

Non sempre chi indossa la stessa maglia gioca per la stessa squadra

Sintetica esegesi del contenuto dell'articolo 54 della Carta costituzionale

*“Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.
I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore,
prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.”*

di Franco Monopoli

Ogni giorno in questo Paese l'armonioso groviglio della corruzione amministrativa attenta alla sovranità popolare e per questo impone a chiunque abbia giurato di servire con disciplina e onore questo Paese di denunciare, quanti callidamente questo giuramento infrangono.

Potremmo utilizzare per queste considerazioni la forma musicale della “suite“, a somiglianza della composizione strumentale barocca i cui movimenti sono costituiti da forme di danza della stessa tonalità, ma di contrastante andamento ritmico, perché la corruzione amministrativa si presenta in forme diverse ma produce sempre lo stesso risultato in quanto dissolve la società civile, distorce il mercato, genera delusione e amarezza nei capaci, mortifica le intelligenze e crea un ambiente disperante, ponendo le condizioni per l'implosione sociale, in quanto male oscuro di una comunità.

Tuttavia analizzare la corruzione, in special modo quella amministrativa, come fattore distorsivo del mercato, che genera povertà e distruzione di pubbliche risorse, se non riduttivo è sicuramente parziale, tanto perché l'ontogenesi della corruzione, risiede nella scarsa se non inesistente ortoprassi della dirigenza pubblica, *lato sensu* intesa - di eletti in una competizione elettorale o designati attraverso procedure concorsuali - che abdicando al ruolo che la legge Loro affida, con la *mala gestio* delle risorse finanziarie e umane governate, produce *parva ac perniosa gestio*, indebolendo strutturalmente le PP.AA., esponendole al rischio concreto dei fenomeni corruttivi e diventando essa stessa portatrice sana della corruzione all'interno della tecnostruttura pubblica.

La corruzione penale oscura e in qualche modo sovrasta quella amministrativa perché esplode nella cronaca “nera“, eppure la corruzione amministrativa è la madre di quella penalistica, perché le condotte penalmente rilevanti discendono da condotte che sono fonte di responsabilità di altro tipo o non espongono ad alcuna sanzione, ma sono comunque sgradite all'ordinamento giuridico: conflitti di interessi, nepotismo, clientelismo, partigianeria, occupazione di cariche pubbliche, assenteismo, sprechi.

Questo è il punto, realizzare una ortoprassi che sostanzi i valori identitari della costituzione repubblicana primo fra tutti la sovranità che nell'ordinamento costituzionale appartiene al popolo, giacché la corruzione attenta alla sovranità popolare di questo paese.

Occorre ristabilire una legalità "forte", fondata sulla centralità del popolo, titolare della sovranità, che opta, tramite il Parlamento, tra le molteplici esigenze della collettività, scegliendo quelle meritevoli di accoglimento secondo un ben individuato disegno politico e ideologico che tradotto in norme soddisfa i bisogni così individuati.

Il "bene della vita", che la corruzione lede, va individuato nella sovranità del popolo violata da coloro che esercitando pubbliche funzioni, non rispettando i canoni cui devono uniformare le condotte personali e istituzionali, cioè con disciplina e onore ex art. 54 della Costituzione, vengono meno al giuramento prestato di fedelmente osservare la Costituzione stessa.

Ancorché sia la Repubblica la forma dello Stato Italiano è il popolo che esercita la sovranità nelle forme previste dalla legge, secondo il dettato dell'art.1 della Carta Costituzionale.

La sovranità infatti a seconda della forma assunta dallo Stato, Monarchia o Repubblica, si declina per la Monarchia, come regale e aristocratica, e per la Repubblica come democratica e popolare e questo spiega l'ossimoro apparente dell'art. 1 della Carta Costituzionale di una Repubblica che ha anche un Sovrano cioè il Popolo.

Ristabilita in termini lessicali la coerenza concettuale dell'art. 1 della Costituzione, occorre sottolineare il legame antichissimo che lega il sovrano ad un primo embrione di Amministrazione Pubblica.

Disciplina ed onore, costituiscono i valori fondanti da vivere come elementi identitari, del rapporto che unisce il cittadino e l'ufficio, e vanno oltre l'esercizio della funzione: pertanto nel reclutamento dei pubblici dipendenti deve essere fondato sulla necessità di ammettere i capaci e gli onesti, nei comportamenti personali e, entro certi limiti, anche nelle condotte immediatamente successivi alla fine degli incarichi onorari e non onorari, i pubblici ufficiali devono vivere identitariamente tali principi.

In un passo del **Digesto** e più esattamente D. 1.2.2.1-2 di **Pomponio**, un Giurista Adrianeo del II secolo d.C. (Pomp.lib.sig.Ench.) si legge "*e allora all'inizio della nostra città il popolo cominciò a compiere atti senza legge certa, senza diritto certo e tutto era governato dai re con la mano. Poi, divenuta la città di una certa grandezza, si tramanda che lo stesso Romolo divise il popolo in trenta unità, che chiamò curie per il fatto che allora si prendeva cura della collettività per mezzo dei consigli di quelle unità. E così portò davanti alcune leggi anche curiate: ne presentarono anche i re che seguirono.*"

Questa ricostruzione di Pomponio, ci aiuta a comprendere come il primo Re di Roma e Capo dell'Esecutivo, primo fra tutti, tentò di governare rinunciando a un potere arbitrario e indistinto (indicato con l'ablativo *manu*) prediligendo un potere più strutturato e organizzato, collegato al popolo la cui volontà si sostanzia in un atto o provvedimento chiamato *lex*, questo dimostra che il sovrano sia esso re o popolo ha sempre avuto bisogno di articolazione amministrativa e consultiva.

Di qui l'indefettibilità del vincolo che lega il sovrano al popolo costituito dal giuramento che va onorato di qui l'onore rispettando i vincoli di fedeltà e rispetto degli impegni assunti.

La corruzione, amministrativa o penale che sia, essendo condotta esattamente contraria all'impegno assunto solennemente di osservare fedelmente le prescrizioni del sovrano nella forma di stato repubblicana, il popolo, è oggettivamente eversiva dell'ordinamento e come il terrorismo va combattuta tenacemente.

L'art. 54, comma 2, di portata immediatamente precettiva, è collegato per le norme rivolte sia agli uffici che ai funzionari, agli artt. 28, 97, 98 Cost., di questa sistematicità organica ne è prova il fatto che ognuno di questi articoli esplica i propri effetti solo assieme agli altri costituendo il complesso di valori identitari dei pubblici dipendenti, così non si può essere al servizio esclusivo della nazione se non agendo con disciplina e onore né l'ufficio in cui si opera o si è preposti, può dirsi tale, se non è informato ai principi di buon andamento ed imparzialità.

In tal senso l'art. 54, comma 2, sistematicamente collocato nell'ambito dei rapporti politici, e logicamente connesso al principio di eguaglianza dei cittadini nell'accesso agli uffici ed alle cariche elettive, sancito dall'art. 51, rappresenta il collettore organico dei diritti e dei doveri dei pubblici dipendenti.

Il termine "disciplina" si sostanzia nella di osservanza di regole, di manifestazione di perizia, competenza e apprendimento. Essa, come suggerito da G. Marongiu, è "*dovere obiettivo ed insieme corredo personale delle attitudini per l'esercizio del dovere*".

La Costituzione identifica come valori imprescindibili del funzionariato pubblico la capacità e l'onestà cioè molto di più del doveroso rispetto delle leggi. Collocato nell'ambito dei Rapporti Politici, l'art. 54 pone una riserva di legge ordinaria, per il giuramento che i pubblici dipendenti devono prestare. L'ambito dei rapporti politici, così come configurato dall'art. 54 postula due soggetti: il Sovrano, qui inteso come aggettivo sostantivato, cioè di chi esercita la sovranità, il Popolo, nelle forme e con le modalità previste dalla legge, e la Pubblica Amministrazione intesa come somma delle sue componenti: Eletti nell'Agone Politico e Designati con Procedure Concorsuali.

Ne consegue che, pur essendo il nostro ordinamento sicuramente repubblicano, quanto a Forma di Stato, esso ordinamento, contiene immanente, il concetto di sovranità, essendo Sovrano, il Popolo.

Ciò implica, anche se in forma tratteggiata, che la sovranità del Monarca ora divenuta sovranità del Popolo, si atteggi con le stesse modalità della sovranità Reale. Si vuol dire che così come i Regi Funzionari erano al Monarca legati dal vincolo del giuramento, nella disciplina e nell'onore, i Funzionari Repubblicani saranno legati al Popolo Sovrano, con gli identici vincoli del giuramento di Servitori dello Stato, nella disciplina e nell'onore. Il concetto di sovranità è probabilmente uno dei più complessi della scienza politica: se ne sono potute dare decine di definizioni differenti, alcune delle quali sono totalmente contraddittorie. Tuttavia, in linea di massima, la "sovranità" rinvia a due accezioni principali. L'una definisce la sovranità come il potere pubblico supremo, quello che ha il diritto – e, teoricamente, la capacità – di far prevalere in ultima istanza la sua autorità. L'altra designa il detentore ultimo della legittimità del potere, rinviano allora al fondamento di quest'autorità. Recenti studi sulla rivoluzione francese hanno accertato, con un esame minuzioso dei testi, non soltanto la continuità dell'idea di sovranità dall'Ancien Régime alla

Rivoluzione, ma anche che, l'affermazione rivoluzionaria del primato della sovranità nazionale non risale al 1792 o 1793, ossia all'ascesa del partito giacobino, ma agli stessi inizi del movimento. Il momento-chiave a questo proposito si situa nella decisione unilaterale del terzo stato di avviare, nel maggio 1789, il processo di verifica dei mandati dei deputati, decisione che provoca il processo di trasformazione degli Stati generali in Assemblea nazionale e fa accedere i deputati alla sovranità politica. L'ordinamento rivoluzionario-repubblicano, fin dal suo nascere, si nutre di questo concetto e lo pone a base delle successive evoluzioni.

Ricostruita l'origine storica degli Istituti fin qui descritti, in un ambito esclusivamente tecnico giuridico, si può affermare che il contenuto dell'obbligazione del pubblico dipendente, *ratione officii*, discendente dal rapporto con il Popolo-Sovrano, è quella di onorare disciplinatamente il servizio pubblico svolto.

Questa breve rassegna ci riporta all'inizio di questo intervento: il corretto funzionamento della Pubblica Amministrazione, non attiene solo a diritti violati, ma soprattutto a doveri impediti e in buona sostanza rinvia alla difesa **non di una categoria di lavoratori**, i pubblici dipendenti, **ma alla difesa della Comunità e del Paese, nella sua interezza.**

Per questo pensiamo che occorra lottare per un Pubblica Amministrazione che serva il Sovrano cioè il Popolo, secondo i canoni della Disciplina e dell'Onore, convinti come siamo come scrive Rocco SCOTELLARO un poeta – contadino del Sud Italia che "*sempre nuova è l'alba* " .

Ottobre 2019