

Convegno Federcasa:
“Semplificazione, efficacia e legalità nella gestione del patrimonio abitativo pubblico”
Aosta, 14 dicembre 2017

Relazione:
Giovanni Tamburino, Magistrato in quiescenza

LEGALITA' e TRASPARENZA nella GESTIONE dell'ERP

1. – “La legalità non è tutto”

Dopo una vita trascorsa in mezzo ai codici ho avuto la ventura di dedicare due anni ad Ater Roma come commissario straordinario. Si tratta forse del maggior Ente di gestione di edilizia popolare in Italia che amministra circa 100 mila tra abitazioni ed altre unità immobiliari - interi quartieri della Capitale.

Questa esperienza mi ha consentito una verifica delle convinzioni in materia di legalità a fronte di una realtà ribollente di tensioni. La scelta di destinare alla guida di Ater un magistrato (pur in pensione) non è stata casuale bensì il segno di un bisogno di legalità avvertito dalla Regione Lazio. D'altronde un bisogno non limitato a Roma e al Lazio. Notizie anche recenti segnalano che fenomeni di crisi della legalità emergono nelle nostre Aziende.

Con questo intervento voglio dar conto di una riflessione sviluppatasi nel contatto con la realtà ERP e nella partecipazione alle attività di Federcasa che mi hanno offerto un utilissimo osservatorio nazionale e non soltanto locale.

Potrà sembrare strano che all'inizio dell'intervento collochi una affermazione che suona provocatoria nella bocca di un giurista; *"la legalità non è tutto"*. Ma questa è da tempo una convinzione che è andata rafforzandosi attraverso esperienze non soltanto giudiziarie. Con la legalità non si producono computer e non si costruiscono case. La legalità non è un genere commestibile e non basta per aprire una fabbrica o creare posti di lavoro.

Inoltre, non sempre il legislatore è capace di produrre buone leggi. Lui stesso se ne rende conto e si affretta talvolta a correggerle. Ma nel frattempo compete a noi, nei nostri differenti ruoli e competenze, ridurre, per quanto possibile, i danni che le cattive leggi produrrebbero.

Dobbiamo, dunque, aver chiari significato e limiti della nozione di legalità se non vogliamo che questa parola si riduca a un feticcio.

Penso che la legalità sia ciò che è la onestà nella politica.

E' certo che per avere una buona politica l'onestà non basta. Ma è altrettanto vero che senza onestà qualunque politica degenera.

Per questo siamo soliti parlare della onestà come una *precondizione* della politica. Analogamente dobbiamo vedere la legalità come una *precondizione* delle buone relazioni sociali.

Senza queste precondizioni, da un lato la politica si trasforma in malaffare, si allontana dai cittadini e viene sentita come un corpo estraneo, dall'altro la società cade in preda al disordine e alla violenza.

Ricordo l'Italia del dopoguerra, i cumuli di macerie e la povertà. Ebbene, una rinascita straordinaria portò il Paese ai primissimi posti al mondo. Non si trattò di un miracolo solto economico. Eravamo tra i primi nella cultura: dalla musica al cinema, dalla letteratura al *design*, dalla creatività all'industria. Tutto ciò è stato il frutto di una serie di condizioni. Tra queste la Costituzione che ha immaginato e creato il futuro, segnando i binari sui quali si è mosso. La legalità è stata elemento importante per la creazione di un futuro migliore.

Come ho assistito alla stupefacente rinascita di un Paese diventato la quarta o quinta potenza mondiale, ne vediamo il declino.

In ciò il rifiuto e la negazione della legalità hanno un ruolo. Porrei l'inizio del declino verso la fine degli anni '70.

Qui vedo l'inizio di una svolta (¹) diventata crisi etica che ci ha condotto passo passo alla condizione che viviamo.

¹ Si ricorderà la pretesa della liceità di rubare quando beneficiario è un partito. Quell'affermazione non è stata fatta in un bar di periferia, ma dal *leader* politico allora di maggior peso, che pretese di coinvolgere in una arrogante rivendicazione del malaffare l'intera classe politica. Parte delle quale reagì troppo parte debolmente alla "chiamata di correo" finendone travolta.

La condizione di un Paese con i cervelli in fuga (²), giovani senza futuro, denatalità (³), disoccupazione.

Le cause di questo declino sono ovviamente complesse e molteplici. Ma tra esse sta la crisi del senso di legalità.

2. - Un Paese a legalità variabile

Che cosa ha da spartire tutto questo con il mondo della edilizia popolare? Ha molto da spartire perché la legalità è un tutt'uno. Le piccole crisi di legalità si sommano diventando a un certo punto ingestibili e non più correggibili.

Se parliamo di “occupazioni” con un collega delle Aziende di Trento o di Bolzano vediamo sul suo viso un'espressione di dubbio. Intendiamo riferirci al lavoro? Che cosa significa la parola occupazione? Se ne parliamo a Padova o a Genova sentiremo che si contano in piccoli numeri e in percentuali che non raggiungono l'unità. A Roma sono migliaia per una percentuale a due cifre.

Come è accaduto? perché è accaduto?

Racconto un piccolo episodio dei giorni scorsi anche per alleggerire la pesantezza della relazione.

² Secondo notizie di questi giorni, due su tre dei giovani laureati che emigrano in cerca di lavoro non tornano in Italia.

³ L'Istat in questi giorni ha reso noto che si è verificato un decremento di quasi 200.000 italiani residente in Italia in un anno: l'equivalente di una media città.

Parcheggio l'auto nell'ultimo posto prima di un passo carraio. Osservo con cura dove finisce l'area destinata a parcheggio e sistemo l'auto al di qua della linea che segnala il passo carraio.

Esce un portiere che mi prega di spostare l'auto. Non capisco. Gli faccio notare che l'accesso ai *garage* del palazzo è completamente libero.

Insiste: "*Per favore la sposti più avanti*". Continuo a non capire, ma per togliermelo di mezzo lo assecondo e vado a invadere una parte dell'area riservata al passo carraio. Finalmente si mette tranquillo, mi ringrazia e mi dice: "*L'aveva messa troppo bene. Veniva un altro, si metteva davanti alla sua e bloccava l'accesso*".

Un piccolo episodio che mi ha fatto toccare con mano che a Roma perfino chi vuol far rispettare le regole si prodiga per farle infrangere, sia pure con una certa moderazione.

Episodio buffo che però fa riflettere. Piccole infrazioni sono il germe apparentemente innocuo di altre piccole infrazioni che via via diventano meno piccole e meno innocue. Esse contribuiscono a rendere il nostro un "*Paese a legalità variabile*" per cui ciò che non si fa e nemmeno si immagina a Bolzano, ad Aosta, a Torino o a Genova è non soltanto possibile, ma addirittura sollecitato o preteso a Roma.

Un “Paese a legalità variabile” dove un’Alter che accumula oltre 500 milioni di euro per imposte non pagate - nondimeno presentava un bilancio in attivo

E dove la decisione di aderire alla rottamazione delle cartelle esattoriali, facendo risparmiare all’Ente (e indirettamente alla Regione) “soltanto” un quarto di miliardo di euro, fa storcere qualche naso: pagare i debiti sarà pure conforme al diritto, però

Non siamo in una stagione di vacche grasse e dovremmo misurare i costi di un Paese a velocità variabile in tema di legalità.

3. – Legalità verticale

Tento di avvicinarmi di più alla nostra realtà con una distinzione.

Userò una metafora geometrica, parlando di legalità verticale per distinguerla da una legalità orizzontale.

Legalità verticale è quella che scende dall’alto e si impone alle varie Aziende, ex IACP.

Questa dimensione è definita da un complesso di disposizioni di fonte regionale. Si tratta di disposizioni spesso scoordinate tra loro. Una meritoria iniziativa di Federcasa sta realizzando una raccolta che consentirà di conoscere meglio e meglio comparare il coacervo della normativa regionale.

Secondo la mia esperienza questo insieme di norme, che indichiamo come legalità verticale, andrebbe risistemato nel quadro di un testo unico di fonte statale per definire in modo uniforme almeno alcuni contenuti.

La possibilità giuridica di un tale intervento di principio mi sembra consentita dal disposto dell'articolo 38, comma primo, e dell'articolo 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione.

Elenco alcuni punti essenziali che andrebbero affrontati da un intervento legislativo unificante:

- 1) Criteri di definizione dei livelli di compatibilità reddituali e patrimoniali relativi a: a) accesso b) permanenza nel sistema ERP. Parlo di criteri generali, che pongano soltanto alcuni limiti minimi e massimi. Oggi ad esempio la Regione Lazio non prevede un limite superiore di reddito al di là del quale la permanenza nelle abitazioni ERP sia comunque esclusa.
- 2) Regole relative all'ampliamento del nucleo e al subentro.
- 3) Cause di perdita del beneficio e graduazione delle sanzioni.
Tra questa cause di perdita del beneficio andrebbe posta la indegnità. Si pensi alle manifestazioni di razzismo ed intolleranza che si sono avute da parte di beneficiari del regime ERP. E' accettabile che costoro continuino a godere di un vantaggio sociale garantito dalla Costituzione, quando la calpestano con comportamenti razzistici?

- 4) Procedure per l'esecuzione dei provvedimenti delle Aziende. Qui è anzi la Costituzione stessa che vuole che la definizione delle regole processuali sia riservata alla legge statale.
- 5) Modifica della penalità per: a) occupazioni violente, b) cessioni improprie, c) vendite truffaldine, d) *racket* delle abitazioni. Sanzioni che o non esistono o sono ridicole. Basti pensare che chi occupa con la violenza la abitazione di un anziano che va per qualche giorno in vacanza o di una donna sola o di un malato rischia una pena massima di due anni di reclusione (⁴), inferiore a quella di una truffetta da cento euro.
- 6) Se si giungerà al reddito di cittadinanza, la legge dovrà stabilire il prelievo diretto del canone quando il soggetto fruisce di alloggio popolare.
- 7) La perdita dell'alloggio popolare da parte di chi è privo di reddito di sussistenza deve comportare la assegnazione automatica e senza canone di una abitazione di soccorso.
- 8) Obbligo per le Aziende della parità di bilancio rendendo doverosi i contratti di servizio o interventi di ripianamento.
- 9) Criteri generali di definizione del prezzo di vendita degli alloggi. Attualmente si assiste talora a quantificazioni che attirano il malaffare ed impoveriscono il patrimonio sociale con ingiustificato arricchimento dei privati.

⁴ Art. 633 codice penale.

Resterà ampio spazio per la normativa di fonte regionale. Occorre che questa legalità regionale si accrediti davanti agli utenti. Per farlo deve possedere alcuni caratteri: stabilità, coerenza, chiarezza e anzitutto semplicità.

Molti conosceranno l'aneddoto del giudice che ascolta Tizio e dà ragione a Tizio; ascolta Caio, avversario di Tizio, e dà ragione a Caio. Si alza una persona che assiste al processo: "Giudice non puoi dare ragione a Tizio e al tempo stesso dare ragione a Caio che sostiene la tesi opposta!". E il giudice, senza scomporsi: "Hai ragione anche tu".

A questo aneddoto dovremmo fare una piccola aggiunta, dicendo a quel giudice: "del tuo servizio la società non ha bisogno" - e dovremmo attenderci che desse ragione anche a noi !

Ricordo l'aneddoto perché si attaglia a certe norme regionali che sembrano scritte per dire tutto e il contrario di tutto. Quando è così, la legalità entra in crisi.

È lodevole l'attività di *lobbying* di Federcasa quando si muove nei confronti del Parlamento e del Governo centrale per tentare di portare ordine in una materia caratterizzata dalla mancanza di principi chiari. In questo biennio ho trovato nella Giunta della Federazione e nel suo presidente una lodevole attenzione al tema legalità.

I principi ai quali riferirci stanno nel testo costituzionale. Qui non troviamo affermato un diritto alla casa come tale.

L'abitazione nella Costituzione è menzionata una sola volta nell'articolo 47. Questo è l'articolo che nella prima parte prevede la difesa del risparmiatore ⁽⁵⁾. Nella seconda che la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione.

Questa previsione ha un doppio contenuto: riconosce l'esigenza fondamentale dell'essere umano alla disponibilità di un tetto; in secondo luogo non dice che si darà a ogni cittadino una proprietà immobiliare, ma che la Repubblica favorisce l'acquisizione della proprietà dell'abitazione attraverso il risparmio.

Per chi non è in grado di raggiungere autonomamente questo livello di risorse economiche, in quanto inabile e privo dei mezzi *necessari* per vivere, la Costituzione prevede in un altro articolo (art. 38) il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

Da ciò ricaviamo che un sistema di canoni agevolati, edilizia convenzionata, edilizia popolare è coerente con la tendenza allo Stato sociale espressa fin dai primissimi articoli della Costituzione, che dettano i "*Principi fondamentali*" ed in particolare dal famoso secondo comma dell'articolo 3: ma non è imposta da una espressa disposizione.

D'altra parte, il secondo comma dell'articolo 3 impone alla Repubblica il compito di "rimuovere gli ostacoli" che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, ma non contiene nessuna regola di donazione, né una regola di sostituzione. In altri termini, fermo il caso della inabilità al lavoro di

⁵ Ci accorgiamo bene, oggi, della attualità della disposizione.

persone prive di mezzi essenziali per vivere, la concezione della Costituzione nel momento in cui vuole che si tolgano gli ostacoli, si attende una crescita personale, non una sostituzione.

Fenomeni appropriativi, parassitari o di deresponsabilizzazione, così come pretese a un benessere non guadagnato attraverso il lavoro, sono estranei all'ottica costituzionale. Questi atteggiamenti, al pari di qualunque moderna riedizione del "*panem et circenses*", o un assistenzialismo indiscriminato e passivizzante, tradiscono spirito e lettera della Costituzione.

4. – La legalità orizzontale nelle due direzioni

Vengo alla dimensione orizzontale della legalità.

Con questa espressione indico il complesso di regole che spetta ai nostri Enti applicare ed in parte creare attraverso le proprie regolamentazioni.

In questa dimensione occorre fare un'altra distinzione tra una linea rivolta all'interno ed una rivolta all'esterno.

4.1.

La prima linea, interna, riguarda le modalità con le quali gli Enti debbono realizzare la legalità nelle attività e nei rapporti interni.

Relativamente a questa dimensione condivido la convinzione del Presidente di Anac secondo cui la legalità è anzitutto trasparenza.

Trasparenza significa conoscere le situazioni sulle quali si interviene (perché senza conoscenza ci si muove alla cieca e nessuna trasparenza è possibile); e significa rendere conoscibili i processi decisionali.

Trasparenza significa motivazione e assunzione di responsabilità rispetto a ciò che si decide.

A questo proposito è quanto mai importante un sistema informatico efficiente.

Un sistema informatico è fondamentale perché consente la conoscenza, la comparazione e, dunque, la tendenziale uguaglianza di trattamento, ma non può eliminare la assunzione di responsabilità rispetto a decisioni che richiedono la valutazione delle peculiarità del caso singolo.

Non bisogna avere paura della assunzione di responsabilità.

Rimango sorpreso di talune critiche rivolte al nuovo testo unico sugli appalti. Non esiste legge che preveda tutto e nemmeno può esistere una legge che non richieda una attività di interpretazione. Una assunzione di responsabilità fa parte dunque del ruolo. E' ineliminabile della nostra professionalità.

Ricordo un caso. Viene eseguito uno sfratto per morosità un venerdì pomeriggio di dicembre nei confronti di uno sconosciuto

quasi ottantenne che vive in un nostro appartamento. Si presenta il figlio che ci informa che l'anziano ora sta in un'auto, perché non ha altro rifugio, e si impegna a pagare il debito del padre.

Con il direttore generale ci assumiamo la responsabilità di far rientrare l'anziano nella abitazione per il tempo di una soluzione che non ne ponga a rischio la salute.

Questo atto esula dalla capacità di un sistema informatico. Per il sistema informatico tutto era regolare. Si tratta di un intervento che richiede un'assunzione di responsabilità. In effetti, solerti controllori ne chiesero conto (⁶). La motivazione, peraltro, era esplicita ed appagò anche i maldisposti (che non mancano mai). Tutto ciò indica come il sistema informatico è cosa benedetta, ma da solo non basta. Noi trattiamo persone reali, non virtuali.

Dobbiamo essere preparati anche ad assumere una responsabilità derogatoria purché ciò avvenga attraverso una motivazione rigorosa e capace di rendere trasparente la scelta.

La assunzione di responsabilità deve essere resa esplicita attraverso la motivazione dell'atto. Diversamente da ciò che molti temono, penso di poter dire che non esiste giudice che condanni per un atto amministrativo chiaro, fondato su ragioni eticamente valide e fornito di una motivazione che le renda esplicite.

⁶ Per chi fosse interessato la fine della storia dirò che la morosità è stata sanata e l'anziano sta nella abitazione.

Questo è ciò che deve intendersi anzitutto per trasparenza. Ma trasparenza significa anche altro.

Anzitutto, ancora una volta, semplicità. Se faccio un provvedimento astruso, la sua pubblicazione su tutti i quotidiani della Repubblica e i siti web non lo rende trasparente.

Trasparenza implica comprensibilità e controllabilità.

A proposito di controlli, occorre però guardarsi dall'idea che la loro moltiplicazione sia utile. Alla domanda "*quis custodiet custodes?*" nessuno sa rispondere.

E' apprezzabile la unificazione delle figure del responsabile anticorruzione e responsabile della trasparenza. Perché non una ulteriore unificazione tra revisori dei conti, organismo di vigilanza e organismo di valutazione? L'eccesso delle istanze di controllo produce necessità di altri controlli e facilita dannosi conflitti.

Ciò che è necessario è creare una mentalità attraverso la formazione di un atteggiamento quotidiano.

Abbiamo compreso che non basta la repressione ed occorre la prevenzione. Occorre non semplicemente "*resistere*" alla corruzione, come si disse negli anni '90 del secolo scorso: dobbiamo fare un passo ulteriore. La prevenzione non è sufficiente se la si intende in senso statico. Nei confronti della corruzione occorre una mentalità aggressiva. Sono necessarie prevenzione, repressione ed aggressione.

Altrimenti dalla micro-illegalità si passa alla illegalità sistemica, da questa agli illeciti, da questi ai reati ed infine le organizzazioni criminali diventano egemoni nel territorio.

Recenti vicende romane sono significative. Giornalisti aggrediti con brutale violenza nonostante sia chiaro che la scena è ripresa e finirà sulle prime pagine. Segno della convinzione di poter intimidire grazie al predominio territoriale.

Famiglie respinte con pretesti razziali. Bambini minacciati per indurre alla fuga i genitori. Assegnatari legittimi aggrediti perché sgraditi al clan. Ater invasa e *troupes* televisive allontanate con la forza. Tutto ciò ci sta davanti agli occhi. Solo un inetto può non vederlo, mentre, se lo vede e finge di non capire, è complice.

4.2. -

La seconda linea della legalità che ho chiamato orizzontale riguarda l'utenza.

E' evidente che questa linea non diverge rispetto all'altra: al contrario si tratta di una linea che converge e rafforza l'altra.

Nel pretendere il rispetto delle regole da parte degli utenti la efficacia delle Aziende è proporzionale al loro tasso di rispetto delle regole (⁷). Abbiamo lanciato con il Direttore Generale, che

⁷ Anche per questo nell'ambito del mandato ho ritenuto, nel pieno accordo con la Regione, di affrontare in modo conclusivo il debito d'imposta nei confronti del Comune di Roma. Sembrava ridicolo avviare una campagna contro la morosità avendo una morosità peggiore di quella dei nostri inquilini e non facendo il possibile per sanarla.

qui desidero pubblicamente elogiare, un'operazione, chiamandola "**Regolarizzati**", per significare che non si mirava soltanto a colpire gli inquilini morosi, ma al tempo stesso ad impegnare Ater alla sistemazione di situazioni rimaste da anni prive della appropriata soluzione giuridica.

I risultati sono stati importanti in termini di numeri ed anzitutto di inversione di tendenza. Più grave della stessa ingentissima morosità è il fatto che l'inadempienza, la illegalità erano diventate sistema, abitudine e mentalità. Ma la inversione di tendenza per mettere radici deve avere una certa durata e non deve essere messa in crisi dalla politica.

Richiamo soltanto due episodi che mi sono sembrati segni assai negativi.

Il primo: Ater accerta che esistono acquirenti che non hanno pagato i ratei del prezzo di acquisto. Faccio avviare l'iniziativa della richiesta di pagamento. Interviene il Consiglio regionale mostrando un forte mal di pancia: un consigliere presenta una interrogazione ed un presidente di commissione anziché definirla irricevibile, fissa una seduta per discuterne. Vero è che tutto si ridusse a una recita, ma l'episodio è significativo di una sensibilità scarsamente incline alla rigorosa difesa della legalità.

Secondo episodio: nelle richieste di pagamento nei confronti dei morosi Ater indica anche la parte del credito che potrebbe essere prescritta. La ragione di ciò la sa uno studente del primo anno di giurisprudenza. Il credito prescritto non è un credito

inesistente. Il diritto del creditore sussiste e soltanto il debitore può, se lo vuole e se la fa con certe forme e determinate modalità, eccepire la prescrizione. In altri termini, sarebbe bastata una attenzione minima al tema legalità per sapere che la richiesta di pagamento è doverosa anche per i crediti prescritti. Eppure anche in questo caso taluno in ambito politico si mosse, per manifestare un altro mal di pancia

5. - Conclusioni

Fino a pochi decenni fa le periferie del mondo erano lontane separate da oceani e deserti che sembravano invalicabili.

Oggi le periferie del mondo stanno qui. Sono le periferie delle nostre città, a pochi metri dalla porta di casa.

Se non ci poniamo il problema di questa realtà e non cerchiamo soluzioni, siamo destinati a soccombere.

La legalità orizzontale nella sua direzione esterna richiede un tessuto di relazioni basate sulle regole che devono essere fortemente rispettate da entrambe le parti. Prima ancora, queste regole devono essere semplici e persuasive e grazie a questo accettabili.

Occorre promuovere iniziative di collegamento, dialogo e partecipazione.

In alcune Aziende si è realizzata una scheda contenente tutte le informazioni utili che consente un collegamento informatico gratuito: una buona prassi da diffondere.

La scheda può consentire non solo tutte le operazioni utili, ma anche il colloquio con operatori capaci, il link con istanze assistenziali come la sanità, la scuola, l'ente previdenziale ecc.

Occorre destinare qualche risorsa ad incentivare la partecipazione ai servizi.

Un servizio può essere quello dei referenti di zona scelti dagli utenti, con funzioni informative, di collegamento e di controllo sull'andamento degli appalti.

Va resa evidente con appropriate campagne l'utilità delle economie energetiche, della raccolta differenziata e degli interventi di bonifica ed igiene.

Importante è dare dimostrazione che si lotta contro gli sprechi anche attraverso economie di scala e la rinuncia ai campanilismi. Occorre una riorganizzazione dei Enti per unità sufficientemente ampie. In questo senso abbiamo appreso oggi della ottima iniziativa della Regione Val d'Aosta di unificazione della gestione delle abitazioni Aler con quelle del Comune capoluogo.

Va sempre ricordato che la percezione del miglioramento è essa stessa miglioramento.

Si tratta spesso di interventi di piccolo impegno economico e di notevole efficacia.

Quando ogni riforma deve essere fatta a bilanci invariati, occorre muoversi sul piano della capacità organizzativa, della innovazione e persino della fantasia.

La politica naviga a vista, come si suol dire, perché riflette l'atteggiamento di una larga parte della popolazione che insegue risposte immediate a problemi immediati.

Dobbiamo cercare ciò che non richiede risorse che non ci sono o sono insufficienti. Spesso è possibile produrre effetti migliori a parità di risorse attraverso la semplificazione, il coinvolgimento, le economie di scala, l'innovazione tecnologica, il sostegno ad iniziative comuni e realtà confederative che consentono un sostegno prestato alla richiesta di riordino ed efficienza.

Il quadro è difficile e le ragioni del pessimismo sono numerose e forti: Ma ci sono anche ragioni di ottimismo, forse meno forti e meno numerose, ma con una caratteristica positiva. Questa caratteristica positiva è che esse in una certa misura dipendono da noi.

Aosta, 14 dicembre 2017

Giovanni Tamburino