

Ill.mo Sig.
PRESIDENTE
Consiglio Comunale
Comune di
43100 – PARMA

Ill.mo Sig.
SINDACO
Comune di
43100 – PARMA

Mozione per l'istituzione di una commissione di inchiesta amministrativa sul D.U.C..

- A) L'inchiesta della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Parma riguardante il Direzionale Unico Comunale – D.U.C. si è conclusa con il decreto di archiviazione del G.I.P. del 16.04.2007.
- B) Il decreto di archiviazione chiude l'indagine penale, escludendo la commissione di reati.
- C) Tanto la richiesta di archiviazione della Procura, quanto il decreto di archiviazione, però, contengono chiare sottolineature di illegittimità amministrative, certamente non prescritte e potenzialmente fonti di responsabilità patrimoniale e/o disciplinari.
- D) Di fronte a questa sottolineatura, quali Consiglieri Comunali, non si può rimanere indifferenti, non solo (e, si vorrebbe dire, non tanto) per le ventilate illegittimità, così perché tanto nella richiesta di archiviazione (pag. 53), come nel decreto di archiviazione (pag. 16), si legge testualmente: *“non può certo negarsi che i componenti del Consiglio Comunale siano persone professionalmente qualificate (o, quantomeno, che lo sia l'organo considerato nel suo complesso) e, soprattutto, che il Consiglio e i suoi singoli componenti siano funzionalmente destinati a verificare la legittimità dei propri atti. Ciò a prescindere dalle ovvie considerazioni sul dovere dei singoli consiglieri, soprattutto in occasione di delibere di siffatta importanza, di effettuare adeguato approfondimento, tecnico ed amministrativo, e documentazione idonea dei presupposti di fatto e dell'apparato normativo di riferimento, anziché recepire acriticamente le prospettazioni dell'organo di governo.”*

Il passaggio è delicato ben al di là della singola vicenda.

I Consiglieri, infatti, compongono un organo politico, cui viene sottoposta una proposta con i pareri di regolarità tecnica e legale.

Questo non esclude che possano (non debbono: non sono tenuto ad avere le competenze tecniche) ulteriormente verificare la legalità degli atti, ma non significa che possano essere ritenuti responsabili di illegalità ed illegittimità che discendano da valutazioni tecniche e che non siano evidenziate nei pareri previsti dalla legge. Né può ritenersi, sul piano giuridico, che il voto consiliare in qualche modo escluda la responsabilità di altri organi comunali, che abbiano assunto atti podromici o collegiali. La loro primaria funzione è quella – come detto – di organo politico, che deve valutare il merito della proposta. E' ai Tecnici che compete di assicurare la conformità tecnico-legale.

Or dunque, la tesi va respinta per la sua inconferenza.

Questo non è, però, sufficiente.

E' necessario chiarire – esemplarmente e “a futura memoria” – se e dove giunga la responsabilità tecnica e quella politica, distinguendosi tra Sindaco, Giunta Municipale e Consiglio.

- E) Ciò premesso, si passano ad esporre gli elementi critici evidenziati dalla Procura della Repubblica e dal G.I.P. del Tribunale di Parma.

E1) **PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI PARMA.**

La richiesta di archiviazione presentata dal P.M. nel procedimento riunito 1781/02 R.G.N.R., pendente avanti la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Parma e relativa al DUC, contiene elementi che, sotto il profilo giuridico-amministrativo e patrimoniale, mantengono tutta la rilevanza, pur se è intervenuta l'archiviazione del procedimento.

Dalle 54 pagine della suddetta richiesta del Pubblico Ministero emergono, infatti, rilievi e censure, che solo la lettura integrale dell'ordinanza può consentire di cogliere appieno.

Ciò premesso, senza pretesa di completezza si evidenziano i dati più significativi:

- 1) il procedere dell'azione amministrativa presenta incongruenze, sfasature e contraddizioni, che, oltre a dar vita, talvolta, ad illegittimità, sottolineate dalla Procura della Repubblica, rilevano una superficialità, che non può essere, quantomeno, pienamente giustificata dall'urgenza con cui si è inteso procedere. A questo riguardo, si ricorda che la Procura denuncia:
 - a) l'illegittimità dell'inclusione dell'opera pubblica nel programma annuale del 1999, non essendo stato predisposto il progetto preliminare (pag. 27);
 - b) l'illegittimità dell'inclusione del DUC nel programma annuale 1999, in quanto opera in allora non conforme agli strumenti urbanistici vigenti e già adottati (pag. 27);
 - c) l'illegittimità della predisposizione dello studio di fattibilità successivamente alla formazione del piano triennale (pag. 27);
 - d) l'illegittimità della localizzazione e del dimensionamento del DUC, in quanto "l'area di intervento viene individuata da detto studio nel comparto stesso per una superficie di 27000 metri quadrati, compreso tra viale Mentana e viale Fratti; non viene in alcun modo previsto l'insediamento di funzioni diverse dagli uffici comunali e dai relativi spazi di servizio né viene affermata la necessità di varianti allo strumento urbanistico" (pag. 27);
 - e) l'illegittimità della variante approvata con delibera consiliare 13.12.1999 n. 317/21, in quanto i periti fanno rilevare come "in sede di approvazione, la variante avesse assunto una configurazione del tutto differente rispetto agli elaborati in origine adottati; ciò avrebbe richiesto una nuova pubblicazione degli elaborati al fine di rinnovare le opportunità di partecipazione" (pag. 29);
 - f) l'illegittimità dell'incarico fiduciario conferito ai progettisti senza motivare l'affidamento esterno e senza provvedere a concorso: l'incarico, infatti, "doveva essere annoverato nella categoria di importo compreso tra i 40.000 e 200.000 ECU" (pag. 29);
 - g) la violazione dell'art. 20, comma II, legge 109/94, in quanto la documentazione di gara non era corredata dagli elaborati relativi alle preliminari indagini geologiche, geotecniche, idrologiche e sismiche, delle quali non si parlava nell'incarico" (pagg. 29 e 30);
 - h) "con il planivolumetrico viene tolta capacità edificatoria all'ambito A (area ex-Balestrieri destinata ad accogliere il DUC) trasferendola all'ambito C (destinata a direzionale privato-misto)... in sostanza, volendo riportare testualmente la netta conclusione dei periti: "l'attribuzione all'ambito C – ex CAP – destinato ad essere alienato in favore del concessionario, di un indice fondiario di 0,92 mq/mq in luogo di quello indicato dal PRG di 0,75 mq/mq avrebbe richiesto una specifica variante urbanistica per l'adozione della quale, oltre tutto, non sembrano applicabili le agevolazioni procedurali riservate, a norma dell'art. 15, comma 4, lettera a), alle opere pubbliche". (pagg. 30 e 31);
 - i) "la violazione dell'art. 17, IX comma, legge 109/94, che vieta al progettista incaricato dell'ente pubblico di partecipare a procedure selettive per l'aggiudicazione di lavori in relazione ai quali abbia prestato le proprie attività professionali, evidenziando che ai progettisti sarebbe interdetto ogni rapporto professionale con l'aggiudicatario attinente all'opera progettata" (pag. 35);
 - j) la violazione dell'art. 15, IV comma, lettera A), L.R. Em. Rom. 47/98, in quanto la procedura di variante semplificata è ammessa solo per opere pubbliche, e, nel caso, almeno parzialmente, la variante è stata usata per "insediamenti quantitativamente rilevanti ed aventi destinazioni urbanistiche prevalentemente private, comunque prive del carattere di opera pubblica" (pagg. 35-36);
 - k) la violazione dell'art. 14 L.R. Em. Rom. 47/98, perché la programmazione degli interventi edificatori nell'ambito C avrebbe dovuto essere oggetto di variante urbanistica ordinaria, e non semplificata (pag. 36);

- l) l'applicazione del principio dell'alienazione di immobili pubblici in conto prezzi alla concessione di costruzione e gestione, mentre la legge allora vigente (art. 19, commi V-ter e V-quater legge 109/94) consentiva l'uso di questo meccanismo esclusivamente per l'appalto di lavori (pag. 37);
- 2) quanto prima affermato non limita i propri effetti ai profili giuridico-formali, ma si traduce anche in fatti di rilievo economico, quali ad esempio:
- a) "il valore complessivo del prezzo da corrispondersi dal Comune al concessionario sarebbe non solo superiore al 50% dell'importo dei lavori, ma addirittura superiore all'intero importo di essi (cioè oltre 36.000.000.000 contro circa 33.000.000.000) in chiara violazione dell'art. 2 del bando gara" (pag. 39);
- b) "i periti rilevano che con riferimento alla s.l.u. di mq 9550... il valore attribuito all'area (n.d.r.: £ 11.000.000.000) non appare congruo rispetto al mercato immobiliare di Parma e – illustra l'applicazione del criterio della stima del valore di trasformazione – indicano come valore di stima corretto quello di (£) 16.000.300.(000) circa, precisando al riguardo che la quota riferibile al valore di sedime di via Porta Pia... ammonta a £ 1.300.000.(000) (pagg. 41-42);
- c) il tasso interno di rendimento del complesso dell'operazione viene indicato dai periti, in presenza di un contrasto con i C.T. di parte, nell'8,14% "che è estremamente favorevole al concessionario" (pag. 43);
- d) i periti concludono che i costi complessivi in caso di realizzazione diretta dell'opera sarebbero stati di £ 44.558.374.151 e che pertanto l'ente, mediante la concessione lavori, ha impegnato una maggiore spesa per oltre £ 8.000.000.000 (pag. 44);

E2) GIUDICE DELLE INDAGINI PRELIMINARI DEL TRIBUNALE DI PARMA

Il decreto di archiviazione fa sostanzialmente propria la tesi della Procura.

Non di meno, sono contenute alcune affermazioni di rilievo.

- a) *"La lunga ed articolata fase relativa alla cautela reale comportava un approfondimento in fatto ed in diritto dei principali temi probatori e rendeva palesi plurime ed argomentative divergenze di ricostruzione fattuale e di interpretazione di leggi e regolamenti tra le tesi accusatorie e quelle delle difese dei principali indagati. (...) La fase incidentale dava luogo ad un elaborato peritale molto articolato e complesso che formava, poi, oggetto di discussione laboriosa ed approfondita. Di seguito si darà conto delle risposte fornite dai periti ai vari quesiti, soffermandosi ovviamente sulle questioni di maggior rilievo e dandosi atto delle conclusioni quali formatesi all'esito dell'udienza di discussione; al riguardo appare condivisibile la prospettazione del PM secondo cui sono approdati i consulenti del P.M. e quelle sostenute dai consulenti delle parti private, le conclusioni dei periti del Giudice rappresentano un saldo punto di riferimento non soltanto per doveroso rispetto della posizione di neutralità da costoro rappresentata, ma anche per la solidità dell'impianto, lo scrupolo ricostruttivo ed il rigore argomentativo che, anche grazie alla serrata e rigorosa discussione avvenuta davanti al GIP nelle udienze ad essa deputate, caratterizzano l'elaborato peritale nel suo complesso."* (pag. 3);
- b) *"come osserva esattamente il PM, anche i periti del Giudice hanno rilevato che la lunga, articolata e complessa procedura culminata nella realizzazione del Direzionale Pubblico e di quello privato fu caratterizzata da numerose irregolarità ed illegittimità, sia dal punto di vista urbanistico-edilizio che dal punto di vista più propriamente amministrativo, con ciò confermando in più punti le risultanze delle indagini tecniche e di polizia giudiziaria svolte dalla pubblica accusa nelle precedenti fasi (che erano sfociate nella richiesta della misura cautelare reale)".* (pag. 4);
- c) *Tuttavia, come sottolinea il PM, su due tematiche di sicuro rilievo probatorio le risultanze peritali hanno introdotto elementi di contraddittorietà e di dubbio nella ipotesi accusatoria, soprattutto con riferimento all'elemento psicologico dei reati: ci si riferisce, da un lato alle conclusioni relative ai quesiti nrrr 1,2 e 4 aventi ad oggetto la regolarità della gara ed in particolare della valutazione di merito delle offerte dei due concorrenti, dall'altro alle conclusioni relative ai quesiti nrrr. 25 e 24 (ed anche dei due quesiti precedenti) relativo alla redditività realizzata da parte del concessionario nel complesso*

dell'operazione, tenuto conto del canone d'affitto, della remuneratività del parcheggio D.U.C. e di quella dell'area ceduta.” (pag. 4);

- d) *“Come sottolinea il PM, può fondatamente ritenersi che l'intera procedura posta in essere dal Comune di Parma per la realizzazione dell'opera pubblica Direzionale Uffici Comunali sia stata caratterizzata (come riconosciuto, del resto, dallo stesso Tribunale del riesame nella propria ordinanza di annullamento del sequestro preventivo) da vari atti amministrativi illegittimi e da numerose irregolarità procedurali; all'aggiudicatario dell'opera pubblica da realizzare (A.T.I. facente capo a Bonatti spa) e successivamente alla società DUC spa costituita, come previsto nel bando di gara, per assumere il ruolo di controparte del Comune nei rapporti contrattuali connessi alla realizzazione del progetto, fu certamente procurato un vantaggio patrimoniale, sulla cui consistenza ci si è soffermati in precedenza- riportando gli esiti dell'incidente probatorio- dando atto anche delle divergenze tra i consulenti di parte ed i periti (i quali ultimi, invero, pur confermando che la realizzazione dell'opera fu vantaggiosa per il concessionario, ne hanno ridimensionato la portata accogliendo in parte le osservazioni dei consulenti degli indagati); effettivamente l'opera pubblica programmata fu realizzata, anche in tempi ristretti, ed adibita a nuova sede degli uffici comunali;*

la procedura di sdemanializzazione di via Porta Pia non è risultata affetta da significativi vizi di legittimità e la inclusione di essa nell'ambito C, con conseguente conferimento alla stessa di una capacità edificatoria, è stato ritenuto compatibile con un legittimo uso della discrezionalità amministrativa; i consistenti incrementi di superficie lorda utile (s.l.u.) riguardanti l'ambito C del comparto a progettazione unitaria sono stati deliberati in data antecedente alla pubblicazione del bando di gara; la procedura di gara per la scelta del contraente, pur caratterizzata da taluni vizi di legittimità, non ha evidenziato la sussistenza di vizi sostanziali comprovanti la precisa volontà di favorire comunque uno dei concorrenti a scapito dell'altro.” (pag. 7);

- e) *“Ne consegue che la tesi accusatoria, secondo la quale molti atti illegittimi erano stati posti in essere con l'intenzione di perseguire (anche) un rilevante interesse privato, se deve necessariamente misurare con il fatto che non appaiono acquisiti univoci elementi probatori che permettano di affermare che il soggetto da favorire (cioè quello che sarebbe risultato aggiudicatario della concessione) fosse conosciuto in anticipo.*

A diverse conclusioni si sarebbe dovuto pervenire se fosse stato possibile individuare immediatamente un soggetto che dagli atti illegittimi traeva vantaggio, come, ad esempio, nel caso delle licenze o concessioni in cui è noto il proprietario dell'area della quale viene modificata la destinazione o il soggetto cui viene rilasciata la concessione.”(pag. 12);

- f) *Quanto poi alle residue falsità ipotizzate, sulla scorta delle considerazioni già esposte con riferimento al reato di abuso d'ufficio si deve concludere che non vi furono false attestazioni nel senso tecnico-giuridico dell'immutatio veri.*

Occorre evidenziare, in aggiunta a quanto testè detto, che l'elaborazione giurisprudenziale in tema di ricorrenza del reato di falso ideologico in atti pubblici a contenuto dispositivo e di insufficienza della obiettiva falsità dell'asserto del pubblico ufficiale (si rinvia sul punto alle massime citate in precedenza) si deve considerare complementare a quanto esposto in tema di idoneità dell'azione dell'autore mediato.

Invero dalla lettura delle considerazioni ed argomentazioni già svolte (sia nell'espone e commentare le risultanze peritali, sia nel trattare il tema dell'abuso d'ufficio) si rileva agevolmente come la particolare complessità delle procedure amministrative poste in essere, la pluralità di soggetti in esse intervenuti, la problematicità dell'interpretazione delle norme di legge e regolamento e la relativa opinabilità di talune valutazioni (in particolare di quelle di natura estimativa) pone quantomeno in dubbio che la obiettiva non veridicità di taluni asserti sia l'effetto di una consapevole e dolosa imputazione del vero anziché la conseguenza di incompleta conoscenza di situazioni tecnico-amministrative ed errata interpretazione di disposizioni normative o negligente applicazione di prassi amministrative.” (pag. 16 e 17).

- F) Il G.I.P. conclude per l'archiviazione con queste testuali parole: “Conclusivamente la richiesta di archiviazione appare meritevole di accoglimento per insufficienza e/o idoneità**

degli elementi acquisiti a sostenere l'accusa in giudizio in ordine alla configurabilità dell'elemento psicologico dei delitti ipotizzati”.

Il reato viene escluso perché non è provata l'intenzionalità delle decisioni (cioè, il cosiddetto elemento soggettivo).

Le censure dei citati Organi Giudiziari sulla illegalità-illegittimità delle decisioni medesime sono esplicite e sono chiari anche gli elementi per i quali i vizi suddetti possono aver causato responsabilità amministrative, disciplinari e patrimoniali nei confronti del Comune stesso.

- G) Di fronte a queste conclusioni della Procura della Repubblica e del G.I.P. l'istituzione di una commissione di indagine (art. 20 Regolam. Funz. Cons. Com.) sarebbe comunque doverosa. Epperò tale doverosità appare ancora più evidente nel momento in cui – sulla base di valutazioni, a modesto parere degli scriventi, non condivisibili – in tali atti si presume una corresponsabilità dei Consiglieri Comunali e, comunque, del Consiglio, che dovrebbe essere all'un tempo (e contro il TT.UU.EE.LL.) organo politico e tecnico.

CHIEDONO

l'istituzione di una commissione di inchiesta per:

- a) accertare eventuali responsabilità tecniche e chiarire le conseguenze giuridiche di tali responsabilità;
- b) definire, nel caso di specie, gli ambiti della competenza tecnica e quelli della responsabilità politica.

Parma, 23.11.2007