTO: un progettista interno, con l'ex 2 per cento, che oggi non hanno più, ce l'hanno solo sulla progettazione, prima c'era anche l'incentivo sulla progettazione ...

MARIO GUARENTE, consigliere comunale Potenza. Se oggi volessi dimostrare che questo ingegnere del comune, secondo me, ha commesso un errore, che con quei soldi potevamo fare quattro giardinetti anziché uno solo, quali sono gli strumenti di cui dispongo? Ho citato l'esempio di questo giardinetto, ma potrei parlare anche di opere più grandi che sono state realizzate, anche da 500 o 600 mila euro.

INTERVENTO: Ma come è avvenuto l'affidamento? L'ingegnere come ha fatto l'affidamento dei lavori di 100 mila euro?

MARIO GUARENTE, consigliere comunale Potenza. È stata fatta un'unica gara per tutte le aree verdi su cui erano stati appostati questi fondi ...

INTERVENTO: Quindi alla base c'era un progetto economico di 100 mila euro? Oppure era una gara ...

MARIO GUARENTE, consigliere comunale Potenza. Nella fattispecie noi avevamo appostato 500 mila euro per la riqualificazione di aree verdi ...

INTERVENTO: Ecco, ma il bando come è stato fatto?

MARIO GUARENTE, consigliere comunale Potenza. Noi avevamo individuato cinque aree verdi da riqualificare ...

INTERVENTO: Per capire meglio: qual era il livello di progettazione di questi parchi? Erano progetti preliminari?

MARIO GUARENTE, consigliere comunale Potenza. C'era un preliminare che era già stato fatto dagli uffici, i quali hanno provveduto a fare l'esecutivo, hanno fatto una gara d'appalto ...

INTERVENTO: Quindi c'era un elenco prezzi e c'era un capitolato di oneri?

MARIO GUARENTE, consigliere comunale Potenza. Sì, loro hanno giustificato in commissione questo aumento di prezzi dicendo che, faccio un esempio ...

INTERVENTO: Aumento di prezzi rispetto a un offerente, però non in sede di gara, fuori gara.

MARIO GUARENTE, consigliere comunale Potenza. No, rispetto al preventivo che avevo presentato io in commissione ...

INTERVENTO: Le offerte in gara come stavano? Ce n'era più di una?

MARIO GUARENTE, consigliere comunale Potenza. Non le ricordo perché sinceramente le gare sono state avviate praticamente tutte in contemporanea per un importo complessivo di 26 milioni di euro, quindi capisce bene che mi sono sfuggite anche le ...

INTERVENTO: È difficile comparare un'offerta che non è entrata in gara ...

MARIO GUARENTE, consigliere comunale Potenza. Sostanzialmente io parto da un presupposto e, ripeto, non parlo da tecnico. L'ingegnere mi ha detto: "I giochi che ho scelto io – tanto per banalizzare – sono qualitativamente migliori rispetto a quelli del preventivo che era stato fatto a te". Io gli ho risposto: "Probabilmente hai ragione, però se questi giochi rispettano le normative, eccetera, chi stabilisce la qualità? E poi come fa ad aumentare di 75 mila euro a parità ...

INTERVENTO: Ti interrompo per far capire questa questione. Devi comprare una panchina? Vai su un sito qualunque e arriva alla Porsche Design, produttore di panchine, e guarda il prezzo rispetto – tanto per non fare nomi – a Orsogrill. Ebbene, neanche il comune di New York riesce più a pagare le panchine disegnate da Porsche Design, perché costano troppo, però le saldature delle panchine di Porsche Design sembrano fatte da Cartier ...

MARIO GUARENTE, consigliere comunale Potenza. Allora facciamo una cosa: magari aspetto una risposta in seguito, mi premurerò di farvi avere via *e-mail* tutti i dati relativi a questo progetto ...

INTERVENTO: Devi prendere il bando, il capitolato e l'elenco prezzi ...

MARIO GUARENTE, consigliere comunale Potenza. Perché sono sicuro che non stiamo parlando di cose particolarmente ...

INTERVENTO: È prevista una manutenzione? Che tipo di lavorazione ha fatto sul terreno? Che grado di preparazione ...

MARIO GUARENTE, consigliere comunale Potenza. Nessuna. Questo giardinetto è praticamente diviso in quattro spicchi di terra, in uno spicchio è stata fatta una colata di calcestruzzo su cui verrà realizzata la pavimentazione antistress con un gioco di 2,38 metri; mentre gli altri tre spicchi resteranno in terra battuta con una pavimentazione antistress nell'immediato perimetro che circonda il posto in cui verrà sistemato il giochetto, un gioco per disabili che non è altro che un'altalena su cui si può caricare una carrozzina.

INTERVENTO: Comunque tu hai un progetto, hai un capitolato di oneri, hai un elenco di prezzo, lo puoi fare ex post e verificarti se ...

INTERVENTO: Infatti nel bando ci dovrebbe essere il computo metrico estimativo dei valori, che va confrontato con il prezzario regionale. Se è congruo con il prezzario regionale, non si ravvisa alcuna responsabilità, altrimenti è fonte di danno per l'ente, ma danno patrimoniale, quindi responsabilità amministrativo-contabile da segnalare alla Corte dei Conti. Ravviso questo tipo di responsabilità. Però, ci vogliono elementi oggettivi.

(Intervento fuori microfono)

INTERVENTO: Computo metrico estimativo, che sicuramente, se si tratta di lavori, è allegato al bando, e che deve essere confrontato con il prezzario regionale di riferimento.

INTERVENTO: È quello che si chiama "elenco prezzi" che solitamente è la chiave per sottovalutare il valore economico dell'opera per poterla appaltare. Molto spesso il tecnico del comune, ma anche della grande opera, usa un elenco prezzi in primo luogo non aggiornato, in secondo luogo prende le voci di più basso costo in modo tale che complessivamente l'opera sia fattibile, perlomeno come partenza, poi iddio provvede.

Io dico sempre: "Datemi i soldi e vediamo se non risparmio". Ma se io, stazione appaltante, devo avere i soldi man mano, è chiaro che il costruttore si trova in una posizione di forza rispetto alla mia. Pensate alla metropolitana di Roma, un'opera gigantesca, ha tre fonti di finanziamento: il CIPE, la Regione Lazio e il Comune di Roma. Di fronte a uno stato di avanzamento, quindi alla necessità da parte della stazione appaltante di pagare, secondo voi, solo una convergenza astrale fa sì che in quel momento i tre soggetti erogatori abbiano la disponibilità e che contemporaneamente facciano un atto per cui poi ... Sarà una convergenza astrale. È chiaro che, a questo punto, l'impresa continua a maturare interessi per ritardato pagamento, eccetera.

Il problema vero, dunque, è come vengono finanziate le opere, qual è la disponibilità della stazione appaltante di trattare, perché se tratta non avendo i soldi in tasca, è chiaro che la controparte vince.

INTERVENTO: Vorrei ricondurre questi nostri approfondimenti a quanto abbiamo detto stamattina in particolare circa la responsabilità politica. Il professor Cerulli Irelli ha definito il potere politico come la determinazione imperativa di valori vincolanti per i consociati.

In effetti voi, consiglieri, sindaci, amministratori, date un indirizzo politico fin dal vostro programma elettorale, programma elettorale che, se poi venite eletti, cercate di attuare, facendolo proprio con tutta una serie di atti, linee di mandato, atti di programmazione e quant'altro.

Questo è il vostro potere politico da cui discende una responsabilità politica, perché poi è la collettività che vi chiama a rispondere dell'attuazione di quel programma. Certo, non esiste alcuna norma, non è codificata in alcun atto formale, almeno a questi livelli, la vostra responsabilità politica: ne rispondete solamente nei confronti della collettività, e quindi eventualmente viene meno il vostro potere politico o non sarete eletti nelle prossime tornate elettorali.

Visto che parliamo di responsabilità politica, ci sono dei limiti oggettivi, che quindi non dipendono da noi, per i quali dobbiamo attuare una condotta diversa da quella che ci siamo dettati nel programma elettorale? Dei limiti oggettivi che, purtroppo, non ci fanno attuare gli indirizzi e i programmi che abbiamo esposto alla collettività di riferimento e per cui siamo chiamati a rispondere.

Mi spiego meglio. Nel programma elettorale potrei aver detto che il mio obiettivo principe è il risanamento finanziario dell'ente. Mi manca, però, il personale per farlo, questo perché magari il mio ente ha un ragioniere in convenzione con un altro comune, oppure ho un servizio svolto in associazione con l'unione. Questo è un limite, perché io avrei bisogno, in quel particolare frangente, come il risanamento finanziario di un ente, di una persona dedicata esclusivamente.

Nel programma elettorale potrei aver detto: "Aderirò a tutte le disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale, quindi attuerò un'informatizzazione spinta di tutte le procedure e di tutti gli atti all'interno dell'ente, a partire dal protocollo informatico". La prima cosa con cui mi scontro è tastare quali sono effettivamente le competenze professionali di chi lavora nell'ente. Dopodiché, pongo in essere un sano e robusto programma di formazione, ma il mio ragioniere mi dice: "Fermi tutti, non puoi spendere più del 50 per cento di quanto hai speso nel 2009". Questo è un limite oggettivo che mi fa ritornare indietro sui miei passi, per cui non posso attuare ciò che in sede di campagna elettorale mi ero prefissato di attuare.

Responsabilità politica: vi siete mai scontrati con questi limiti? Prego?

INTERVENTO: Vorrei fare una domanda sulla questione precedente, ma che si collega anche a questa, così uniamo le due questioni.

Partiamo dalla questione precedente. Io sono un consigliere comunale di Aosta, dove è di stretta attualità la questione del bando di anziani. Tale bando è stato fatto, ovviamente, dall'attuale maggioranza a seguito di una delibera di giunta che indicava gli indirizzi politici da seguire all'interno del bando.

Come ben sappiamo, quando parliamo di politiche sociali, nessuno mai dirà che vuole il peggioramento della situazione, ma sicuramente tutti tendono alla cura e all'attenzione verso chi è più debole.

Senonché, il bando anziani si è concretizzato con un peso dell'offerta tecnica di 90 punti su 100 all'interno del bando, con un 10 per cento sull'offerta economica. Il problema è che, all'interno del bando anziani, questi 90 punti sull'offerta tecnica sono semplicemente "a crocette", nel senso che per aggiudicarsi l'offerta tecnica è sufficiente mettere la crocetta sul fatto che si facciano oppure no delle ore aggiuntive per alcuni servizi. Il problema, però, è che non si può misurare la qualità in questo modo, perché se il servizio è svolto da una persona esperta o da un ex galeotto appena evaso, il servizio varierà molto, quindi il tutto si giocherà, fatte le crocette, sull'offerta economica, quindi sul famoso massimo ribasso, che sulle politiche sociali è sicuramente deleterio.

INTERVENTO: Potrebbe essere un caso in cui, attraverso la discrezionalità, che è molto alta nella valutazione del merito tecnico, schiaccio ...

INTERVENTO: È una discrezionalità vincolata dal numero delle ore che verranno svolte ...

INTERVENTO: Adesso parliamo di patologie, non affrontiamo la questione sempre dal lato della patologia, ma questa potrebbe essere una patologia.

INTERVENTO: Però, attenzione, perché non è patologia, è la gestione dei centri di assistenza ...

INTERVENTO: Mi riferisco al modo in cui valuto ...

INTERVENTO: Ma non c'è discrezionalità, è il numero delle ore ...

INTERVENTO: Esatto, è sulle crocette, e qui non c'è discrezionalità, non c'è spazio per l'offerta tecnica. Io sono dell'opposizione, quindi ho letto la relazione. Nella relazione che veniva fatta dagli uffici alla giunta veniva detto che erano necessarie settemila ore di servizi al mese; nell'indirizzo politico fatto dalla giunta vi era scritto che erano necessarie seimila ore di servizi al mese, quindi tagliando mille ore al mese di servizi per 12 mila all'anno, poiché ogni servizio dura circa una quarantina di minuti, quindi tagliando circa 16 mila di servizi in un anno.

INTERVENTO: La giunta, quindi, si è data un indirizzo più basso dell'aspetto quantitativo del servizio da erogare agli anziani. Ma ha detto "almeno seimila ore" oppure ha detto "mi bastano seimila ore"?

INTERVENTO: Un monte massimo di seimila ore. Ora, in consiglio comunale, dove abbiamo presentato una mozione per il ritiro di questo bando, si sono giustificati dicendo che mancano i soldi, però in realtà non è proprio così, adesso non sto ad entrare nei particolari.

Il fatto è che dieci giorni dopo la seduta di consiglio, bocciata la nostra mozione, lo stesso assessore che aveva scritto il bando ne ha chiesto il ritiro al sindaco. Il sindaco si è rifiutato di ritirare il bando

INTERVENTO: In quale procedura di gara eravamo? Era la pubblicazione del bando?

INTERVENTO: Allo stato di pubblicazione, ma le buste sono state aperte ieri. La richiesta, però, è stata fatta prima. Il sindaco si è rifiutato. Senonché, quattro assessori su tre hanno chiesto un parere legale all'ufficio o, meglio, hanno chiesto al sindaco di chiedere un parere legale all'ufficio per ritirare il bando; il sindaco si è rifiutato fino a ieri, quando finalmente è capitato e ha detto che chiederà questo parere, che credo arriverà lunedì. Il problema è che, a parte il fatto che ci si è contraddetti, arriverà ormai a procedura avanzata, perché ieri sono state aperte le buste ...

INTERVENTO: Infatti le buste non dovevano essere aperte. È iniziata una fase di gara molto delicata, dove è vero che sono solo alla verifica dei requisiti tecnici per partecipare, la famosa busta A, ma se vado oltre, vado alla verifica dei progetti ...

INTERVENTO: Io chiedo: ad oggi, per tutelare i cittadini, siccome una parte della maggioranza sembra voglia ritirare questo bando, abbiamo chiesto un consiglio straordinario che credo si svolgerà – domani si deciderà in conferenza dei capigruppo – lunedì 17 ottobre, se noi presenteremo una mozione per chiedere il ritiro del bando, comunque questo potrà essere ritirato perché la delibera di consiglio è vincolante e in ogni caso credo senza ...

INTERVENTO: Senza alcun onere a livello di tutela risarcitoria nei confronti delle ditte partecipanti a carico dell'ente. Però, a monte, è la delibera di indirizzi che presenta falle, perché uno dei compiti precipui dell'amministratore è dare indirizzi su determinate attività che devono essere portate a termine ...

INTERVENTO: Fattibili, però ...

INTERVENTO: Certo. La delibera era carente anche di qualificare gli operatori che avrebbero o, meglio, non qualificare, perché non è la delibera, ma dare un aspetto rilevante agli operatori che poi avrebbero garantito questo servizio ...

INTERVENTO: Questo probabilmente tra i requisiti reputazionali è previsto.

INTERVENTO: No, non c'era, però il motivo che è stato utilizzato dall'assessore alle politiche sociali per chiedere un parere legale per il ritiro del bando è stato proprio che non sono stati rispettati gli indirizzi della delibera di giunta ...

INTERVENTO: Sì, perché se ti dice “massimo seimila ore” e metti a bando settemila ore

INTERVENTO: Sì, però, quando è bandito, è bandito quello, ciò che c'è precedentemente è un problema dell'amministrazione, che ne dovrà rispondere sul piano politico; rispetto all'esterno.

INTERVENTO: Ma ci sarà anche una terza responsabilità che non abbiamo trattato qui ...

INTERVENTO: Io partecipo a quel bando, non so che l'indirizzo era per un numero di ore ...

INTERVENTO: Certo, quindi è bene anche capire in che fase di gara si è per ritirare il bando. Ma dicevo che vi è anche una diversa responsabilità che qui non abbiamo trattato, perché abbiamo trattato di responsabilità politica e di responsabilità amministrativo-contabile, ma non di responsabilità dirigenziale. In quel caso risponderà il dirigente della mancata attuazione degli indirizzi che l'amministrazione aveva dato.

INTERVENTO: Che è il segretario generale, quindi un suo collega.

INTERVENTO: No, io non sono segretario, sono un dirigente.

INTERVENTO: Io vorrei comprendere anche quale sarebbe stato poi – o sarà – il modo di valutare le offerte, cioè la qualità diversa tra un'offerta e l'altra.

INTERVENTO: Nessuno. Io credo che sia successo che i dirigenti, come peraltro è stato brillantemente spiegato, hanno difficoltà a valutare l'offerta tecnica, quindi ...

INTERVENTO: Costruisco un bando valutabile ...

INTERVENTO: Invece è stato costruito un bando in cui, se io ho messo la crocetta, la mia è l'offerta migliore, se non l'ho messa, la mia offerta è la peggiore. Praticamente il dirigente ha costruito il bando in maniera da poterlo valutare senza problema, perché nell'offerta tecnica, se la crocetta c'è, bene, se non c'è, male ...

INTERVENTO: Ma se capitano due che hanno ...

INTERVENTO: Si gioca tutto sull'offerta economica, ecco dove si pone la questione del massimo ribasso, è questo il problema principale.

INTERVENTO: Qui siamo di fronte a un massimo ribasso mascherato, come dicevo prima io.

INTERVENTO: Sì, certo, esatto.

INTERVENTO: È il classico caso in cui esalto moltissimo la parte metodologica o di merito dell'offerta, per poi dire che non è valutabile o comunque comportarmi come se non fosse valutabile, per poi fare emergere soltanto il prezzo.

Vedete, però, che la questione torna? Ma siamo sicuri che in un servizio di questo genere l'offerta economicamente vantaggiosa è il metodo o il criterio, come dice il Consiglio di Stato, per l'aggiudicazione?

INTERVENTO: Ma c'è anche una forte componente qualitativa nei servizi sociali ...

INTERVENTO: Ma la devo fare emergere nel progetto, non posso accontentarmi della crocetta.

INTERVENTO: Certo, è il progetto che è fatto male.

INTERVENTO: Aggiungo che – ed è un paradosso – se io dichiaro all'interno del bando che porterò gli anziani in gita una volta a settimana e un altro dichiara che li porterò tutti i giorni, però io una volta a settimana li porto di Disneyland, mentre l'altro li porta tutti i giorni in discarica, ovviamente la questione cambia, però il problema è che con le crocette valuterò semplicemente il numero di uscite settimanali.

INTERVENTO: È improprio quel criterio di valutazione per quel tipo di servizio.

INTERVENTO: Io invece volevo rispondere alla domanda sulle cause oggettive per le quali non è possibile realizzare il programma elettorale o non potrebbe essere possibile. Ma faccio prima una premessa: parliamo di un programma elettorale concreto e fattibile o del libro dei sogni?

INTERVENTO: Assolutamente.

INTERVENTO: Perfetto. Allora, parlando di programma elettorale fattibile, io porto la mia esperienza. Il problema è che, per come stanno le cose oggi, credo sia impossibile rispettare il programma elettorale, per il semplice motivo che ogni tipo di programmazione parte dal presupposto di avere delle risorse certe, non importa se tante o poche, ma certe. Se io so che posso spendere 100 mila euro all'anno, farò un programma di governo per spendere 100 mila euro all'anno. Se poi ho 1 milione, buon per me, se ne ho 10, meglio ancora.

Il problema oggi è che questa certezza non esiste. Noi abbiamo comunicazioni che arrivano dal MEF, che transitano dalla regione e arrivano ai comuni, sul maggior gettito IMU effettivo da ridare allo Stato l'8 dicembre, che è festa, quindi arrivano il 7 o il 9, se il fax funziona. Io chiedo come sia obiettivamente possibile rispettare una programmazione quando a dicembre mi si dice: "Guarda che hai 50 mila euro in più", che quindi vanno in avanzo, ossia buttati nel cestino, oppure mi si dice: "Mancano 50 mila euro, trovali dal 9 dicembre al 31 dicembre".

Io vorrei rispettare il programma di governo, ma come faccio?

INTERVENTO: Tra le questioni che vanno sicuramente rimesse in fase vi sono i decreti legislativi n. 228 e n. 229, che sono veramente troppo teorici, non ci sono dubbi in tal senso, si devono confrontare con la realtà. Invece, presentano un elevatissimo livello di astrazione. Sembrano scritti a fronte del fatto che tutto sia perfetto, che tutto funzioni, perché da una parte vi è la programmazione e dall'altra il monitoraggio. Infatti, esiste anche il tema del monitoraggio, di cui spesso dimentichiamo di parlare.

INTERVENTO: Ma si riferisce alla programmazione dello Stato?

INTERVENTO: Anche degli enti locali ...

INTERVENTO: Sì, magari con termini normativi diversi.

INTERVENTO: Tanto è vero che adesso una modifica di quel documento modifica anche la modalità di formazione del DUP. È notizia della settimana scorsa. È un gioco continuo di indeterminatezza.

INTERVENTO: Programmare significa poter effettuare delle scelte. L'arma più potente che l'amministratore ha in mano è la programmazione, l'abbiamo detto ieri. Nel momento in cui un amministratore ha chiaro il punto in cui vuole arrivare, poi deve coinvolgere la struttura organizzativa, affinché con gli atti di gestione venga portato a termine il programma dell'amministrazione.

Programmare significa anche poter fare scelte, però, non ricordo se è venuto fuori ieri o stamane, la scelta deve essere libera, ma noi abbiamo scelte vincolate da fare, perché? Perché abbiamo poche risorse, poche risorse finanziarie e poche risorse umane. In questo particolare periodo storico, non è che non serve la programmazione, serve ancora di più, ancora di più perché io so che non posso disporre di 100, come cinque, sette, otto anni fa, ma devo disporre della metà, e quella metà devo avere chiaro fin dall'inizio dove poterla indirizzare, perché altrimenti lavoro sempre in emergenza. La priorità è stabilire se quelle poche risorse quest'anno le dedico all'acquisto degli arredi scolastici o al rifacimento della manutenzione straordinaria di una strada. Perché magari sono dieci anni che non rinnovo gli arredi scolastici; la strada l'ho rifatta tre anni fa, è vero, ma avrebbe bisogno di manutenzione, che cosa privilegio? È qui che viene fuori la vostra politica, perché in un periodo di risorse limitate, la programmazione è essenziale.

INTERVENTO: Sì, è essenziale, assolutamente sì, sempre di più, però l'incertezza non è determinata solo dalla questione delle risorse, perché la programmazione da sempre si confronta con l'incertezza, si programma sempre in un quadro di incertezza. Serve proprio a misurare la riduzione dello scarto, è come la pianificazione. La pianificazione – si dice – serve a perseguire l'obiettivo, ma già ridurre lo scarto tra l'obiettivo e il realizzato è un successo straordinario.

INTERVENTO: Poi il caso fortuito capita sempre, noi programiamo ogni giorno.

INTERVENTO: Vorrei aggiungere una cosa che, secondo me, è molto importante ai fini del ragionamento sulla responsabilità degli amministratori, cioè non è che loro fanno i ragionieri o gli ingegneri capo, loro fanno i consiglieri, gli assessori o i sindaci. Lei ha detto una cosa centrale: non è che gli enti locali sono un pezzo separato dal tutto. Loro si trovano a vivere una condizione, da qualche anno a questa parte, nella quale i vertici istituzionali che dovrebbero considerarli parte del tutto li trattano come parte residuale, tanto è vero che non gli danno alcun tipo di certezza. L'unica certezza che gli danno è che non possono assumere, il che crea, come abbiamo visto ieri, dei disastri inenarrabili, perché li fa dipendere dal funzionario inamovibile (o mangi quello o mangi niente). La situazione peggiora se parliamo di risorse. Tu hai ragione: ne hai poche, quindi la capacità di programmare è ancora più importante, ma lui dice: "Io non so neanche a quanto ammontino queste poche risorse".

Allora dobbiamo considerare un altro aspetto, che fa parte sempre della responsabilità istituzionale che voi vivete. Mi riferisco al fatto di sentirvi comunque un movimento. Storicamente gli enti locali sono stati un movimento, non una somma di singoli, e, stando insieme e facendo movimento, hanno pesato sugli orientamenti del governo nazionale e dei governi regionali. Più vivete queste condizioni come una catastrofe da vivere da soli, peggio è; più la condividete in un movimento, che può anche essere un movimento di protesta quando è necessario, più riuscirete ad incidere su questi aspetti che sono vitali, perché altrimenti come fate a gestire la responsabilità?

INTERVENTO: Giovannelli, io scrivevo per le edizioni delle autonomie, che però era l'unione dei comuni di sinistra, perché dall'altra parte c'era ...

(Intervento fuori microfono)

INTERVENTO: Appunto: è stata la fusione tra i due che ha creato questa situazione di mancanza di competitività, vi è stato un appiattimento, un'omologazione.

INTERVENTO: Sulla programmazione è stato illuminante lo sfogo. Mi capita spesso di dirlo: purtroppo noi proviamo a fare programmazione, però ci sono degli aneddoti comuni a tutti gli ottomila comuni italiani che farebbero ridere, se non riguardassero la Pubblica Amministrazione.

Due anni fa abbiamo preparato un regolamento su come funzionava la TASI. Noi, come consiglio comunale, anche se siamo piccoli, abbiamo fatto mille elucubrazioni mentali chiedendoci se coprire tutti i servizi individuali o meno, tutta la programmazione, facendo scelte forse non solo politiche ma addirittura etiche (la parola è esagerata), per capire se era giusto o meno coprire i servizi individuali effettivamente con la tassa dedicata, che non esiste più.

La tassa rifiuti, da quando faccio il sindaco, ha cambiato tre volte il nome e io faccio il sindaco da tre anni. La programmazione, purtroppo, è molto difficile da fare in queste condizioni. Ho dei contributi assegnati al mio comune dalla Regione Piemonte, che prima è stata esempio di sfacelo (scusatemi il termine). Al mio comune sono stati assegnati 300 mila euro dal settore opere pubbliche pronto intervento – e sottolineo pronto intervento – per il dissesto idraulico. Questi soldi sono stati assegnati nel 2011, abbiamo approvato un progetto preliminare ed è da allora che chiediamo se ci sono, perché altrimenti non portiamo avanti la progettazione, soprattutto non appaltiamo i lavori. Siamo alla fine del 2016 ed è dal 2011 che attendiamo di sapere se i soldi ci sono o meno.

Un contributo, ottenuto dalla Soprintendenza per un restauro dal mandato precedente al mio, nel 2007. A luglio è arrivata una telefonata dalla Soprintendenza di Torino, per fortuna la ragioniera è stata sveglia, perché le hanno detto: “Salve, le dobbiamo versare un contributo per il restauro della torre campanaria, ci date l’IBAN?”. Ci sono piovuti dal cielo 60 mila euro. Peraltro dobbiamo fare le corse, perché se non li impegniamo entro dicembre vanno in avanzo, perché dobbiamo perlomeno appaltarli per portarli nel fondo pluriennale vincolato.

In queste condizioni fare programmazione è veramente difficile.

INTERVENTO: In qualche modo, però, mi ricollego alla vostra responsabilità politica: dovete saper rispondere di quello che avete fatto alla collettività ...

(Intervento fuori microfono)

INTERVENTO: Quindi come fate? Non potete dire al cittadino: “Io non posso fare questo perché non rispetto il pareggio di bilancio ...

(Intervento fuori microfono)

INTERVENTO: È vero, quindi, che è difficile fare programmazione, ma in qualche modo voi comunque programmate.

(Intervento fuori microfono)

INTERVENTO: Certo, alla giornata!

INTERVENTO: Ma questo non è programmare.

INTERVENTO: Sì, questo non è programmare.

INTERVENTO: È navigare a vista, si dice navigare a vista.

INTERVENTO: Il vostro operato dipende anche e soprattutto dagli altri attori della collettività di riferimento, dagli enti sovraordinati (la regione), dall'operato – devo dirlo – del Ministero dell'Interno, quando ci mette a disposizione le risorse con il fondo di solidarietà comunale, che ce li mette a disposizione non dico l'8 dicembre, ma il 15 settembre. Ci fa sapere l'assegnazione definitiva dopo nove mesi di gestione ...

INTERVENTO: Anche loro si trovano nella stessa difficoltà.

Se non ci sono altre questioni, inviterei i due *speaker* a provare a fare una sintesi, in modo tale che si possa discutere collettivamente, in modo che il mandato sia coperto dal consiglio comunale, che non vada in conferenza dei servizi senza mandato.

INTERVENTO: Qualche proposta dei colleghi consiglieri, che magari vogliono che sia inserita nella relazione che faremo domani.

INTERVENTO: Sulla base proprio di quanto è emerso in queste due giornate.

INTERVENTO: Allora nomi, cognomi e argomenti.

ALEX MICHELETTO. Io chiaramente mi occuperò di trattare il tema dei piccoli comuni, provenendo dalla Regione Valle d'Aosta, dove 73 su 74 sono piccoli comuni. La realtà dimensionale dei comuni sotto i 5000 abitanti è l'unica che io conosca.

Raccogliendo la sintesi e le suggestioni di questi due giorni, partiamo dall'ultimo punto evidenziato dal collega di Foglizzo, la difficoltà nell'operare a livello programmatico perché non abbiamo dati, non abbiamo certezze, non sappiamo come muoverci, quindi navighiamo a vista.

Un altro elemento che è venuto fuori, secondo me, di importanza fondamentale è la scarsità di risorse umane e professionali che ci consentano di fare fronte agli adempimenti burocratici, cui siamo chiamati. L'esempio della collega che aveva detto di dovere assumere la funzione di responsabile finanziario mi sembra abbastanza esemplificativo. Credo, quindi, che anche questo aspetto, legato al discorso del blocco delle assunzioni, del turn-over delle piante organiche, sia un elemento da non sottovalutare.

Collegandomi all'intervento del Sottosegretario, la legge sui piccoli comuni, che devo dire non conoscevo e che ho letto un secondo fa, il disegno di legge approvato in prima battuta alla Camera, è sicuramente un passo avanti perché individua una serie di – chiamiamoli così – sgravi burocratici per gli enti più piccoli. Certo, è un primo passo, ma dovrebbe essere più incisivo, perché riguarda solo alcune norme, quando in realtà, come tutti gli enti, anche quelli più grandi, siamo chiamati ad adempiere a una serie di competenze che davvero ci portano via tutto il tempo.

L'altro discorso che secondo me va affrontato – e chiude perché credo che di argomenti ce ne siano a sufficienza – è che, per come stanno le cose oggi, per un discorso di responsabilità – vengo al tema centrale di questa due giorni di lavori –, siamo chiamati a rispondere da un lato politicamente, ma dall'altro lato rischiamo di rispondere giuridicamente, civilmente, penalmente o a livello contabile, per tutto ciò che si muove e anche per ciò che sta fermo.

I sindaci sono diventati e devono diventare la cosa più brutta che ci possa essere: dei tuttologi. Infatti, devono sapere e conoscere le norme che regolano il funzionamento dell'ente per stare dietro ai funzionari, per potere programmare, per potere fare qualcosa. Ma devono anche sapere tenere testa ai funzionari. La famosa frase “non si può fare” è una frase che non possiamo più permetterci di sentire, altrimenti alla scadenza del mandato che cosa racconteremo ai cittadini? Non si può fare?

(Intervento fuori microfono)

ALEX MICHELETTO. Bene, direi che il discorso è abbastanza chiaro.
Spunti di riflessione, quindi, ce ne sono. Se ci sono altre suggestioni, chiaramente ...

INTERVENTO: Scusa, mi sembra che prima avevi dato una certa enfasi al tema dell'effettività dell'intercomunalità. Mi è sembrato che in questo riassunto l'abbia dimenticato, invece mi sembra un punto fondamentale, perché anche il Sottosegretario ci ha puntato molto, ma sappiamo che la vicenda dell'intercomunalità, se non è finanziata, non funziona.

ALEX MICHELETTO. Se non è finanziata e se non ci sono norme a supporto dell'effettiva razionalizzazione delle funzioni o dei servizi. Il fatto di dire: “Associatevi, unitevi o fondetevi”, se non si danno degli strumenti concreti, perché il personale poi possa essere destinato a svolgere funzioni e servizi a beneficio dell'intera collettività coinvolta, credo sia semplicemente una duplicazione, se non una moltiplicazione di spesa, e che quindi sia addirittura in contrasto con la finalità della norma.

INTERVENTO: Chiedo scusa, devo fare due comunicazioni di servizio, devo dare due avvisi ai naviganti. Alle ore 19,10 dobbiamo lasciare la sala, quindi abbiamo ancora dieci minuti, e domani dobbiamo arrivare puntuali entro le ore 9,15. Tra dieci minuti ci lasciamo e domani mattina, entro le ore 9,15, dobbiamo essere di nuovo qui, quindi abbiamo giusto il tempo per sentire la proposta. Eventualmente chiamate lo *speaker* stasera, stanotte o domani mattina, per esprimergli tutti i vostri dubbi e le vostre necessità che volete che comunichi, però fatelo riservatamente.

INTERVENTO: Ricordo che un anno fa eravamo sullo *skyway* sul Monte Bianco e il Presidente Violante ci disse: “L’anno prossimo il tema sarà la responsabilità politica, penale e contabile degli amministratori locali, proprio per togliervi eventuali dubbi e avere idee più chiare”. Ora, l’idea chiara che ho oggi è che non conviene assolutamente candidarsi a sindaco.

Scherzi a parte, vorrei focalizzare il mio intervento di domani proprio su quanto diceva lei poc'anzi e che peraltro è emerso dal dibattito di ieri pomeriggio. Gli strumenti per gli amministratori locali ci sono, ma la classe dirigente deve essere nuova e soprattutto preparata, capace di utilizzare gli strumenti che ci sono. In un periodo come quello attuale, di crisi economica e politica, abbiamo a maggior ragione necessità di conoscenza e di programmazione in tema di politiche da attuare sul territorio.

Accolgo l’invito fatto dal mio amico Mario Guarente, con il quale convengo per quanto riguarda le critiche nei confronti della legge n. 142/1990 sulla divisione dei poteri tra politici, che ci mettono la faccia, e dirigenti, che invece fanno gli amministratori. Lui addirittura proponeva – e secondo me si può inserire in relazione – un’eventuale proposta del gruppo da inviare al Governo, visto che la riforma Madia potrebbe ancora essere modificata in qualche piccola aspetto e magari – perché no? – lanciare una nostra proposta.

(Intervento fuori microfono)

INTERVENTO: Ma in che termini? Accentrare di nuovo tutto, anche il potere gestionale agli amministratori?

(Intervento fuori microfono)

MARIO GUARENTE, consigliere comunale Potenza. La violazione del patto di stabilità non la determina la componente politica, la determina l’ufficio bilancio, però la sanzione viene comminata alla parte politica. Che senso ha, dunque, avere una legge che separa i poteri tra politico e amministrativo, per evitare le corrottele e tutto quanto abbiamo detto finora, ma che di fatto non tutela i politici in alcun modo?

Io sono chiamato a rispondere di un numero maggiore di cose rispetto agli amministrativi, ho più responsabilità, vengo sanzionato, io politico, in una misura maggiore rispetto agli amministrativi, a questo punto voglio avere un potere maggiore. Se queste sono le responsabilità e le cose a cui devo andare incontro, allora voglio avere il potere di dire agli amministrativi, senza che questi battano ciglio, ciò che devono fare. Ripeto, probabilmente sembrerò abbastanza crudo, purtroppo, però, la sia pur piccola esperienza da me maturata nel comune di Potenza è del tutto negativa. Nel comune comandano gli uffici, la componente politica non conta nulla.

INTERVENTO: Purtroppo, devo discostarmi in parte dai miei amici e colleghi di lungo corso. In vari interventi precedenti, anche da parte mia, come della sindaca emiliana, la richiesta è stata di poter dare degli incarichi e delle responsabilità in deroga ai limiti sulle spese di personale, che invece sono vincolanti e forse eccessivamente stringenti. Mi riferisco al fatto di non poter nominare un responsabile, perché i limiti della spesa di personale non te lo consentono oppure, come diceva l’altro sindaco, e in questo caso è una parziale soluzione anche per i comuni più grandi come quello di Potenza, non poter perlomeno cambiare il dirigente. Era il sindaco di Regalbuto che diceva: “Io sono vincolato a dare la responsabilità all’unico impiegato di categoria D che ho, allora permettetemi di ruotare le posizioni di responsabilità e darle al limite a un impiegato di categoria C”.

Si tratta di trovare soluzioni di deroga ai limiti di spesa del personale, minime, che nei comuni piccoli sarebbero minime. Se un comune nella precedente amministrazione non aveva – per velleità del sindaco che voleva fare il responsabile dell'ufficio tecnico – il responsabile dell'ufficio tecnico, ora si ritrova a non poter assegnare questa responsabilità, perché altrimenti aumenterebbe le spese del personale. Nei comuni più grandi, se gli impiegati di categoria D sono pochi e ora non si possono passare nella categoria D determinati dipendenti perché magari non provvisti di laurea, siamo di nuovo vincolati.

In un piano anticorruzione in cui si dice di ruotare i responsabili, se il responsabile è uno solo, allora si fa veramente un mero “copia e incolla” dei piani, perché tanto ...

INTERVENTO: Ci sono delle conseguenze, perché se qualcuno svolge una mansione superiore ...

(Intervento fuori microfono)

INTERVENTO: È la conseguenza che non era stata, secondo me, prevista, cioè il fatto che non si possa fare svolgere una funzione a qualcuno in assenza dei livelli superiori. Il problema è che poi viene rivendicata una mansione superiore da parte di colui che la svolge, quindi si aprano tutte le problematiche connesse a posizioni di carriera, a questioni di retribuzione, eccetera.

Mi sembrava molto interessante l'ipotesi, però piena di aspetti problematici, che addirittura un componente politico assuma la dimensione ...

INTERVENTO: Sotto i 5000 abitanti è possibile. Qualcuno se ne era avvalso proprio per contenere la spesa, ora i limiti del personale sono enormemente stringenti, si fa riferimento alle spese del 2011. Se hai ereditato un'amministrazione in cui il sindaco voleva continuare ad avvalersi del “io firmo i permessi di costruire”, come funzionava una volta, adesso che cosa fai? Continui a firmare i permessi di costruire pur non avendone le competenze?

INTERVENTO: Va presentata in forma articolata, perché ci sono posizioni ...

INTERVENTO: Come tutte le normative italiane, è molto sfaccettata ...

INTERVENTO: Ma anche in termini di prospettazione del problema. Evidentemente la geografia delle situazioni determina risposte diverse, invece il *format* è rigido.

INTERVENTO: Permettetemi di fare un'osservazione anche in qualità di operatrice del settore, di chi tocca con mano questi problemi ogni giorno come voi, però dall'altro lato della barricata.

Gli strumenti – torno a ripeterlo – per indirizzare il governo dell'amministrazione ci sono; sono sempre più convinta che pochi amministratori sappiano utilizzarli al meglio. È vero, però, dall'altro lato, che ci sono tanti limiti e soprattutto vincoli di finanza pubblica che ingessano la gestione di un ente locale e che non permettono neanche di gestire l'ente con le forme che più sarebbero efficienti ed efficaci, perché non ci ricordiamo che l'articolo 1 della legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo parla di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Oggi, noi ci imbattiamo, per fare emergere nell'obiettivo che vogliamo raggiungere, quindi in una prospettiva di efficacia, l'economicità e l'efficienza. Ricordiamoci che efficienza equivale a dire ottenere la massimizzazione del risultato con il minor impiego di risorse.

Dati questi vincoli, i vincoli di finanza che noi conosciamo, ad oggi è molto difficile gestire l'ente con questi canoni che la legge n. 241/1990 ha dettato, però, nel contempo, io dico sempre che l'amministratore ha il potere di manifestare l'indirizzo politico, ma molto spesso è lo stesso amministratore che ha troppi indirizzi politici e peraltro tra di loro contrastanti, perché non sa scegliere.

Infatti, spesso mi capita di leggere programmi elettorali dove c'è il mondo; leggo programmi triennali dei lavori pubblici dove c'è il castello di Disneyland, che sono veramente dei libri dei sogni. Oppure leggo programmi triennali dove non c'è il castello dei sogni, ma una sfilza di venti opere che è sicuro che in un anno non si potranno mai fare.

Pertanto, è necessaria anche una certa chiarezza da parte dell'amministratore nel comunicare dove intende arrivare: pochi obiettivi, semplici, definiti e che si possono raggiungere. È in questo modo che voi potete esercitare al meglio il vostro indirizzo.

INTERVENTO: Nel salutarvi prendo spunto da quanto diceva testé la dottoressa e vi ricordo che con il nuovo Codice degli Appalti occorre fare anche il programma dei servizi e soltanto i progetti che hanno un livello di fattibilità tecnico-amministrativa possono essere inseriti nel programma triennale, quindi prima la programmazione dei servizi, nel caso per esempio della filiera di progettazione, il progetto, dopodiché si fa il progetto a livello di fattibilità tecnico-amministrativa e quindi può essere inserito nel programma triennale. Ricordatevelo perché c'è un appesantimento, però c'è anche un filo un po' più robusto in questo percorso programmatico.

Buon lavoro a chi questa notte scriverà le domande da fare al Ministro.

Domenica 9 ottobre 2016

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Ringraziamo tutti il Ministro Alfano per questa sua disponibilità. Sappiamo gli oneri che pesano sul Ministro degli Interni. Specie nel nostro ordinamento il Ministro degli Interni è quello che sovrintende a una pluralità di settori anche eterogenei tra di loro, quindi un carico di responsabilità e di impegni rilevanti.

Gli siamo perciò particolarmente grati per questa sua disponibilità. Questa è l'VIII edizione e ringrazio il Presidente Rosset e quelli che avevano preceduto il Presidente Violante, che è con noi, Ministro, ci sono i giovani sotto i trentacinque anni. Non sappiamo di che appartenenze politiche sono, perché quello che non riguarda noi, ma scelgono di venire loro sulla base di un bando che noi facciamo. È l'ottavo anno e quest'anno il tema è stato quello della responsabilità degli amministratori (civile, penale, amministrativo-contabile e politica) ed è venuta fuori una questione di fondo, cioè che l'incertezza dei presupposti della responsabilità oggi rende particolarmente difficile l'esercizio delle funzioni politiche, ma anche di quelle amministrative e dei funzionari.

Uno dei punti di fondo che è venuto fuori è come mettere un po' d'ordine e un po' di chiarezza sui presupposti della responsabilità. I relatori sono stati – lo dico perché si possa avere un quadro complessivo dei temi di cui abbiamo discusso – Diana De Martino, Sostituto Procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, Fabio Pinelli, avvocato penalista e titolare di uno dei migliori studi penalistici italiani, Giuseppe Durano, Cattedra di Diritto urbanistico della LUISS, professor Cerulli Irelli, che lei conosce, il dottor Astegiano, Procuratore regionale della Corte dei Conti del Piemonte, il Sindaco di Cosenza, Occhiuto, e il Sottosegretario Rughetti.

Ci hanno fornito un quadro complessivo di tutti i tipi di responsabilità nei quali si può incorrere o che grava all'amministratore. Non è stato il muro del pianto, ma il tentativo complessivo di trovare delle soluzioni equilibrate e forti per chi gestisce i comuni.

I temi sono stati i rapporti con la burocrazia interna, l'exasperazione normativa, è stato denunciato che il carico normativo è tale da asfissiare la sfera politica e la responsabilità ha detto uno dei portavoce, che parlerà qui, non è un peso, ma un valore qualora venga intesa correttamente. Attorno alla responsabilità cresce un metodo per esercitare la funzione politica. Chi esercita la funzione politica non è un super burocrate, ma ha un'altra funzione completamente diversa e deve essere messo in grado di esercitare quel tipo di funzione.

Poi c'è un tema che lei conosce benissimo, Ministro, ossia la carenza delle risorse, lo spazio alla discrezionalità dell'eletto e la specificità delle condizioni di piccoli comuni. Questo è un tema particolarmente sentito qui in valle, gli amministratori vengono da tutta Italia e c'è una componente significativa della Val d'Aosta, dove 73 comuni su 74 sono sotto i cinquemila abitanti. A questo proposito devo dire, perché lei possa accogliere fino in fondo il senso di autonomia che caratterizza questa regione, che, come ci ha spiegato il Presidente Nardella l'altro giorno, i comuni in Val d'Aosta non nascono per decisione dall'alto, ma sulla base di comunità che si aggregano attorno alla parrocchia, tanto che, a differenza di quanto accade in Francia, i sindaci non si chiamano *mairie* ma si chiamano *syndic* e la casa comunale non è la *mairie*, ma la *commune*.

C'è un dato completamente diverso e di qui nasce la particolare attitudine, tendenza e particolare spirito di questa valle attorno ai principi di autonomia. È stato sottolineato da più parti la necessità di formazione obbligatoria e sistematica dei giovani amministratori. Si è detto che c'è una consapevole ignoranza da parte dell'amministratore eletto che non è un tecnico delle singole questioni e non può confondere la sua missione e il suo compito con quella del tecnico, mentre deve essere una missione che si colloca sul terreno specificamente politico.

Sulla base di quanto emerso d'intesa col Presidente Rosset, proponiamo per il prossimo anno il tema delle forme di collaborazione tra comuni guardando tutti i meccanismi di collaborazione tra comuni tanto per la gestione dei servizi quanto per altri dati poiché evidentemente questa è la dimensione.

Tra l'altro essendo il nostro Paese caratterizzato da più di cinquemila comuni sotto i cinquemila abitanti è evidente che le forme di collaborazione sono essenziali per la gestione funzionale ai fini dei diritti dei cittadini di ciò che essi devono fare.

Credo che sia questo il quadro complessivo delle cose che abbiamo detto e dobbiamo ringraziare tutti particolarmente Sandro Palanza, senza il quale questa Scuola non ci sarebbe e mi pare che segua con particolare attenzione e particolare impegno morale più che professionale.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Lavoriamo qui anche per gruppi di lavoro, che sono stati coordinati da Francesco Karrer, Ivana Rasi, Enrico Seta e Giuseppe Durano.

Devo fare un ringraziamento personale – Presidente Rosset, me lo permetta – a tutto il personale del Consiglio regionale (i funzionari a ogni livello, compresi i commessi) perché organizzare queste cose non è facile. Dietro l'apparente semplicità delle cose c'è una complessità alle spalle e la collaborazione perfetta tra la Segreteria che decide e il personale amministrativo del Consiglio regionale ha consentito un proficuo svolgimento del nostro lavoro.

Questo è quello che volevo dire e che vi fosse presente.

Ministro Alfano, a lei la parola. Dopo i ragazzi le formuleranno alcune domande. Dica lei se prima vuole sentire le domande o se preferisce esprimere lei prima un punto di vista su questi temi.

ANGELINO ALFANO, Ministro dell'Interno. Grazie. Volevo cominciare con i ringraziamenti, ed è il motivo principale per cui ho chiesto di fare solo pochi minuti di inquadramento e poi sono pronto a ogni domanda e a ogni considerazione.

Grazie alla Fondazione *italiadecide*, che già nel proprio nome indica uno scopo, anzi un auspicio, nel senso che il problema dell'Italia sta nel fatto che ci sono tantissime soluzioni studiate, soluzioni decise, ma non si è stati in grado di realizzare una decisione effettiva. La decisione è sempre o spesso teorica e non sempre diventa effettiva, per cui ritengo particolarmente felice l'intuizione del Presidente Violante di avere chiamato non ora, ma è una fondazione che ormai ha acquisito un suo blasone anche per il pregio delle iniziative scientifiche che ha portato avanti, la fondazione con un nome che indica un punto di debolezza e che può diventare un punto di forza delle istituzioni italiane.

Volevo dirvi pochissime cose, ringraziando il Presidente Rosset e il dottor Palanza della collaborazione e tutto il Consiglio regionale, perché a mio avviso è importante un inquadramento sistemico del ruolo dei comuni e degli enti locali nel nostro sistema costituzionale perché gli ultimi vent'anni hanno cambiato la topografia politica e istituzionale del nostro Paese. Vi faccio cinque brevissime considerazioni quasi per *tweet*.

La prima considerazione è che noi abbiamo avuto vent'anni di federalismo, cioè da vent'anni si è intervenuti nella normativa nazionale rafforzando la spinta federalista, quindi un processo che ha determinato uno spostamento di competenze dallo Stato verso le regioni con una spinta che è nata – è inutile girarci attorno – dalla fine degli anni Ottanta e dai primi anni Novanta anche sotto iniziativa di un movimento che, ufficialmente e programmaticamente federalista, ha pervaso di sé anche altri partiti politici che hanno acquisito questa sensibilità e si sono battuti per un elemento di grande rafforzamento dei poteri delle regioni.

Nello stesso periodo, quindi nel periodo in cui c'è stata una sorta di devoluzione verso il basso delle competenze statali in direzione regionale, vi è stato un processo di devoluzione normativa verso l'alto delle competenze statali a livello europeo o su un livello sovranazionale. Se io vi dico dei nomi di città a ciascuno di voi verrà in mente una legge, una decisione, un regolamento, un trattato o un accordo sovra-europeo. Se io vi dico Kyoto vi viene in mente qualcosa? Se vi dico Maastricht e se vi dico Lisbona? Potrei andare avanti così. C'era lo Stato come lo abbiamo studiato – ho fatto diritto costituzionale nel 1989 – all'università. Rispetto a quel diritto costituzionale che io ho studiato quando sono entrato a fare il legislatore, prima regionale all'Assemblea regionale siciliana e poi al Parlamento

nazionale, ho vissuto in un qualche modo da protagonista, nel senso che ero tra quelli che legiferavano e tra quelli che contribuivano alla decisione a un processo che ha visto una devoluzione verso l'alto con un accentramento sempre più preminente di normazione a livello europeo, per cui tanta fonte normativa discende dall'alto e non arriva da Roma, e un processo per cui Roma ha devoluto verso le regioni.

Terza considerazione dunque, dopo il basso e dopo l'alto, un momento di grave difficoltà che perdura a mio avviso di *ubiconsistam* dello Stato nazionale, uno Stato nazionale che ha difficoltà a fare politica monetaria, che è in concorrenza fiscale con gli altri paesi dell'Unione e che devolve una parte delle proprie competenze a livello europeo e una parte delle proprie competenze a livello regionale.

Il quarto punto riguarda il superamento delle province con tutto quel che di buono o di asseritamente negativo da parte dei detrattori si è verificato. Non dimentichiamo mai – quinto punto – che vi è stata l'elezione diretta dei sindaci, cioè in questi ultimi vent'anni, ma a questo punto forse è meglio dire venticinque anni, noi abbiamo avuto un cambio della topografia istituzionale del nostro Paese.

In una Costituzione che ha un elemento fondante nelle autonomie locali abbiamo visto un riassetto complessivo di tutto quello che è la presenza territoriale delle istituzioni pubbliche. Le province sono scomparse, l'Europa ha avuto una parte della materia legislativa e le regioni hanno avuto più poteri. Qual è il finale?

Tirando la riga orizzontale, perché questa è la morale della favola che vi volevo rappresentare in premessa, l'Europa è in crisi decisionale e di credibilità, lo Stato deve ritrovare dopo i due processi devolutivi verso l'alto e verso il basso un *ubiconsistam* tra ciò che ha ceduto alle regioni e all'Europa, da tutti i sondaggi risulta che i cittadini percepiscono un neocentralismo regionale, per cui quello che era una volta lo Stato in termini di ostilità percepita dai cittadini nella burocrazia si è trasferito in buona misura alle regioni (salto la Valle d'Aosta, che ha storia a sé) e i comuni escono da protagonisti di questi venticinque anni con due o tre limiti che vi faccio subito presenti.

L'Europa non sta bene, lo Stato deve trovare l'*ubiconsistam*, a livello regionale stanno antipatiche le regioni perché sono diventate l'oggetto di una sorta di neocentralismo e i comuni ne escono da protagonisti. Su questo protagonismo del Comune gravano due pesi, soprattutto sulle fasce tricolori che vedo qui appuntate alla spalla destra dei sindaci: un divario, un'asimmetria e un intervallo troppo ampio tra le aspettative e i poteri in mano ai sindaci per rispondere alle aspettative dei cittadini.

I cittadini con l'elezione diretta ritengono di eleggere un sindaco che ha il potere di risolvere più problemi di quanti in effetti il sindaco abbia potere di risolverne. Il mandato è fortissimo, ma i poteri non sono adeguati alla forza del mandato. Questo è il punto che spesso mette in difficoltà il Sindaco rispetto a chi lo ha eletto.

In secondo luogo in questo lasso temporale di cui abbiamo parlato abbiamo avuto un momento storico di contrazione della spesa che ha avuto a livello locale la ricaduta di riduzione dei finanziamenti sicché quel tema di cui al punto n. 1, ossia il divario tra le aspettative e la delega forte ricevuta, si aggrava e si accentua per il fatto che non ci sono soldi. Vi è un potere non corrispondente alla delega, attenuato e indebolito dalla scarsità delle risorse.

Ultima considerazione, e concludo, sempre per evidenziare alcuni punti che a me sembrano importanti, è che voi siete stati protagonisti e vittime di uno dei pendoli italiani. L'Italia è un pendolo: si passa dall'iper garantismo all'iper giustizialismo. Da quarantotto ore c'è l'iper garantismo dopo un po' di assoluzioni. A voi la stessa cosa, amministratori locali, è successo nel rapporto tra potere politico e potere burocratico. Una volta tutto il potere alla politica, per cui il sindaco firmava tutto, passava tutto dal sindaco, ma non è possibile, quindi occorre scandire bene la netta separazione tra il profilo amministrativo e il profilo squisitamente di indirizzo politico che pertiene al sindaco. Il pendolo si sposta dall'altra parte, tutto il potere alla burocrazia, quindi il sindaco deve tagliare i nastri, deve rispondere alla gente e deve dire sì e no, molti dei quali gli vengono dal burocrate e non dalla propria sensibilità o volontà.

È un burocrate che nel momento in cui ha avuto attribuito con lo spostamento del pendolo a favore della burocrazia tanti poteri parallelamente c'era un altro pendolo che si spostava dal garantismo al

giustizialismo e che impauriva lo stesso burocrate con un nesso tra la vicenda giudiziaria macro, non dei singoli burocrati, che metteva un po' di paura e l'attitudine del singolo burocrate a firmare.

La risultante finale è quella che io chiamo per i burocrati a volte la firmite, cioè una sorta di infiammazione al braccio che impedisce di impugnare bene la penna al momento di firmare. Il rischio tecnico e giudiziario per il burocrate è più nella firma che nella omissione di essa. Quando il burocrate prende la penna in mano e decide se firmare e fa il suo piano di rischi si chiede se rischia di più l'abuso se firma o non firma. Ovviamente, cari amministratori, escludo tutte le fattispecie che riguardano ruberie, corruzione, concussione, falsi ideologici e tutto quello che attiene ai reati della pubblica amministrazione, in cui c'è poco da indagare nel margine discrezionale di errore del burocrate, ma attiene a uno dei comandanti della fede cristiana, quindi non c'era bisogno dell'anticorruzione per sapere che non si ruba. Non c'era bisogno né dell'ANAC né della nostra legge anticorruzione.

Il precetto è molto più antico rispetto alla normativa penale italiana, nel senso che c'è uno dei dieci comandamenti che già si occupava di questo, per chi ci crede, e poi c'è l'etica e la coscienza. Parlo e mi riferisco specificamente a quel tipo di decisioni burocratiche che possono incidere nella valutazione politica del cittadino rispetto al sindaco e che il burocrate assume o non assume anche in connessione con un clima che respira nel Paese.

I comuni chiudono questo quarto di secolo di federalismo e di accelerazione nei processi normativi dell'Unione europea da protagonisti. Si stagliano da protagonisti nella nuova toponomastica delle istituzioni territoriali, sono quelli che godono di maggiore fiducia da parte dei cittadini, chi governa i comuni, ossia i sindaci, sono i titolari della delega più forte che si possa avere, cioè un mandato diretto e sovrano da parte dell'elettorato, rispondono secondo un quadro di responsabilità che ho visto che amministratori e cultori del diritto hanno spiegato, e che non devo tornare a ribadire, per altro verso hanno il limite della scarsa forza rispetto al potere che gli è stato delegato e con un pendolo che ha creato ulteriore confusione nel riparto tra le competenze politiche e quelle specificamente burocratiche, dove le une, cioè quelle burocratiche, incidono su quelle politiche perché il politico va a chiedere i voti anche in base alle responsabilità che i burocratici si sono assunti.

Nel trinomio potere/consenso/responsabilità c'è un'ossidazione, se non un cortocircuito. Il sistema democratico funziona su questo trinomio consenso/potere/responsabilità e poi si torna di nuovo al consenso.

Se questo trinomio non è fluidificato bene nel suo funzionamento c'è qualcosa che va aggiustato e penso che scuole come queste servano a stabilire cosa può essere aggiustato. Tra le righe ho già detto quali sono a mio avviso i punti che non funzionano e sui quali occorre intervenire e sono pronto a rispondere alle vostre domande su tutto ciò che ritenete opportuno chiedermi. Vi ringrazio.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Grazie Ministro. Nel quadro lucidissimo e sintetico di quelli che sono i problemi che abbiamo affrontato devo aggiungere, signor Ministro, che i ragazzi e le ragazze stanno lavorando attorno a un documento complessivo che riguarda il metodo nell'esercizio delle funzioni politiche. Se lei è disponibile, vorremmo consegnarglielo quando sarà pronto proprio perché è uno sforzo che loro fanno sulla base delle loro responsabilità, quindi per vedere se su questo si può andare successivamente avanti.

Cominciamo con le sei questioni che devono essere poste. Il primo è Luca Agnello, Consigliere del Comune di Santa Croce Camerina, Ragusa.

LUCA AGNELLO, Consigliere Comune di Santa Croce Camerina. Buongiorno Ministro e buongiorno anche alle autorità qui presenti. Non nascondo un filo di emozione nel fatto di essere un ragusano che discute con un ministro siciliano in una terra così lontana, magari logisticamente, ma, dal confronto che abbiamo avuto con i colleghi locali, molto più vicina di quanto si possa pensare.

È palese una discrasia tra la presenza nell'apparato normativo – mi riferisco al pacchetto sicurezza 2008 - che affida ai sindaci la responsabilità diretta in materia di sicurezza urbana e quella che sia la

reale possibilità di incidere, prevenire e disporre degli strumenti e delle risorse per garantire la possibilità di affermare l'esigenza di sicurezza.

Da qui discende l'elemento di contraddizione tra un'assunzione normativa di responsabilità anche penale, che discende anche dalla propria funzione, e la possibilità di tenere un comportamento che tuteli anche il politico dalla possibilità di essere chiamato in causa ingiustamente.

Le chiediamo in merito di farci conoscere le prospettive e la direzione verso la quale si sta muovendo il Governo in questo specifico ambito. Grazie.

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Il secondo intervento è quello di Chiara Bosonin, Consigliere del Comune di Pont-Saint-Martin.

CHIARA BOSONIN, Consigliere Comune di Pont-Saint-Martin. Buongiorno signor Ministro e buongiorno a tutte le autorità presenti. Grazie ancora per questa opportunità.

Nel gruppo di lavoro che qui rappresento abbiamo ritenuto che la formazione degli amministratori, come già si diceva, in particolare dei giovani sia fondamentale al fine di valorizzare il desiderio delle giovani generazioni di mettersi al servizio del loro Paese e dei loro territori con impegno politico attivo e di fornire la formazione politica, un tempo svolta all'interno dei partiti, contenitori di idee e luoghi di formazione per la politica.

A partire da alcune esperienze valdostane di successo, quali quelle della Scuola della Democrazia organizzata dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta in collaborazione con *italiadecide* e la formazione continua offerta dal Consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta agli amministratori le manifestiamo dunque in questa occasione tale esigenza di formazione al fine di incentivare e sostenere le iniziative formative promosse a livello regionale e forse anche di istituire una scuola permanente di formazione della democrazia.

A tal fine immaginiamo una Scuola della Democrazia che parta dalle competenze indispensabili ad affrontare le sfide della modernità e dai bisogni dei territori tenendo conto delle competenze costituzionalmente attribuite ai diversi livelli di governo, del diverso ordinamento degli enti locali in cui le responsabilità degli amministratori sono calate nelle regioni ordinarie, nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome e anche tenuto conto degli obblighi e delle opportunità derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

In tal senso crediamo che solo rendendo la formazione degli amministratori imprescindibile si possa assumere con piena consapevolezza il ruolo che ci ha affidato nei confronti e a favore delle comunità e dei territori che amministrano valorizzando le autonomie territoriali, in particolar modo locali, la partecipazione dei cittadini delle comunità e le istanze di pluralismo che ne costituiscono il presupposto e l'emanazione. Grazie.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. La terza questione verrà posta da Nicolò Ferro, Consigliere del Comune di Scordia. Anche qui siamo in terra siciliana.

NICOLÒ FERRO, Consigliere Comune di Scordia. Sì, noi siciliani siamo ottimamente rappresentati qui.

Volevo innanzitutto manifestare apprezzamento per la premessa fatta dal Ministro, che ha lavorato con noi questi giorni proprio nel gruppo di lavoro di cui ho l'onore di aver rappresentato. Poco fa ho fatto la relazione e abbiamo proprio parlato del problema della divisione dei poteri tra il politico che ci mette la faccia e il burocrate, che poi è colui il quale è tenuto a eseguire materialmente l'indirizzo politico.

La domanda che volevo fare, essendo io amministratore di Scordia, un paese del calatino, vicino a Palagonia e Mineo, una zona che lei sicuramente conoscerà bene, in cui un anno fa è successo un omicidio di una coppia di anziani coniugi fatta da un cittadino del CARA di Mineo. C'è stato chi politi-

camenteha speculato sopra, però purtroppo si cade in un equivoco, che è quello che l'immigrazione è uguale a criminalità.

Cosa fare e quali sono i ruoli dell'ente locale, del Comune, e quali quelli del Governo? Cosa poter fare per non cadere in questo equivoco?

Sempre ricollegato al tema della sicurezza urbana, volevo chiedere a che punto era il disegno di legge sulla sicurezza urbana da lei presentato, che sarebbe un ottimo strumento in mano agli amministratori locali per combattere quello che è il fenomeno dei piccoli crimini nei vari enti locali. Grazie.

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Grazie Ferro. Adesso interviene Alex Micheletto, che è sindaco del Comune di Hône.

ALEX MICHELETTO, Sindaco di Hône. Buongiorno signor Ministro, buongiorno a tutti.

La mia più che una domanda è una considerazione sulla base di quella che è stata la sua premessa. Il quadro che lei ha fatto è stato chiarissimo ed è assolutamente condivisibile e credo condiviso da tutti gli amministratori qui presenti. Mi permetto di aggiungere un paio di osservazioni che attengono alla realtà dei piccoli comuni, che, come lei ha detto giustamente, rappresentando la stragrande maggioranza dei comuni italiani e che rappresentano la quasi totalità dei comuni valdostani.

Oltre alle difficoltà che lei ha già evidenziato mi permetto di ricordare il fatto che i comuni sotto i cinquemila abitanti si trovano spesso nell'impossibilità di gestire il quotidiano. Il quotidiano oggi è scandito da una serie infinita di norme; abbiamo una burocrazia che va a paralizzare quello che è il compito a mio avviso dell'amministratore locale di gestire il proprio territorio, i propri cittadini e di erogare i servizi. Abbiamo una burocrazia, facendo un esempio banale, in cui un comune di mille abitanti ha un unico dirigente che deve occuparsi di relazione alla performance, il piano della performance, il DUP, il PEG e mentre fa tutto questo chi manda avanti le delibere, le determine e tutto ciò che è necessario perché l'impianto della luce venga riparato o i servizi vengano garantiti?

Abbiamo un'opportunità che ci viene data, ed è quella di esercitare in forma associata le funzioni. Porto un po' avanti il tema che sarà trattato l'anno prossimo.

Questa sicuramente è una strada non percorribile, ma da percorrere, però quello che evidenzio e chiedo è che sia una strada realmente percorribile. Se io decido di associarmi con un comune limitrofo e ho un esubero di personale quando invece il comune limitrofo ha una carenza di personale come è possibile che io non possa chiedere, per non dire imporre, al mio dipendente di fare cinque chilometri e di spostarsi? Se non lo posso fare che cosa succederà? Che il mio dipendente rimarrà in esubero presso il mio comune e dall'altra parte bisognerà avere una duplicazione di costi, perché un comune senza il funzionario addetto al bilancio chiaramente non può procedere.

Tutto questo in un panorama di responsabilità – abbiamo visto in questi giorni – civile, penale e contabile ormai esasperata, come è stato giustamente evidenziato. Signor Ministro, le chiedo di farsi portavoce affinché ci siano gli strumenti perché noi possiamo esercitare il nostro ruolo. Parlo a nome di tutti i colleghi che in questi giorni ho avuto il piacere di conoscere e credo anche a nome di tanti colleghi sindaci della Valle d'Aosta.

Siamo disposti ad accettare con entusiasmo questo ruolo e ad assumerci le responsabilità della carica purché ci vengano dati gli strumenti per svolgere il nostro mandato. Grazie.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Ora è la volta di Domenico Raffaele Tataranno, che è sindaco del Comune di Bernalda (MT).

DOMENICO RAFFAELE TATARANNO, Sindaco di Bernalda. Buongiorno signor Ministro. È un lusso per un sindaco poter parlare direttamente con un Ministro e per questo la ringrazio infinitamente. Riguardo all'analisi che ha condotto sulla storia dei comuni e degli amministratori locali nell'arco degli ultimi vent'anni sono sostanzialmente d'accordo con lei perché ha fatto un'analisi lucida e attenta.

Se di protagonismo si può parlare – glielo dico con il massimo rispetto – forse questo protagonismo è stato un po' passivo perché i comuni si sono trovati spesso loro malgrado a subire le decisioni e quindi abbiamo perso anche da un punto di vista economico molti margini di manovra che prima forse avevamo.

Detto questo, non è il muro del pianto, come dice il Presidente Violante, e questa Scuola ci ha insegnato soprattutto a essere propositivi e non ad affrontare i problemi con atteggiamento vittimistico. Uno dei nostri problemi, quello che è alla base di questi incontri di lavoro, è quello della responsabilità politica. Con spirito propositivo le consegneremo e consegneremo al Governo nazionale un documento che vuole essere una sorta di *soft regulation*, una sorta di linee guida che noi crediamo essere utili per noi giovani amministratori, soprattutto per gli amministratori dei piccoli comuni, per meglio caratterizzare il perimetro entro cui la responsabilità politica, quella per cui ci siamo candidati e per cui lavoriamo tutti i giorni, possa essere meglio individuata.

Noi ci auguriamo che nel rapporto di leale collaborazione tra i vari enti lo Stato possa dare un seguito a questo nostro documento andando a normare e a meglio individuare questo campo che per noi – ripeto – è il pane quotidiano. Questo sicuramente ci aiuterebbe a sentirci meno soli. Grazie mille.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. La ringrazio. Infine c'è Elena Stocco, che è Consigliere del Comune di Preganziol, provincia di Treviso.

ELENA STOCCO, Consigliere Comune di Preganziol. Buongiorno signor Ministro. Grazie per questa possibilità che ci viene data di interloquire con lei.

Ha fatto una sintesi perfetta di quelli che sono stati i temi toccati dal lavoro dei nostri gruppi in questa due giorni molto intensa di formazione. Vorrei tornare sul tema della responsabilità politica collegandolo in particolare alla questione dell'accoglienza dei richiedenti asilo nel nostro territorio. Provengo da un territorio, dal Veneto, che è balzato agli onori delle cronache per episodi di tensione, quindi anche di scontro, su questa delicata materia.

Posso affermare con un certo orgoglio che il mio comune, insieme a una cordata di altri comuni, ha stipulato una convenzione per poter aderire al bando SPRAR per utilizzare i fondi messi a disposizione dal fondo nazionale per garantire un sistema di accoglienza ai rifugiati che preveda un'integrazione tra enti locali e terzo settore per cercare di governare in maniera attiva questa problematica.

Vorrei fare due riflessioni che riguardano il tema della responsabilità politica. Il sindaco e l'amministrazione, soprattutto nei piccoli comuni coinvolti da questo problema, e sono tanti nel territorio italiano, si trovano a essere la prima interfaccia della popolazione per ciò che riguarda le istanze e i problemi relativi alla sicurezza e quindi il Sindaco è il primo interlocutore che si trova ad accogliere le critiche, le proteste e il disagio della popolazione.

A ogni modo si trova allo stesso tempo costretto, anche con la sua buona volontà, a porsi in un'ottica collaborativa, quindi di approntare e studiare le soluzioni migliori per governare questo tipo di problema. Quello che ho potuto constatare dalla nostra esperienza è che vi sia a livello di popolazione una scarsa conoscenza di quelli che sono i meccanismi legati all'accoglienza e alle opportunità che vengono date tramite il bando SPRAR e quindi alle collaborazioni tra enti.

Vorrei sollecitare questo: da parte nostra come enti cerchiamo di colmare questa lacuna dando l'informazione e cercando di rendere edotta la popolazione sulle caratteristiche di questa problematica e sulle risorse che si possono sbloccare. Vorremmo che ci fosse uno sforzo maggiore anche dall'autorità centrale perché vi sia un'informazione più corretta sulle opportunità che vengono date e su un generale rendiconto di queste attività, nel senso che ci viene anche richiesto di avere dei riscontri sull'effettività di questi interventi e su come vengono utilizzate le risorse, su un rendiconto trasparente di queste risorse impiegate perché, com'è già stato detto da altri colleghi, sappiamo tutti che i tempi di ristrettezza economica in cui ci troviamo rendono particolarmente delicate tutte queste attività di intervento perché possono essere percepite dalla popolazione in modi differenti.

Vorrei che lo sforzo fosse comune da parte dei comuni a mettere a disposizione buona volontà, risorse, ma che ci sia una forma di collaborazione anche con il Governo per dare alle popolazioni un maggior senso di informazione, di trasparenza e di tranquillità.

Faccio un'ultima annotazione e poi chiudo. Ho avuto la fortuna di poter partecipare a diverse attività formative e anche a confrontare quelli che sono i modelli di gestione della problematica e di come l'accoglienza viene gestita in realtà come la Toscana e l'Emilia-Romagna.

La micro accoglienza, quindi piccoli progetti in cui vengono coinvolti enti locali, realtà del terzo settore e c'è un'attività di accompagnamento e di formazione è un lavoro sicuramente molto impegnativo, ma che ha dato gli esiti migliori. La cooperazione tra più enti, se gestita nel modo corretto, può essere una risposta alla domanda di sicurezza e di trasparenza che giustamente ci viene posta dai nostri concittadini. Grazie.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. Grazie. Signor Ministro, mi pare che abbia potuto notare che c'è una parte della classe dirigente italiana dal punto di vista della preparazione, della capacità e dello spirito di sacrificio. Questo credo che ci rende abbastanza orgogliosi e con un elemento di fiducia nel futuro. Prego.

ANGELINO ALFANO, Ministro dell'Interno. Grazie Presidente Violante. Per me anche per questo è stato un piacere essere qui presenti, non solo io, ma anche alcuni esponenti del mio staff, proprio per ascoltare e per capire a fondo certe sensibilità. Ho una formazione giuridica, ma dal punto di vista della mia esperienza politica non vengo dalla Luna e sono espressione di un territorio. Ho cominciato facendo il Consigliere provinciale, poi ho fatto l'Assessore comunale, ho fatto il classico *cursus* di chi viene eletto con varie modalità cominciano dalle preferenze, quindi credo di avere un'attitudine a cogliere la dinamica concreta dei territori.

Le domande, e mi congratulo col Presidente Violante anche per le domande dei partecipanti alla Scuola, sono tutte pertinenti e dovrò contenere i miei tempi perché, conoscendo la mia passione per alcuni di questi argomenti, rischerei di andare troppo lungo e quindi mi sforzerò di essere sintetico.

I quattro aggregati che mi avete sottoposto sono la responsabilità politica, la questione dell'efficienza nei servizi, la questione che riguarda la sicurezza e il grande tema immigrazione e accoglienza, che poi trova anche *link* di collegamento col tema di cui sopra, ossia con quello della sicurezza.

Proverò a rispondere analiticamente tenendo però il filo di questi quattro aggregati. Mi dice il consigliere Agnello di Santa Croce Camerina che c'è il tema della sicurezza urbana e anche la questione della discrasia evidente tra i poteri che legislativamente ci vengono attribuiti e quelli che praticamente abbiamo per governare il sistema.

Siccome siamo a una scuola, faccio un piccolo *flashback* sui principi generali. Il tema della sicurezza, così come quello della pretesa fiscale, è il tema fondativo delle democrazie e di tutti gli stati, anche quelli non democratici per storia che ciascuno di noi ha potuto studiare. L'origine della pretesa fiscale è l'origine dell'essere stato. Se io non sono stato non ti posso chiedere le tasse e l'origine della pretesa punitiva, che si esprime per il tramite anche della sicurezza e infine per il tramite della giustizia, è l'altro elemento di sovranità statale, quindi non si può immaginare che lo Stato, in quanto governo centrale, si spogli di questo elemento di sovranità.

Apro e chiudo la parentesi, che è esattamente il tema del ritardo europeo nell'ambito della cooperazione giudiziale e della cooperazione in materia di sicurezza perché è la cosa di cui più faticosamente gli stati nazionali si spogliano.

Tornando al ragionamento, l'idea di fare una sorta di sussidiarietà verticale all'interno della filiera della sicurezza pervade l'attività legislativa da tanti anni e ha avuto anche elementi di tentazione di sussidiarietà orizzontale che a mio avviso sono falliti. Per andare dai principi alla pratica, la scorsa le-

gislatura è stata fatta la legge sulle ronde per la partecipazione alla sicurezza da parte dei cittadini ed è stato un flop totale. Non hanno funzionato perché la richiesta dei cittadini è anche vedere la divisa.

È stato dato un potere di ordinanza ai sindaci su cui è intervenuta la Corte costituzionale ritagliandolo in termini tali per cui il ritaglio finale è stato molto più piccolo del foglio iniziale. Questo a conferma di quello che dicevo poco fa, ossia che è stato ritenuto contrario ad alcuni principi costituzionali, ossia l'esondare da parte dello Stato nel conferire il potere sui temi della sicurezza ai sindaci. Tutto questo lo dico perché voglio andare a parare al negativo? No, ma lo dico perché dobbiamo fare degli interventi mirati che trovino il punto di equilibrio di cui il consigliere Agnello parlava, cioè un punto di equilibrio tra ciò che la legge attribuisce in termini di potere al sindaco sulla materia e ciò che la legge offre per realizzare gli scopi di sicurezza che vengono in parte messi sulle spalle del sindaco.

Su questo la questione è molto chiara e ho anche provato a scriverla nel disegno di legge sicurezza di cui mi veniva chiesto conto da un altro dei vostri colleghi che sono intervenuti e su cui sto insistendo perché Palazzo Chigi mi dia il via libera perché il testo è lì e l'ho licenziato. Il punto è coinvolgere i comuni in una strategia di sicurezza sulle loro comunità che sia in un qualche modo sartoriale, ossia costituire a livello di prefettura provinciale degli organismi che facciano la strategia applicata al territorio sulla sicurezza, fermo rimanendo i divieti che sono sanzionati nel codice penale, quindi le leggi che devono essere applicate da tutti, perché le sensibilità di sicurezza tra Ragusa e Aosta magari sono diverse sui temi della sicurezza.

Parlare della sicurezza urbana ad Aosta è una cosa diversa dal parlare della sicurezza urbana da un'altra parte, quindi un punto è il coinvolgimento in organismi in cui ci stanno anche le forze di polizia e i sindaci. I sindaci devono essere coinvolti a quel livello.

Inoltre ci deve essere un loro maggiore protagonismo nella difesa e tutela del decoro urbano perché nel momento in cui noi abbiamo delle violenze nei confronti del decoro e della bellezza delle nostre città i sindaci devono essere protagonisti. Su queste questioni si incastra anche il potere di ordinanza relativamente ai temi di quiete pubblica, ma non è secondo me un tema da piccoli comuni, ma più da grandi e medie città (mi riferisco alla questione della movida, degli alcolici e di tutta una serie di questioni che impattano nettamente sul giudizio che il cittadino dà sul sindaco e non sul Ministro dell'Interno e neanche sul prefetto o sul questore). Questo disegno di legge intende allineare i poteri, le responsabilità e le competenze concrete in maniera tale da poter dire al sindaco che la legge dà sulle spalle una responsabilità, ma anche gli strumenti per poter supportare la responsabilità.

Questo per tornare al tema della responsabilità politica. Il sindaco non può avere una responsabilità politica inferiore alla sua forza di governo, ma non può avere addosso la responsabilità enorme rispetto a quello che può fare, perché altrimenti risponde di più di ciò che può. Questo è il punto fondamentale.

L'intervento di Chiara Bosonin mi faceva molto riflettere su come la sostanziale eliminazione del finanziamento pubblico ai partiti modifica la forma partito in Italia e come la modifica della forma partito in Italia modifica il sistema italiano, originandosi il tutto dalla fine delle risorse pubbliche a sostegno dei partiti.

Andiamo dalla poesia alla prosa. Queste cose di cui lei parlava, e che io condivido pienamente, una volta le facevano i partiti, che per farle avevano i soldi. Nel momento in cui i partiti non possono più organizzare, e mi riferisco a quelli della Prima Repubblica, così non turbo nessuno della Seconda, la Camilluccia o non possono più organizzare le frattocchie è chiaro che c'è un tema di formazione dei quadri dirigenti. Dal momento banale della chiusura delle sedi dei partiti, per cui per fare la riunione si deve affittare una sala d'albergo, e dalla chiusura dei circoli perché non ci sono più i soldi, al tema grande che se si devono ricevere per tre giorni amministratori locali per quei tre giorni a Roma si devono spendere dei soldi. Se non si spendono quei soldi si deve dire loro di pagarsi il viaggio, ma questo va detto dopo che si sono cancellati lo stipendio, le indennità e si è detto che devono servire gratis il loro comune.

Come vedete, tutto questo impatta. Non voleva essere una premessa per divagare, ma vado al punto. Lei mi ha dato un'idea, cioè se quelle che erano le scuole di formazione che danno anche indirizzo politico, formazione orientata rispetto ai propri ideali specifici, c'è un altro ambito che è molto interessante. Ovviamente non dobbiamo rubare il lavoro alla Fondazione *italiadecide*, ma il Ministero

dell'Interno, che è sempre stato il pivot di una tra le scuole importanti di formazione delle *élite* statali, potrebbe farsi in effetti promotore di corsi mirati di aggiornamento legislativo non solo per chi fa la carriera prefettizia, non solo nell'ambito della scuola (non del Ministero dell'Interno, ma di quella più ampia per i segretari generali, che si devono informare e aggiornare sulla normativa e sulle loro responsabilità), ma potrebbe essere fatta per gli eletti di questo Paese.

Un'*élite* di eletti, senza fare il gioco di parole, potrebbe essere selezionata e individuata dai singoli comuni per fare dei corsi permanenti all'interno delle strutture pubbliche che si occupano di formazione. Adesso, tanto per fare il *do ut des*, me ne torno con un'idea in più io, un'idea concreta da proporre da questa partecipazione a questa scuola. C'è un tema tecnico di responsabilità degli amministratori e di richiesta di lavoro per gli amministratori che è particolarissimo, aggravato aggiungo io, essendo stato io l'unico in Consiglio dei Ministri che si esprime in forte dissenso, dalle scelte sui segretari comunali. Io ho sottolineato come a mio avviso fosse non condivisibile, almeno da parte mia, la scelta che fu fatta sui segretari comunali perché ritengo che il sindaco, a norma di legge, non ha nessun dover di conoscere l'intera normativa amministrativa e dunque ha bisogno di un supporto tecnico.

Prendo l'impegno di considerare la praticabilità reale della creazione di un aggiornamento amministrativo per gli amministratori, quindi un aggiornamento tecnico per gli amministratori.

Per quanto riguarda quello che ha detto Nicolò Ferro, che pone il problema sia del ruolo dell'ente locale nel non creare l'equivoco immigrazione/sicurezza sia del disegno di legge sulla sicurezza urbana, sul disegno di legge sulla sicurezza urbana ho in qualche modo già risposto e a questo punto unificherei la domanda n. 3 con la domanda di Elena Stocco, di Treviso, così faccio un unico ragionamento su questo argomento e su questo tema.

Posto che potrei parlarvi a lungo, e non voglio farlo, e posto che secondo me, caro Presidente Violante, per l'urgenza che questo tema ha assunto nei *driver* decisionali europei e per la delicatezza di questo tema assunto, perché è un tema che fa cambiare il colore politico dei governi (su questo tema cadono e arrivano nuovi governi) e sposta il flusso di voto di milioni e milioni di elettori all'interno dell'Unione europea, e all'interno dell'Unione europea sul piano dell'analisi politica, quindi anche qui mi tengo alto e non entro nella polemica, gli analisti ritengono che la Brexit abbia vinto sul *remain*, sul tema dell'immigrazione, e ritengono che la Cancelliera tedesca abbia perso le ultime elezioni a Berlino e anche nei suoi luoghi di origine sui temi dell'immigrazione, a mio avviso una fondazione come *italiadecide* su questi argomenti potrebbe essere un motore di riflessione e di pensiero fuori dall'agone della polemica politica.

Vi faccio pochissime considerazioni. Vengo dalla provincia di Agrigento, che ha proprio nel proprio seno amministrativo Lampedusa e il mio primo collegio elettorale alle provinciali conteneva Lampedusa perché era nel collegio specificamente della città. C'erano quattro collegi provinciali, da noi si votava per l'autonomia speciale con le preferenze, quindi da quando ho ventitré anni cerco i voti pure a Lampedusa e da quando ho quindici – sedici anni ci vado con la Vespa, con la nave da Porto Empedocle e arrivo all'alba con la mia fidanzata, allora moglie, finché una bella mattina del 2013, e ve la faccio breve, quella che per me era l'isola più bella del mondo, l'isola della gioia, della felicità, della Spiaggia dei Conigli, del mare caraibico, del sole africano e di quanto più bello un ragazzo di quindici, diciotto, venti, ventuno o ventidue anni potesse aspettarsi ha cambiato volto.

Ho visto quello che vi auguro di non vedere mai nella vita, ossia trecento corpi nell'hangar di quella che era l'isola del mio cuore e dentro trecento sacchi c'erano trecento corpi e dentro uno di quei sacchi c'erano due corpi perché c'era una bambina abbracciata al corpo della madre. Io decisi in quel preciso istante che per l'infinitamente piccolo dei miei poteri avrei fatto di tutto e di più per impedire che qualcuno vedesse quel che stavo vedendo io in quel momento.

Vi immaginate trecento morti? Quando andate a fare la visita di lutto a qualcuno c'è un morto, ma immaginatene trecento in fila, trecento sacchi per terra in uno spazio molto più grande di questa sala. Io rimasi colpito e decisi, ma la faccio brevissima, che mi sarei battuto per evitare che qualcuno vedesse quel che stavo vedendo io e che nella sostanza quello significava per quanto mi riguardava da uomo, prima che da Ministro dell'Interno, il fatto di battermi in Europa per affermare che la frontiera di

Lampedusa è una frontiera europea e mica italiana. Mica volevano entrare in Italia, quindi quella frontiera deve essere presidiata da navi di tutti, europee, e anche con soldi europei.

Visto che il ragionamento è che questi vogliono entrare in Europa e non in Italia almeno una parte dovevano essere ricollocati negli altri paesi europei e lo status di profugo dovesse essere uno status riconosciuto in Italia ma valevole anche per gli altri. Queste dovevano essere le mie battaglie, anche accollandoci la responsabilità, ma su questo non voglio divagare, di fare una serie di cose, come le impronte digitali, il controllo delle frontiere nord per non farli andare, gli *hotspot*, eccetera.

Non avrei mai fatto una cosa, cioè che di fronte a una mamma, a un bambino, a una bambina, a un uomo, a una donna, a un ragazzo e a una ragazza che stanno morendo lì col mio telefonino dico di non soccorrerli e di farli morire. Io questo non l'avrei mai fatto comunque, ma lì ho giurato a me stesso che, a costo di perderci un po' di reputazione e voti, perché su questo argomento si perdono reputazione e voti, questa indicazione non l'avrei data mai perché siamo un grande paese, siamo l'Italia, siamo la culla del diritto, ospitiamo la prima facoltà giuridica d'Europa, quella di Bologna, ospitiamo scuole di diritto e dei diritti umani e noi mai e poi mai faremo per nostra scelta morire qualcuno.

Questa è la scelta che noi abbiamo fatto sul piano della linea politica che ha avuto un'incidenza in cui ha avuto un'incidenza anche il mio essere stato lì quella mattina di ottobre di tre anni fa. Sono passati tre anni e sei giorni dal naufragio, dalla strage dove ne morirono 368 e quella cosa lì che vi ho raccontato è diventata linea politica. Questa è la prima premessa.

La seconda premessa appartiene al relativismo o alla relatività geografica. Ciascuno di noi è meridionale di qualcuno e settentrionale di qualche altro. Io sono un ragazzo del nord per quelli che arrivano dall'altra sponda del Mediterraneo e io, il consigliere Agnello e quello di Scordia siamo del sud rispetto a Chiara Bosonin, che è intervenuta prima, la quale a sua volta è del sud rispetto ai paesi del nord Europa. Perché vi dico questo? Perché sui giornali dell'altro ieri avete letto che oltre centomila italiani sono andati via. Noi lo diciamo perché siamo chic, siamo italiani e siamo europei, abbiamo una grande cultura, ma che cosa siamo? Emigranti. Per chi ci prende cosa siamo? Immigrati.

Non solo, ma le normative giuridiche dei paesi che accolgono gli italiani hanno regole in cui ci trattano da immigrati. Questo per catalogare il mondo di oggi come un mondo in cui la circolazione degli uomini ci rende portatori del dovere di accoglienza nei confronti di altri uomini, donne e bambini che arrivano dall'altra parte del mondo e speranzosi titolari del beneficio dell'accoglienza nei confronti di altri popoli presso i quali noi andiamo a bussare alla porta per chiedere lavoro. Questo è il mondo di oggi; questo è un mondo nel quale dobbiamo fare i conti con la questione dell'immigrazione.

Vado al punto amministrativo, che riguarda i sindaci. Qui c'è un problema di equità. L'Italia paga un conto enorme a un lavoro incompiuto della comunità internazionale. La comunità internazionale a un certo momento di alcuni anni fa ha deciso di bombardare la Libia e di ammazzare Gheddafi, operazione perfettamente riuscita, e io qui ovviamente non sono a difendere Gheddafi, ma il minuto dopo non è arrivata la democrazia, la stabilità e la sicurezza, ma la guerra civile, la lotta tra le tribù, l'insediamento di Daesh in Libia e il radicamento di organizzazioni criminali e violentissime di trafficanti di esseri umani che fatturano miliardi di euro che noi non sappiamo come vengono reimpiegati.

Li fatturano grazie al traffico di esseri umani, hanno un guadagno criminale enorme e la comunità mondiale non sa con precisione come vengono insediati. Questo è il lavoro della comunità internazionale. Non ha completato il lavoro e il conto l'ha pagato l'Italia perché oltre il 90 per cento degli sbarchi arrivano con gommoni e barche che partono dalla Libia.

L'altro flusso dei profughi, che non origina dalla rotta del Mediterraneo centrale (Libia, Lampedusa, Sicilia, Italia ed Europa), ma dalla Siria, è la cosiddetta rotta balcanica che ha visto protagonisti per parti e in modo differente la Grecia, la Turchia e che ha originato l'accordo Europa/Turchia in modo tale da bloccare quella rotta.

Noi il muro nel Mediterraneo non lo possiamo fare e fin qui non abbiamo avuto con chi fare l'accordo perché l'Europea, bello o brutto che sia Erdoğan, ha trovato uno con la penna che ha firmato. Noi uno con la penna in Libia che abbia firmato l'accordo con noi non l'abbiamo trovato per le ragioni di cui sopra, perché non c'è stata la stabilità in Libia.

Se tutta questa è la premessa, c'è un elemento di equità che riguarda, e che poi va a finire ai comuni, la questione dei profughi. Siccome arrivano dalla Libia non sbarcano a Portofino, ma nella parte meridionale della Sicilia e anche quando noi li andiamo a salvare non possiamo far fare alle nostre navi il tragitto fino a Portofino da una parte e fino a Venezia dall'altra e non possiamo neanche andare nella parte nord della Sardegna. Morale della favola, tutti quelli che prendiamo arrivano in Sicilia, quindi paga il conto degli sbarchi.

Nei primi mesi ha pagato anche il conto dell'accoglienza. Ho dato disposizioni alla mia struttura di realizzare un'equità nella distribuzione territoriale per cui in base a una serie di fattori, a cominciare dalla popolazione, sono stati distribuiti i profughi in tutte le regioni d'Italia in misura percentuale assolutamente riuscita nella sua correttezza.

Oggi c'è "x" per cento in Lombardia, "y" per cento in Campania e "z" per cento in Sicilia in base a una serie di parametri e su quella percentuale ci siamo. Ciascuna regione italiana in questo momento sopporta un peso parametrato alla propria popolazione *in primis* e in generale ad alcuni altri parametri.

Qual è il problema? Calare questa equità dal livello venti, cioè le regioni, a livello ottomila, cioè i comuni. Il problema sta nel fatto che siccome a livello regionale già ci sono, sono lì fisicamente, se non si cala a livello territoriale, i comuni *willing*, quelli volenterosi e quelli più generosi dicono di sì e prendono i migranti, ma il comune accanto che si rifiuta fa la parte di chi egoisticamente dice di no e poi dice al proprio elettorato di guardare com'è bravo che non li ha presi. Nel frattempo cosa si verifica? Che essendoci già in quella regione i migranti vanno a essere allocati nei comuni che dicono di sì, quindi avremo uno squilibrio tra i comuni che fanno dell'accoglienza un elemento di identità anche territoriale e comunale e quelli che dicono di no, ma quel peso diventa insostenibile per alcune comunità.

Io sono convinto che se si altera eccessivamente il rapporto tra popolazione residente e popolazione immigrata noi inseriamo germi di xenofobia e di razzismo, quindi dobbiamo essere molto attenti a non creare questa situazione. Per non creare questa situazione il noi deve essere collettivo e deve riguardare i comuni e la loro disponibilità.

Sono per andare al pratico e per dire dei numeri: noi siamo 60 milioni, ne abbiamo circa 150 mila nel sistema di accoglienza e abbiamo ottomila comuni. Se vi fate quattro conti, che non sto qui a farvi per non fare il gioco delle tabelline, vi accorgete che il peso per ciascun comune non sarebbe per nulla insostenibile e non sarebbe per nulla gravoso se partecipassero tutti.

Come far partecipare tutti? Io sono per incentivi premiali perché siccome il Patto di stabilità troppo spesso diventa patto di stupidità almeno su questa materia rompiamo qualche argine e diamo un premio a chi ci dà una mano d'aiuto. Chi più fa più ha. Questo è lo schema sul quale noi stiamo lavorando. Significa facilitare assunzioni di nuovo personale per esempio nel settore dell'assistenza? Lavoriamoci. Significa dare più risorse? Lavoriamo anche su questo obiettivo. Questo è lo schema sul quale stiamo lavorando.

Per essere chiari, nessuno è in grado di escludere in astratto neri immigrati/terrorismo, ma non ci sono state in Italia fin qui evidenze, se non in un caso di un tunisino che è provato a rientrare dopo aver scontato la pena, ha dato l'identità falsa, gli avevano preso l'impronta digitale, l'impronta digitale l'abbiamo verificata e l'abbiamo riarrestato. Non lo escludiamo, quindi siamo vigili e facciamo tutto.

Per quanto riguarda i reati, prendete il *Sole 24 Ore* di due – tre giorni fa e ci sono le statistiche, che sono state pubblicate in Rai ieri e l'altro ieri. Noi siamo in calo dei reati da due – tre anni. Questo non vuol dire che l'immigrazione ci agevola nel calo dei reati, ma se il 2015 è stato l'anno nella storia in cui ci sono stati meno omicidi da quando esiste la storia e la statistica giudiziaria nel nostro Paese e sono calati tutti gli indici dei reati non possiamo dire che quella roba influenza in termini esasperati l'andamento della sicurezza nel nostro Paese. Credo di avere risposto da questo punto di vista, fermo rimanendo che comunque le nostre forze di polizia sono sempre allertate.

Non sono per dire che tutto va bene, ma non sono neanche per mettere il prosciutto sugli occhi ai risultati che abbiamo ottenuto. Vi dico anche un'altra cosa sui temi della sicurezza: toccando legno, come si dice in contesti europei, perché noi italiani tocchiamo di tutto, tranne che il legno, quando

dobbiamo fare gli scongiuri, nel momento in cui il nostro continente geografico, ma non solo, ha subito tanti attacchi terroristici il nostro sistema di prevenzione antiterrorismo ha funzionato fin qui. Noi siamo liberi e ciascuno può ringraziare Dio, se ci crede, la provvidenza, se ci crede, che c'è il Papa, e meno male, però abbiamo fatto 160 mila perquisizioni personali dal primo gennaio 2015 a personaggi sospetti, abbiamo controllato oltre diecimila veicoli, abbiamo perquisito i passeggeri e le relative navi di oltre trecento navi che solcano la rotta balcanica e quella di potenziale interesse per i *foreign fighters* e abbiamo dato un segnale molto forte con espulsioni che firmo io. Siamo già arrivati a centoventuno per motivi di sicurezza nazionale.

Gli arriva la lettera di espulsione dal territorio per motivi di sicurezza nazionale e ringrazio le forze dell'ordine (qui vedo un'ampia rappresentanza) per il lavoro che fanno dalla mattina alla sera; sono sempre attivi e ci garantiscono la sicurezza, tra l'altro facendo prevenzione. Non è che inaugurano opere pubbliche loro o il Ministro dell'Interno, ma fanno prevenzione. Qual è la loro missione? Non fare succedere niente e siccome non succede niente nessuno ringrazia nessuno.

L'obiettivo da raggiungere è che non succeda niente. La prevenzione è il lavoro più faticoso e grigio che possa esistere perché nel momento in cui centra l'obiettivo non succede niente, quindi nessuno gli è grato.

Tutto questo è diventato anche un *asset* economico. L'altra sera abbiamo approvato il DEF in Consiglio dei Ministri: crescita 0,8 nel 2016 e previsione di crescita 1 per cento nel 2017, mentre il turismo il 10 per cento. È cresciuto del 10 per cento.

A Lampedusa sapete quanto è cresciuto il turismo grazie alla distribuzione? In questo momento a Lampedusa ce n'è centocinquanta e non seimila, come negli anni della vergogna. Il turismo a Lampedusa quest'estate è cresciuto del 36 per cento, quindi vuol dire che c'è anche una compatibilità tra accoglienza del turista e accoglienza del migrante, anzi diventa un elemento reputazionale se si spiega bene, come ha fatto il regista Rosi, che ha vinto già un grande premio e in un altro è candidato con *Fuocoammare*. Perché vi dico questo?

Secondo voi il fatto che il nostro Paese sia stato percepito come una destinazione sicura c'entra o non c'entra con l'incremento del turismo del 10 per cento nel nostro Paese? C'entra o non c'entra il fatto che gli italiani dicono che non vogliono correre dei rischi prendendo un aereo per andare chissà dove e rimangono in Italia perché è meravigliosa? Gli europei invece scelgono l'Italia perché non succede niente oppure altri europei invece di andare nel Mar Rosso vanno in Sicilia, in Calabria, in Puglia, in Val d'Aosta o da un'altra parte. Noi siamo cresciuti del 10 per cento a livello di turismo quest'anno.

Ho chiuso il capitolo della sicurezza e dell'immigrazione e vi dico solo un'ultima cosa per quanto riguarda l'efficienza dei servizi. Nel momento in cui facciamo il ragionamento sull'efficienza dei servizi incrociamo anche il tema dell'unione, di cui mi parlava anche il sindaco Micheletto, così come mi parlava di argomenti simili, quelli riguardanti la responsabilità politica, il sindaco Tataranno. Il punto è molto semplice: come garantire efficienza e dunque la possibilità per un sindaco di essere rieleto al tempo di responsabilità politica alta derivante dall'elezione diretta e risorse economiche scarse, e agguingo spesso poteri normativi confusi.

Al tempo delle risorse economiche scarse e di un mandato forte come garantire efficienza? Una delle strade può essere l'unione dei comuni o la fusione dei comuni, però dobbiamo essere onesti e orgogliosi. L'orgoglio sta nel fatto che il nostro Paese è fondato sui campanili e la vera identità territoriale del nostro Paese sono i campanili, i comuni, che spesso sono nati attorno ai campanili. Questo non vuol dire campanilismo, ma vuol dire riconoscere l'identità nazionale. L'identità nazionale non è formata su macroregioni e su macro-aree.

Pensate che Luigi Pirandello, che è uno scrittore che ha preso il Premio Nobel per la Letteratura, fece la tesi di laurea sui dialetti agrigentini. Non sul dialetto siciliano, ma sul numero dei dialetti della provincia di Agrigento, tanta era la distinzione tra comunità locali e c'erano singoli dialetti per singole comunità locali. Cosa voglio dire? Molto semplicemente che quando io parlo di fusioni di comuni o di unioni di comuni non parlo di cancellare l'identità territoriale, ma di mettere a sistema servizi per garantire maggiore efficienza a minor costo.

Questa cosa non è una cosa astratta o ascetica perché comunque sia abbiamo già avuto dei riscontri nel senso che al 31 dicembre 2015, secondo il rapporto della Conferenza Stato città e autonomie locali, risultano costituite in Italia 537 unioni di comuni alle quali aderiscono in totale 3117 comuni, cioè circa il 39 per cento del totale dei comuni italiani. Di questi, mille sono con meno di mille abitanti e ci sono anche 96 comunità montane che interessano 1412 comuni, mentre le fusioni dei comuni nel corso di questo anno, del 2016, sono state ventinove e il numero dei comuni italiani è sceso dunque da 8046 a 7998.

Cosa intendo dire? Che già siamo un po' sulla strada, se questi sono i numeri. Tenete conto che i comuni che noi valutiamo come piccoli comuni sono esattamente 5585, per cui, andando al pratico, le norme ci sono, se possono essere migliorate vedremo di migliorarle, sono un difensore delle identità territoriali, quindi sono uno di quelli che dice che se si uniscono i servizi si uniscono i servizi ma non si cancella il campanile, e noi dobbiamo favorire che non ci siano distorsioni come quelle di cui parlava poco fa il sindaco relativamente all'eccesso di dipendenti e il difetto di dipendenti tra due comuni, dove il dipendente del comune in eccesso è tutelato rispetto allo spostamento fisico di cinque chilometri, perché entriamo nel checcozalonismo, in una filosofia della pubblica amministrazione che riteniamo superata. In tutto questo scenario quello che noi dobbiamo preservare è l'identità e quello che noi dobbiamo garantire è un simmetrico equilibrio tra il potere del sindaco e la sua responsabilità perché questo qui è il modo più corretto dal punto di vista tecnico per approcciarsi al consenso e dunque per chiudere, così concludo come ho cominciato, quel trinomio che è fatto da consenso, potere e responsabilità. Vi ringrazio.

(Applausi)

LUCIANO VIOLANTE, Presidente di *italiadecide*. L'aspetto particolarmente importante di queste risposte è la capacità del Ministro a entrare nel merito delle questioni che avete posto. In questo c'è una sintonia diretta tra quello che voi avete posto e quello che lui ha risposto.

Presidente Rollandin, la prego di venire al banco. Concluderà il Presidente Rosset.

ANDREA ROSSET, Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta. Signor Ministro, signor Presidente Violante, Presidente della Regione, senatore, sindaco d'Aosta, signori sindaci, autorità, cari colleghi consiglieri, care ragazze, cari ragazzi, in chiusura dei nostri lavori vorrei innanzitutto ringraziare il Ministro Alfano per aver voluto accettare l'invito a partecipare alla Scuola della Democrazia offrendo così un contributo prezioso al tema trattato.

Oggi chiudiamo ben sapendo che il cammino intrapreso non si ferma oggi. In questi tre giorni si è sviluppato un percorso di riflessione grazie ai relatori di grande competenza e prestigio che hanno dedicato massima attenzione alle vostre riflessioni e alle vostre preoccupazioni, così come si è rafforzato un percorso di confronto tra idee politiche diverse, tra amministratori di aree geografiche e comuni di dimensioni diverse. Tutto questo ha sicuramente alimentato il vostro patrimonio di conoscenza e di esperienze.

Tornate nei vostri territori sicuramente arricchiti della consapevolezza che non siete più soli, che le problematiche sono comuni da nord a sud, che le decisioni sono difficili da prendere a destra come a sinistra, che le responsabilità generano incertezze, ma le responsabilità sono anche il frutto di chi intende governare seriamente e con coscienza le comunità che vi hanno chiamato a rappresentare.

Desidero ringraziare il Presidente Violante, che si spende per portare il nome della nostra regione al di fuori dei nostri confini, ma anche tutto lo staff dell'associazione *italiadecide*, che gestisce con competenza e grande umanità questa scuola. Un grazie va anche ai miei collaboratori dell'Ufficio di Presidenza e il personale del Consiglio regionale, che dopo otto anni sempre con lo stesso entusiasmo ha affrontato l'organizzazione di questa iniziativa.

Questa scuola piace perché parla di democrazia, perché parla ai giovani e perché parla ai comuni. Per noi valdostani che abbiamo creato e cercato di creare un sistema basato sulla sussidiarietà, sulla leale collaborazione e sulla pari dignità istituzionale all'interno del nostro territorio il comune rappresenta il soggetto politico di base dove si esercita la vera democrazia di prossimità. Un grazie infine a

tutti i relatori che hanno condiviso le loro conoscenze con i ragazzi e con noi. Ringrazio le forze dell'ordine, ma soprattutto grazie a voi, giovani, che con l'entusiasmo della vostra giovane età e malgrado le difficoltà avete voglia di impegnarvi per le vostre comunità e per il vostro Paese. Grazie.

(Applausi)