

Per la Confederazione delle Autonomie
nella Comunità Nazionale

Ex parte civis

“ Ex parte civis “, una significativa anafora: perché infatti non condividere un progetto giuridico/amministrativo con la comunità dei cittadini al fine di favorirne la partecipazione ad una organizzazione condivisa della “ res pubblica “? Vicende opache della gestione della macchina pubblica continuano ad alimentare un corpo amministrativo che si nutre abusivamente della funzione sociale produttiva, sovente tracimando in condotte illegittime di diseconomia ed inefficacia dell’azione pubblica che hanno il solo effetto di indebolire la forza del Paese e le risorse dei privati.

Siamo tutti generalmente attratti dalla conoscenza mediatica delle condotte criminali di amministratori infedeli e tastiamo che l’avidità di pochi profittatori sta minacciando la sicurezza dei molti contribuenti: assistiamo poi, avviliti, alla irreparabilità del danno. Leggiamo, anche, che la macchina pubblica è sfruttata dal dominatore politico per la compravendita del vantaggio elettorale.

Nel caso dell’azione criminale, l’arresto dell’amministratore infedele non consente il recupero delle perdute risorse, perché l’effetto del danno è direttamente proporzionato all’ampiezza dei poteri pubblici esercitati ed inversamente proporzionale alle capacità patrimoniali del malfattore.

Nel caso dell’azione politica orientata solo dalla sicurezza della propria elezione, il dominio della scena pubblica rende intoccabili i registi e sostituibili gli attori.

La nostra Carta costituzionale non prevede l’elezione diretta dell’Organo principe di Governo, come, ad esempio, negli Stati Uniti d’America, con la conseguenza di una omessa responsabilità diretta verso l’elettore: la fiducia è data dai partiti ed i partiti si nutrono di consenso elettorale.

Ed è il carattere dell’elettore che dà un significato al consenso, per la quale ragione un consenso viziato da bisogno e/o calcolo non può che tradursi in un rafforzamento del dominatore quale collettore della somma dei consensi con l’ovvio effetto del danno generale che ha il volto di nessuno ma che su ognuno di nuovo distribuisce il peso.

Si comprende da tutti la necessità per il singolo di votare nella solitudine del suo interesse, perché la sua sola riflessione lo lascerebbe indietro, pur nella piena consapevolezza di consumare il futuro dimenticando il passato.

Così facendo, tutti sappiamo dove siamo arrivati.

Ancora la Carta costituzionale prevede, articolo 28, che si estenda all’amministratore infedele la responsabilità del danno cagionato ad altri per lesione di diritto che questi vanta, ma tale responsabilità è piena nella sola ipotesi di reato mentre, per il resto, generalmente sfuma nelle nebbie dell’anonimato che non favorisce l’imputabilità del fatto agli attori pubblici che si succedono nella frammentazione delle responsabilità.

Nella caducazione dell’ipotesi illecita criminale è poi noto ai giuristi che la capienza delle casse pubbliche è ben più remunerativa di quella dell’amministratore incapace, il quale, essendo in rapporto di immedesimazione organica con la Pubblica Amministrazione, ne

legittima per Essa la chiamata in giudizio, non pagando in proprio il cattivo uso del potere discrezionale esercitato, non essendo lui rappresentante della P. A. rispetto al consumato eccesso di potere, come prima conferitogli e, pur tuttavia, fonte di accredito personale.

Resta, dunque, la responsabilità patrimoniale verso la P. A. ed il relativo giudizio presso la Corte dei Conti, che può bene affliggere il singolo ma difficilmente riparare il danno.

In definitiva, se il danno è criminale, risponderà pienamente il gestore ma converrà chiamare in giudizio la P.A. per gli omessi doveri di vigilanza o di scelta dell'affidamento della macchina pubblica; viceversa, se il danno non è criminale, o resta anonimo, si sceglierà comunque di domandare il risarcimento alla più grassa P. A. rispetto al modesto gestore del quale, ancora, dovrà venire dimostrata dalla P. A., pur in ipotesi di rivalsa, almeno la colpa grave in un sistema di frammentazione delle responsabilità, in fatto avvantaggiata proprio dalla bulimica presenza di organi di controllo di legittimità, di merito o di entrambi, per, rispettivamente, il visto, l'approvazione o l'omologazione.

Che fare, quindi, per prevenire la condotta criminale in termini di efficienza per la capacità finanziaria della P. A.? E, ancor più, che fare a fronte di una incapacità gestionale che si risolve in un disastroso fallimento dell'opera pubblica, in un ritardo che frustra il fine della spesa collettiva e/o nella sproporzione dei costi rispetto ai pubblici guadagni?

La mia risposta è nella socializzazione del controllo mediante sia meccanismi di trasparenza che di responsabilizzazione della spesa pubblica attraverso l'azione della polizia amministrativa. E' oggi la macchina amministrativa a dominare la scena sia perché le decisioni di bilancio sono state spostate in alto (Unione Europea) sia perché le funzioni pubbliche sono complesse in quanto determinate da centri di competenza territoriali che concorrono alla spesa generale senza avere potestà, quindi responsabilità, sui mezzi per farvi fronte.

Nel nostro sistema costituzionale il bilancio dello Stato è approvato dal Parlamento ma è formato dal Governo. Ed è il Governo che stabilisce le aliquote, perché il coordinamento della finanza pubblica è una competenza funzionale dello Stato, come chiarito dalla Suprema Corte; dunque i centri di competenza sul territorio concorrono alla spesa senza avere potere autonomo di entrata, pur dovendo rimanere nel patto di stabilità, mentre le competenze nazionali debbono domandare l'approvazione alle Camere senza che le medesime possano avallare l'indebitamento, in correlazione al rinnovato articolo 81 della Costituzione, che intende agganciare la spesa alla produttività al fine di rispettare i parametri europei.

L'abbandono del progetto europeo sarebbe suicida perché significherebbe perdere il potere d'acquisto dell'energia petrolifera e l'attrazione del capitale internazionale per la remunerazione del risparmio, senza il quale non può esservi investimento produttivo, nelle more, poi, di un sistema europeo unito per reggere l'impatto dei monopoli globali di offerta. Il conseguimento del progetto europeo, d'altro canto, sta esponendo alla sofferenza economica il motore imprenditoriale del Paese perché la gestione pubblica è nella necessità di continuare a spremere le risorse produttive non avendo il coraggio di affrontare il costo elettorale di una nuova etica della responsabilità.

Io credo, ed in questo l'opinione è personale, che l'idea del principe straniero, oggi sostituita

da quella dell'Unione Europea, non sia e non si sia dimostrata sufficiente per cambiare il carattere di una comunità nazionale: l'idea del punto esterno che stimoli il cambio di passo non è nuova nel nostro panorama intellettuale, ne parlava già il SALVEMINI, per esempio: purtroppo i fatti hanno dimostrato che non è molto mutata la direzione del nostro carattere nazionale.

Pare opportuno, dunque, conservare la benignità dello stimolo ma fare uno sforzo per introdurre l'etica della responsabilità, perché il carattere di una comunità non muta d'un tratto ma, nel tempo, con l'esperienza dei fatti positivi e la rappresentazione di valori in cui specchiarsi quale fonte di salute, pubblica e privata, e non di vezzo moralistico benpensante che nasconde l'intenzione dell'accusa e della condanna funzionali al trasferimento dei poteri e dei conseguenti abusi.

La condotta virtuosa riposa sulle scelte individuali, la responsabilità è domandata da tutti ed è sostenuta dal carattere: in fondo corrotto significa nel suo significato ultimo, debole.

Ed è il carattere di un Popolo che fa la differenza: come non ricordare le pagine che TOCQUEVILLE dedica agli americani, quando, descrivendone l'intraprendenza ed il coraggio, spiega il maggior loro successo commerciale nella concorrenza col naviglio francese ed inglese.

Ed il carattere di un popolo si specchia in quello della sua classe dirigente, perché è in seno alla dirigenza, innanzitutto politica, che si riscontra la sintesi di ciò che porta il bene, dunque il bello, o il male, quindi il brutto.

Ed è allora la classe politica, se orientata dal bene e dal bello, che ha il dovere di domandare alla dirigenza di un Paese quali misure utili debbano e possano essere eseguite per vigilare e tutelare l'interesse generale: interrogandosi, per esempio, sulla necessità di un rinnovato sistema di responsabilità, prima che di controlli, della spesa pubblica che incida sulle diseconomie a vantaggio della piccola impresa e del suo bisogno di aggregazione attorno a progetti di competizione internazionale.

Non è sufficiente premettere all'articolo 97 della Costituzione che “ le Pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico “. E' necessario altresì agire perché la classe dirigente sia selezionata in base alla disponibilità di assunzione del rischio di gestione, sino al conflitto giuridico, se ultima “ ratio “, con quanti si sono accomodati nelle Istituzioni per albergare sino alla quiescenza.

Si vuole correre in Europa, e per essa nel mondo, dimagrendo nel cavallo la massa magra e muscolosa, invece di quella grassa e debole.

La risposta, dunque, è in una organizzazione confederativa dei controlli, istituendo presso le Regioni, le Province, i Comuni, gli Enti Pubblici Economici, le Aziende Municipalizzate e le Società a Partecipazione Pubblica, Sezione di Polizia Amministrativa Interforze per prevenire e contrastare l'abuso della spesa collettiva.

Pensare che una corretta gestione della “ res publica “ possa essere l'effetto della iscrizione ad un partito, invece che ad un altro, credo sia l'errore più grande; non risulta infatti che

esistano partiti che inscrivono nel proprio statuto la facoltà di depredare impunemente le casse pubbliche.

E' evidente che la risposta dei costumi interroga le coscienze, ma la questione va affrontata anche, se non soprattutto, sul piano istituzionale, cioè con regole ed istituti che scoraggino tali pratiche, indipendentemente dalla volontà morale dei soggetti.

Da più parti si sente invocare la semplificazione della macchina amministrativa ma nessuna corporazione, sia burocratica che professionale, è disposta a fare un passo indietro. La lucida considerazione che non è possibile nessun cambiamento di passo senza il concorso della volontà di chi lo deve porre in essere, spinge a riflettere sull'opportunità di procedere a significative riforme istituzionali, saldandole, da una parte, al quadro normativo in divenire, dall'altra, a formazioni politiche che effettivamente abbiano il coraggio di tradurre i propositi in fatti.

Come noto, la riforma del titolo V della Costituzione prevede il riconoscimento di potestà legislative in capo alle Regioni che non siano di esclusiva pertinenza dello Stato, per effetto dell'articolo 117. Il nuovo riparto delle attribuzioni legislative è l'effetto di un processo politico/costituzionale, peraltro "in fieri", denominato, per molti aspetti con lessico giuridico/costituzionale improprio, federalismo. Le cause socio/politiche che hanno originato questo processo sono molteplici, sostanzialmente riassumibili nella volontà di semplificare la macchina amministrativa e focalizzare le responsabilità dei centri di spesa, spostando verso il territorio l'asse di significative decisioni, quali quelle, per esempio, afferenti i costi sanitari.

Lo scopo della presente esposizione non è quello di sintetizzare una visione del fenomeno politico federalista nei suoi vantaggi e/o svantaggi, ma quello di impostare una proposta di progetto da ragionare con chi desidera prestare ascolto alla nostra comunità nazionale.

Immaginare la formazione di squadre professionali di Polizia Amministrativa è un progetto percorribile, ma prima di dimostrarne il perché, mostriamo pure le soluzioni ad ora adottate e ne constateremo l'inefficacia.

Come noto il nostro arsenale giuridico/penale ed amministrativo è enorme:

da ultimo la legge 6 novembre 2012, n 190 che prevede il responsabile della prevenzione della corruzione;

la determinazione n 4 del 10 ottobre 2012, che specifica l'applicazione degli articoli 64 e 46 del Codice dei Contratti Pubblici, per ridurre le cause di esclusione arbitrarie nella gestione delle gare per gli appalti pubblici;

la previsione, d'altronde, all'articolo 10 del Codice dei Contratti Pubblici, del "project manager, quale responsabile unitario delle procedure di affidamento e di esecuzione dei Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture", secondo il modello del responsabile del procedimento amministrativo di cui agli articoli 5 e 6 della legge n 241 del 7 agosto 1990 e successive modificazioni;

il richiamo, all'articolo 6, comma 13, del Codice citato, agli obblighi dell'Autorità per la Vigilanza sui CC. PP. Di lavori, servizi e forniture che: " qualora accerti l'esistenza di

irregolarità, l'A. trasmette gli atti ed i propri rilievi agli organi di controllo e, se le irregolarità hanno rilevanza penale, agli organi giurisdizionali competenti. Qualora l'A. accerti che dalla esecuzione dei CC. PP. derivi pregiudizio per il Pubblico Erario, gli atti ed i rilievi sono trasmessi anche ai soggetti interessati ed alla procura Generale della Corte dei Conti.

la configurazione delle informative antimafia, prefettizie, nella forma, tipica e vincolante, di cui all'articolo 10 Dpr n 252 del 3 giugno 1998;

la criminalizzazione di comportamenti offensivi del bene patrimoniale pubblico, sia sul versante del pubblico ufficiale che del privato, segnatamente l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, l'inadempimenti di contratti di pubbliche forniture, la frode nelle pubbliche forniture, la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, di cui, rispettivamente, agli articoli 316 - ter, 355, 356 e 640 - bis del Codice Penale;

la sanzionabilità, di cui all'ultimo comma dell'articolo 74 del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, dei pubblici amministratori ... o del concessionario di opere e di servizi pubblici ... che consente alla conclusione di contratti o subcontratti in violazione dei divieti previsti dal precedente articolo 67, relativo agli effetti delle misure di prevenzione; nonché di " chiunque, avendo in appalto opere riguardanti la P. A., concede anche di fatto, in subappalto o a cottimo ... le opere stesse, senza l'autorizzazione dell'autorità competente ... " ai sensi dell'articolo 21 della legge n 646 del 13 settembre 1982.

Eppure, si legge, che il tasso di corruzione pubblica in Italia è e resta elevato (in Italia la corruzione pesa 60 miliardi l'anno (a fronte di un debito di 90 miliardi di euro verso le imprese n. d. a.) – la metà del totale europeo – tra le cause la cattiva capacità di gestione delle Amministrazioni - che pure intermediano più del 50% del Prodotto Interno Lordo – da La Stampa del 3 ottobre 2013): perché? a causa sia della dinamica delle garanzie giuridiche, indubbiamente giuste ma necessarie di supporto logistico, che altrimenti comportano l'inutile trascorrere del tempo a favore del debitore, sia l'insufficienza della pena sotto il profilo della riparazione del danno per come sopra già detto, cioè per la non possibilità del modesto gestore di risarcire l'enormità degli effetti dannosi prodotti dall'uso criminale degli ampi poteri pubblici.

E non solo, perché più volte assistiamo a condotte gestionali lecite, cioè non criminali, ma incapaci: ed in quanto tali, quando pure esaminate ed attribuibili dalla Corte dei Conti, sempre riferibili a soggetti che si possono affliggere ma che non possono ricostituire quanto andato perduto; e difficilmente attribuibili al soggetto pubblico atteso che, da una parte, la competenza all'adozione dell'atto a rilevanza esterna, cioè il " quantum " di potere come attribuito perché funzionale al fine pubblico, non investe i responsabili dei procedimenti (sanzionabili solo deontologicamente) ma l'organo deputato, che pur tuttavia si serve di risorse strumentali non sostituibili, e, d'altra parte, considerato che l'atto di controllo in sé ha natura procedimentale ed interna, con la sola eccezione di quello della Corte dei Conti, giurisdizionale, per cui si risolve per prassi in uno scudo legale per l'amministratore incapace. Ad ora il nostro arsenale giuridico si è rivelato efficace?

Ciò detto, ancora possiamo leggere nella legge n 20 del 14 gennaio 1994 circa l'azione

di responsabilità all'articolo 1, comma 1: " la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali " e, di seguito, al comma 1-ter, stesso articolo: " nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari di organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione ".

Constatiamo, cioè, che per il rispetto del principio della separazione dei poteri, il merito dell'azione amministrativa è discrezionale ma non sindacabile, altrimenti il Giudice controllerebbe ed il cittadino rimarrebbe privo della tutela giurisdizionale di un organo terzo ed imparziale.

E sia pure detto che, fortunatamente, vantiamo almeno la scoperta della figura giuridica dell'interesse legittimo, che consente una verifica di legittimità sull'azione pubblica, non nota ai Paesi di " common law " nei quali, alla efficacia dell'azione del diritto si contrappone la sua contrazione rispetto agli " strict powers ".

Non possiamo tacere, tuttavia, che a fronte di una garanzia giustiziale, l'organo di amministrazione resta dominatore perché privo di verifica elettiva, in primo luogo in sede nazionale, data l'elezione diretta dei Governatori delle Regioni e dei Sindaci. Resta fiduciario delle assemblee elettive, alle quali comunque il D legislativo 165 ha sottratto la gestione proprio per evitare un uso parziale, perché lottizzato, del potere pubblico.

La separazione dei poteri dell'organo politico rispetto a quelli gestionali della P. A. comporta una ostruzione del circuito democratico: poiché competente a contrarre è il dirigente pubblico risulta che l'elettore non solo è condizionato (non c'è separazione tra legislativo ed esecutivo) ma nemmeno può condizionare (attraverso il gruppo politico).

In realtà, rimanendo in capo all'organo politico la scelta degli organi di governo, ne risulta rafforzata non la comunità dei cittadini, ma la negoziazione di potere tra le parti in causa con le intuibili conseguenze.

L'insindacabilità, poi, nel merito, delle scelte discrezionali, solo parzialmente erosa dalla legge 241 dell'agosto 1990, nella parte in cui l'economicità e l'efficacia costituiscono ora parametro di legittimità, dunque non più solo regole di buona amministrazione meta/giuridiche, contribuisce alla posizione di uno scudo giuridico invisibile a favore della incapacità pubblica, che ben costituisce insieme alla debole responsabilità civile dei magistrati una endiadi di poteri corporativi più che una garanzia per il cittadino, poteri quindi contrapposti con ogni evidenza soltanto in apparenza e per ragioni riconducibili a posizioni egoistiche.

Viceversa, nelle more di una auspicabile riforma della Costituzione, alla luce del quadro normativo di riferimento, è necessario e possibile innervare lungo la spina dorsale della Confederazione amministrativa le predette squadre di Polizia Amministrativa con un duplice vantaggio presto detto:

da una parte tali uffici avrebbero carattere di imparzialità verso tutti i soggetti coinvolti dai

procedimenti senza timore di ritorsioni, rimanendo organici ai Corpi di appartenenza; dall'altra, riferendo direttamente agli organi politici, ripristinerebbero il circuito democratico con la responsabilizzazione dell'organo politico, soggetto a verifica elettiva.

Esistono precedenti positivi che possono incoraggiarci ed illuminarci. L'esperienza del nuovo Codice di Procedura Penale, per esempio, che, riformato nel non lontano 1989, già prevede le Sezioni di Polizia Giudiziaria costituite presso le Procure della Repubblica. A mio parere tali uffici sono funzionali al rafforzamento degli organi del Pubblico Ministero, soprattutto per la repressione di comportamenti criminali posti in essere, eventualmente, da componenti il Governo: una cosa, infatti, è la questione, aperta, dell'abuso del potere giudiziario da parte di singoli magistrati, un'altra la previsione di idonei strumenti per la punizione di fatti criminali determinati e/o orientati da soggetti introdotti nei circuiti del potere, per cui inevitabilmente dotati, per referenze e riconoscenze, della capacità di neutralizzazione delle indagini per deduzione logica.

Perché dunque la positiva esperienza delle Procure non può essere ripetuta presso le Regioni pur nella diversità delle attribuzioni?

L'autonomia di spesa di cui godono le Regioni, per esempio, è molto ampia e non risultano particolari uffici di responsabilizzazione che non siano riconducibili alla magistratura della Corte dei Conti o ad uffici di gestione/ispettivi sostanzialmente interni, per cui necessariamente si interviene sempre dopo la conflagrazione del fatto o in pienezza di contraddizione di esercizio di pubblici poteri.

Urge invece la predisposizione di misure organizzative che prevenivano tali fatti e/o li ostacolano.

Per essere chiari devo aggiungere che lo scopo perseguito non è quello di formare l'embrione di una Polizia Regionale, ma, al contrario, quello di organizzare Sezioni nazionali allocate per funzioni presso le Regioni ed, in generale, presso i più significativi centri di spesa: così come il membro di una Polizia a competenza generale riferisce alla Procura la notizia di reato in qualità di agente o ufficiali di polizia giudiziaria, così il membro della Polizia Amministrativa riferisce al Governatore della Regione per la contestazione di un illecito gestionale, comunque insistendo l'obbligo di segnalazione alla Procura qualora il fatto assuma carattere penale.

Tale riorganizzazione verrebbe a configurarsi nell'alveo del nuovo assetto costituzionale, che ha visto l'affermazione, nell'articolo 118 della Carta fondamentale, del principio di sussidiarietà (verticale ed orizzontale) per cui lo spostamento verso il territorio (Comune/ municipalismo di esecuzione – Provincia – Regione) delle funzioni amministrative tutte con il definitivo superamento del principio dell'Amministrazione indiretta (vale a dire la tappa intermedia prevista dalle leggi BASSANINI, allora denominata federalismo a Costituzione invariata).

In sostanza Uffici di Polizia Amministrativa funzionalmente dipendenti dalle Regioni o da organi competenti all'impegno della spesa pubblica ma organici ai Corpi nazionali.

Tale nuovo assetto è ampiamente percorribile alla luce dell'articolo 7 della legge 5 giugno

2003, n 131 “ Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n 3 del 18 ottobre 2001 “, disposizione di programma attuativa dell’articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative.

Tale impostazione giuridico/amministrativa concretizzerebbe, a mio parere, l’unica Confederazione possibile in Italia: la Confederazione delle Autonomie Territoriali sotto l’aspetto giuridico/amministrativo.

Senza dubbio, infatti, la riconosciuta pluralità delle Autonomie Territoriali è da ricondurre nell’unità dell’ordinamento giuridico, non fosse altro perché la potestà normativa regionale è di natura derivata: e l’unità dell’ordinamento giuridico è stata sempre ribadita dalla Corte costituzionale, come pure si legge nella sentenza n 31 del 1° febbraio 2006, in materia di principio di leale collaborazione.

Coerentemente nessuno ipotizza Polizie locali, regionali e/o settoriali che rispondano a differenziati criteri di valore o abilitate a descrivere un raggio d’azione normativo differente, ancorché minore, rispetto alle Polizie nazionali, interessate da un cerchio di potestà maggiori, ma piuttosto una riorganizzazione delle competenze funzionali delle Polizie nazionali nel solco del nuovo quadro costituzionale ed al solo fine del bene pubblico.

Mi rendo conto che ogni concetto nuovo porta una dissonanza cognitiva, ma soccorre l’osservazione che l’espressione “ Confederazione degli Enti non è del tutto peregrina nel panorama giuridico/costituzionale, dato che ne parla, in termini più appropriati, l’esimio costituzionalista MARTINES.

Il progetto in argomento si presenta in definitiva utile per la Comunità nazionale e, per gli esempi fatti ed i ragionamenti sviluppati, fattibile.

Approfondiamo come.

L’illecito gestionale, configurabile nell’area di responsabilità degli organi di governo, dunque all’interno del principio della separazione dei poteri, mediante legge: di fronte all’illecito gestionale, per il principio del “ neminem laedere “ necessariamente deve arrestarsi la discrezionalità amministrativa arbitraria e/o incapace, costringendo il gestore pubblico a deporre lo scudo del merito: affronti le sue responsabilità.

Non si comprende perché al rischio d’impresa non debba corrispondere un rischio di amministrazione.

Lo Stato, per effetto dell’articolo 29 della legge 241 del 1990, può ben dettare principi fondamentali nell’attività amministrativa validi per tutte le Pubbliche Amministrazioni.

L’Ufficio di Polizia Amministrativa, quale apparato terzo e nazionale, può segnalare l’illecito gestionale all’organo politico, nel rispetto delle nuove attribuzioni costituzionali, ripristinando il circuito di controllo democratico.

L’organo politico, soggetto a verifica elettiva, può contestare l’illecito presso il Difensore Civico, che pure dovrebbe essere elettivo.

Ecco allora che si recupera all’area della responsabilità pubblica la comunità, riparando l’errore commesso dalle classi notabili sin dagli albori dell’unificazione nazionale: solo così si ripara l’errore risorgimentale, che non fu quello di affidare la causa nazionale ai SAVOIA,

come bene spiegò D'AZEGLIO ai liberali, ma fu quello di pattuire il governo della nazione tra il dominio imprenditoriale del nord ed i latifondisti del sud, entrambi uniti dalla volontà di marginalizzare il Popolo, spingendolo in un gioco politico di opposti estremismi che affogano alla nascita ogni possibilità di costruire due alternative sociali di governo (destra/ sinistra) entrambe emancipate dall'autoritarismo populista di destra o dalle aspettative rivoluzionarie di sinistra.

Credo che in “ Storia d'Italia “ l'amato MONTANELLI abbia ben parlato a noi tutti perché i responsabili comprendessero: purtroppo i responsabili latitano, talvolta anche di fronte agli ordini di custodia cautelare.

Tornando a noi, si capisce che il Difensore civico possa, come d'altra parte già accade nella legge per l'accesso agli atti della P. A., domandare un riesame agli organi competenti all'adozione dell'atto impegnativo di spesa.

Nelle more del riesame sospendere il flusso finanziario pubblico.

Rispettando il principio di separazione della gestione amministrativa da quella politica, se l'organo amministrativo intende comunque procedere, se ne assumerà la piena responsabilità, sino alla colpa lieve e senza scudo dell'anonimato, perché compito delle squadre sarà quello di fotografare i passaggi di competenza ed avvertire i possibili percettori del flusso finanziario pubblico della possibilità di esperire nei loro confronti, in caso di fallimento dell'operazione pubblica, le azioni revocatorie di carattere civilistico, qualora fosse dimostrata la “ partecipatio fraudis “.

Nel caso di un ricco appalto pubblico, per esempio, non è esclusa la risarcibilità di un concorrente ingiustamente escluso, e nemmeno quella del contraente vittorioso in buona fede, non essendo lui tenuto al rispetto della causa pubblica, ma quale amministratore rende conto verso la collettività di una scelta rivelatasi inefficiente? In definitiva con l'atto di approvazione l'aggiudicazione diventa definitiva, risolvendosi, a valle, in un accertamento costitutivo di una nuova relazione rilevante per il diritto tra terzo contraente e P. A.: peraltro una nuova relazione, di carattere negoziale, rispetto alla quale l'interesse pubblico non è causa dell'accordo e resta estraneo agli interessi della controparte, a differenza degli accordi amministrativi, in cui l'accordo è funzionale al procedimento, dominato in ultima analisi dalla funzione pubblica.

In una negoziazione, l'interesse pubblico si trova a monte, in sede di delibera, ove si giustifica il ricorso allo strumento negoziale e si chiariscono le modalità di scelta del contraente ed a quali condizioni: e la fase di delibera è attratta all'area pubblicistica della gestione degli affari amministrativi, con la conseguenza che l'insindacabilità nel merito rende difficile l'imputabilità di fatti di gestione scorretta ai danni del patrimonio pubblico.

L'atto di controllo, ex ante, sugli atti, non è autonomamente impugnabile ed in ogni caso l'impugnabilità presuppone un interesse ad agire di cui la collettività non dispone non essendo titolare di una situazione giuridica qualificata e differenziata; il controllo di gestione, ex post, rispetto all'attività compiuta, non può invadere il merito discrezionale delle scelte dell'organo dotato di potestà pubbliche.

Ne consegue la necessità di prevedere legislativamente una contestazione di illecito gestionale, rispetto alla quale la discrezionalità arbitraria degli amministratori pubblici debba arrestarsi. In definitiva la previsione dell'illecito amministrativo/gestionale posta a tutela degli interessi pubblicistici dello Stato/Comunità può colpire con sanzioni ripristinatorie un ingiusto flusso finanziario e con sanzioni organizzative la titolarità di funzioni pubbliche illecitamente esercitate.

L'esposto progetto a me pare dimostrare l'utilità dello sposalizio tra l'interesse del cittadino e quello generale, cioè politico, perciò al pubblico lo rimetto per ogni più ampia considerazione: in effetti l'aggressione di forze di mercato agli stati nazionali trova la sua fonte non solo nei principi liberali che chiamano il soggetto/Stato ed essere un competitore leale nella realtà socio/economica, ma anche nella sua debolezza debitoria.

Controllare la spesa pubblica significa, dunque, rafforzare la dignità dello Stato di fronte a forze orientate esclusivamente dalla rapacità del profitto, con la beffa, che si aggiunge al danno, di costringere il soggetto pubblico, dotato della leva fiscale, ad inasprire la tassazione per far fronte agli impegni debitori precedentemente contratti; pertanto chiunque avversi il rafforzamento dello Stato è nemico della Repubblica con la conseguenza che chi si oppone ad un controllo responsabile della spesa pubblica è in intima solidarietà con i nemici dello Stato.