

# Un Avengers al Colle: serve un tetto alla rielezione

Il presidente della Repubblica potrebbe restare al Quirinale per 14, 21 o 28 anni con un immenso “superpotere”

■ **Antonio Mastrapasqua\***

La sensazione è che ai cittadini non interessi molto. Ma certamente la questione appassiona molto i politici e i giornali. Parliamo della possibilità di fare il governatore di Regione per più di 2 mandati. La politica italiana aspetta febbrilmente una sentenza della Corte costituzionale che dovrebbe dirimere il dubbio. Sono 6 le Regioni coinvolte: Toscana, Veneto, Campania, Puglia, Marche e Valle d'Aosta. Un bel test per i partiti. E per gli elettori: sarà interessante se andrà al seggio almeno la metà degli aventi diritto.

La richiesta di una pronuncia della Consulta ha un obiettivo: provare a chiarire - una volta per tutte - se è lecito avere nel paese una regola univoca e certa, al di là dell'autonomia legislativa regionale. La certezza del diritto in Italia è affare sfuggente. Una contraddizione in termini. Un ossimoro. D'altronde siamo lo Stato del “Milleproroghe”, esempio plastico della possibilità di decretare per “necessità e urgenza” argomenti e temi che si tramandano da una generazione all'altra.

Siamo lo Stato che trasforma le eccezioni in regole vigenti. E a proposito di “mandati”, e di pareri definitivi e rasserenanti, dovremmo avere il coraggio di verificare anche quello del capo dello Stato. Sia detto

con rispetto assoluto sia per l'istituzione sia per l'inquilino pro tempore del Quirinale. Ma se dovessimo cercare una certezza sui mandati dei governatori delle Regioni italiane, potremmo sperare in un raggio di luce conclusivo anche per il mandato della presidenza della Repubblica? Non è questione di poco conto. Se è vero che un mandato regionale che supera i 10 anni consecutivi rischia di trasformare un governatore in un piccolo re, a maggior ragione un multiplo di 7 anni al vertice della Repubblica può legittimamente generare il dubbio di un “superpotere”. Altro che “Avengers”.

In realtà, poco più di 3 anni fa due senatori del Pd (Dario Parrini e Luigi Zanda) e un loro collega del gruppo delle autonomie (Gianclaudio Bressa) presentarono un disegno di legge per modificare due articoli della Costituzione sull'elezione del presidente della Repubblica. La proposta chiedeva di cambiare l'articolo 85 della Costituzione, in modo che il primo comma recitasse: “Il presidente della Repubblica è eletto per 7 anni e non è rieleggibile”. Inoltre si proponeva di cancellare l'articolo 88 della Carta, quello che norma il cosiddetto “semestre bianco”. In base a questo articolo, il capo dello Stato non può sciogliere le Camere “negli ultimi 6 mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte

con gli ultimi 6 mesi della legislatura”. L'intento del semestre bianco era quello di evitare che il presidente della Repubblica, nei suoi ultimi mesi di mandato, potesse sciogliere le Camere attraverso elezioni anticipate e favorire così la formazione di un Parlamento, magari meglio disposto verso una sua rielezione. Ma se venisse introdotta l'impossibilità di rieleggerlo, il senso del semestre bianco verrebbe meno.

L'idea di Zanda, Parrini e Bressa era collegata con l'eccezione consumatasi nell'aprile 2013 con la rielezione di Giorgio Napolitano. Poco meno di 2 anni aggiunti al primo settennato e conclusi con le dimissioni del gennaio 2015. Doveva essere un'eccezione, qualcuno la vide come un “vulnus” della Costituzione. Di fatto, nel 2022 è accaduto lo stesso a Sergio Mattarella. Richiamato al Quirinale dopo aver fatto pacchi e scatoloni e dopo aver dichiarato che la Costituzione non indicava a caso un mandato di 7 anni, e non di più.

Ora, visto che il limite del primo mandato è stato superato e non c'è un vincolo esplicito per un secondo - né per un terzo mandato - se l'inquilino del Colle avesse l'età di Macron potrebbe puntare a quale multiplo di 7? Potrebbe restare 14, 21 o 28 anni? I francesi, dopo due settennati di Mitterrand, hanno deciso di ridurre a 5 anni l'incarico all'Eliseo. Quando ad aprile la Consulta avrà vaticinato sul numero di mandati dei governatori di Regione, prenderà in esame anche quelli del capo dello Stato? Così, per avere una certezza in più. Sempre che i cittadini siano interessati.

\*Ex presidente Inps

# Errori giudiziari, che calvario per ottenere il risarcimento

**Tempi lunghi, importi insufficienti e difficoltà burocratiche: il sistema non va. Bisogna riconoscere subito un assegno mensile a chi ha avuto la vita distrutta**

■ **Antonio Mastrapasqua\***

**T**utti i cittadini sono uguali di fronte alla legge, ma non di fronte all'amministrazione della giustizia. Non si spiega altrimenti che un cittadino come Beniamino Zuncheddu, ingiustamente condannato e proclamato innocente dopo 32 anni di carcere, per provare ad accelerare - per sé e per quel migliaio di persone che come lui ogni anno sono "vittime della giustizia" - promuova una legge di iniziativa popolare per avere un indennizzo da parte dello Stato.

Si dirà che la legge c'è già. Vero. Peccato che i tempi e i modi per erogare l'indennizzo per le vittime di errori giudiziari e di ingiusta detenzione non siano adeguati a un paese civile. Se sbagliare è umano - anche da parte di uno o più giudici - perseverare è diabolico. E liquidare l'indennizzo a chi ha avuto la vita distrutta da indagini sbagliate o da sentenze errate può richiedere anni. Molti anni. Non solo: la stessa erogazione dell'indennizzo è sottoposta a regole e a quantificazioni che sono semplicemente scandalose. E allora si comprende la ragione per cui c'è chi ha promosso questa legge di iniziativa popolare - presentata in Cassazione e in cerca di almeno 50mila firme - perché nell'attesa della liquidazione del "dovuto" venga riconosciuto subito un assegno mensile a chi ha avuto la vita personale e professionale distrutta, e di fatto privata anche delle più essenziali forme di sussistenza sociale ed economica.

La stessa iniziativa popolare per una legge "tappabuchi" è la conferma di un'indecente asimmetria tra Stato e cittadini. Dovrebbe essere dovere dell'istituzione provvedere a un percorso amministrativo efficiente, efficace e rapido. Ma, visto che per esperienza lo Stato non provvede, i cittadini cercano di difendersi in qualche modo. E dovrebbe essere compito del

legislatore "ordinario" impegnarsi per correggere le tante evidenti inadeguatezze della normativa italiana vigente, che ancora non recepisce integralmente il diritto al risarcimento per ingiusta detenzione così come sancito dalla Convenzione europea dei Diritti dell'uomo (CEDU) e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici.

L'errore giudiziario tecnicamente si consuma solo con una sentenza definitiva. Tanto che c'è chi recentemente ha avuto l'ardire di dire che il "caso Tortora" non sia stato un errore giudiziario perché, dopo 3 anni di detenzione e una sentenza di primo grado, Enzo Tortora è stato giudicato innocente in appello. Peccato che nel caso suo - e in quello di molti altri che hanno subito detenzioni preventive ingiuste - si parla non di errore giudiziario, ma di "ingiusta detenzione": la vita viene comunque distrutta, la reputazione infangata, la capacità di lavoro compromessa, con danni economici quantificabili ma raramente "riconosciuti".

Il risarcimento per ingiusta detenzione è una forma di compensazione economica ammessa per chi è stato sottoposto ingiustamente a custodia cautelare, sia in carcere sia agli arresti domiciliari, o a chi ha subito una condanna poi risultata errata. Questa misura è regolamentata dalla legge n. 447 del 1988, che prevede la possibilità per la vittima di richiedere un indennizzo dopo l'emissione di una sentenza di proscioglimento, dimostrando così l'ingiustizia della detenzione subita. Il processo - un altro processo, sottoposto a una nuova discrezionalità di un altro giudice - per ottenere il risarcimento per ingiusta detenzione richiede che la vittima presenti domanda alla Corte d'Appello competente. Ciò deve avvenire entro 2 anni dalla sentenza di proscioglimento definitiva. E l'importo del risarcimento viene calcolato su un criterio aritmetico che prevede

per ogni giorno di detenzione ingiusta circa 117 euro. Ma non è così per tutti. È capitato che per un magistrato ingiustamente detenuto siano stati riconosciuti - a tempo di record - 800 euro di risarcimento per ogni giorno di libertà perduta.

Dal 2018 al 2023 lo Stato ha risarcito 4.368 persone ingiustamente arrestate, per un totale di 193 milioni di euro: 44mila euro in media di risarcimento (per chi ci arriva). Una somma congrua per chi ha sofferto la privazione della libertà, un pregiudizio quasi insanabile della propria reputazione, un danno economico diretto e indiretto per la mancata attività di lavoro nei giorni della ingiusta detenzione e in quelli successivi, vista la compromessa reputazione e lo stigma sociale conseguente? E le responsabilità interne al sistema giudiziario restano per lo più impunte: su 87 azioni disciplinari avviate tra il 2017 e il 2023, si sono concluse con 44 archiviazioni, 27 assoluzioni, 8 censure e solo 1 ammonimento. In pratica, sanzioni disciplinari sono state applicate ai giudici che hanno sbagliato solo nello 0,2% dei casi.

Non basta. C'è dell'altro in questo percorso asimmetrico, capzioso e fondamentalmente partigiano per chi accusa: per ottenere il risarcimento, la vittima non deve aver contribuito all'errore giudiziario con dolo o colpa grave, una condizione che ha portato a interpretazioni giurisprudenziali controverse. Fino alla non ammissione del risarcimento per chi si sia avvalso della facoltà di non rispondere al Gip per la fase preliminare di convalida dell'arresto. Si badi bene che si tratta di una facoltà prevista e ammessa a garanzia dell'imputato, cui si fa ricorso spesso per un'oggettiva impossibilità di rispondere, avendo ricevuto magari ordinanze con migliaia di fogli la cui lettura richiede molto più delle 48 ore previste.

Ben venga il coraggio di Zuncheddu e degli altri promotori della legge. Ma forse molti - al vertice di molte istituzioni del paese e di molti esercizi di rappresentanza - dovrebbero arrossire, almeno, per l'indifferenza in cui si consuma questa indegna dimostrazione di vita dello Stato italiano.

# Burocrazia buona e burocrazia cattiva?

## *Change management, non change workers*

Quando ci si lamenta della sovrapproduzione normativa, si tende a puntare il dito contro i dipendenti pubblici, anche se nessuna azienda privata se la prende con i sottoposti se le cose non vanno. Anzi, è il vertice a cambiare

■ **Antonio Mastrapasqua\***

**A**lla vigilia del suo incarico alla presidenza del consiglio, Mario Draghi ebbe a fare una distinzione tra debito pubblico buono e debito pubblico cattivo che incominciò a introdurre una revisione di quella ottusa politica europea che aveva bollato ogni ricorso al debito come una pratica negletta, da condannare e basta. C'è un debito pubblico buono – “se utilizzato a fini produttivi, a esempio investimenti nel capitale umano, nelle infrastrutture cruciali per la produzione, nella ricerca” – che si contrappone a un debito pubblico cattivo – quello che viene “utilizzato per fini improduttivi”, quindi insostenibile.

La stessa distinzione potrebbe essere adottata per qualificare la burocrazia, insomma l'organizzazione della pubblica amministrazione. Potremmo dire che c'è una burocrazia buona e una burocrazia cattiva. La prima aiuta imprese e cittadini nella loro produttività economica e sociale, la seconda frena, blocca, inibisce l'operosità e la capacità di intrapresa.

Non sono mai stato tra quelli che hanno amato buttare la croce sulla burocrazia tout court. Di più. Non mi appassiona l'insulto alla burocrazia e ai burocrati del nostro Paese. Non solo perché ho avuto il piacere e l'onore di servire per anni il più grande ente pubblico del Paese, e ho visto e conosciuto migliaia di efficienti lavoratori e dirigenti. Anche qualche pecora nera? Come in ogni azienda, pubblica o privata. E lo posso dire serenamente, anche perché ho avuto e ho la ventura di frequentare molte efficienti imprese private.

In una delle sue illuminanti interviste Sabino Cassese faceva notare che “a partire dai capi dei governi, si disprezza la burocrazia, alla quale si fanno risalire tutte le colpe dello Stato”. Ma quasi sempre a torto. In una delle sue recenti fatiche editoriali, il padre dei costituzionalisti

italiani rammentava quello che scriveva Francesco Saverio Nitti: “I ministri che hanno per abitudine di far cadere tutte le responsabilità sulla burocrazia danno prova della propria incapacità. Nei tempi normali un vero capo trova sempre modo di utilizzare i suoi dipendenti. E se proprio i suoi dipendenti sono incapaci, trova il modo di eliminarli”. Conclusione di Cassese che umilmente sottoscrivo: “La burocrazia italiana ha molte responsabilità, ma molte altre sono del corpo politico, sia perché i legislatori esondano, sia perché i governi lottizzano”.

Anche un grande consulente d'impresa come Roger Abravanel, nel suo libro dedicato al “governo dei migliori” – che si basa su merito, mercato e concorrenza – vede nella burocrazia italiana un grande ostacolo all'affermazione del merito, ma, come faceva notare Ferruccio De Bortoli, Abravanel non ama “la retorica dei «fannulloni». Meglio incentivare chi fa bene e ha la soddisfazione personale di un «lavoro ben fatto» contro il quale reuma lo strapotere giudiziario, troppo autoreferenziale”.

Sì, la burocrazia funziona o funziona meno a seconda di chi la guida e la dirige. Non voglio avventurarmi nell'incompiuta riforma della privatizzazione del lavoro nel pubblico impiego, avviata con le leggi Basanini, ma mi sembra difficilmente controvertibile che la buona azione della burocrazia, a prescindere dal ginepraio normativo in cui si trova a operare, dipenda da chi la “governa” pro tempore, secondo il mandato elettivo e/o parlamentare.

Ma che cosa dobbiamo intendere per burocrazia? Se dobbiamo lamentarci della sovrapproduzione normativa è difficile pensare possa esserci una “burocrazia buona”. In Italia si stima vi siano 160.000 norme, di cui 71.000 promulgate a livello centrale e le rimanenti a livello regionale e locale. In Francia, invece, sono 7.000, in Germania 5.500 e nel Regno Unito 3.000.

Ma quando ci si lamenta della burocrazia molti tendono a punta-

re il dito contro la Pubblica Amministrazione, intesa come il corpo – a dire il vero a volte un po' voluminoso – dei dipendenti pubblici. E scatta il giudizio, in verità il pregiudizio, dell'inefficienza, dell'incompetenza, della scarsa applicazione al lavoro. Lo stiamo vedendo anche in questo tempo di smart working – o di home working a voler essere più precisi – considerato come uno stato di latenza semi-festiva per molti degli oltre tre milioni di dipendenti del pubblico impiego.

Forse non è del tutto trasferibile il modello “privato” nel mondo del lavoro pubblico, ma in nessuna azienda privata verrebbe mai in mente l'idea di prendersela con i dipendenti se le cose non vanno per il verso giusto. Se gli obiettivi di un'impresa non vengono raggiunti si cambia il vertice, si cerca un nuovo capo azienda, o qualche nuovo capo funzione, se a non ottenere risultato sono alcune aree dell'organizzazione. Si parla sempre di “change management” non di “change workers”. Ci sarà un motivo.

E non è pensabile che ci sia una differenza antropologica tra i lavoratori del pubblico, rispetto a quelli del privato. Ci sono maggiori protezioni? Sì. Il datore di lavoro pubblico assicura, a torto o a ragione, una discreta inamovibilità ai propri dipendenti. Ma lo scambio che si produce sembra rivolto al basso: visto che non rischi di perdere il posto, ti evito la sfida dell'impegno e della produttività. Finalmente si è fatta strada la considerazione che la dirigenza del pubblico impiego debba assumere le doverose responsabilità nell'organizzazione

del lavoro e della produttività negli uffici di propria competenza. Ma sembra che sull'efficienza dei lavoratori pubblici non pesi la capacità del vertice aziendale. E quando parlo dei vertici della Pa intendo il ruolo massimo della responsabilità amministrativa che di fatto coincide con il ruolo della politica. Il sindaco in un Comune, il Governatore in una Regione o il ministro in un'Amministrazione centrale della Pa hanno una responsabilità ineludibile sull'efficienza della macchina burocratica.

Quante volte si è sentito "programmare" una decisiva riforma della Pubblica Amministrazione. A ogni consultazione elettorale non c'è programma di governo che non metta nell'elenco delle cose da fare una profonda riforma della Pa. Ma poi bisognerà ricordare ai politici (e ai tecnici) che assumono ruoli di vertice amministrativo (tali sono i ministri) di innescare una riforma della leadership e della responsabilità. Se un ufficio pubblico non funziona è perché chi ne ha la responsabilità non lo sa far funzionare, non lo sa motivare, non lo sa dirigere agli obiettivi adeguati. Diffido dai politici che considerano la burocrazia un problema. Le risorse umane sono sempre risorse. Da mettere a valore, se lo si sa fare.

**\*Ex presidente Inps**

# Nel caso Todde pochi veri garantisti (ma molti camaleontici manettari)

■ Antonio Mastrapasqua\*

**C**i risiamo: giustizialisti contro garantisti. Ma in Italia ci sono i garantisti? O è una specie di camaleontismo di chi - giustizialista fino al midollo - si trasforma nel suo contrario solo quando si tratta di difendere un amico di parte e di partito? Il "caso Todde" aggiorna uno dei tormentoni più abusati nel paese.

Il Collegio di garanzia elettorale (una struttura della Corte d'appello di Cagliari che ha il compito di controllare le spese elettorali dei candidati) con una ordinanza-ingiunzione ha dichiarato decaduta dal consiglio regionale della Sardegna Alessandra Todde, sulla base di errori e irregolarità nella rendicontazione delle sue spese per la campagna elettorale del 2024. Se non è più consigliere regionale, non è più presidente della regione.

Per molto di meno un "grillino" (oops, oggi non si può più evocare Beppe Grillo, diciamo un aderente al Movimento 5 Stelle, versione Giuseppe Conte) di fronte a un atto della Magistratura - anche un atto amministrativo, beninteso - ha sempre richiesto le dimissioni di chiunque. La legalità non ha sfumature di grigio. O è, o non è. Certo, si può fare ricorso - come ha annunciato la signora Todde, giustamente - ma intanto, in casi come questo, se di mezzo non ci fosse una leader del Movimento, il verbo del M5S direbbe sempre: "Fatti da parte". In questo caso, no. "Alla fine, si tratta soltanto di una questione meramente amministrativa" replicano i consociati di Alessandra Todde, dimenticando oltre a Grillo anche il proprio dna giustizialista. E rivolti alle (timide) sollecitazioni del centro-destra, che ha chiesto le dimissioni della presidente della Sardegna, non hanno saputo trovare argomenti migliori di questo: "Proprio loro che attaccano la magistratura quando ci sono casi che riguardano i loro esponenti?".

A prescindere dal torto o dalla ragione sul "caso Todde" si tratta di affermazioni che dovrebbero essere bandite. O si è forcaioli con tutti, o con nessuno. Il merito e la forma sono due cose diverse, ma per chi ha creato il suo impegno politico sugli aspetti formali, la ghiottina dovrebbe cadere sempre.

Si dirà che il tema mi sta a cuore anche per fatto personale. Certamente. Ma proprio per questo, avendo pagato sulla mia pelle - in verità in compagnia di tanti altri personaggi pubblici, che hanno avuto la ventura di attraversare scrupolose inchieste giudiziarie, anche se concluse con esito negativo, per l'accusa - mi stranie la permanenza di una doppia moneta, con cui si dovrebbe pagare la vera o presunta irregolarità.

Non so valutare la gravità delle contestazioni rivolte alla signora Todde, mi basta - ed è bastato molto meno in tanti altri casi - l'autorevolezza istituzionale di chi muove le accuse: una struttura della Corte d'Appello, dedicata proprio all'analisi della correttezza delle spese elettorali.

Sfugge, ed è una delle tante contraddizioni della politica pentastellata, la considera-

zione che la trasparenza è intrinsecamente legata all'esistenza di procedure da osservare. Secondo alcuni giornali Todde non avrebbe nominato un mandatario elettorale, cioè un garante che si fa carico di tutti gli atti e le spese, e la cui nomina dovrebbe essere obbligatoria. Non avrebbe utilizzato un conto corrente dedicato per le spese elettorali, previsto per legge. La sua campagna elettorale avrebbe fatto confusione nella rendicontazione delle spese riferibili a Todde e di quelle riferibili al M5S.

Altri giornali scrivono inoltre che ci sarebbero grosse discrepanze tra le spese effettuate (che supererebbero il limite prescritto dalla legge) e quelle rendicontate. Non solo, secondo il Collegio della Corte d'Appello, «non è stato prodotto l'estratto del conto corrente bancario o postale» e «non risultano dalla lista "movimenti bancari" i nominativi dei soggetti che hanno erogato i finanziamenti per la campagna elettorale». Tutte quisquillie?

Todde ha fatto sapere sui social media che «la notifica della Corte d'Appello rappresenta un atto amministrativo che affronterò nelle sedi opportune perché ho piena fiducia nella magistratura». Significa che Todde farà ricorso presso un tribunale ordinario, che dovrà decidere se convalidare o meno la decisione del Collegio di garanzia elettorale. Bene, ma intanto?

Dove sono finiti i duri e puri che in forza di questa intransigenza hanno conquistato il potere per una intera legislatura? C'è chi ha indicato il M5S tra gli eredi della Sinistra indipendente. Certo, questo doppio regime di moralità pubblica e politica lo condividono da tempo con il Pd e con la grande stampa mainstream, di centro-sinistra. Ma in Italia esistono davvero i garantisti? Se il dubbio rivolto all'area di Centro sinistra è solo una domanda retorica, il sospetto è che anche nel variegato mondo del Centro destra alberghi un garantismo di facciata. Tra Lega e FdI non mancano certo forcaioli e giustizialisti dichiarati. Anzi, forse sono la maggioranza. In Forza Italia? Al netto dell'eredità di Silvio Berlusconi anche qui a molti tremano le gambe, quando si tratta di contestare la giustizia sommaria, mediatica e politica. Berlusconi aveva più volte evocato l'invidia sociale alla radice di questa ferocia a senso unico. Forse non aveva torto, nemmeno questa volta.

\*Ex presidente Inps