



GIUSTIZIA INSIEME

OFFICINA COSTITUZIONE

Napoli, 25 settembre 2026

a cura di
Giovanna De Minico e Luigi Picardi

**25
settembre**
Domus Ars



**16:00
19:15**
via Santa Chiara, 10
Napoli

Officina Costituzione



**25
settembre**

Domus Ars



**16:00
19:15**
via Santa Chiara, 10
Napoli

Officina Costituzione

porte aperte

16:00 Perché Officina Costituzione?

Co-presidenti **Giovanna De Minico** e **Luigi Picardi**

16:10 Riforma della Giustizia

diretto dalla dott.ssa **Valentina Stella** (Giornalista de *Il Dubbio*)

dott. **Ernesto Aghina** (già Presidente del Tribunale di Torre Annunziata)
dott. **Giovanni Giacalone** (Presidente Corte di Giustizia Tributaria di II° - Piemonte)
dott. **Francesco Maria Vicino** (Sostituto Procuratore della Repubblica di Nola)
on.le **Sergio Costa** (Vicepresidente della Camera)
sen. **Francesco Paolo Sisto** (Viceministro della Giustizia)

16:40 Riforma della Corte dei Conti

diretto dal dott. **Francesco Cancellato** (Direttore di *Fanpage.it*)

dott. **Luigi Picardi** (già Presidente del Tribunale di Napoli Nord)
avv. **Francesco Urraro** (Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa)
prof.ssa **Fulvia Abbondante** (Università degli Studi di Napoli Federico II)
dott.ssa **Paola Briguori** (Consigliera della Corte dei Conti)
avv. **Francesco Barra Caracciolo** (Avvocato cassazionista)

17:10 Intermezzo

dott. **Maurizio de Giovanni** (Scrittore e sceneggiatore)
dott.ssa **Alessandra Galli** (Presidente de *La Casa della Costituzione*)

17:30 Autonomia differenziata

diretto dalla dott.ssa **Conchita Sannino** (Giornalista de *La Repubblica*)

prof. **Massimo Villone** (Emerito, Università degli Studi di Napoli Federico II)
on.le **Piero De Luca** (Deputato Commissione parlamentare per le questioni regionali)
dott. **Mariano Di Palma** (Ufficio di Presidenza nazionale dell'Associazione 'Libera')
dott. **Maria Francesca De Tullio** (Università degli Studi di Napoli Federico II)
dott. **Roberto Tuorto** (Direttore Gen. Banco Alimentare Campania)

18:00 Riforma elettorale

diretto dal dott. **Francesco Cancellato** (Direttore di *Fanpage.it*)

pres. **Andrea De Priamo** (1° Commissione del Senato)
sen. **Giuseppe De Cristofaro** (1° Commissione del Senato)
prof. **Giovanni Bisogni** (Università degli Studi di Salerno)
prof.ssa **Giovanna De Minico** (Università degli Studi di Napoli Federico II)

18:30 Saluto

prof. **Gaetano Manfredi** (Sindaco di Napoli)

18:40 Chiusura: esibizione della **Piccola Orchestra Popolare**
Liceo Margherita di Savoia Napoli, guidata dal prof. Angelo Greco

2026

Sommario

PREFAZIONE

Paola Filippi

Direttrice scientifica di Giustizia Insieme

pag. 7

PERCHÉ OFFICINA COSTITUZIONE

Luigi Picardi

Presidente Officina Costituzione

pag. 15

Giovanna De Minico

Presidente Officina Costituzione

pag. 17

Prima sessione

RIFORMA DELLA GIUSTIZIA

Giovanni Giacalone

Presidente Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado Piemonte

pag. 20

Sergio Costa

Vicepresidente della Camera dei Deputati

pag. 23

Francesco Maria Vicino

Sostituto procuratore presso il Tribunale di Nola

pag. 26

Ernesto Aghina

già Presidente del Tribunale di Torre Annunziata

pag. 29

Francesco Paolo Sisto

Viceministro della Giustizia

pag. 32

Seconda sessione

RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI

Francesco Urraro

Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa

pag. 36

Luigi Picardi

già Presidente del Tribunale di Napoli Nord

pag. 39

Fulvia Abbondante

Professoressa associata di Istituzioni di Diritto pubblico

pag. 42

Paola Briguori

Consigliera della Corte dei Conti

pag. 45

INTERMEZZO

Maurizio De Giovanni

Scrittore, sceneggiatore, drammaturgo

pag. 49

Alessandra Galli

Presidente de "La Casa della Costituzione"

pag. 51

Terza sessione

AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Piero De Luca

Deputato, Commissione per le questioni regionali

pag. 54

Maria Francesca De Tullio

Università degli Studi di Napoli Federico II

pag. 57

Mariano De Palma

Ufficio di Presidenza nazionale della Associazione Libera

pag. 60

Roberto Tuorto

Direttore generale Banco Alimentare Campania

pag. 63

Massimo Villone

Professore emerito di Diritto Costituzionale

all'Università degli Studi di Napoli Federico II

pag. 66

SALUTO

Gaetano Manfredi

Sindaco di Napoli

pag. 70

Quarta sessione

RIFORMA ELETTORALE

Andrea De Priamo

Senatore, Commissione Ambiente e Infrastrutture

pag. 73

Giuseppe De Cristofaro

Senatore, prima Commissione

pag. 77

Giovanni Bisogni

Docente di Filosofia del Diritto presso l'Università di Salerno

pag. 80

Giovanna De Minico

Università degli Studi di Napoli Federico II

pag. 83

CONCLUSIONE

Giovanna De Minico

Presidente Officina Costituzione

pag. 87

Video integrale



Collegamento al video



Costruire la democrazia, difendere la Costituzione

di Paola Filippi

Direttrice di Giustizia Insieme

Il 25 settembre 2026, Napoli ha fatto da cornice al debutto di **Officina Costituzione**. Nata dalla solida e appassionata esperienza del Comitato napoletano *“Giusto dire NO”*, questa realtà si inserisce nel panorama culturale e politico italiano con un obiettivo chiaro e urgente: promuovere una consapevolezza diffusa sul delicato e vitale rapporto tra democrazia e potere, muovendosi sui terreni locale, nazionale ed europeo.

Con le radici ben salde nel Mezzogiorno – come programmaticamente sancito nel suo Manifesto – Officina Costituzione non si limita a osservare il presente, ma si propone come spazio attivo di riflessione e proposta.

La rivista *Giustizia Insieme* condivide fin dal principio questa visione e questo slancio civile. È da questa profonda convergenza di intenti che nasce questo e-book, pensato per raccogliere, organizzare e consegnare ai lettori il patrimonio di idee, analisi e proposte emerso durante l'evento di lancio.

La raccolta si articola attraverso i contributi di giuristi, accademici e figure politiche che hanno animato i quattro panel tematici

in cui si è strutturata la giornata: la **riforma della giustizia**, la **riforma della Corte dei conti**, le **autonomie differenziate** e la **legge elettorale**. I dibattiti, densi e stimolanti, sono stati coordinati dai giornalisti Valentina Stella, Conchita Sannino e Francesco Cancellato, capaci di guidare il confronto con precisione e visione critica. Ad arricchire la trama di questa pubblicazione, un prezioso intermezzo curato da [Maurizio De Giovanni](#) e la presentazione di [Alessandra Galli](#) dell'Associazione “La Casa della Costituzione”.

Il nome scelto per questa impresa non è casuale. C'è un'idea precisa dietro la parola “Officina”, ben riassunta dalle parole di [Roberto Tuorto](#): «Questa è un'officina, *opus facere*, significa costruire un'opera. Per costruire un'opera c'è bisogno di tanta speranza. E Sant'Agostino diceva che la speranza ha due bellissimi figli: uno è lo sdegno, per come le cose sono, e l'altro è il coraggio, per cambiarle. E quindi noi ci dobbiamo augurare questo. Il coraggio di cambiare le cose!» È proprio questo binomio tra sdegno e coraggio a muovere gli autori degli interventi qui

raccolti. Nelle riflessioni dei relatori emerge un filo conduttore netto, che rifiuta la rassegnazione e l'appiattimento del dibattito pubblico. Si avverte la necessità di proteggere il cuore pulsante dell'ordinamento italiano, come ricorda [Luigi Picardi](#): «Siamo quelli che la Costituzione la amano per quello che è, che non significa per la sequenza di lettere dell'alfabeto che la compongono, ma per il contenuto profondo che la caratterizza e, amandola, pensiamo che vada difesa da e contro tutti i tentativi di alterarla con lo scopo di stravolgere l'intenzione democratica della quale e dalla quale è permeata. Siamo quelli che pensano che la Costituzione non vada cambiata, ma attuata.» Per farlo, Officina Costituzione non cerca scorciatoie tecnologiche o populismi di facciata, ma sceglie la strada della partecipazione. Il metodo proposto è, per usare le parole di [Giovanna De Minico](#), «quello antico, non vecchio, della democrazia partecipata». Un ritorno alla discussione aperta, inclusiva e fondata sulla competenza.

Questo e-book si apre non a caso con la sezione dedicata alla Riforma della Giustizia, in cui i relatori hanno risposto alle sollecitazioni di Valentina Stella. Tra i passaggi chiave emerge il monito di [Giovanni Giacalone](#), che fotografa lo spirito con cui le istituzioni devono essere guardate e difese: «Non vogliamo una giustizia forte con i deboli e servile verso i potenti». Questo principio cardine rischia oggi di essere seriamente compromesso da interventi legislativi che sembrano scardinare l'equilibrio dell'articolo 3 della Costituzione. Come evidenziato nei panel, le riforme dell'ultimo esecutivo hanno accentuato le disuguaglianze, sia sul piano della tutela della legalità nella Pubblica

Amministrazione – attraverso scelte radicali come l'abolizione del reato di abuso d'ufficio – sia sul piano della gestione del disagio sociale. A tal proposito, si registra l'impegno programmatico della politica e delle opposizioni; la promessa di Sergio Costa è infatti netta: questi temi critici dovranno essere affrontati nei primissimi Consigli dei ministri da qualunque futuro governo dell'area progressista, per ripristinare un presidio di legalità democratico. L'allarme più grande sollevato dai giuristi in questa sede riguarda quella che viene definita come una vera e propria “penalizzazione della povertà”. Un pervasivo gruppo di disposizioni normative introdotte con i decreti sicurezza manifesta una preoccupante deriva: l'introduzione di nuovi reati e l'inasprimento delle pene nei contesti di marginalità sociale. Si tratta di misure che non mirano affatto a rimuovere le cause strutturali del disagio, ma che finiscono, iniquamente, per punirne le manifestazioni più evidenti e disperate.

Di fronte a un sistema penitenziario allo stremo, è stata segnalata la via – promossa in modo trasversale dalla Chiesa, dall'avvocatura penale, dalla magistratura e dall'accademia – dell'indulto “differenziato o responsabile”. Non un provvedimento automatico, clemente e generalizzato, bensì uno strumento concedibile solo laddove sia accertato un percorso trattamentale positivo. Una misura volta a verificare la reale possibilità di un reinserimento sociale, anche mediante l'accesso al mercato del lavoro; con il suo intervento [Ernesto Aghina](#) ricorda, con realismo e fermezza, che gli strumenti per il reinserimento, pur essendo previsti dal nostro ordinamento penitenziario, spesso non trovano attuazione

pratica per una cronica mancanza di mezzi e risorse. Il reinserimento sociale a fine pena è strettamente correlato al principio rieducativo della pena. La carenza di fondi non può giustificare l'immobilismo. Usando le parole di Glauco Giostra ci ricorda che «tutti i detenuti escono prima o poi, tranne chi è sottoposto a ergastolo ostativo e sono pochissimi. Ci dobbiamo preoccupare non di quando escono, ma di come escono».

La magistratura e la dottrina non possono accettare la trasformazione del processo e della pena in meri strumenti burocratici di controllo sociale. A ricordarcelo, attraverso l'intervento di [Francesco Maria Vicino](#), è la lezione sempre viva di Piero Calamandrei: «Se la giustizia perde di vista la sua funzione di servizio al sangue e alla carne degli uomini, la sentenza cessa di essere giustizia e diventa nient'altro che un atto di forza, un mero apparato burocratico di tipo repressivo». Per sottrarre la giustizia alle secche dello scontro ideologico, è necessario un profondo mutamento di prospettiva culturale, capace di rimettere al centro i doveri di solidarietà e i valori della Repubblica. Un appello alla coesione e alla responsabilità collettiva che trova una sponda autorevole anche nel confronto con le istituzioni di governo, come sottolineato da [Francesco Paolo Sisto](#): «Bisogna avere il coraggio, in una sinergia, in un gioco di squadra che non può essere polemico fra istituzioni, famiglia, scuola, università, di riprendere la politica valoriale e fare in modo che la vita, per esempio, sia un valore assoluto, che la legalità sia un valore assoluto, che la crescita culturale sia un valore assoluto».

Il secondo panel, coordinato da **France-**

sco Cancellato, è stato dedicato alla riforma della Corte dei conti. Il dibattito sulla riforma della magistratura contabile e sui meccanismi di controllo non riguarda una mera questione tecnica per addetti ai lavori, ma tocca da vicino la qualità stessa della nostra democrazia. Il cuore della riflessione risiede nella qualità del legame che unisce le istituzioni alla vita quotidiana della comunità. Come mette limpidamente in luce [Luigi Picardi](#): «avere una buona amministrazione non è solo un problema di buon senso, ma risponde ad una precisa scelta della Costituzione che all'art. 97 II co. dispone che le leggi si occupino di garantire "il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione"». Partendo da questo presupposto, i contributi di questa sezione – a cominciare dall'inquadramento normativo offerto da [Francesco Urraro](#) sulla legge numero 1 del 2026 – analizzano le recenti evoluzioni legislative che rischiano di svuotare l'efficacia dei controlli pubblici. Il timore espresso dai giuristi è che la riduzione delle maglie del controllo preventivo e concomitante non acceleri le procedure, ma privi lo Stato delle sue necessarie difese. Su questo scenario si inserisce la durissima e lucida critica di [Fulvia Abbondante](#), che ha evidenziato come la riforma riduca il controllo della Corte dei conti a una «finzione che ha il solo fine di assicurare una patente anticipata per l'immunità e l'impunità del funzionario infedele, una sorta di Iron Dome da utilizzare nella fase giurisdizionale». La posta in gioco, in definitiva, si misura sulla tutela dei beni comuni e sulla responsabilità verso la collettività. Un concetto che [Paola Briguori](#) riassume con la domanda disarmante: «Immaginiamo un ponte costruito con de-

naro pubblico, quindi con soldi di tutti noi. Il ponte crolla [...] chi paga?» È a questo interrogativo che la Corte dei conti deve poter continuare a rispondere, a difesa dei cittadini.

A spezzare il rigore del confronto tecnico-giuridico è intervenuto un intermezzo di profonda intensità civile. Particolarmente significativa è stata la riflessione affidata allo scrittore [Maurizio De Giovanni](#), il quale, con la consueta forza narrativa unita a una sferzante ironia, ha voluto denunciare le derive dell'intolleranza e della chiusura verso l'altro. Ricollegandosi criticamente al dibattito sul tetto massimo di alunni stranieri nelle classi, introdotto con il decreto legge 30 settembre 2026, n. 170, De Giovanni ha scosso la platea con una provocazione che mette a nudo le contraddizioni della nostra memoria culturale: «Il principio del “qui nessuno è straniero” messo su questo lenzuolo fuori questa scuola di Genova non è altro che lo stesso principio che un pericoloso terrorista palestinese aveva cercato di far passare. Per fortuna lo presero e per fortuna lo ammazzarono. Duemila anni fa, ma duemila anni non sono niente, no?»

[Alessandra Galli](#) ha presentato l'associazione “La Casa della Costituzione”, con la quale ha gettato un ponte ideale e operativo con Officina Costituzione.

Il terzo panel ha riguardato l'autonomia differenziata; in questa sede, i relatori hanno risposto alle sollecitazioni di **Conchita Sannino**.

L'unità della nostra Nazione andava difesa. La Corte costituzionale ha smontato questa riforma – approvata, tra l'altro, di notte. [Piero De Luca](#) ci mette in guardia dal fatto che il centrodestra, noncurante né della Costituzione né della sentenza n. 192 del 2024

della Consulta, sta provando a far rientrare dalla finestra, attraverso le preintese, quello che la Corte costituzionale ha fatto uscire dalla porta principale. L'autonomia differenziata inasprisce le disuguaglianze già esistenti, che incidono sulle aspettative di vita differenziate. La Costituzione aveva posto degli argini precisi, proprio conoscendo le disparità esistenti. Il principio di solidarietà e il principio di uguaglianza, in particolare di uguaglianza sostanziale, si riferiscono necessariamente anche alla solidarietà e all'uguaglianza tra le persone nate in territori diversi, come ci ricorda [Maria Francesca De Tullio](#).

La deregolamentazione e la sotto-regolamentazione che l'autonomia differenziata comporterebbe provoca una caduta democratica; e dove c'è una caduta democratica nella distribuzione dei servizi, si verifica direttamente l'ingresso a gamba tesa degli affari corruttivi e clientelari, che sono il sale su cui le mafie naturalmente costruiscono il loro successo: questo è il monito di [Mariano De Palma](#).

Derubricare la questione dell'autonomia differenziata a un problema ragionieristico è la più grande sciocchezza che possiamo compiere. Rischiamo di mettere il grande ideale dell'unità, per il quale c'è gente che ha dato la vita, in mano a dei ragionieri che ci vogliono spiegare che così ci conviene e vivremo tutti meglio. Impedire che si derubrichi questa questione è la grande battaglia da fare: questa è l'esortazione di [Roberto Tuorto](#).

[Massimo Villone](#) ha insistito sull'importanza della partecipazione non solo sul tema delle disuguaglianze generate dall'autonomia differenziata, pericolo non ancora scampato. La sua esortazione a riappropriarsi della par-

tecipazione politica e dell'esercizio del diritto di voto si è rivolta, con particolare passione civile, alle nuove generazioni: «Non commettete l'errore di pensare che la cosa non vi riguardi. Vi tocca invece da vicino, nelle vostre vite future, quindi votate, fate votare, e votate bene. Quello che viene dopo sarà deciso da chi vince. E se vincono i cattivi non ci sarà un buon futuro per il Sud».

I grandi Stati democratici del dopoguerra e la socialdemocrazia europea sono nati dal welfare europeo, da un welfare ad accesso totale. Oggi questo è veramente difficile da realizzare perché le risorse non ci sono. E quindi rappresenta un altro tema che si interseca fortemente con l'attuazione e i diritti previsti dalla nostra Costituzione, perché i diritti non attuati sono dei diritti negati; e questo è, credo, un aspetto estremamente rilevante, come ci ricorda [Gaetano Manfredi](#).

L'ultimo, cruciale panel tocca il cuore pulsante della rappresentanza democratica: le regole del gioco elettorale. Nel dibattito coordinato da Francesco Cancellato, le diverse sensibilità politiche e giuridiche si sono confrontate sull'impatto dei nuovi modelli di voto, delineando una mappa chiara delle tensioni tra l'esigenza di stabilità governativa e la tutela del pluralismo parlamentare.

A sostegno della svolta maggioritaria e della necessità di garantire esecutivi solidi e riconoscibili, [Andrea De Priamo](#) ha argomentato con chiarezza la visione della maggioranza: «Quindi io credo che questa legge elettorale sia utile per rafforzare e migliorare la nostra democrazia e per dare una stabilità con i risultati di credibilità internazionale, di cose che si possono fare, magari qui a molti

non piacciono, a me piacciono molto, che comunque permettono di capire anche a chi ci guarda dall'esterno l'Italia dove va, dove vuole andare e cosa vuole fare».

A questa impostazione si contrappone la forte preoccupazione delle opposizioni e di gran parte della dottrina costituzionale, che vedono nella riforma della legge elettorale lo stravolgimento degli equilibri voluti dai Padri e dalle Madri Costituenti. [Giuseppe De Cristofaro](#) ha posto l'accento proprio sulle derive di questo impianto, evidenziando i rischi di una torsione plebiscitaria: «Il premio di maggioranza previsto è, a mio giudizio, eccessivo e anche pericoloso [...] e sull'indicazione del premier. È un tema che non riguarda soltanto ciò che compare materialmente sulla scheda elettorale. È un punto politico e culturale molto serio, perché incide sulle caratteristiche fondamentali della nostra Repubblica parlamentare». Il dibattito si fa ancora più stringente quando l'analisi tecnica cede il passo al richiamo storico e alla memoria democratica del Paese. [Giovanni Bisogni](#) evoca un parallelo storico di straordinaria gravità per mettere in guardia la platea dagli eccessi dei premi di governabilità non proporzionati: «Il premio di maggioranza è stato introdotto per la prima volta dalla cd. legge Acerbo, che regolò le elezioni del 1924: quelle stesse, identiche elezioni che furono contestate da Giacomo Matteotti – e sappiamo com'è andata a finire».

Infine, la riflessione giuridica svela i paradossi di riforme che, dietro la promessa di restituire centralità al cittadino, rischiano di accentrare ulteriormente il potere di selezione nelle mani dei leader di partito e soprattutto modificano la forma di governo senza passare

per il procedimento di revisione costituzionale. **Giovanna De Minico** chiarisce, con la lucidità che le è propria, l'effetto della riforma elettorale: «Alla fine dei giochi che cosa rimane della nostra Repubblica democratica? Abbiamo modificato la forma di governo, cosa modificabile, ma qui, invece di ricorrere all'unica via costituzionalmente ammessa, l'art. 138 Cost., si è percorsa una via più agevole, ma illecita, quella del procedimento ordinario di una legge elettorale, impiegata per conseguire un risultato che non è nella sua disponibilità: la modifica dell'assetto costituzionale. Siamo dunque davanti a una frode alla legge».

Nella magnifica cornice della Domus Aurea, il debutto di Officina Costituzione si è concluso con le evocative note della Piccola Orchestra Popolare del Liceo Margherita di Savoia di Napoli, guidata con passione dal professor Angelo Greco. Un momento di stra-

ordinaria intensità culturale e artistica che ha suggellato l'evento, a rimarcare, ancora una volta, le radici profonde e ben salde di questa iniziativa nel Mezzogiorno.

Attraverso i contributi di questa raccolta, *Giustizia Insieme* offre al lettore le coordinate necessarie per decodificare le riforme in atto, superando gli equilibrismi retorici e riaffermando la centralità di una democrazia partecipata. In questo scenario, Officina Costituzione si propone come una via concreta di impegno civile, richiamando la celebre lezione di Antonio Gramsci, per il quale l'azione politica non è un'opzione, ma una necessità vitale: «Vivere significa partecipare». E partecipare non si riduce al solo esercizio del voto o al sostegno a un partito, ma significa rendersi attivi, informati e consapevoli delle dinamiche sociali. Significa saper prendere posizione, assumersi delle responsabilità e lottare per un ideale comune.

PERCHÉ OFFICINA COSTITUZIONE?



Luigi Picardi

presidente Officina Costituzione

Collegamento al video



Buonasera, un saluto a tutti coloro che hanno deciso di partecipare a questo incontro perché “appassionati di Costituzione” e un ringraziamento anticipato a tutti coloro che si sono resi disponibili a parlarci dei 4 argomenti che abbiamo considerato “centrali” in questo momento.

Mi sembra giusto innanzitutto presentarci.

Officina Costituzione è un’associazione composta da impiegati, professionisti, giuristi, operai, insegnanti, imprenditori, giovani, insomma persone, che credono che la Costituzione non sia solo una carta o un’idea, ma che sia soprattutto un progetto politico che ha come obiettivo una società inclusiva e più giusta.

Dire che siamo eredi o superstiti della campagna referendaria sarebbe riduttivo, ma è vero che Officina Costituzione nasce all’esito di quella esperienza. Tanti di noi che hanno partecipato a quella battaglia hanno elaborato da quell’impegno una duplice consapevolezza: **La nostra Costituzione è viva ed è amata.** Rappresenta il punto di riferimento della collettività. È l’elemento di coesione che riesce ad unire persone di sensibilità culturali

e modi di vivere diversi sotto un unico tetto fatto di valori condivisi e percepiti come fondanti della comunità alla quale apparteniamo. Per altro verso da quell’esperienza abbiamo capito che la Costituzione in sé, i valori che dichiara e descrive come nostri (e sottolineo valori non parole) e il suo progetto politico non sono fatti acquisiti e scontati, ma vengono messi in discussione costantemente sia da chi dichiaratamente non si riconosce nei suoi valori e immagina di realizzare una società chiusa e composta da diseguali sia da chi pensa che in fondo si tratta solo di parole datate da sottoporre a tagliandi di revisione costanti che l’annacquino per trasformarle in qualcosa da poter utilizzare in ogni stagione. **Ed ecco dunque chi siamo o, se preferite, vogliamo essere.**

Siamo quelli che la Costituzione la amano per quello che è, che non significa per la sequenza di lettere dell’alfabeto che la compongono, ma per il contenuto profondo che la caratterizza e, amandola, pensiamo che vada difesa da e contro tutti i tentativi di alterarla con lo scopo di stravolgere l’intenzione demo-

cratica della quale e dalla quale è permeata. Siamo quelli che pensano che la Costituzione non vada cambiata, ma attuata.

Siamo quelli che ritengono che difesa e attuazione della Costituzione richiedano confronti continui e capacità propositiva, ma pensiamo anche, e questo ce l'ha insegnato la battaglia referendaria, che una battaglia Po-

litica (con la P maiuscola) come questa non si fa' aspettando in poltrona che la gente venga, ma cercando di raggiungere chiunque voglia ascoltare dovunque si trovi.

Insomma amiamo la Costituzione. Vogliamo difenderla e realizzarla. È un lavoro da cittadini, da operai della collettività ecco perché ci siamo chiamati OFFICINA COSTITUZIONE.



Giovanna De Minico

presidente Officina Costituzione

Collegamento al video



Sono un po' emozionata. Una strana sensazione questa, da cui di regola sono immune, solo che oggi parlo a Voi, non alle ragazze e ragazzi della Federico II.

Mi sono chiesta perché mi sia buttata in questa esperienza dopo quella del referendum.

Ho ritenuto necessario che l'eredità del Comitato "Giusto dire no" fosse valorizzata, incrementata e sviluppata. Uno sviluppo che andava coltivato nell'oggetto e nel merito.

Anche se oggi ascolteremo un panel sulla riforma della magistratura e poi a seguire uno sulla Corte dei Conti, *Officina* è un po' più ambiziosa, come devono essere i soggetti neonati. Infatti, vorrebbe affrontare i temi caldi, che occupano il terreno politico quotidiano: quindi, anche l'autonomia differenziata, che per Noi cittadine e cittadini del Mezzogiorno significa qualità dei servizi e quantità dei diritti, ancora 'gentilmente' concessi. Forte attenzione dedicheremo anche alla legge elettorale, ormai in dirittura di arrivo. E non vado oltre nel merito per non anticipare quanto si discuterà nei quattro panel che stiamo per presentare.

Officina è atipica anche nella geografia interna; infatti, è diarchica, non monovertece, Pierluigi e io siamo i copresidenti, perfettamente in sintonia, come mi auguro anche negli anni a venire. Condividere la direzione è il sintomo di una concezione di servizio del potere, le cui sedie e spazi si occupano con postura temporanea. Non si compra l'Attack perché è una sedia dove si sta un po', ma poi ci si deve alzare.

Quanto al metodo, è quello antico, non vecchio, della democrazia partecipata. Vedo alcuni miei studenti qui in sala, sapete già di cosa parlo, si tratta dunque di un modo di procedere classico, che veste però abiti nuovi. È antico perché Atene ci ha insegnato cosa siano titolo, criteri e responsabilità della democrazia partecipata. È nuovo perché prende a prestito gli strumenti inediti, disegnati dalla digitalizzazione e rimodellati dalle 'intelligenze artificiali'. È qui che il diritto incontra la tecnica: i due fili della matassa si intrecciano, fermo restando la specificità dei compiti e delle responsabilità di ciascuno. Circa le Intelligenze artificiali ho usato

intenzionalmente il plurale, perché, come vedremo in uno degli *Atelier* del nostro futuro programma di lavoro, la mente meccanica non è una, mentre uno deve essere il fine ultimo di chi la governa: conservarla in posizione ancillare alla persona (art. 2 Cost.), se ancora possibile.

Officina ha un'ulteriore pretesa: mantenere le sue radici ideali ben salde nel territorio meridionale in ragione dei diritti, che ci vorrebbero, e ci stanno, 'scippando'.

In questa azione di sistematico spoglio a guida leghista a Noi il compito di una fiera e continua resistenza.

Prima sessione

RIFORMA DELLA GIUSTIZIA



Giovanni Giacalone

Presidente
Corte di Giustizia Tributaria
di secondo grado Piemonte

Collegamento al video



Valentina Stella

In questi giorni abbiamo assistito a un nuovo scontro tra politica e magistratura sulla decisione della gip di Torino che non ha mandato in carcere un bengalese che aveva palpeggiato il seno di una minorenni. Nordio ha inviato gli ispettori al Tribunale di Torino, la presidente Meloni ha fatto un post molto duro nei confronti della gip, così anche il vice ministro Salvini. Addirittura il Partito Democratico ha fatto un'interrogazione a Guardasigilli mettendo in discussione l'autonomia e l'indipendenza della magistratura che aveva difeso per tutta la campagna elettorale. Secondo lei, dopo aver scampato il pericolo della riforma costituzionale, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura è ancora in pericolo ed è possibile in questo clima instaurare un dialogo tra il potere della magistratura e quello della politica?

1. Le condizioni del dialogo. Il dialogo sereno tra i poteri è possibile solo se ciascuno rispetta il ruolo degli altri. Le sentenze e gli altri provvedimenti si valutano attraverso i rimedi dell'ordinamento, non denigrando chi li pronuncia.

Non mi esprimo sul merito dei casi citati, non conoscendo gli atti, ma la cronaca ci consegna sviluppi significativi. A Torino, appunto, il riesame ha accolto l'impugnazione della Procura della Repubblica e disposto il carcere per il "palpeggiatore bengalese". Su un altro versante, il gioielliere Roggero ha riconosciuto che avrebbe potuto essere meno impulsivo. Già si moltiplicano, però, le posizioni sulle reazioni armate del camionista Mollo.

Per tutti opereranno gli strumenti di verifica e correzione dell'ordinamento.

Ciò non attenua la gravità degli attacchi mossi ai giudici prima che operino i rimedi. È un crescendo: **si critica il provvedimento, poi il giudice, poi la stessa funzione giurisdizionale viene rappresentata come un'anomalia** e ciò senza contare le reazioni della piazza, i rischi di emulazione e le vendette "fai da te".

Anziché “staccare la spina”, come si proponeva durante il terrorismo, oggi abbiamo un *extender* politico-mediatico che **amplifica gli attacchi ai giudici, influenzando e disorientando l'opinione pubblica.**

2. Le perduranti insidie per la Costituzione. La critica delle decisioni è libera e legittima, oserei dire sacrosanta. Se un altro potere, però, pronuncia la sua sentenza alternativa, dispone ispezioni sull'onda dell'emozione e presenta il magistrato come complice dell'insicurezza, il **bersaglio diventa la legittimazione stessa del giudicare.**

Il *referendum* ha respinto la riforma costituzionale, sembra **non abbia respinto la cultura che l'aveva prodotta.** L'idea, cioè, che il controllo giudiziario ostacoli l'indirizzo della maggioranza.

Perciò, dopo la vittoria, resta molto da fare: **le insidie per la Costituzione, come gli esami di Eduardo, non finiscono mai.**

3. Potenziamento delle strutture: un'accusa larvata? - Si parla di *New Deal* fondato su dialogo, rispetto dei ruoli, miglioramento dell'organizzazione giudiziaria.

È un'apertura? È da vedersi Io so solo che **il sostegno agli uffici non può diventare un'accusa strisciante.** Avete avuto personale e strumenti, dunque ogni ulteriore disfunzione è colpa vostra.

Accanto alla mano tesa, riemerge l'irrigidimento della responsabilità civile (quella dei magistrati, non quella dei pubblici funzionari di cui al secondo panel), e delle valutazioni di professionalità. Affrontare gli errori è doveroso, ma **un giudice che tema ritorsioni per-**

sonali per le sue decisioni non è più pienamente indipendente.

Si è detto: “Il Parlamento fa le leggi, i giudici le devono applicare”, ma **devono poterlo fare interpretandole e verificandone la conformità alla Costituzione e al diritto europeo anche contro l'interesse contingente del potere.**

4. L'indebolimento dei controlli. Il pericolo non è solo tecnico, investe l'equilibrio istituzionale.

La riforma bocciata era solo un tassello di un mosaico più ampio. Dall'abolizione dell'abuso di ufficio alle leggi di cui si parlerà tra poco, che **presentano tutte il rischio di indebolire progressivamente controlli, limiti, pesi e contrappesi.**

L'erosione dell'autonomia del magistrato avviene goccia dopo goccia: delegittimazione pubblica, riforme presentate come semplici correzioni, nuovi equilibri invocati in nome dell'efficienza.

Il giudice diventa il **capro espiatorio** delle leggi farraginose, della moltiplicazione dei reati, dell'inefficienza della giustizia, in una parola dell'insicurezza sociale.

5. Il garantismo a “geometria variabile”. I limiti al carcere preventivo o alle intercettazioni vengono introdotti e moltiplicati dal legislatore e, di certo, sono irrinunciabili garanzie.

C'è, tuttavia, una curiosa **asimmetria:** quei limiti sono celebrati come **conquiste di civiltà se tutelano imputati eccellenti e colletti bianchi, diventano lacci intollerabili o mancanze del giudice** quando ne benefici uno straniero o un emarginato.

Si tratta di garantismo a geometria variabile, emerso pure nel caso di un giornalista d'inchiesta televisivo?

Le garanzie, invece, o valgono per tutti o diventano privilegi.

6. a) L'effettivo ruolo dell'indipendenza.

Tirando le somme, l'indipendenza **non è un privilegio dei magistrati ma una garanzia del cittadino, che permette alle leggi di essere applicate anche contro la maggioranza di turno o le reazioni emotive della piazza.**

Il potere democratico, proprio perché è forte del voto popolare, **esige limiti stabili per prevenire l'arbitrio.** Se indeboliamo questo presidio, chi difenderà i più deboli dai soprusi dei poteri forti?

Dopo il *referendum* l'alternativa è chiara: vogliamo una magistratura autonoma, **capa-**

ce di verificare la legalità dell'azione pubblica oppure un apparato efficiente ma educata a non disturbare il manovratore?

6. b) ANCORA MOLTI NO! Non possiamo dimenticare che **la nostra è la Costituzione delle regole.**

Hanno etichettato i nostri migliori esempi come i "professionisti dell'antimafia", gli "orfani del terrorismo". Oggi **non vogliamo essere "orfani dell'emergenza costituzionale", ma poter essere solo cittadini tutelati dal diritto, non sudditi ubbidienti al potere.**

Non vogliamo una giustizia forte con i deboli e servile verso i potenti.

Perciò il mio suggerimento è che **la democrazia richieda di pronunciare ancora molti no.**



Sergio Costa

Vicepresidente
della Camera dei Deputati

Collegamento al video



Valentina Stella

Lei ricopre un ruolo istituzionale di vicepresidente della Camera, ma ha anche un ruolo politico all'interno del Movimento 5 Stelle, ed è anche un appartenente all'Arma con un alto grado. In questa triplice funzione che bilancio può fare della giustizia che ci è stata consegnata da questo governo e da questo Parlamento e, essendo ormai iniziata la campagna elettorale, che cosa proporrete per la prossima legislatura?

La domanda è intrigante, perché mi viene da dire: pesco nel mazzo. Ce ne sono talmente tante che è quasi un problema sceglierne alcune. Con voi questo pomeriggio vorrei tracciare una linea su alcune norme che riguardano la giustizia che, secondo me, vanno assolutamente riprese se dovessimo – ne sono certo – ritornare al governo tra qualche mese.

L'abolizione dell'abuso d'ufficio, per esempio, è stato cancellato. Non solo questo va in contrasto con la direttiva n. 1021 del 2026 – quindi, adesso, o lo si reinserisce o altrimenti andiamo in infrazione – ma era stato già ripreimetro nel 2020 dal Governo Conte 2. Me lo ricordo perché ero ministro e ho firmato pure io. Che nessuno parli di “paura della firma”: è una corbelleria colossale. La paura della firma ce l'ha chi non studia. Scusate la franchezza.

Quanto poi al ridimensionamento del reato di traffico di influenze illecite: si è tolto tutto il concetto, per esempio, delle relazioni asserite o millantate, quindi si è reso asfittico. E tutto ciò che riguarda la compravendita di favori, piuttosto che il lobbying opaco? Rimane sospeso in questo caso.

Guardiamo all'interrogatorio preventivo prima delle eventuali misure di custodia cautelare. Noi napoletani in Parlamento – così, come battuta, – l'abbiamo chiamato “Tuppe, tuppe, marescià!”, cioè il maresciallo va a casa e ti avverte: “Guarda, io tra 5 giorni magari ti vengo a pigliare, tu che dici? Mi fai la cortesia, non mi far fare brutta figura, rimani a casa, eh, per favore”. Al di là della battuta, immaginate cosa potrebbe derivarne in quei giorni in termini di minaccia dei testimoni e occultamento dei proventi. Già questo ci deve far riflettere.

E ancora il depotenziamento delle intercettazioni telefoniche e l'uso dei Trojan: ridotti a 45 giorni. Se è vero che non si applica per reati di terrorismo piuttosto che per i reati contro la Pubblica Amministrazione (PA) o la criminalità organizzata, esso però si applica – e non lo dico solo per caso – per i reati fiscali e finanziari, per i maltrattamenti in famiglia, per la violenza sessuale, per l'estorsione, per la rapina. Ha senso tutto ciò? Perché? Tra l'altro le intercettazioni sono il pane quotidiano di chi, come me, quando aveva l'uniforme, faceva le indagini, che costano tra i 200 e i 300 milioni di euro su base annua, mentre il ritorno è di circa 4 miliardi al FUG su base annua. Quindi se siamo in condizioni economiche difficili, come qui in Italia, se già volessimo ragionare in termini solo economici, il discorso non tornerebbe: vuol dire che l'intento dietro questa misura è ben altro, o sbaglio?

Passiamo ora all'inutilizzabilità di quelle che sono le cosiddette intercettazioni a strascico. Io ho fatto le intercettazioni, ne ho fatte migliaia nella mia vita professionale. Ma se incontri un reato, lo incontri e basta! Fai un fascicolo ulteriore e lo sposti in Procura della

Repubblica, punto! Perché non va bene? Un reato è un reato, basta. Io ho l'obbligatorietà, come PG, di procedere. Perché non vanno bene?

E ancora: il divieto di trascrizione nei verbali della PG delle comunicazioni riferite a chi non è indagato. Adesso ve lo dico da generale dei carabinieri: noi abbiamo lo SDI – che voi sapete benissimo cos'è – il sistema di indagine, la piattaforma riservata dello Stato, sistema di indagine RIS, che va a vedere, tra le altre cose, le frequentazioni di persone non indagate, perché ci servono durante le indagini per capire chi si frequenta, come e in che termini, per fare quelle che si chiamano le “informazioni territoriali”. Attraverso questa norma, invece, si uccidono le informazioni territoriali.

Riguardo alla Riforma della Corte dei conti, neanche ne voglio parlare.

Consideriamo il codice degli appalti. Guardate che il codice degli appalti con la giustizia ha a che fare. Il 90% degli appalti, oggi, con l'innalzamento della soglia di ammissibilità, viene data ad affido diretto, con gli appalti a cascata. Voi sapete che vuol dire? L'intromissione diretta, il rischio di intromissione della criminalità organizzata, più tutte le problematiche per i lavoratori.

Aggiungo il DL sicurezza: Capitini si sta rivoltando nella tomba con queste norme, il dissenso non violento vi rientra perfettamente. E poi, la famosa Spazzacorrotti, che è stata completamente cancellata.

Chiudo dicendo: noi come procederemo? Ciò di cui vi ho parlato è già emerso all'interno della mia parte politica e penso che con l'intera area progressista andremo a discutere tutti questi aspetti in questi giorni riprenden-

doli singolarmente. Quello che è stato tolto, e di cui vi ho parlato, lo reintrodurremo nei primi tre mesi, ovviamente prima come Consiglio dei ministri, e poi nel suo percorso parlamentare.

Aggiungerei anche l'introduzione dell'educazione affettiva nelle scuole come elemento culturale – che invece oggi non è prevista – e un rafforzamento del codice rosso per il femminicidio, perché c'è qualcuno che dice

che il femminicidio è uguale a qualsiasi omicidio, noi invece dobbiamo rinforzarlo, perché non è solo una posizione politica, questa è una posizione di etica e di morale dello Stato.

Non vado oltre perché il tempo è finito, però tengo a dire che questi temi verranno affrontati tutti nei primi Consigli dei ministri, qualunque sarà il governo dell'area progressista.



Francesco Maria Vicino

Sostituto procuratore
presso il Tribunale di Nola

Collegamento al video



Valentina Stella

Il vicepresidente Costa parlava della sicurezza e questa maggioranza ha prodotto, tra decreti e DDL, otto provvedimenti in materia di sicurezza. E tra l'altro, come facevano notare anche alcuni parlamentari, paradossalmente il codice di rito è stato modificato più per iniziativa del ministro dell'Interno che per quello della Giustizia. Cosa ci consegna questo quadro? È secondo lei una decretazione strutturata sulla sicurezza o si è agito sull'emergenza, sull'articolo di giornale?

Ringrazio gli amici e compagni di avventura di "Officina Costituzione" che hanno mantenuto la promessa di portare avanti l'eredità del Comitato referendario e, in particolare, lo scopo di continuare ad informare e coinvolgere i cittadini sui temi giuridici più delicati e costituzionalmente rilevanti. Una scelta antitetica che va in rotta di collisione con la tendenza odierna di disaggregare e disumanizzare le relazioni sociali. Quindi, officina si presenta realmente come una novità nel panorama sociale e giuridico. Vedo tra il pubblico alcuni colleghi, anche un collega candidato al Consiglio Superiore della Magistratura: mi auguro che l'Associazione Nazionale Magistrati, della quale faccio parte, possa guardare con la dovuta attenzione all'elaborazione promossa di "Officina Costituzione".

Partendo proprio dalla considerazione relativa alla frammentazione sociale cui oggi assistiamo, provo a rispondere alla domanda sui decreti sicurezza. Dal 2022 ad oggi il nostro legislatore ha prodotto ben sei pacchetti sicurezza. Ora, qualcuno potrebbe dirmi: un numero così elevato di provvedimenti signifi-

ca semplicemente assenza di visione. Francamente, non ne sono del tutto convinto, poiché, a mio avviso, tale impostazione esprime una precisa opzione ordinamentale, destinata a produrre conseguenze significative. Il primo effetto è quello di generare una sorta di **"cannibalismo di Stato"**: l'ipertrofia legislativa, nel pretendere di offrire attraverso il rigore formale e la penalizzazione, una risposta immediata a paure indotte o reali e a problemi sociali complessi, finisce per sovraccaricare e consumare un sistema giudiziario già cronicamente afflitto dalla scarsità di risorse, compromettendone ulteriormente la capacità di assicurare risposte efficaci e una tutela effettiva dei cittadini. Questo cannibalismo di Stato prefigura in realtà, un modello nuovo e, per molti versi, tipicamente contemporaneo, che non riguarda soltanto l'Italia: un progressivo slittamento dello Stato di diritto verso forme di **"Stato parassitario"**. Intendo, con tale espressione, uno Stato che abdica alla promessa solennemente scolpita nella nostra Carta costituzionale, ossia di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano il pieno sviluppo della persona. Si afferma, in altri termini, attraverso una legislazione emergenziale improntata a una logica securitaria, un modello nel quale lo stato abdica alle politiche strutturali del disagio e finisce per punirne le stesse manifestazioni. Non si tratta, a mio avviso, di una mera speculazione teorica e proverò a dimostrarvelo. Purtroppo il tempo a disposizione è pochissimo. Ebbene, in questo magma normativo ho provato a enucleare tre filoni di norme che in qualche modo ci confermano quello che sto dicendo, ossia di questo trascinarsi del

diritto verso forme di **"diritto disumano"**. Un primo gruppo di norme ha a che fare con la **"criminalizzazione del dissenso"**: manifestazioni pacifiche, come quelle promosse dai nostri studenti delle scuole superiori, rischiano così di assumere rilievo penale per il solo fatto di tradursi in forme di resistenza passiva; restare immobili o attuare un blocco del traffico è sufficiente a trasformare l'esercizio del dissenso in un illecito. Si assiste così alla creazione di nuove categorie di autori di reato e, per questa via, alla delegittimazione, alla penalizzazione e alla progressiva marginalizzazione di manifestazioni che costituiscono, invece, la fisiologica espressione di istanze sociali o lavorative. Un secondo gruppo di disposizioni attiene alla **"penalizzazione della povertà"**: l'introduzione di nuovi reati e l'inasprimento delle pene in materia abitativa e, più in generale, nei contesti di emarginazione non mirano a rimuovere le cause del disagio, ma finiscono per punirne le manifestazioni più evidenti. Da ultimo, e concludo, vi è un ulteriore gruppo di norme che incide sul **"principio di umanità della pena"** e, più in generale, sul sistema carcerario: la possibilità che una donna in stato di gravidanza o madre di un neonato sia sottoposta all'esecuzione della pena in carcere, finisce per relegare in secondo piano tanto le esigenze di tutela del minore quanto il diritto alla genitorialità, sacrificandoli sull'altare di un'applicazione inflessibile della pena.

Ebbene, quando la legge tradisce la propria funzione di garanzia e di coesione sociale, la giustizia smette di proteggere la persona e si riduce in un mero apparato punitivo. Ed è proprio per evitare questo smarrimento che vorrei terminare il mio intervento con le paro-

le di Piero Calamandrei: «se la giustizia perde di vista la sua funzione di servizio al sangue e alla carne degli uomini, la sentenza cessa di essere giustizia e diventa nient'altro che un atto di forza, un mero apparato burocratico di tipo repressivo».



Ernesto Aghina

già Presidente
del Tribunale di Torre Annunziata

Collegamento al video



Valentina Stella

In questo momento il sovraffollamento nel carcere è del 142% e siamo a 47 suicidi dall'inizio dell'anno. Marco Pannella avrebbe parlato di "Stato illegale". Presupponendo che l'articolo 27 della Costituzione è completamente disatteso ormai da tempo – senza distinzioni di chi c'era al governo, da destra a sinistra – come si può affrontare in futuro e quali potrebbero essere le soluzioni?

Ricordo a me stesso – come dicono gli avvocati – che il ministro Nordio, cioè la massima autorità in materia di giustizia nel nostro paese, ha recentemente escluso che possa esserci un nesso di interdipendenza tra i suicidi in carcere e il sovraffollamento.

Anzi, ci ha detto che il sovraffollamento combatte la solitudine e determina in celle sovraffollate un controllo sul suicida potenziale.

Se questo è il parere del ministro, oserei dire che è una posizione "avventata", edulcorando la mia valutazione aggettivale.

I dati statistici ci indicano purtroppo che i suicidi si determinano proprio nei carceri dove è più intenso l'affollamento e, attenzione: suicidi non soltanto dei detenuti, ma anche degli agenti di polizia penitenziaria. Questo è il quadro che ci troviamo di fronte.

E allora se la cifra in qualche modo fondante di questa nascente Officina è quella di promuovere l'attuazione e non di chiedere modifiche della Costituzione, l'articolo 27 della Costituzione mi sembra proprio paradigmatico di una disposizione inattuata.

La norma dice che la pena non deve essere contraria al senso di umanità. E devo dire che i dati numerici sono veramente imbarazzanti. Oggi abbiamo una capienza di circa 46.000 posti disponibili negli istituti penitenziari, ma la presenza di reclusi è di 66.000. E ogni giorno che passa questo numero aumenta e la situazione sempre più ingestibile.

Numeri che parlano da soli quindi.

Ma non ci sono soltanto i suicidi: anche una media di 6.000 provvedimenti all'anno in cui lo Stato italiano viene condannato per violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per inadeguatezza delle condizioni trattamentali all'interno dei carceri.

Calamandrei, a cui ci abbeveriamo tutti noi giuristi, diceva che un magistrato che si occupa di carceri deve necessariamente conoscere prima il carcere.

Devo dire la Scuola superiore della magistratura fin dal suo esordio, sotto l'illuminata guida del presidente Onida, aveva previsto una settimana di permanenza di tutti i neo magistrati negli istituti di pena, una disposizione formativa di portata rivoluzionaria che ha determinato anche qualche contrasto all'interno della magistratura, ma che ha segnato un cammino che in qualche modo non si è modificato.

Tutti i giovani magistrati conoscono (con qualche sorpresa) le condizioni del carcere.

L'articolo 27 ci dice anche che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato. Anche questo principio resta in larga parte inattuato.

Oggi abbiamo un tasso di recidiva del detenuto rimesso in libertà del 70% che si abbassa, diciamo, a entità di gran lunga più bassa,

intorno al 19%, se viene espiata la pena nella messa alla prova e ancora minore se segue un percorso di educazione professionale.

Che cosa si può fare e si deve fare? Si dice in genere: «domani è tardi», io oserei dire che oggi è già tardi per intervenire sul tema.

È difficile pronunciare la parola "indulto" perché occuparsi di carcere non è un intervento di carattere popolare, non determina consensi. C'è un diffuso sentimento securitario che allontana le forze politiche da interventi in materia penitenziaria, specie da provvedimenti clemenziali alla vigilia elettorale.

Peraltro la soglia di una maggioranza qualificata, necessaria in Parlamento per l'approvazione dell'indulto, appare difficile da raggiungere.

L'indulto, necessario pur se non risolutivo, viene percepito come un segno di debolezza dello Stato.

C'è però una novità proprio in questi giorni, promossa in modo trasversale dalla Chiesa, dall'avvocatura penale, dalla magistratura e dall'accademia.

Si è prefigurata una figura nuova, l'istituto di un indulto "differenziato o responsabile", non automatico e generalizzato, ma concedibile soltanto ove sia verificato un percorso trattamentale positivo, che verifichi la possibilità di un positivo reinserimento sociale, anche mediante inserimento nel mercato del lavoro.

Condizioni che peraltro l'ordinamento penitenziario già prevede e non trovano attuazione per mancanza di mezzi.

Occorrono certamente maggiori risorse, ma questo non è un buon argomento per rinunciare a questo tentativo, perché il problema della recidiva ha dei costi economici e

umani altissimi e in qualche modo questa sì, mina la sicurezza pubblica.

Il professor Giostra, che è un grande esperto della materia, ci dice sempre: «Attenzione, tutti i detenuti escono prima o poi, tranne chi è sottoposto a ergastolo ostativo e sono pochissimi. Ci dobbiamo preoccupare non di quando escono, ma di come escono».

È una strada impervia, ma dovremmo tutti sforzarci di determinare consapevolezza che chi ha sbagliato non debba (solo) pagare, ma soprattutto “cambiare”.

L'ultima parte di questo mio intervento, visto che c'è l'autorevole presenza di deputati e in particolare del viceministro Sisto, vorrei dedicarla a un tema di cui si parla poco.

Forse gli estranei al mondo della giustizia ignorano che, in un contesto complessivo non particolarmente positivo, si conseguito da pochi mesi un traguardo del tutto insperato.

Abbiamo superato i target previsti dal PNRR, raggiungendo gli obiettivi imposti dalla Commissione Europea per il finanziamento alla giustizia italiana: si è ridotto il carico arretrato, si sono drasticamente abbreviati i tempi della giustizia civile (di cui si parla con minore frequenza).

Risultati conseguiti in virtù di una sinergia di attori estremamente positiva che però ha un nome specifico: l'ufficio per il processo.

Una intuizione della ministra Cartabia, potenziata successivamente, che fatto sì che migliaia di laureati (anche non giovani) siano stati reclutati con contratti a tempo determinato per costituire uno staff di collaborazione con il giudice, comportando un enorme vantaggio in termini di operatività.

Il conclamato successo di questo nuovo modello organizzativo ha opportunamente esteso l'operatività dell'Ufficio per il processo oltre i Tribunali e le Corti d'Appello. anche ai Tribunali minorili ed ai Tribunali di sorveglianza, in un iter di progressiva stabilizzazione degli addetti.

Un percorso positivo quindi: ma c'è un ma...

Circa 500 addetti all'ufficio del processo sono stati destinati senza alcuna previsione normativa legittimante agli uffici di Procura della Repubblica, dove l'ufficio per il processo non c'è perché non c'è il processo, ma il procedimento.

Funzionari demansionati e destinati a svolgere unicamente compiti di cancelleria, vanificando l'esperienza acquisita in precedenza, con vistosa disparità di trattamento rispetto ai colleghi impegnati negli uffici giudicanti,

Viene così tradito nei loro confronti un debito di riconoscenza che penso che tutti i cittadini e gli operatori della giustizia in particolare debbano avere.



Francesco Paolo Sisto

Viceministro della Giustizia

Collegamento al video



Valentina Stella

Come ultimo di questo panel, più che un intervento dovrà fare un'arringa difensiva dopo tutto quello che ha sentito da chi lo ha preceduto.

Innanzitutto mi scuso con [Giovanna De Minico](#) e a cui devo dare atto di grande impegno e anche, come posso dire, capacità nell'aver organizzato questo bellissimo evento. Un bellissimo evento che però corre il rischio di diventare una campagna elettorale, poiché quello che ho ascoltato è sostanzialmente in larga parte una critica al governo, quello che qualcuno vuole fare quando ci sarà il primo Consiglio dei ministri e qualche altro passaggio in ordine a politiche securitarie, a pretesa dimenticanza dei problemi del carcere. Lo dico subito: noi siamo l'unico governo che si è occupato davvero di carcere. Novecento milioni di euro di investimento nell'edilizia carceraria.

Assunzioni come mai si erano viste per polizia penitenziaria e personale amministrativo, una sorta di attenzione ai problemi dei tossicodipendenti, a coloro che non hanno casa dove poter scontare gli arresti domiciliari, una serie di interventi mai visti. Poi si può essere d'accordo, si può fare di più, certo, ma sicuramente nessuno può accusare il governo di non essersi occupato del problema carcere.

Lo dico subito: il sovraffollamento ha radici molto profonde, certamente non nascono con questo governo, si può migliorare e quindi un tema che io su cui non accetto un contraddittorio critico è proprio questo.

Ma aggiungo: la Costituzione non è stata toccata dal referendum. Questo bisogna dirlo. Si è conservata la Costituzione. Qualcuno pensa di demolirla e di rinnegare i principi fondamentali? 3, 13, 15, 24, 27, 111, neanche al lotto si possono giocare, 101, 102, 103, questi sono principi che restano. La necessità del diritto di difesa, della presunzione di non colpevolezza, della riservatezza, ho sentito una come posso dire, per me sorprendente Sergio Costa, che ritenevo una persona un po' più moderata, allinearsi con un giustizialismo pentastellato che io trovo insopportabile dal punto di vista del rispetto dei principi costituzionali. Bisogna difendere i principi costituzionali, bisogna portarli fino in fondo. Il referendum è stata come una fidanzata bellissima che siamo stati costretti a lasciare, bene, dobbiamo trovarne una nuova e una nuova significa la difesa di quei principi costituzionali che sono sottesi nell'ambito della Costituzione.

Attenzione poi a un altro tema che io trovo estremamente rilevante: le cosiddette politiche securitarie. Qui diciamocelo con franchezza: noi siamo intervenuti su settori dove i fenomeni criminali erano fenomeni insopportabili. Qualcuno vuole negare che le baby gang siano oggi un grande problema nell'ambito del tessuto connettivo urbano? Che non ci sia la necessità di intervenire puntualmente per evitare che i nostri cittadini possano avere problemi quotidiani nella semplice circolazio-

ne all'interno delle città? Io non credo che sia una politica securitaria. Noi di Forza Italia poi notoriamente siamo un popolo di moderati e cerchiamo sempre di temperare il rapporto fra norma penale e diritti dei cittadini.

Poi, se "Officina Costituzione" vuol essere un luogo di riparazione della Costituzione, io questo non lo so. Immagino che sia un laboratorio di idee, non un luogo per riparare la Costituzione, perché ho l'impressione, e quindi mi posso anche sbagliare, che questa sia lo spirito. Non vorrei che qualcuno, certamente non [Giovanna De Minico](#), pensi a Officina Costituzione come una possibile lista per le prossime elezioni. Mi rifiuto di credere una cosa del genere, mi rifiuto di credere una cosa del genere, ma gli interventi di oggi, ahimè, lasciano intravedere una strumentalizzazione sbagliata di una iniziativa culturale che certamente va avallata.

Un'altra osservazione, e lo e lo dico questo de iure condendo, come si suol dire, vi è la necessità, soprattutto in certi luoghi, di formare una classe più incline alla tutela dei valori. Che cosa voglio dire? La necessità, in Campania e anche in Puglia, è particolarmente sentita di formare i nostri bambini al criterio del rispetto, del valore della cultura e della legalità. La una nuova classe dirigente parte da molto lontano. Bisogna avere il coraggio, in una sinergia, in un gioco di squadra che non può essere polemico fra istituzioni, famiglia, scuola, università, di riprendere la politica valoriale e fare in modo che la vita, per esempio, sia un valore assoluto, che la legalità sia un valore assoluto, che la crescita culturale sia un valore assoluto. Ecco, io trovo che è un paese che non ha ancora ben compreso come anche il ri-

spetto della norma penale passi attraverso un nuovo percorso che ci consenta sicuramente di avere più speranze.

Allora, la difesa dei principi costituzionali è un leitmotiv di questo governo, direi, senza se e senza ma, e soprattutto del partito che io rappresento. Allora, quando si mette in discussione temi come la riservatezza, la libertà personale, la presunzione di non colpevolezza, che rimane un valore assolutamente intoccabile, la differenza fra chi applica le leggi e chi le scrive, ma soprattutto,

fatemelo dire, il giusto processo, che rimane il giusto processo anche post-referendum, in cui il giudice terzo ed imparziale, è scritto nel 111, deve poter decidere sulle proposte che le parti pongono in essere. Ecco, se qualcuno pensa che il referendum abbia sconfitto tutto questo, si sbaglia alla grande. Noi da questo punto di vista continueremo ad essere tenaci e strenui difensori della Costituzione sia oggi sia, come sono convinto, per i prossimi 5 anni. Fatemi dire l'unica cosa politica che ho detto in questo intervento.

Seconda sessione

RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI



Francesco Urraro

Consiglio di Presidenza
della Giustizia Amministrativa

Collegamento al video



Francesco Cancellato

Le chiedo di raccontare meglio e di spiegare questa riforma della Corte dei Conti. Di inquadrarla nel contesto in cui si inserisce: quali sono le sue motivazioni, che cosa prevede e qualche suo parere in merito.

Ringrazio per l'invito e per la bella opportunità di scambiare qualche riflessione a margine di un'iniziativa così importante e soprattutto in occasione del battesimo ufficiale della dell'associazione "Officina Costituzione" a cui va il mio augurio, il mio ringraziamento per lo straordinario impegno sui temi legati al nostro patrimonio valoriale costituzionale declinato chiaramente nell'ambito giustizia. Temi a noi molto cari da giuristi, dai vari osservatori, per cui il mio ringraziamento ai componenti, al direttivo, al vertice, al presidente [Luigi Picardi](#) che conosco già dall'impegno nella rappresentanza istituzionale dell'avvocatura, alla professoressa De Minico e agli autorevoli ospiti presenti che oggi si confrontano. Ho visto, in diversi panel, ma su temi tutti all'ordine del giorno del dibattito, devo dire, da tempo, talvolta anche con spunti particolarmente critici, però quando si parla di difendere i valori costituzionali, quando si parla di lavorare nel solco dei valori costituzionali è sempre proficuo il dialogo ed è sempre costruttivo anche il confronto.

Oggi discutiamo e nei 5 minuti che mi sono stati assegnati, credo, con un po' di difficoltà

rispetto ad una giurisdizione, seppur appartenente in questo momento storico ad un'altra parrocchia, chiamiamola così, come rappresentante dell'organo di autogoverno del Consiglio di Presidenza del Consiglio di Stato, nella componente laica eletta dal Parlamento, ove pure dovremmo fare qualche riflessione magari in successivi step, ma so che Officina Costituzione ha in animo di portare avanti un percorso di formazione, di confronto molto ampio e di lunga veduta, ma su questo tema in particolare, ed in particolare sull'inquadramento della legge numero 1 del 2026, qualche notazione utile, prima di passare ai punti generali, credo sia opportuno farla perché è un po' una riforma che è stata sostanzialmente il punto di arrivo di un lungo percorso, di un lungo percorso evolutivo nel solco degli articoli 100 e 103 della Costituzione sulle funzioni, diciamo, inquadrate costituzionale di controllo e giurisdizione, su anche un punto, diciamo, terminale sui tempi che sono cambiati anche sotto il profilo giurisprudenziale della lunga evoluzione di diritti in un quadro costituzionale che si è stratificato nel tempo a livello normativo e, nel caso specifico, basti citare un po' il quello che è accaduto intorno al perno centrale di cui pure si discuterà: la legge 20 del 1994, la 131 del 2003, quel primo dato significativo di territorializzazione, ricorderemo, dei controlli, questo già un passaggio significativo anche in grande evoluzione rispetto anche alla titolo quinto della Costituzione in quel periodo storico, al decreto legislativo 174 del 2016 sul Codice della giustizia contabile, allo scudo erariale, al contesto pandemico, per arrivare anche nel corso dei lavori parlamentari presso la Camera, e saluto il vicepresidente [Sergio Costa](#) che sul punto, come dire, è un os-

servatore diretto ed autorevole, sull'intervento cioè della pronuncia la numero 132 del 2024 della Corte Costituzionale intorno alla quale è nata è nato comunque un percorso, diciamo, anche di snodo, se vogliamo, rispetto ai lavori ai lavori parlamentari.

La stessa pronuncia, che è intervenuta mentre era proprio avviato l'esame del provvedimento alla Camera, ha svolto sostanzialmente un'analisi anche evolutiva, quella che stiamo provando adesso a, come dire, a ripercorrere, anche per denotare e perimetrare una ratio intorno ad una riforma che magari apparentemente poteva sembrare un fuor d'opera rispetto ad un contesto assestato, un contesto anche di grande impegno, di straordinario impegno di dei magistrati contabili, delle funzioni di controllo e delle funzioni giurisdizionali a cui va chiaramente il nostro ringraziamento per la straordinaria opera che fanno dal loro dal loro fronte.

E quindi quella pronuncia che ha svolto un'analisi dell'evoluzione dei caratteri della responsabilità amministrativa in generale, del suo elemento soggettivo in particolare, rilevando, ed è riportata anche testualmente nei lavori parlamentari, alla luce del contesto giuridico, istituzionale ed economico, che è un contesto che, non a caso, vi ho citato come perno intorno al quale è stato effettuato, diciamo, un ragionamento legato all'esigenza di una complessiva revisione, perché anche la stessa pronuncia ripercorre questo dato, rispetto alla disciplina da parte del legislatore, ponendo l'attenzione su alcuni possibili interventi.

Interventi che si sono poi verificati attraverso le modifiche apportate alla norma perno che vi ho citato e intorno ai, sostanzialmente, cinque

articoli rispetto al numero più ampio e alle disposizioni che sono state preordinate a intervenire in ordine ad alcuni temi centrali e storicamente assestati rispetto alla Corte dei Conti.

Penso alla modifica della definizione di colpa grave, all'estensione del campo di applicazione delle fattispecie che limitano la responsabilità amministrativa soltanto a fatti o omissioni che siano sostenuti dall'elemento soggettivo del dolo, ad introdurre forme di copertura assicurativa per danno erariale, ad ampliare il novero dei contratti di appalto sottoponibili al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, facendo rientrare anche i provvedimenti di aggiudicazione, anche quelli provvisori, i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione relativi ai contratti connessi all'attuazione del PNRR, perché è stato attenzionato anche questo come dato, il ruolo della Corte dei Conti nel PNRR, con quella funzione relativa al controllo concomitante particolarmente significativa e in un momento particolarmente difficile della nostra storia repubblicana, in quel periodo sostanzialmente di compressione, anche di compromissione di diritti fondamentali, di garanzie costituzionali.

Un articolo centrale, il successivo, ha disciplinato le modalità con cui la Corte dei Conti è chiamata ad esercitare una nuova competenza consultiva in materia di contabilità pubblica, con una legittimazione ad esprimere pareri anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie, proprio quelle fattispecie connesse all'attuazione del PNRR. Un dato che oggi può sembrare diciamo desueto perché è terminata quella fase, ma è stato un dato che ha caratterizzato notevolmente quella fase attuativa

di declinazione anche di governance del più grande dispositivo europeo probabilmente che la storia della nostra Repubblica ha dovuto intercettare, che è quello proprio legato ai 200 e passa milioni di euro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, per cui davvero un dato centrale. E questi articoli, soprattutto l'uno e il due, sono sì sono orientati verso queste direttrici che non possono non tener conto, a mio avviso, a sostegno della riforma, rispetto a questa evoluzione normativa che vi ho citato.

Chiaramente, anche la fase dell'adozione poi dei decreti delegati, la fase successiva, sarà una fase che non potrà non tener conto anche di autorevoli occasioni come questa che Officina Costituzione ci pone e ci, come dire, ci impegna anche sotto il profilo morale ad evidenziare alcune distorsioni, alcune storture, a valorizzare alcuni punti o a cercare di eliminarne altri.

L'articolo 4 poi ha introdotto una misura sanzionatoria pecuniaria a carico dei responsabili dei procedimenti connessi all'attuazione del PNRR al fine di sollecitarne la conclusione, ritornando anche a quel dato emergenziale. Il quinto, che è stato introdotto proprio dalla Camera, ha modificato la disciplina concernente la responsabilità civile degli avvocati e dei procuratori dello Stato estendendo a questi la i principi e le limitazioni previsti per le per la responsabilità civile dei magistrati.

Si trattava, come da intesa, di anche non solo e non tanto delineare i perni caratterizzanti la riforma, ma anche di fornire un minimo di ratio, di motivazione in questo momento così alto di confronto al fine di trarre poi delle conclusioni per questa fase successiva dove si potrà ancora fare qualche valutazione utile.



Luigi Picardi

già Presidente
del Tribunale di Napoli Nord

Collegamento al video



Francesco Cancellato

Abbiamo visto quali sono i 5 articoli toccati dalla riforma e quali sono le fattispecie che portano con loro. Ma qual è il quadro politico entro il quale si sostanzia questa riforma?

Mi preme innanzitutto sottolineare che quando parliamo di riduzione o, addirittura, eliminazione della responsabilità dei pubblici amministratori e di gerarchizzazione dei magistrati che si occupano delle indagini contabili sui pubblici amministratori “siamo in tema”. In tema perché lei sa che la nostra associazione si occupa di Costituzione e della necessità di attuarla e/o di difenderla.

Parliamo di una legge che già c'è e di una legge che ci sarà, o che dovrebbe esserci, ma, a veder bene, ci occupiamo di qualcosa di più.

Ci occupiamo di un modo di concepire **la relazione esistente fra la Pubblica amministrazione**, cioè fra il potere che viene esercitato in concreto, e noi cittadini; perciò parliamo di Costituzione cioè dei nostri diritti, di quello che ci succede nella vita di ogni giorno quando chiediamo un provvedimento, quando ci viene vietato un comportamento, quando siamo destinatari di un obbligo o non riusciamo ad avere il riconoscimento di un diritto.

E **avere una buona amministrazione** non è solo un problema di buon senso, ma **risponde ad una precisa scelta della Costituzione**

che all'art. 97 II co. dispone che le leggi si occupino di garantire "il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione". Uno degli strumenti indispensabili perché questo principio venga concretamente attuato è individuato dall'articolo successivo che prescrive la responsabilità dei funzionari che cagionano danni nello svolgimento della loro attività.

La prima domanda è se queste leggi rispondano a quest'obbligo di correttezza richiesto dalla Costituzione, qualcosa la dirò, ma chi verrà dopo di me sarà, sotto il profilo tecnico, ancora più preciso.

A me preme evidenziare che questa normativa non è un fulmine a ciel sereno, ma è la precisa attuazione di un disegno politico che:

1. deresponsabilizza i pubblici dipendenti;
2. favorisce il principio di incompetenza;
3. costruisce un sistema di impunità per i politici,

in altri termini realizza **l'idea di una pubblica amministrazione che agisce senza la bussola del principio di legalità** la cui violazione, privata di sanzione, viene svuotata di significato. In conclusione ci troviamo di fronte ad un sistema di potere che, non rispondendo di nulla, può agire senza limiti e controlli.

È un disegno politico coerente e consapevole che viene da lontano.

Si parte con la legge 114 del 2024, cioè con **l'abrogazione del reato di abuso in atti di ufficio**.

Siamo uno dei pochissimi paesi al mondo nel quale è stata dichiarata la liceità di abusare del proprio ufficio.

All'epoca si sosteneva che la norma era fatta per consentire a funzionari ed amministratori politici di agire con serenità, e quindi con

maggiore efficacia, senza la spada di Damocle del controllo della giustizia, come se ognuno di noi nel suo agire non fosse analogamente e, direi scontatamente, soggetto a questo tipo di verifica; ci fu anche detto che, saltata la responsabilità penale, sarebbe seguita in compensazione un maggiore rigore sia nel valutare la legittimità dell'operato dei politici e degli amministratori che la loro responsabilità civile e contabile.

Non è andata così.

Qualcuno in questa sala ha visto migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione in Italia per effetto della depenalizzazione dell'abuso in atti d'ufficio? Direi proprio di no.

Si è continuato con il tentativo, certo fallito, comunque posto in essere, di attuare una riforma costituzionale tanto sgangherata nei contenuti quanto chiara nel suo obiettivo: eliminato alla radice il controllo di liceità stabilendo che non è reato abusare del proprio ufficio, colpire l'autonomia e l'indipendenza di chi è chiamato ad attuare per dettato costituzionale il controllo di legalità.

Missione fallita, ma, a dimostrazione che non siamo in presenza di attività estemporanee ma di un preciso disegno, viene presentata e approvata la legge che riduce il limite di risarcimento del danno da parte dei responsabili degli atti illegittimi e lo esclude per gli amministratori locali, una normativa che ottiene molti risultati negativi:

1. distribuisce su tutti noi le conseguenze dell'incompetenza dei pubblici funzionari e dei politici locali. Saremo noi cittadini a pagare per i danni da loro cagionati;
2. tutela il disimpegno di chi invece, pro-

prio in ragione della delicatezza del suo lavoro, dovrebbe essere dotato di capacità maggiori;

3. spinge verso il mancato rispetto del principio di legalità.

Non si vede come questo possa migliorare l'efficienza della P.A.

Si vede, invece, benissimo come possa costruire una P.A. lontana dai cittadini e vicina ad una gestione non democratica del potere.

Ecco perché oggi più che mai è necessario battersi per una Pubblica Amministrazione efficiente, ma rispettosa della legge.

In altri termini per attuare la Costituzione.



Fulvia Abbondante

Professoressa associata
di Istituzioni di Diritto pubblico

Collegamento al video



Francesco Cancellato

Il Presidente Luigi Picardi ha posto due questioni riguardanti la riforma della Corte dei Conti: il danno erariale e il problema dei controlli preventivi. In generale questa riforma ingolfa l'attività della Corte dei Conti e in qualche modo ne depone l'efficacia.

Certo sì, perché in realtà il nostro Costituyente, agli artt. 100 e 103, aveva immaginato qualcosa di completamente diverso dal legislatore ordinario del 2026. I nostri *Founding Fathers* avevano costruito il controllo preventivo di legittimità sull'atto proprio per garantire la legalità finanziaria ed aveva poi distinto da questa la competenza giurisdizionale della Corte dei Conti. La riforma ha stravolto il disegno originario creando una sorta di rapporto incestuoso tra il profilo del controllo e quello della responsabilità giurisdizionale. Cercherò di rendere questo concetto più chiaro anche per far capire quale impatto la legge 1/2026 ha sul cittadino. Nel momento in cui noi ampliamo l'area dei controlli preventivi anche "sugli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico giuridico dell'atto sottoposto a controllo, come vien sancito dall'art .1.2 della legge Foti, il controllo preventivo di legittimità viene esteso alla quasi totalità dei provvedimenti e viene surrettiziamente ampliata a dismisura l'area dell'esimente della colpa grave e dell'irresponsabilità del funzionario, anche infedele.

L'altro punto interessante della riforma è il fattore tempo, nel senso che trascorsi il termine di trenta giorni per il controllo di legittimità la Corte o appone il visto o in assenza di visto l'atto viene comunque registrato. Una volta che questo passaggio si è concluso viene presuntivamente esclusa la responsabilità del funzionario. La conseguenza è che, in ogni caso sia quando la Corte si è espressa che sia rimasta silente (senza che il giudice contabile abbia potuto svolgere l'attività di controllo) l'effetto che ne consegue è il medesimo.

Inoltre si assiste anche ad un'espansione dell'area dei controlli su domanda (gli enti territoriali per le aggiudicazioni del PNRR) e la possibilità di richiesta di dei pareri (in particolare si v. l'art. 2) Qualora nel termine perentorio di trenta giorni, non pervenga la risposta della Corte dei Conti scatta il silenzio assenso, che è un applicato dato, sostanzialmente, da un organo giurisdizionale. Una forma di coamministrazione del tutto inedita poiché il giudice contabile si trasforma in un segmento della scansione procedimentale perdendo, dunque, la propria indipendenza.

La legge, con la "tipizzazione" dei casi di esimente da colpa grave legata a doppio filo con la funzione di controllo e con l'intervento diretto della Corte dei Conti attraverso la funzione consultiva nell'attività amministrativa ha inciso profondamente anche sulla la funzione giurisdizionale, che viene completamente anzi totalmente svuotata, perché al giudice è impedito di accertare la sussistenza di uno degli elementi costitutivi del fatto illecito, che viene assorbita dalle esclusioni previste dalla legge. Automatismi, dunque, che non ammettono prova contraria. Questo tema si

riconnette alle considerazioni svolte dall'Avv. Francesco Barra Caracciolo che, per ragioni strettamente personali, non è potuto essere oggi qui, il quale mi ha inviato un *abstract* del suo intervento che mi accingo a leggere: *«In relazione al profilo della responsabilità vengono in rilievo talune criticità della normativa che posso solo accennare: 1) In alcune materie, nelle quali le PA definiscono controversie e rapporti complessi (sono precisate nell'art. 1.1 lett. a) e b) della riforma) i solo se ha gito con dolo e non subisce conseguenze se ha agito con colpa grave: 2) ho perplessità su un tetto massimo risarcitorio circoscritto la solo 30% che pone a carico della collettività il restante 70% del danno arrecato. Non credo che i cittadini italiani faccia piacere e forse nemmeno al giurista. i tetti risarcitori sono ammissibili solo quando ricorra un preciso interesse pubblico da reputarsi prevalente: in questo caso la comprensibile " paura della firm" che ha generato la riforma, non credo potesse giungere fino a prevedere una percentuale così circoscritta . Inoltre, a tale tetto si aggiunge l'altro limite che la condanna non può mai comunque superare il doppio della retribuzione lorda; Altra criticità è la ulteriore riduzione della condanna nel caso di concorso dell'Amministrazione danneggiata perché parrebbe che tale riduzione va a carico della collettività, laddove dovrebbe essere fonte di responsabilità per il funzionario che abbia concorso la danno. in definitiva, se dovessi dare un titolo a questa parte della riforma direi: "Più Ombre che luci" Vi ringrazio».*

A parte l'automatismo nell'applicazione dell'importo risarcitorio e della conseguente "socializzazione del rischio" quello che non appare in modo chiaro è che l'errore del pubblico

funzionario sarà sopportato in maniera maggiore da chi vive nelle aree del Mezzogiorno. Una delle riforme in programma, già in parte avviata, è quella sull'autonomia differenziata (ne parleranno in maniera più dettagliata gli illustri relatori del prossimo panel); il mancato recupero del 70% del danno risarcibile o comunque di una somma decisamente irrisoria che non coprirà il danno subito dai cittadini per l'attività illecita del soggetto sottoposto alla giurisdizione del giudice contabile, graverà su quelle realtà territoriali che già partono da una situazione di svantaggio e che si concentrano principalmente nelle Aree del Sud del paese. Se il rischio economico è scaricato sulla collettività (anzi in misura più consistente sulle collettività già disagiate) il

rischio "legale" viene integralmente trasferito sulla Corte dei Conti che, suo malgrado, avrà al più la funzione di "certificare" l'impunità per legge del funzionario infedele. In sintesi e per concludere la combinazione di norme che prevedono presunzioni e automatismi (tempi ristretti, allargamento degli atti coperti da esimente, l'utilizzo del controllo su domanda o all'esito della richiesta dei pareri) hanno come unico scopo quello di "scudare" la responsabilità del soggetto sottoposto alla giurisdizione contabile. Il controllo di legittimità si riduce quindi ad una "finzione che ha il solo fine di assicurare una patente anticipata per l'immunità e l'impunità del funzionario infedele, una sorta di *Iron Dome* da utilizzare nella fase giurisdizionale.



Paola Briguori

Consigliera della Corte dei Conti

Collegamento al video



Francesco Cancellato

Le chiedo sulla riforma un parere da interno. Abbiamo nominato la "paura della firma" come elemento che giustifica e dà una ratio a questa riforma: l'idea che ci sia una sorta di crisi vocazionale degli amministratori pubblici o dei politici che hanno paura di firmare a causa dei troppi controlli e via dicendo... Una riforma quindi che mira a togliere la paura della firma. Che rapporto c'è tra questa paura della firma, questa riforma e la ristrutturazione delle funzioni e degli ambiti in cui opera la Corte dei Conti?

Nel silenzio generale – perché si parla d'altro, di riforma elettorale, si fa campagna elettorale – la Corte dei Conti sta subendo una riforma epocale, enorme, che destinata ad avere un impatto non solo su noi magistrati, ma anche sull'intera collettività. Se ne parla poco e, per questo, ritengo importante offrire oggi qualche elemento di riflessione che la società civile ha il diritto di conoscere.

Cerco di parlare in modo molto chiaro, mi spoglio della toga, mi spoglio di termini giuridici e prima di rispondere alla domanda che mi è stata posta, vorrei porne una io: siamo sicuri di sapere che cosa sia il danno erariale? È un termine troppo tecnico e io mi sono chiesta come poterlo spiegare in modo immediato.

Immaginiamo un ponte costruito con denaro pubblico, quindi con soldi di tutti noi. Il ponte crolla. Le indagini accertano che sono stati utilizzati materiali scadenti oppure che il collaudo è stato approvato senza le necessarie verifiche. Il ponte deve essere ricostruito e ciò comporta una spesa di dieci milioni di euro. E chi lo paga? Verrebbe spontaneo dire:

paga chi ha sbagliato. Ebbene, con questa riforma le cose cambiano radicalmente. Se vi è stata negligenza, colpa grave, il responsabile non risponderà dell'intero danno, ma entro limiti ridotti. In particolare, il risarcimento non potrà superare il 30% del danno e, comunque, non potrà andare oltre due annualità di stipendio o di indennità di quegli amministratori o di quei funzionari coinvolti. E allora la domanda torna inevitabilmente: chi paga davvero questo ponte? La risposta è semplice: lo paghiamo noi, attraverso le nostre tasse. È per questo che penso che questa riforma realizzi una vera e propria eterogenesi dei fini: l'obiettivo dichiarato era quello di superare la paura della firma, cioè il timore dei funzionari pubblici di assumere decisioni per il rischio di incorrere in responsabilità, ma il risultato tende ad essere l'opposto: si arriva all'assurdo di avere tutti salvi e il danno a carico dei cittadini.

Ebbene, il danno erariale è proprio questo: è il pregiudizio economico arrecato alle casse dello Stato, della Regione, o di un ente da parte di funzionari e amministratori nell'esercizio delle loro funzioni.

Torniamo all'esempio del ponte. Se il ponte crolla, si verifica un danno. Con questa riforma, però, il ponte non solo crolla, ma deve anche essere ricostruito con ulteriori risorse pubbliche. E allora il ponte crolla due volte! E quindi abbiamo doppio danno. Questa è l'immagine che, a mio avviso, rappresenta meglio il significato e gli effetti della riforma della Corte dei conti. Su questi aspetti sarebbe opportuno riflettere con maggiore attenzione. Noi magistrati siamo soggetti alla legge e l'applicheremo, ma non possiamo nascondere una certa difficoltà a fronte di certe norme. Si

parla molto della cosiddetta paura della firma, ma questa riforma non si limita a intervenire sul tema della responsabilità amministrativa e sulla riduzione del danno risarcibile. Essa introduce anche la presunzione della buona fede del politico e contiene numerose disposizioni che incidono profondamente sull'assetto della Corte dei conti. Si arriva, infatti, a una complessiva riorganizzazione dell'istituzione: della sua struttura interna, degli uffici requiranti e dell'esercizio delle funzioni di procura.

E allora io mi chiedo: cosa c'entra la paura della firma con la riorganizzazione degli uffici del Pubblico Ministero contabile? Personalmente, faccio fatica a cogliere il nesso. L'articolo 3 della Riforma Foti, che introduce una delega per la riorganizzazione della Corte dei conti, è stato introdotto in un secondo tempo e, a mio avviso, lungo il percorso si è smarrito l'obiettivo originario dichiarato della riforma.

Oggi il sistema è articolato in una Procura generale, guidata dal procuratore generale presso la Corte dei conti di Roma, e in Procure regionali presenti su tutto il territorio nazionale, con procuratori regionali, sostituti e vice procuratori che svolgono una funzione essenziale: accertare il danno erariale nei rispettivi ambiti territoriali. Con la riforma Foti questo assetto cambia profondamente. Il procuratore generale viene posto al centro dell'intero sistema requirente e gli vengono attribuiti poteri di indirizzo vincolante per i procuratori regionali e tutti i requiranti operanti sul territorio. Sono, inoltre, previsti poteri di avvocazione e di affiancamento qualora tali indirizzi non vengano seguiti. Per taluni atti del Procuratore Regionale è richiesta la firma del Procuratore Generale, a pena di nullità. Vi è

poi un ulteriore elemento da considerare: il Procuratore generale è titolare dell'azione disciplinare. Penso a una trasformazione radicale dell'attuale assetto, poiché gli uffici di procura dipenderanno da un unico Procuratore, il Procuratore Generale, poiché le procure regionali diverranno meri uffici decentrati. La conseguenza potrebbe essere un progressivo indebolimento dei presidi di legalità presenti nelle diverse realtà regionali e una riduzione dell'autonomia operativa di chi è chiamato a svolgere le indagini sul territorio.

Allora, mi domando: dove comincia e dove finisce l'indipendenza di un magistrato se, per svolgere talune azioni, dovrà rivolgersi a Roma e attendere un'autorizzazione? È questo il punto che ci preoccupa maggiormente. La questione non riguarda interessi corporativi, ma principi fondamentali dell'ordinamento. Anche per noi, magistrati speciali, l'indipen-

denza e l'autonomia costituiscono valori essenziali, perché le indagini devono poter essere svolte senza condizionamenti, siano essi esterni o interni, nell'esclusivo interesse della legalità e a tutela dei cittadini.

E tornando all'esempio del ponte, vorrei sottolineare un aspetto decisivo. La procura regionale è proprio l'ufficio del Pubblico Ministero che opera a diretto contatto sul territorio: ne conosce le realtà, le criticità, le dinamiche amministrative e dispone di strumenti necessari per intervenire tempestivamente. Se la sua capacità di iniziativa viene limitata e rallentata da passaggi ulteriori, il rischio è che anche la sua azione perda efficacia. Eppure è proprio quella Procura regionale, radicata sul territorio, che può intervenire per accertare responsabilità e tutelare le risorse pubbliche, anche quando si tratta di capire perché è crollato quel ponte.

INTERMEZZO



Maurizio De Giovanni

Scrittore, sceneggiatore,
drammaturgo

Collegamento al video



Questo è un intermezzo. Come tale non sentirete nulla di tecnico, siete perfettamente abilitati ad uscire, andare a prendere il caffè nel frattempo. Io sarò comunque abbastanza rapido. Di una Di una cosa, secondo me, si deve dare atto a questo governo. Una velocità di esecuzione in rapporto agli eventi di attualità che io non avevo mai visto. Cioè, non avevo mai visto un governo provvedere con gli strumenti che ha a disposizione a seguire la prima notizia del telegiornale. Lo ha fatto con Cutro, lo ha fatto con Caivano, lo fa con una velocità ammirevole, devo dire, che eh sorprende. Stamattina è successa una cosa, magari a qualcuno è stata sfuggita, io ve la ve la racconto velocemente, tanto è un intermezzo, quindi sarò rapido e incisivo. Una scuola di Genova, una scuola primaria quindi per i dinosauri come me, le elementari, per intenderci, ha esposto un lenzuolo. I bambini avevano fatto un lavoretto su questo lenzuolo e avevano scritto un principio sovversivo e molto pericoloso. Avevano scritto: "Qui nessuno è straniero". Mettendoci anche Mettendoci anche un mondo disegnato in azzurro e verde e due pericolosi

fiorellini, uno sopra e uno sotto. Immediatamente, come è giusto che sia, è intervenuta la Digos nella persona di tre agenti in borghese che hanno inteso fronteggiare il rischio ideologico che questi pericolosi intellettuali, perché sono studenti, ancorché delle elementari, quindi vanno inquadrati tra i pericolosi intellettuali, avevano eh inteso comunicare al resto del mondo. Quindi hanno rimosso questo lenzuolo. A Genova una certa sensibilità delle scuole in relazione agli interventi dello Stato c'è, per cui la CGIL ha immediatamente indetto un confronto su questo. Sul fatto che si era voluto dare questa indicazione, qui nessuno è straniero inteso come rischio. Questo decreto legge che è stato fatto sul tetto al numero degli stranieri per ogni classe sembrerebbe non rispondere al principio dell'attualità immediata. E invece risponde al principio dell'attualità immediata. L'attualità immediata è generata dal generale Vannacci. Il generale Vannacci ehm sta mostrando il rischio serio di una paurosa emorragia a destra dell'elettorato delle attuali forze di governo. Intervenire immediatamente facendo questa assurdità del tetto

agli stranieri è un'azione che va letta in questa prospettiva. Io mi sono un po' informato e ho visto che in Francia questa stessa norma, una norma molto simile, era stata ipotizzata e posta in essere una decina di anni fa. È stata subito annullata, per un motivo molto semplice è stata annullata, perché sarebbe venuto meno il principio di prossimità della scuola per una grandissima parte degli studenti, poiché il fenomeno della presenza degli immigrati non è omogeneo. Quindi il 30% del liceo Umberto, dico per dire, sarebbe facilmente rispettabile. Non credo che a Castel Volturno, per dire un altro luogo, sarebbe identicamente rispettabile con facilità. In questo momento in questa regione ci sono delle scuole che hanno nella stessa classe 11, 12 bambini dalla prima alla terza elementare. Perché non ci sono né edilizia scolastica sufficiente, ma soprattutto non ci sono bambini. E quindi questo viene compresso in questo modo. Vi rendete conto dell'impatto che avrebbe su una scuola del genere un tetto del 30% degli stranieri? Implicherebbe, di fatto, non fare andare a scuola

questi bambini. Significherebbe estrometterli dal loro sacrosanto diritto all'istruzione. E che cosa succede? Si crea manovalanza per la delinquenza, per la criminalità organizzata, per il lavoro nero, nella migliore delle ipotesi. Perché sarebbero migliaia i bambini a cui sarebbe inibita la possibilità di accedere alla scuola. Allora, a che serve Officina Costituzione? Serve a fronteggiare questa maniera assurda di inseguire la pancia di questo paese. La pancia di questo paese ha mostrato più volte nella storia la sua pericolosità, il rischio a cui ci mette ci mette di fronte. I sovranismi non sono inclini ad allearsi fra loro. Quindi un'internazionale di destra non è certamente un'ipotesi federativa come l'avevano in mente a Ventotene qualche anno fa. Il principio del "qui nessuno è straniero" messo su questo lenzuolo fuori questa scuola di Genova non è altro che lo stesso principio che un pericoloso terrorista palestinese aveva cercato di far passare. Per fortuna lo presero e per fortuna lo ammazzarono. 2.000 anni fa, ma 2.000 anni non sono niente, no?



Alessandra Galli

Presidente
de "La Casa della Costituzione"

Collegamento al video



Grazie di aver ricordato questo episodio che è accaduto a Genova. Io non sono genovese, sono milanese, ma vivo ormai a Genova da tantissimo, ed è una città che ha ancora una forte sensibilità, l'abbiamo visto anche in occasione della campagna referendaria, c'è stato davvero molto seguito, ed è stato proprio l'esperienza che abbiamo vissuto durante la campagna referendaria a indurci a creare questa associazione "La Casa della Costituzione".

Tanti i soggetti, le associazioni, le realtà che abbiamo conosciuto, tanto per avere un'idea: abbiamo fatto incontri in scuole di ballo, abbiamo fatto un video da mandare alle suore di clausura, ne abbiamo fatto un altro con un'associazione di sudamericani, e a Genova l'immigrazione sudamericana, ecuadoriana in particolare, è fortissima. Ecco, queste persone alla fine del referendum e del risultato splendido, inaspettato che c'era stato, ci hanno detto: "Beh, ma adesso è finito tutto qua?". Noi ci siamo presi un mese e mezzo per riprendere fiato perché la campagna referendaria, entusiasmante, è stata davvero pesante. La Liguria e Genova hanno numeri non rilevanti di

popolazione e, nonostante questo, eravamo riusciti a fare più di 300 eventi in tutto il territorio, quindi l'impegno era stato tanto. Preso questo mese e mezzo di respiro, abbiamo deciso di creare questa nuova realtà della quale fanno parte, al momento, tra i 60 e i 70 associati; quasi la metà son magistrati in servizio, e questo è un dato abbastanza unico, perché? Perché i magistrati giustamente devono usare misura ed equilibrio, valutare con attenzione e misura, la postura da assumere in momenti ed argomenti che si possono prestare ad essere qualificati come prese di posizione politica, partitica, di contrarietà al governo, eccetera. Bene, quasi la metà degli associati a La Casa della Costituzione sono magistrati, tanti sono docenti, moltissimi delle scuole, e infatti la nostra attività ha tra le finalità principali quella di essere una realtà civica molto aperta alla società in tutte le sue componenti, e proprio per questo gran parte del nostro impegno per adesso si rivolge alle scuole, con le quali stiamo già mettendo in opera progetti, anche accompagnandoci a Libera o ad ANPI, ma anche operando da soli.

Questa nostra idea di “alfabetizzazione alla Costituzione” è nata proprio perché ci siamo accorti che questa era la richiesta: la gente vuole sapere molto di più di quello che immaginiamo. Vogliono sapere quali sono i principi di diritto e della Costituzione, quali i diritti di ciascuno, quali gli strumenti con cui attivarli. Noi facendo la campagna referendaria e andando in giro, ci siamo accorti che alle persone non bastava avere la pillola della risposta: “Vota sì”, “Vota no”, volevano capire perché, perché sì, perché no e i meccanismi che governano certi istituti di diritto. Riteniamo che il nostro compito sia proprio quello, noi abbiamo detto una sorta di alfabetizzazione, far capire con parole semplici i principi, i valori costituzionali e il perché di certi meccanismi che la nostra Costituzione ha previsto, perché poi ciascuno possa rendersi conto della gravità e dei danni che possono derivare da modifiche sconsiderate di questi meccanismi, che sono delle catene, non basta dire: “Tocchiamo solo questo”. Toccando questo si condiziona anche quello e si fa cadere quest’altro! Vogliamo dare gli strumenti perché la gente ne sia consapevole. Nell’esporre le ragioni del no al referendum è stato chiarissimo questo meccanismo, e la gente che ci ha ascoltato l’ha capito. Quindi noi vorremmo, e il nostro focus è soprattutto questo, rivolgerci alle scuole, alle realtà associative intorno a noi

con cui abbiamo operato, ma anche ad altre, tant’è vero che uno dei prossimi eventi che faremo ai primi di ottobre, è un evento che ci ha chiesto questa realtà di sudamericani genovesi con cui avevamo c’eravamo confrontati durante il referendum, perché loro volevano capire perché era importante per noi il referendum, perché da loro è un’altra cosa. Ecco, e ci hanno chiesto: “Beh, ma allora noi vorremmo anche capire delle altre cose”. E quindi il 3 di ottobre ci sarà un incontro proprio per spiegare i meccanismi della cittadinanza, dei permessi di soggiorno, i meccanismi che spingono a certe scelte anche processuali nelle situazioni purtroppo molto frequenti in quella realtà, ma non solo, di violenze domestiche, il problema delle adozioni. Insomma, vogliamo spiegare perché riteniamo che tutti abbiano diritto di capire e comprendere la nostra Costituzione, i nostri principi e anche i nostri sistemi processuali per poter poi liberamente e consapevolmente muoversi, votare e fare le proprie scelte. Questo è un po’ l’idea che ci ha spinto, e ben volentieri, quindi, ritengo che in quest’ambito potremmo sicuramente organizzare dei momenti comuni di collaborazione con Officina Costituzione, che riguardino le attività nelle scuole o con altre modalità. Sono molto contenta della vostra iniziativa e di sapere che stiamo percorrendo la stessa strada animati dall’identico spirito.

Terza sessione

AUTONOMIA DIFFERENZIATA



Piero De Luca

Deputato,
Commissione parlamentare
per le questioni regionali

Collegamento al video



Conchita Sannino

Sul terreno parlamentare il partito democratico si è molto impegnato e la segretaria Elly Schlein è stata molto coerente. Però il PD e la sinistra degli errori li aveva fatti sull'autonomia differenziata: ha cercato di recuperare, ha fatto una battaglia, ma come si può tornare a fare mobilitazione, quali sono gli errori da non ripetere?

Grazie per questa splendida iniziativa, la prima a livello nazionale che lancia un'ulteriore mobilitazione costituzionale nella scia del lavoro che è stato fatto negli ultimi mesi e che ha portato anche qui in Campania a ottenere il risultato più importante d'Italia a sostegno del No nell'ambito della Referendum sulla riforma contro la giustizia. Dico "contro" e non "sulla" giustizia, perché questa riforma avrebbe rischiato di mettere in discussione il principio dell'autonomia del potere giudiziario e la sua indipendenza rispetto al potere politico. Ma su questo aspetto avremo modo di intervenire in un'altra occasione.

L'autonomia differenziata è stata la prima riforma che il governo di centrodestra, l'attuale maggioranza, ha provato a mettere in campo. È stata approvata e la prima contestazione che noi, come opposizione, abbiamo fatto è stata questa: l'aver legato una modifica di carattere istituzionale così forte, così radicale, a un patto di governo e di potere. Il governo, infatti, l'ha portata avanti perché era parte di un più ampio accordo di programma e di potere tra le forze di maggioranza che prevedeva:

1. l'autonomia differenziata, bandierina ideologica della Lega Nord – anche se non ha più il Nord nel simbolo;
2. la riforma della giustizia, priorità di Forza Italia, smontata dal referendum costituzionale del 22 e 23 marzo 2026;
3. il premierato, battaglia di Fratelli d'Italia, che si è arenato, ma che la maggioranza prova a far rientrare in via di fatto attraverso la riforma della legge elettorale, che tra qualche giorno arriverà alla Camera con enormi fibrillazioni.

Anche per quest'ultima riforma i rischi e profili di incostituzionalità sono tanti e significativi e si potrebbe discutere a lungo: penso, ad esempio, alla lista bloccata sul premio di maggioranza, che rompe la riconoscibilità dell'eventuale eletto rispetto all'elettore, o al premio di maggioranza abnorme, che fa avvicinare la coalizione che vince alle soglie per eleggere in solitaria gli Organi di garanzia, addirittura il Presidente della Repubblica.

La riforma sull'autonomia differenziata è stata da noi contestata, come dico sempre, non per rivendicazioni neoborboniche, soprattutto a Sud: il Partito Democratico l'ha fatto innanzitutto in modo unitario, con tutto il partito schierato in sua opposizione, da Nord a Sud, perché ci siamo resi conto che l'unità della nostra Nazione andava difesa. Sul punto, come PD abbiamo cambiato posizione negli ultimi anni, dobbiamo essere onesti, perché in passato la posizione del partito era, per così dire, frammentata. Oggi si è consolidata l'idea che va difesa non una rivendicazione del Mezzogiorno assistenzialistica o neoborbonica, ma uno dei principi cardine della nostra Costituzione: l'unità e la coesione nazionale.

Oggi esistono delle diseguaglianze, delle diversità, dei ritardi ancora enormi in termini di diritti, servizi e opportunità tra aree del Paese, in particolare tra Nord e Sud – ma non solo, anche tra aree interne e aree metropolitane – che ancora oggi non consentono, purtroppo, nella sostanza – al di là dei tecnicismi costituzionali e giuridici – a un ragazzo o una ragazza che nascono, vivono e studiano al Sud, di avere gli stessi diritti o le stesse opportunità di partenza rispetto a un suo coetaneo che nasce, vive, studia, fa le scuole e frequenta l'università al Nord. La riforma sull'autonomia differenziata che la destra aveva portato avanti e approvato è una riforma che avrebbe cristallizzato queste diseguaglianze e, anzi, le avrebbe aumentate. Perché? Perché prevedeva la devoluzione di intere materie, senza garantire preliminarmente la definizione e il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni che l'art. 116 Cost. – una disposizione che, nella sua formulazione, avremmo forse potuto scrivere meglio tra il 2000 e il 2001 – comunque richiede, senza la previsione di quel fondo perequativo che l'art. 119 Cost. prevede, e senza una valutazione di impatto economico, finanziario, amministrativo.

La Corte Costituzionale ha smontato questa riforma – approvata, tra l'altro, di notte. Mentre alcuni esponenti della maggioranza esponevano le bandiere col leone di Venezia, le bandiere del Veneto, noi, come opposizione, abbiamo esposto il tricolore. Abbiamo provato a difendere l'unità e la coesione nazionale, nonché il Mezzogiorno. Questa è la differenza tra noi e loro: loro con le bandiere regionaliste e noi con le bandiere del tricolore. La Corte Costituzionale ha affermato un

principio essenziale, che a mio avviso tiene insieme tutte le contestazioni, le precisazioni, gli elementi su cui si è intervenuti: l'idea che il regionalismo nel nostro Paese è un regionalismo che non può essere competitivo, ma deve essere collaborativo e solidale.

Il centrodestra, noncurante né della Costituzione né della sentenza n. 192 del 2024 della Consulta, sta provando a far rientrare dalla finestra quello che la Corte Costituzionale ha fatto uscire dalla porta principale attraverso le preintese – come poi ci dirà il professor Villone – usando una formula inedita, quasi fossero accordi internazionali, con Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria, incorrendo in alcuni vizi che noi abbiamo contestato con forza durante il dibattito parlamentare. Io sono intervenuto in dichiarazione di voto, in discussione generale, e ho detto che ciò che hanno fatto non era un modo per attuare l'art. 116 Cost., ma un modo per calpestarlo, che realizzava una sorta di secessione di fatto.

Il centrodestra ha previsto la devoluzione a queste quattro Regioni di quattro materie: sanità, previdenza complementare, professioni e protezione civile. Sono quattro materie devolute a tutte le Regioni in modo identico, contravvenendo al principio affermato dalla Corte per cui non è possibile devolvere intere materie, ma solo singole funzioni specifiche. Qui, invece, siamo in presenza di intere materie, peraltro materie estremamente delicate: abbiamo oggi un'emigrazione sanitaria drammatica, ed è imprevedibile l'impatto economi-

co finanziario che avrà questo trasferimento di competenze. Un impatto imprevedibile, ma sicuro perché se si vuole prendere un medico in più in Lombardia, come lo si paga e come lo si finanzia se non c'è una ripartizione sul fondo nazionale? Lo si farà inevitabilmente a detrimento delle altre Regioni. Peraltro su materie che hanno una rilevanza anche dal punto di vista europeo – sapete tutti la mia passione europeista. Ad esempio sulle professioni: possiamo mai ancora immaginare sotto-professioni regionali quando dovremmo, invece, ambire a professioni europee se vogliamo essere competitivi a livello internazionale? Una cosa è sviluppare la formazione professionale con gli ITS, altra cosa è prevedere professioni regolamentate addirittura in maniera autonoma, Regione per Regione, il che vuol dire soltanto frammentare e rendere meno competitiva l'Italia.

Per chiudere dico solo che noi continueremo questa battaglia. Lo faremo ancora in Parlamento – perché probabilmente le preintese dovranno tornare in Aula per un'ulteriore approvazione finale – e poi nel Paese. Se c'è da lavorare per chiedere una nuova pronuncia della Corte Costituzionale, ne abbiamo già parlato, le Regioni guidate dal centrosinistra e i relativi partiti sosterranno questa linea, perché i profili di violazione della prima sentenza della Consulta sono talmente gravi che non possono essere lasciati passare senza intervenire, senza difendere la nostra Costituzione e l'unità nazionale.



Maria Francesca De Tullio

Università degli Studi di Napoli
Federico II

Collegamento al video



Conchita Sannino

Affinché i cittadini capiscano fino in fondo e perché non ci sono sempre platee di giuristi così avvezzi alla materia, è importante ricordarci, a grandi linee, da dove partiamo, qual è lo stato dell'arte sulle criticità ma, soprattutto, su queste intese. Voglio ricordare che l'Ufficio Parlamentare di Bilancio – non un trinariciuto comunista – ha detto che sono costose, onerose e non si capisce su cosa si basino perché contravvengono alle indicazioni della Corte. E allora dove siamo con queste intese?

Non per abbassare il livello di questa conversazione, ma per cercare di essere accessibile, io partirei da un esempio. Cioè, facciamo il caso di una famiglia in cui a un figlio vengono dati €100, all'altra figlia ne vengono dati 10 e poi i genitori dicono: «Vabbè, adesso avete i vostri soldi, siete liberi, fate quello che volete». Cosa succede di questa libertà? Che ovviamente il figlio avrà tutti i soldi per organizzare tutte le feste che vuole, oltre a nutrirsi appropriatamente, dedicarsi agli svaghi che desidera, eccetera, la figlia avrà a malapena i soldi per mangiare e sopravvivere alla giornata. Questo è all'incirca il tema dell'autonomia differenziata, cioè: come facciamo a parlare di autonomia, come facciamo a parlare anche di diverse forme di autonomia, senza che ci siano poi le risorse per poter esercitare concretamente questa autonomia? Perché poi, fuori di metafora, sappiamo bene che il potere di agire politicamente, di fare le proprie scelte a livello territoriale, dipende strettamente dalle risorse di cui si dispone.

Ebbene, la legge attuativa dell'autonomia differenziata, che teoricamente nasceva in

Costituzione proprio con l'obiettivo di favorire l'autonomia, in realtà poi tradisce questo obiettivo, perché stabilisce che le funzioni differenziate sono finanziate mediante partecipazioni al gettito erariale proveniente dal territorio. Cioè, provando a semplificare (e mi sia perdonata l'imprecisione), dalle tasse che provengono da un certo territorio. Ovviamente sappiamo tutti e tutte che i territori versano in condizioni economiche tra loro inique, che le tasse riflettono la differenza di reddito di chi li abita e quindi ovviamente dai territori più ricchi verrà un gettito maggiore per finanziare le funzioni rispetto ai territori più poveri. Quindi questo cosa significa? Esattamente quello che accade nell'esempio, cioè che differenziando le funzioni, dando maggiori forme di autonomia, ci sono le regioni del Nord che se le potranno prendere, perché dispongono di una partecipazione a un gettito maggiore, e chi non se le potrà prendere, come le regioni del Sud.

In merito, è bene togliere ogni dubbio sul fatto che questo sistema non serve per evitare gli sprechi. Il Sud viene definito come quello che spreca, con questo evidentemente cancellando dei pezzi di storia. Infatti, è chiaro dalla storia industriale italiana che, sin dall'Unità, la ricchezza del Nord si basa sul sacrificio delle esportazioni del Sud e quindi si tratta di una disuguaglianza storica che proviene dalle condizioni strutturali di nascita dello Stato unitario e che non deriva dallo spreco. Altrettanto chiaro è che, oltretutto, continuano a esistere altre forme di redistribuzione in negativo, cioè verso il Nord, della ricchezza. Un esempio sono gli interessi sul debito che vengono pagati dall'intero Stato, ma confluiscono soprattutto verso casse del Nord, perché i creditori,

le grandi banche, le finanziarie, provengono soprattutto da lì. Oppure, il modo in cui è tagliata la spesa previdenziale, come ha documentato la Svimez, di fatto continua a trasferire ulteriori risorse al Nord.

Quindi il problema è che questa riforma continua a inasprire le disuguaglianze già esistenti. Ora, la Costituzione aveva posto degli argini precisi, proprio conoscendo le disparità esistenti. Parlo chiaramente del principio di solidarietà, che riguarda anche l'aspetto territoriale, del principio di uguaglianza, in particolare di uguaglianza sostanziale - anche qui che riguarda anche l'uguaglianza tra le persone nate in territori diversi - e infine dell'articolo 119, il finanziamento integrale delle funzioni, che è lasciato completamente non garantito dall'attuazione dell'autonomia differenziata, sebbene poi lo stesso testo del Titolo V, come riformato nel 2001, abbia rappresentato un indebolimento delle istanze redistributive rispetto al passato. E tutti questi valori sono quei valori che ha affermato, appunto, la Corte Costituzionale, segnalando sia il necessario intervento del Parlamento - sostanziale, non solo di semplice ratifica delle intese - nonché l'obbligo di assicurarsi che la figlia, quella che ha ricevuto €10, magari non riceva proprio solo €10, bensì il necessario per poter avere una vita dignitosa, quindi, appunto, il finanziamento almeno dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, come previsto dall'articolo 117 della Costituzione.

Ora credo che il professore Villone anche tornerà su questa tematica, però le nuove preintese non fanno altro che continuare sulla lunghezza d'onda di quanto già censurato dalla Corte, perché vanno a incidere proprio su

materie altamente sensibili rispetto ai diritti civili e sociali e quindi continuano, sostanzialmente, a rimettere a questa compartecipazione al gettito, che già sappiamo essere iniqua, la soddisfazione dei diritti fondamentali sul territorio.

Ora credo che stia per finire il mio tempo, quindi approfitto solo per ringraziare le real-

tà di questo panel venute dal territorio, che sono, appunto, in prima linea rispetto alle insufficienze generate da questa e dalle altre passate riforme del sistema nazionale di gestione delle risorse. Sono queste le realtà che meglio possono rispondere alla domanda su cosa la cittadinanza può fare rispetto a tutto questo.



Mariano De Palma

Ufficio di Presidenza nazionale
della Associazione Libera

Collegamento al video



Conchita Sannino

Si sono levate molte voci da parte di tanti tecnici giuristi analisti – la dottoressa [De Tullio](#) con i suoi studi citava Svimez – ma molto si è opposta anche la Chiesa. E si è opposta Libera con la voce così carismatica e profonda del nostro don Luigi Ciotti. Però voglio fare la parte del diavolo. Perché mai dovrebbe esserci un nesso? Un cittadino veneto che legittimamente crede in tutto questo potrebbe chiederle: ma che cosa c'entrano le mafie con il trasferimento di alcune funzioni? C'è una connessione tra la corruzione, o meglio la mancanza di servizi, la corruzione e la penetrazione criminale?

Solo con una battuta: se siamo qui oggi è solo perché non ci hanno permesso di votare il referendum sull'autonomia differenziata, altrimenti come sul referendum contro la Costituzione sarebbe già materia sepolta nel Paese e quindi per dire, diciamo, che c'è un tema da discutere che è anche il terreno della battaglia da costruire nei prossimi mesi, perché ovviamente l'assenza di un esito popolare permette, diciamo, il lavoro sotterraneo che si sta creando attorno alle riproposte di cui ci hai presentato benissimo tu poco fa alcuni elementi.

Sul tema di mafia e corruzione io cerco di andare di taglio netto perché penso che lo sguardo di Libera sia molto utile da questo punto di vista qui. Le mafie, così come i fenomeni della corruzione, sono tutt'altro che un viaggio stereotipato nel mondo dei nostri territori, tutt'altro. Sono la carne viva di come si distribuiscono i poteri e le assenze di diritti nelle nostre condizioni territoriali, anzi laddove i territori sono più poveri non a caso c'è un proliferare delle mafie, laddove nei nostri territori c'è stato il fenomeno della deindus-

strializzazione, lì si sono insediate le nuove fenomenologie criminali nei nostri quartieri popolari. Allora dici: «Perché il tema dell'autonomia differenziata vi riguarda così tanto?». Per entrambi gli aspetti, perché laddove l'indebolimento dei servizi socio sanitari e socio educativi impatta direttamente nelle condizioni territoriali dove le persone vivono e dove le persone possono avere dovrebbero avere un accesso a dei diritti che oggi hanno completamente inesistenti e laddove non sono completamente inesistenti vengono distribuiti attraverso favori e clientele, la riduzione o la privatizzazione di questi naturalmente sposta completamente l'asse verso un rafforzamento del potere delle mafie. Ma il tema è molto più profondo, è molto più profondo di quello del rafforzamento della dinamica criminale nel territorio.

Il tema riguarda i gangli della corruzione che entrano direttamente dentro le deregolamentazioni del sociosanitario. Noi già l'abbiamo appurato e visto anche in questa regione come la distribuzione dei servizi socio sanitari, la deregolamentazione, la divisione in 20 sistemi regionali diversi crea delle difficoltà a creare delle banche dati. Crea delle enormi difficoltà e creerà ancora di più delle enormi difficoltà all'ANAC e alla Direzione Nazionale Antimafia di poter indagare sui sistemi corruttivi che già proliferano. Se guardiamo al sistema delle distribuzioni delle finte cooperative sociali nei nostri territori nel socio sanitario, dalla Sicilia alla Campania, passando per la Calabria, attraversando la Lombardia, il Veneto e finanche l'Emilia-Romagna, l'ingresso di finte cooperative sociali alias multinazionali nel sistema della distribuzione dei servizi

attraverso rapporti correttivi e di clientela è enorme.

La deregolamentazione e la sottoregolamentazione che l'autonomia differenziata comporterebbe provoca una caduta democratica e dove c'è una caduta democratica della distribuzione dei servizi c'è direttamente l'ingresso a gamba tesa degli affari corruttivi e clientelari che sono il sale su cui le mafie naturalmente costruiscono il loro successo. E allora dove la guardiamo e dove la mettiamo, se la guardiamo nei luoghi dove proliferano le diseguaglianze, le povertà educative, le povertà sociali, le povertà socio sanitarie, allora la distribuzione dei servizi più povera è e più il consenso mafioso aumenta. E quindi, ovviamente, le conseguenze che ben ci avete spiegato anche prima, su cui non ritorno, sono evidenti a cascata. Ma dall'altra parte l'autonomia differenziata è un sistema di frammentazioni del potere democratico, della distribuzione del welfare che sicuramente, e già lo si sta facendo dalla riforma del 117 in poi lo stanno già facendo a cascata, costruisce un sistema clientelare che sta smantellando, soprattutto nel Sud Italia, tutto il sistema delle politiche sociali.

Noi abbiamo oggi sistemi di accoglienza, sistemi di prossimità, sistemi socio sanitari di diritto alla persona che vengono inondati di finte cooperative di non di questi territori, non autoctone, che arrivano, prendono servizi, monopolizzano perché hanno delle risorse, hanno capitali, hanno patrimoni ed espropriano completamente il diritto della buona cooperazione sociale territoriale di poter fare di poter distribuire i servizi. Questo è importante, questo bisogna poterlo gridare a voce forte

perché non è solo l'impoverimento di un servizio, è un gioco sotterraneo e clientelare che piano piano sta emergendo. E il fatto che sia frammentato non ci permette la narrazione unitaria, ma se guardiamo regione per regione per regione per ambito sociale di zona, per ASL, per comparto, vedremo come questo già piano piano sta accadendo. Pensiamo a che

cosa accadrebbe in sistemi in cui la Protezione Civile, le deroghe, le politiche di emergenza diventano la regola su cui si amministrano il dissesto idrogeologico, le emergenze sanitarie e le politiche educative nei nostri territori. Un disastro un disastro al quale dobbiamo costruire ricostruire il terreno della battaglia popolare.



Roberto Tuorto

Direttore generale
Banco Alimentare Campania

Collegamento al video



Conchita Sannino

Dai diritti sociali e le disuguaglianze, restiamo sul terreno sul terreno delle fragilità e delle famiglie, degli impoverimenti a cui abbiamo assistito. Il Banco Alimentare Campania si occupa ogni mese di 230.000 persone: distribuisce alimenti pari a 10 milioni di chili attraverso 400 realtà territoriali come le parrocchie, le mense, le associazioni, e attraverso 200 comuni. È una fotografia che già di per sé dice tanto. Nella narrazione così folkloristica del Sud che non vuole crescere, che si oppone alle legittime pretese del Nord, in realtà c'è da dire che ci sono tante aree interne su cui voi spesso battete. Il tema non è Sud contro Nord ma è coesione nazionale e, soprattutto, aree e fasce sociali completamente lasciate indietro.

Penso che questi momenti siano importanti perché a volte mi sembra di stare sul Titanic: l'orchestrina continua a suonare mentre la nave affonda. E quindi c'è bisogno assolutamente della coscienza del momento che stiamo vivendo. Perché non ti puoi opporre a qualcosa se non hai la coscienza di che cosa ti stanno proponendo. Noi ci occupiamo di poveri. Quindi prima di tutto dobbiamo avere la coscienza che questo è un momento in cui la grande distinzione non è più tra Nord e Sud, tra stranieri e italiani.

La vera discriminazione è tra ricchi e poveri. Inizio con una provocazione dicendovi quando un indonesiano compra la più bella villa sul lago di Como e compra anche la squadra di calcio non lo chiamano extracomunitario, lo chiamano presidente. E quando un nordafricano viene qui sulle rive delle nostre coste con un grande yacht e attracca, lo vanno a prendere fin sulla sua barca e gli stappano lo champagne. Non lo chiamano marocchino ma lo chiamano dottore, anche se non ha la laurea. E magari quando un nostro studente laureato con 110 e lode di Afragola si presenta

a Milano, lo chiamano terrone. Questo non va bene. Perché il vero problema, la vera discriminazione è tra ricchi e poveri. Quindi un paese è civile non quando si occupa di relegare le persone in un'area geografica o di non far entrare gli stranieri, ma quando si occupa di non avere più poveri. Questa è la vera grande discriminazione. Allora qual è il problema? Centro tre cose molto molto veloci.

Quando c'è un una carenza del popolo, interviene quasi sempre la Chiesa. E allora uso le parole dei vescovi su questa autonomia differenziata. La prima è questa: in questa legge non v'è traccia di un fondo perequativo di solidarietà, manca un esplicito e necessario richiamo all'articolo 2 della Costituzione sul dovere di solidarietà e non si può affrontare per nessuna ragione questo tema in questo modo.

Questi sono i vescovi siciliani che parlano di un problema grave che è il welfare di prossimità. Vedete, quando una persona ha bisogno, non è che si rivolge e fa una telefonata al ministro delle politiche sociali, va dall'assistente sociale. E se i comuni vengono depauperati anche di quelle poche risorse che hanno per dare delle risposte di prossimità, queste persone da chi andranno? Dove troveranno un ristoro? Dove troveranno soprattutto un ascolto?

Madre Teresa diceva che la più grande povertà non è neanche la mancanza di cibo (noi diamo cibo alla gente) ma è la solitudine. La persona sola è la persona più povera. E se non trova dei luoghi di accoglienza in un welfare di prossimità, dove andrà? Noi dobbiamo prendere atto, prima di tutto, di un impoverimento dei luoghi: non ci sono più luoghi di accoglien-

za. Il Banco in 400 organizzazioni territoriali in Campania vuole essere prima di tutto un luogo di accoglienza e di ascolto, prima ancora che di risposta di un bisogno. Per noi il cibo è uno strumento, non è il fine. È lo strumento per incontrare un bisogno e dare una risposta.

La seconda cosa che mi preme è questa: si alimenta il timore che il Sud possa subire un ulteriore spopolamento soprattutto derivante dalle aree interne, giovani in cerca di futuro. Sono 600.000 i giovani che sono andati via dal Sud in 10 anni. Non è relegando la povertà in un'area geografica, in un luogo preciso che si risolve il problema. Altrimenti non impariamo dalla realtà. I poveri si muovono, non restano fermi dove vengono relegati. E se sono disposti a prendere una barca, senza sapere come andrà a finire quel viaggio, figuratevi se non saranno disposti a prendere un treno e arrivare a Milano. Credo allora che bisogna evitare di alimentare le divisioni.

Oggi c'è uno spopolamento delle aree interne che è la più grande povertà dentro una ricchezza territoriale che andrebbe invece valorizzata, anche dal punto di vista agroalimentare. Lo dico perché purtroppo noi oggi ci troviamo con tanti terreni incolti che potrebbero dar da mangiare a tantissime persone. Ma in quelle aree non si crea più sviluppo.

Ultimo tema e finisco, che è una questione che mi sta molto a cuore. Derubricare la questione dell'autonomia differenziata ad un problema ragionieristico è la più grande sciocchezza che possiamo compiere. Rischiamo di mettere il grande ideale dell'unità, per il quale c'è gente che ha dato la vita, in mano a dei ragionieri che ci vogliono spiegare che così ci

conviene e vivremo tutti meglio. Bene, derubricare questa questione è la grande battaglia che noi dobbiamo fare. Noi non è che dobbiamo scendere sul tema dicendo: "Attenzione che dal punto di vista ragionieristico non avete ragione". No, voi avete torto, prima di tutto, dal punto di vista ideale!

Perché noi dobbiamo recuperare una battaglia ideale contro questo contro-risorgimento della ragioneria (lo chiamo così, perdonatemi). Perché dobbiamo recuperare una

battaglia ideale. Dobbiamo passare dalla domanda: mi conviene, alla domanda: è giusto? per fare questo bisogna avere tanto coraggio e tanta speranza. Questa è un'officina, *opus facere*, significa costruire un'opera. Per costruire un'opera c'è bisogno di tanta speranza. E Sant'Agostino diceva che la speranza ha due bellissimi figli: uno è lo sdegno, per come le cose sono, e l'altro è il coraggio, per cambiarle. E quindi noi ci dobbiamo augurare questo. Il coraggio di cambiare le cose!



Massimo Villone

Professore emerito
di Diritto Costituzionale
all'Università degli Studi di Napoli
Federico II

Collegamento al video



Conchita Sannino

Qual è il suo parere e cosa intravede nelle intese sulle quali hanno lavorato le quattro regioni del Nord, addirittura in agosto? Lombardia e Veneto si sono impegnate su queste intese in pieno agosto perché sono sicuri di portarle a casa. E tuttavia, la presidente Meloni sembra interessata più ad andare al voto anticipato che a portare a casa l'autonomia che piace alla Lega. Lei che strategia vede?

Intanto dobbiamo capire a che punto siamo, perché ci troviamo in un procedimento disegnato dalla legge 86/2024 (cd. Calderoli). In base a questa legge il ministro Calderoli ha firmato preintese con le quattro regioni che avete sentito. Le ha firmate su delega di Giorgia Meloni, e quindi Giorgia Meloni non può fingere di non saperne nulla. Poi il ministro ha trasmesso le intese preliminari alle Camere, che hanno adottato atti di indirizzo non ostativi, e successivamente le ha inviate alle quattro regioni richiedenti. Due le hanno già approvate – Lombardia e Veneto – le altre due le stanno approvando. Cosa succederà dopo il passaggio nei consigli regionali? Le intese torneranno in Consiglio dei ministri per un'approvazione definitiva e per la firma di Giorgia Meloni con i presidenti delle regioni. Una stipula formale, e l'intesa è fatta. Probabilmente, questo succederà nel giro di qualche settimana. Poi le intese saranno inviate in Parlamento, una per regione in allegato a un disegno di legge di approvazione.

La prima domanda è: questo treno si ferma? No, non si ferma. Perché no? Intanto per-

ché siamo in campagna elettorale, e Giorgia Meloni non può fare a meno del pezzo della sua coalizione – la Lega – che porta questa bandiera. E aggiungiamo anche che quando parliamo delle quattro regioni richiedenti – Lombardia, Veneto, Piemonte, Liguria – parliamo di 20 milioni di abitanti, più di un terzo di tutta la popolazione del paese, e del 42% del PIL. Quindi un grande peso politico che grava sulla questione dell'autonomia, e che tra l'altro spiega le esitazioni cui faceva cenno De Luca prima.

Quindi nulla succede per caso, e Giorgia Meloni probabilmente non potrà sottrarsi. Però ha un problema, perché l'autonomia differenziata è un prodotto che al Sud non si vende bene. Si citava prima il referendum che purtroppo la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile. A sostegno di quella richiesta referendaria abbiamo raccolto 1.300.000 firme, di cui una gran parte veniva dal Sud. E nel recente referendum sulla giustizia i no al Sud sono andati fortissimo. Quindi Meloni non può non sapere che qui ha un problema con l'autonomia differenziata. E che fa? Va avanti oppure no? Probabilmente dovrà mandare le intese in Parlamento come allegato al disegno di legge di approvazione per dare un riconoscimento ai soci di coalizione, e però può darsi che poi punti a uno scioglimento anticipato per dire a elettori ed elettrici del Sud – posto che con l'anticipo non ci sarebbe il tempo di approvare quelle leggi – vedete che siete garantiti. Quindi vendere un prodotto al Nord e un altro al Sud.

Il punto è: noi che facciamo? Stiamo a guardare? Lo dico ai ragazzi e alle ragazze che sono qui, non pensate che questa è una roba

da costituzionalisti, un riparto di competenze, chi fa questo, chi fa quello. Queste sono cose che toccano le vostre vite. Come? Vi dico, a titolo di esempio, solo che l'aspettativa di vita in questa regione, la Campania, è 81,7 anni. Anzi, siccome io li ho già passati, sono statisticamente già morto, quindi, vi parlo autorevolmente dall'aldilà. In Trentino-Alto Adige è 3 anni di più, quasi 85 anni. E non c'è solo questo, perché 25-30 anni fa era il contrario. Noi avevamo un'aspettativa di vita migliore. Al Nord fanno passare la favola che è colpa dei nostri amministratori, perché sono cattivi amministratori. Ma allora dovremmo dire che più che cattivi amministratori sono dei terribili iettatori, che ci accorciano la vita. Ovviamente è tutt'altra cosa. È un problema di strutture sanitarie e di condizioni di vita in generale, che è già emerso, ne avete sentito qualche cenno. Un altro esempio. Una parte di voi, ragazze e ragazzi, se ne andrà. Centinaia di migliaia di giovani già sono andati via. Una parte di voi andrà a studiare a Bologna, a Firenze, a Milano, alla Bicocca o alla Bocconi o quello che sia, e poi una parte andrà ancora più lontano, all'estero. Questo succederà inevitabilmente, anche per voi vale la statistica, che decide le vostre vite.

E quindi la domanda è: ci dobbiamo occupare dell'autonomia differenziata? Sì. Chi riguarda la battaglia? Riguarda voi. E come si combatte? Anzitutto inducendo quelli che possono attivare la strumentazione giuridica, i ricorsi alla Corte Costituzionale e cioè le Regioni, e cioè Piero De Luca, se n'è andato ma glielo diciamo magari poi a parte, a fare ricorsi per far valere quella sentenza della Corte Costituzionale che è stata citata e che dice che

l'autonomia differenziata deve essere giustificata e deve essere compatibile con l'interesse delle altre regioni e di tutto il Paese.

Questa è una battaglia che dobbiamo fare. E dobbiamo sapere che c'è anche un'altra scadenza, che è quella del voto 2027. Guardate – lo dico ai ragazzi e alle ragazze che andranno

a votare nel 2027 – non commettete l'errore di pensare che la cosa non vi riguarda. Vi tocca invece da vicino, nelle vostre vite future, quindi votate, fate votare, e votate bene. Quello che viene dopo sarà deciso da chi vince. E se vincono i cattivi non ci sarà un buon futuro per il Sud.

SALUTO



Gaetano Manfredi

Sindaco di Napoli

Collegamento al video



Ci tenevo a essere presente e a portare, ovviamente, il mio contributo, il mio saluto e il mio sostegno a questa bellissima iniziativa. Sai, insomma, la stima che ho nei vostri confronti e anche l'importanza, in questa fase storica e politica, dell'approccio che portate, perché è fondamentale in un momento di tale confusione, ma anche in un momento nel quale vengono messi in discussione alcuni principi fondativi di quella che è, lo diciamo, l'architettura della nostra democrazia e della nostra Repubblica. Rimettere al centro il tema dei valori e dei diritti costituzionali dei cittadini, dal mio punto di vista, rappresenta la strada giusta intorno alla quale si possono raccogliere sensibilità a volte anche diverse, ma che riconoscono tutte la centralità di questo tema. Il caso del referendum, della battaglia referendaria, è stato un caso importante perché ha dimostrato che, intorno al tema della difesa dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, si è determinata una grande partecipazione al voto che ha portato a votare anche tanti giovani. I giovani oggi sono, credo, gli interlocutori principali di un progetto

come il vostro, noi dobbiamo necessariamente sensibilizzare le nuove generazioni rispetto ai principi e ai cardini della nostra Repubblica che per noi sono più "naturali", perché veniamo da una generazione diversa, da una generazione che è stata, diciamo, figlia di battaglie politiche, di momenti diversi dal punto di vista storico e culturale. Invece le nuove generazioni, che sono sensibili a questi temi, hanno bisogno di essere coinvolte. E anche la scelta degli argomenti – penso al tema dell'autonomia differenziata, della riforma della giustizia e della riforma elettorale che stavi mettendo al centro di questo panel – è vitale.

Oggi è stata costruita una riforma elettorale che sottrae al cittadino la possibilità di scegliere chi votare, che polarizza lo schema di contrapposizione tra due coalizioni, poiché fortemente maggioritaria in virtù del premio di maggioranza. Le coalizioni poi debbono mettere insieme anche realtà diverse tra loro nell'offerta politica, il risultato finale è il rafforzamento della polarizzazione e delle posizioni estreme. Io non so come andrà a finire in Parlamento se questa riforma passerà o meno, però senza dubbio non

mi sembra una buona riforma. Quindi questo è un tema molto rilevante perché oggi il grande partito del non voto, che è il partito prevalente, non credo che sarà molto invogliato ad andare a votare da questa riforma elettorale. E questo è un altro tema molto significativo che penso voi discuterete e quindi il vostro contributo è molto importante.

Concludo con un'unica considerazione: il grande tema dei servizi pubblici. È un argomento che a me sta particolarmente a cuore da amministratore locale. La nostra Costituzione definisce una serie di diritti che sono legati ai servizi pubblici, penso al diritto alla salute, al diritto alla mobilità, al diritto all'educazione, al diritto alla casa, ma sempre di più non ci sono le risorse per garantire questi servizi. Quindi questi servizi sono dei servizi che vengono declamati dalla carta costituzionale, ma non attuati. E più questa riduzione delle ri-

sorse diventa forte, più le disuguaglianze che derivano da una non applicazione diventano estremamente forti.

E poi la rabbia sociale, il malcontento, il malessere che alla fine si insinua nelle persone le porta a scegliere proposte elettorali che sono fatte di false promesse e nuovi populismi. Ecco, questo è un tema estremamente rilevante perché credo sia proprio alla base del nostro impianto democratico. I grandi Stati democratici del dopoguerra, la socialdemocrazia europea è nata dal welfare europeo, da un welfare ad accesso totale. Oggi questo è veramente difficile da realizzare perché le risorse non ci sono. E quindi rappresenta un altro tema che si interseca fortemente con l'attuazione e i diritti previsti dalla nostra Costituzione, perché i diritti non attuati sono dei diritti negati e questo è, credo, un aspetto estremamente rilevante.

Quarta sessione

RIFORMA ELETTORALE



Andrea De Priamo

Senatore,
Commissione Ambiente
e Infrastrutture

Collegamento al video



Francesco Cancellato

Di questa riforma si contestano soprattutto due o tre parti: la questione del premio di maggioranza, la scarsa rappresentatività e che metta sull'altare della governabilità il principio di rappresentatività. Poi ci sono altri temi come quello dei listini delle liste bloccato, delle preferenze; c'è il tema di metodo, del cambiare la legge elettorale alla fine della legislatura. Quali sono, invece, i punti di forza di questa legge e in che modo lei smentisce queste critiche o comunque le confuta.

Grazie agli organizzatori di questo convegno nel quale, diciamo così, gioco un po' fuori casa non dal punto di vista geografico, anzi è un'occasione bella essere nella meravigliosa Napoli, ma dal punto di vista, del merito dei contenuti.

Ho ritenuto giusto e doveroso essere qui perché effettivamente devo dire, nell'analisi di questa legge elettorale, e credo che questo nessuno dei presenti lo possa smentire, per una volta, quel mancato funzionamento, ma non solo in questa legislatura, del bicameralismo perfetto, che viene messo a dura prova dalla presenza di molti decreti, dalla sovente impossibilità di una seconda lettura attenta dei provvedimenti, non si è verificata in questo caso.

Siamo riusciti, infatti ad operare interventi, condivisibili o non condivisibili, di merito nella seconda lettura e che, a mio avviso, hanno nettamente migliorato questo provvedimento, anche considerando i diversi confronti, a volte aspri come quelli del collega qui presente [De Cristofaro](#), che sicuramente è uno dei protagonisti di una dura opposizione nella

mia commissione, ma a mio avviso molto interessanti. L'invito a questo convegno mi viene dalla professoressa [De Minico](#) che nel suo intervento, come del resto anche il professor [Villone](#), è stata la più, diciamo, feroce critica di questa legge elettorale proprio su un terreno, come dire, culturale, di merito, questo glielo riconosco, così come credo che la cosa che invece condivido con lei, rispetto a quella che è stata la sua relazione in commissione, è ritenere che le leggi elettorali non siano strumenti neutri, non siano strumenti tecnici, ovvero, ovviamente lo sono, i tecnicismi spesso rischiano di allontanare un po' dall'interesse, ma invece sono strumenti profondamente politici.

Con questo, però, non voglio dire che questa legge elettorale nasca da questo punto di vista dall'intento politico di avere una legge a favore, in questo caso, della maggioranza, del Presidente del Consiglio, del partito che io rappresento, che è quello stesso della Presidente del Consiglio, ma nasce dalla volontà di rendere quella stabilità che noi abbiamo avuto in modo episodico in questo governo, perché è fondamentalmente, come sapete, da poco diventato il governo più longevo della storia repubblicana, ma, diciamo, in una storia repubblicana che purtroppo ha un record di durata dei governi, non invidiabile e che quindi non ha mai avuto la stabilità come sua caratteristica.

Potremmo parlare della Prima Repubblica, dove non c'era la stabilità politica, ma c'erano i partiti che in qualche modo avevano una stabilità che assolveva in parte a questa funzione, ma dopo di quella sicuramente abbiamo avuto vicende alterne e leggi elettorali alterne

e quindi arrivo un po' alla sostanza della domanda, compresa l'ultima, che sono in qualche modo leggi che non determinano le condizioni per una stabilità e per una governabilità. Lo hanno fatto, sì, è vero, in questa legislatura, ma per una circostanza, appunto, episodica, la totale divisione del fronte, antagonista a quello mio, e quindi noi vorremmo che quella circostanza episodica potesse diventare una circostanza strutturale, ovvero avere un sistema che garantisca o metta le migliori condizioni, perché ovviamente c'è da rispettare i paletti della Costituzione, di consentire che ci sia un vincitore, un vinto, una chiarezza rispetto alle scelte degli elettori e anche, quindi, la possibilità di avvicinare gli elettori, che negli ultimi anni, non solo in Italia, si sono molto allontanati dal voto, a mio avviso anche per fenomeni di governi innaturali, composti da partiti che in campagna elettorale si sono avversati duramente, Presidenti del Consiglio usciti dal cilindro, ma non presentati in campagna elettorale come potenziali tali, e anche, rispetto soprattutto all'ultima legge elettorale, liste completamente bloccate, senza alcuna possibilità davvero non solo di scelta, ma addirittura di conoscibilità, perché sappiamo che il *Rosatellum* aveva liste bloccate per la parte plurinominali completamente, ma anche dei collegi uninominali enormi, ben diversi dagli uninominali britannici che creano comunque un rapporto cittadino elettore e quindi aveva molti elementi che potevano allontanare i cittadini.

Siccome penso che il tempo sia tiranno, mi soffermo sul tema della rappresentanza, appunto, caro a molti, immagino, degli animatori di questo convegno. Noi pensiamo

che questo provvedimento non comprima la rappresentanza, ma trovi una giusta sintesi tra principio di rappresentanza, ovviamente sacrosanto non solo per ragioni costituzionali, ma anche per ragioni, come dire, di buon senso, di rispetto del pluralismo e della libertà di espressione, con quello però della governabilità. Perché io credo che una rappresentanza senza la possibilità di una scelta che conduca ad una certezza sul governo e su chi sta all'opposizione, indebolisca la democrazia. E potremmo fare molti esempi di democrazie che si sono indebolite anche fino all'estremo nel momento in cui non davano l'idea, ma effettivamente spesso era una percezione reale, di poter decidere e di poter fare delle cose concrete, ovviamente che possono piacere o non piacere.

Quindi noi pensiamo che ci sia una giusta sintesi, è anche vero che questa legge, poiché abbiamo ritenuto doveroso e giusto porre un tetto, un premio di maggioranza che abbiamo anche elevato e quindi se anche andiamo a guardare tra l'altro i sondaggi, la situazione politica attuale, è una partita completamente aperta, quindi non c'è nessun vantaggio per chi lo ha fatto, al 42% che, se non è raggiunto, mette anche nelle condizioni di avere un quadro che forse potrebbe piacere a chi è un fautore della rappresentanza, diciamo così, al 100%, che è quello di un proporzionale puro.

Gli elettori avranno chiaro, se questa legge elettorale, come io auspico ovviamente, avrà l'approvazione definitiva alla Camera, che se vogliono la governabilità, se vogliono che ci sia il premio di governabilità, devono consentire ad una coalizione di raggiungere quella soglia, altrimenti ci sarà un proporzionale puro

e quindi avremo uno scenario completamente diverso, che ovviamente non è quello che noi auspichiamo. L'ultima cosa sulle preferenze, perché spesso ho sentito dire anche nel dibattito politico che sono preferenze, tra virgolette, taroccate, che non sono vere, io credo, so che qui magari non tutti lo condividono, ma credo che sarà un esercizio di democrazia importante avere tanti candidati che potranno presentarsi e chiedere di ripristinare una scelta effettiva per gli elettori e non saranno così pochi, come viene detto, gli eletti a preferenze, perché al netto dei partiti come il mio o come il Partito Democratico che se, insomma, i sondaggi saranno più o meno quelli, avranno anche più di metà, sicuramente molto più di metà degli eletti a preferenze, anche i partiti più piccoli che magari hanno la possibilità di eleggere solo il capolista, e questo lo dico, è una cosa un po' tecnica, ma è importante da sapere, con la multicandidatura, pluricandidatura fino a cinque collegi, di fatto determineranno che, se la esercitano, ed è interesse loro esercitarla, perché se io ho un partito piccolo chi candido se i candidati sanno che non possono essere eletti?

Ecco, se io esercito quella possibilità su cinque collegi, in quattro di quei cinque collegi chi avrà più preferenze potrà essere eletto se il partito ovviamente riesce ad eleggere una persona a collegio, e quindi non è vero che saranno preferenze taroccate, sono delle preferenze frutto di una mediazione, questo lo sappiamo, noi di Fratelli d'Italia saremmo stati per le preferenze, diciamo, *tout court*, ma comunque una mediazione a mio avviso positiva, perché esiste anche, e chiudo, la possibilità, secondo me utile, perché i partiti, poi

dovremo anche, e sono sicuro che lo farete perché, al netto ovviamente delle posizioni diverse, ritengo importante che ci siano questi luoghi di discussione e sarebbe bello parlare anche del ruolo e della funzione dei partiti oggi, ecco i partiti devono poter avere la possibilità di candidare alcune persone, profili tecnici che magari non sono performanti, non sono adatti alle preferenze, ma è utile porta-

re in Parlamento. Quindi io credo che questa legge elettorale sia utile per rafforzare e migliorare la nostra democrazia e per dare una stabilità con i risultati di credibilità internazionale, di cose che si possono fare, magari qui a molti non piacciono, a me piacciono molto, che comunque permettono di capire anche a chi ci guarda dall'esterno l'Italia dove va, dove vuole andare e cosa vuole fare.



Giuseppe De Cristofaro

Senatore,
prima Commissione

Collegamento al video



Francesco Cancellato

Andrea De Priamo ha detto tre cose abbastanza chiare: questa è una legge a suo avviso che migliora il rapporto elettore-eletto; è una legge che garantisce governabilità e migliora la legge precedente; questa legge garantisce quella stabilità, quella governabilità che è mancata nella Seconda Repubblica. Qual è la sua risposta e delle opposizioni a questa difesa?

Il garbo del presidente [Andrea De Priamo](#) mi induce a dare una risposta un po' più strutturata, anche perché ci conosciamo e abbiamo avuto molte occasioni di confronto in Commissione.

Parto con una battuta. La destra pensava di perdere le elezioni andando a votare con il *Rosatellum*, ha cambiato le regole del gioco e si è costruita, per così dire, un vestito su misura. Oggi, però, rischia di aver sbagliato i conti: sette mesi fa, quando è cominciata la discussione sulla legge elettorale, probabilmente non immaginava che alla sua destra il partito di Vannacci avrebbe raggiunto i consensi che oggi gli attribuiscono i sondaggi. E dunque si trova in una condizione paradossale: se posso dirlo, quella di aver voluto cambiare la legge elettorale per promuoverne una che rischia di essere persino peggiore di quella con cui oggi andremmo a votare.

Ma, al di là della battuta, vorrei restare nel merito.

Io sono tra coloro che non hanno mai avuto un giudizio positivo dell'attuale legge elettorale. Non ho votato il *Rosatellum* e, anzi, all'e-

poca ho condotto una battaglia contro quella legge. Penso sia una cattiva legge elettorale e, tuttavia, ritenevo difficile riuscire a costruirne una ancora peggiore.

Perché? Perché la proposta di cui discutiamo accentua proprio quegli elementi che già nel *Rosatellum* non funzionavano. E non si tratta soltanto di un problema tecnico. Da almeno venticinque anni attraversa il dibattito pubblico italiano l'idea che, in nome del supremo interesse della governabilità, si debba sacrificare la rappresentatività.

La stabilità è certamente un valore. Nessuno auspica il ritorno a governi che durano pochissimo, come è accaduto in alcune stagioni della Prima Repubblica. Ma se guardiamo a ciò che è avvenuto negli ultimi venticinque anni, credo che il problema principale della nostra democrazia sia diventato un altro: la progressiva crisi della rappresentanza.

Basta osservare un dato: una parte sempre più significativa dell'elettorato non va più a votare. E l'astensionismo non è semplicemente un dato numerico. Ha caratteristiche sociali molto precise: è più elevato proprio dove è più acuta la crisi sociale, nei territori più marginali e tra le fasce della popolazione che vivono maggiori difficoltà.

Questo dovrebbe interrogare profondamente tutte le forze politiche. Non possiamo rassegnarci all'idea che, proprio nelle aree più fragili del Paese, cresca la distanza tra politica, istituzioni e cittadinanza.

Eppure è esattamente ciò che è accaduto.

Da molti anni si è affermata l'idea che il problema fondamentale fosse sapere, la sera stessa delle elezioni, chi avesse vinto. Mauro Calise, già negli anni Novanta, descriveva

nel *Partito personale* una trasformazione della politica che negli anni successivi si sarebbe ulteriormente consolidata. Le leggi a forte impianto maggioritario hanno contribuito a questo processo, così come il progressivo spostamento di potere dal Parlamento verso il Governo.

Per questo credo che oggi dovremmo porci una domanda diversa: come ricostruiamo la rappresentanza? Come riduciamo la distanza tra cittadini e istituzioni? Come restituiamo centralità alla partecipazione democratica?

Da questo punto di vista, la proposta di legge elettorale di cui discutiamo non soltanto non affronta il problema, ma rischia di aggravarlo.

Il premio di maggioranza previsto è, a mio giudizio, eccessivo e anche pericoloso. Quando un premio consente di raggiungere percentuali molto elevate di seggi – penso, per esempio, al 42,01, al 57 o al 58 per cento degli eletti nelle Camere – ci si avvicina in modo preoccupante alle soglie che la Costituzione ha previsto per l'elezione degli organi di garanzia.

Non è un aspetto secondario. I giudici costituzionali, per fare un esempio, vengono eletti con maggioranze qualificate; anche l'elezione del Presidente della Repubblica è costruita attraverso un sistema di votazioni e maggioranze che i Costituenti immaginarono in un contesto nel quale esisteva una relazione assai più diretta tra voti espressi, rappresentanza parlamentare e peso politico.

Oggi quella relazione è profondamente cambiata. E una legge elettorale che, attraverso un premio molto consistente, consenta a una maggioranza politica di avvicinarsi

alle soglie previste per gli organi di garanzia pone un problema serio di equilibrio costituzionale.

C'è poi un'ultima questione, che non credo possa essere minimizzata: quella dell'indicazione del premier. È un tema che non riguarda soltanto ciò che compare materialmente sulla scheda elettorale. È un punto politico e culturale molto serio, perché incide sulle caratteristiche fondamentali della nostra Repubblica parlamentare.

Sul premierato abbiamo condotto e continueremo a condurre una battaglia molto netta. Non perché le forme di governo siano intoccabili: possono certamente essere discusse e anche modificate. Ma, se si vuole cambiare

la forma di governo, bisogna farlo seguendo le procedure previste dall'articolo 138 della Costituzione e, soprattutto, lasciando ai cittadini l'ultima parola quando non si raggiunga la maggioranza dei due terzi.

È ciò che è avvenuto, per esempio, sulla riforma della magistratura, sulla quale saranno i cittadini a esprimersi. Intervenire invece attraverso una legge ordinaria, anche soltanto simbolicamente, su un elemento decisivo del nostro assetto democratico, che investe indirettamente anche il ruolo e i poteri del Capo dello Stato, mi pare molto pericoloso.

Già solo per questa ragione credo che questa proposta debba essere contrastata con grande forza.



Giovanni Bisogni

Docente di Filosofia del Diritto
presso l'Università di Salerno

Collegamento al video



Francesco Cancellato

Un punto sollevato da [De Priamo](#) mi sembra molto interessante: abbiamo avuto una legge elettorale che ci ha accompagnato per i 40 anni di tutta la Prima Repubblica e poi una serie di cambiamenti. Vorrei anche provare a collocare questa legge elettorale in un quadro storico. Perché questo bisogno di cambiare continuamente legge elettorale? Perché la Seconda Repubblica, se da un lato è stata la Repubblica dell'instabilità più che dell'alternanza, perché non c'è mai stato un governo che fino ad ora abbia retto l'impatto di due legislature consecutive. E dall'altro lato abbiamo visto il succedersi di tante leggi elettorali, quasi non riusciamo a trovare la forma perfetta dopo 40 anni di monocolore democristiano. Quindi?

Innanzitutto, il principale ringraziamento va a voi per la folta presenza in sala, perché essa rappresenta, a mio avviso, un ottimo viatico per l'Associazione di cui faccio parte e che stasera muove i suoi primi passi.

E rappresenta anche un segno di continuità con la recente stagione referendaria, non solo perché ha permesso ai cittadini di far sentire la propria voce (e, aggiungo, con percentuali certamente inusitate per questi tempi), ma anche perché mi ricorda i tanti incontri cui ho partecipato a sostegno del NO, caratterizzati sempre da un numeroso e appassionato uditorio.

Ma c'è un altro segno di continuità fra la tentata riforma del Titolo IV e il tema di questo panel ed è la *Costituzione*.

Voi tutti direte: «Ma la legge elettorale non fa parte della Costituzione, è una legge ordinaria e, quindi, è modificabile a maggioranza semplice».

Questo è vero, però, da un punto di vista *formale* – e direi: da un punto di vista *formalistico* –, perché la legge elettorale, qualsiasi legge elettorale, tutte le leggi elettorali non

solo in Italia, ma in ogni paese, sono leggi *sostanzialmente costituzionali*.

Qui, accanto a me, siede [Giovanna De Minico](#), che è una validissima docente di diritto costituzionale e che potrebbe fornirvi argomenti molto più solidi dei miei per argomentare questa tesi: una tesi riconosciuta da tutti i costituzionalisti e che costituisce un insegnamento comune nei corsi universitari di giurisprudenza.

Personalmente vi fornisco solo due elementi a suo sostegno.

Il primo è che in Assemblea Costituente molti spinsero per inserire nel testo della ventura Costituzione il sistema elettorale con cui quell'Assemblea fu eletta e che è rimasto in vigore fino ai primi anni Novanta del secolo scorso – la cd. proporzionale.

Come noto, la proposta non passò perché si era consapevoli che qualsiasi normazione elettorale è un 'ingranaggio' particolarmente delicato nel funzionamento dei sistemi politici e si ritenne, quindi, che la sua costituzionalizzazione avrebbe inopportunamente irrigidito gli spazi di manovra delle forze politiche per la sua gestione. Ma, nonostante questa scelta, *nessuno in Costituente pensava che la legge elettorale potesse essere cambiata a colpi di maggioranza*.

Tanto è vero che – ed ecco il secondo elemento – durante la cd. Prima Repubblica ci fu un tentativo di modificarla in questo modo e la reazione delle minoranze fu veemente: la riforma del '53, che penso molti di voi conoscano perché è nota nel linguaggio comune con l'appellativo di "legge truffa".

La reazione fu veemente non solo per il merito della stessa in quanto introduceva -

come l'attuale disegno di legge – un premio di maggioranza, che fu avvertito come profondamente distorsivo della rappresentatività, ma anche *per considerazioni di metodo* – che è il piano sul quale ora voglio intrattenervi. La riforma fu aspramente contestata perché voluta solo dalla maggioranza democristiana la quale, grazie a quel premio, intendeva inopinatamente protrarre quel momento felice che aveva vissuto con le elezioni del '48 – e che non si ripeté mai più – quando, per la prima e unica volta nella storia repubblicana, il governo fu di fatto 'monocolore' ovvero sostenuto da un solo partito. Tenete presente che la riforma fu così divisiva che persino il presidente del Senato dell'epoca, Giuseppe Paratore, preferì dimettersi pur di non accondiscendere al colpo di mano portato avanti dalla leadership democristiana.

Basterebbero, quindi, questi due elementi per dimostrare che le leggi elettorali, è vero, formalmente possono essere modificate dalla sola maggioranza di governo, ma in realtà non lo si dovrebbe fare, perché occorrerebbe avere lo stesso approccio che si ha nei confronti della Costituzione. E mi dispiace notare che l'attuale maggioranza stia cadendo nello stesso errore commesso circa un anno fa: metter le mani sui pilastri fondativi del nostro paese - in quel caso, sul testo della Costituzione, nel Titolo IV - senza coinvolgere l'opposizione.

E invece, tutto ciò che ha a che fare con quei pilastri, indipendentemente se siano consacrati o meno nel testo della Costituzione, dovrebbe essere modificato con spirito da "statista" e non da "politico", perché – come affermava il famoso cancelliere tedesco Otto

von Bismarck, che di politica certo se ne intendeva – «il politico pensa alle prossime elezioni, lo statista alle prossime generazioni».

Queste considerazioni di metodo sarebbero di per sé sole sufficienti ad alimentare forti perplessità sul disegno di legge elettorale attualmente in discussione, ma voglio aggiungere un'unica notazione sul suo merito che va nella medesima direzione, lasciando a Giovanna il compito di un'analisi più estesa del suo contenuto.

Esso reintroduce – il termine, come abbiamo visto e come vedremo anche di qui a poco, è del tutto appropriato perché non si tratta della prima volta – il premio di maggioranza.

Ora, sul premio di maggioranza si possono fare osservazioni sia teoriche che storiche.

Quelle teoriche sono relativamente facili. Il premio di maggioranza a livello di elezioni politiche nazionali è molto raro e compare, quando compare, solo nelle elezioni locali, perché lì opera una compensazione: dal momento che il premio di maggioranza altera notevolmente la rappresentatività – gli eletti sono in numero superiore alla reale forza politica del partito cui appartengono –, a livello locale questa distorsione viene bilanciata dalla vicinanza dell'elettore rispetto all'eletto. Qui il primo è in grado di conoscere coloro i quali sono entrati grazie al premio di maggioranza e di pretendere di dar conto di come essi esercitino il loro mandato; non altrettanto in un parlamento nazionale, soprattutto in un paese come il nostro, che conta poco più di 50 milioni di aventi diritto.

Ma è soprattutto il dato storico che francamente depone contro: signore e signori, *il premio di maggioranza in Italia ha una storia che è autenticamente inquietante*.

Il premio di maggioranza è stato introdotto per la prima volta della cd. legge Acerbo, che regolò le elezioni del 1924: quelle stesse, identiche elezioni che furono contestate da Giacomo Matteotti – e sappiamo com'è andata a finire.

Il premio di maggioranza è stato oggetto della riforma elettorale precedentemente menzionata, la "legge truffa". Per fortuna il meccanismo da essa previsto non scattò e non scattò non solo perché i partiti laici, che pure non erano particolarmente vicini alle minoranze socialista e comunista, vi si opposero, ma anche perché una parte non indifferente della base della DC non condivise la forzatura portata avanti dalla propria dirigenza.

Infine, il premio di maggioranza è stato adottato anche dal cd. *Porcellum* – la legge elettorale che ha regolato le elezioni del 2006, 2008 e 2013, anch'essa approvata con il voto contrario delle minoranze – e anche in tal caso sappiamo com'è andata a finire, con una Corte costituzionale che nel dicembre del 2013 sostanzialmente lo ha demolito.

Allora, la domanda che può essere rivolta all'attuale maggioranza è: con trascorsi del genere ne vale effettivamente la pena? Siete ancora in tempo per evitare di ricadere nello stesso errore politico, oltre che costituzionale, in cui siete incorsi con la riforma del Titolo IV: pensateci.



Giovanna De Minico

Università degli Studi di Napoli
Federico II

Collegamento al video



Francesco Cancellato

A Giovanna De Minico tocca l'onore e l'onere della conclusione. Visto che questa neonata realtà si chiama "Officina Costituzione", io andrei dritto al punto, cioè sui rilievi costituzionali di una legge che, come ha detto giustamente il professor Bisogni, dovrebbe avere una valenza di legge costituzionale come quella con cui andiamo a votare.

In questo caso io non interverrei, come ha detto Francesco, in qualità di professore della Federico II, non perché io disconosca questo titolo, ma perché preferisco partire dalla provocazione del presidente della 1ª Commissione del Senato. Ci ha detto infatti che la legge elettorale non è una legge neutra, non è una formula sterile, di traduzione matematica dei voti in seggi; o meglio, è questo, ma è anche tanto altro. Sono perfettamente d'accordo con il presidente, perché qui di neutrale non c'è niente, così come non c'è niente di neutrale nell'intelligenza artificiale, in quanto non si possono far passare per oggettive situazioni con un alto tasso di relatività.

Qual è la relatività della legge elettorale? La relatività riguarda ciò che sta dietro, e dietro ci sono i nostri diritti. Per questo io intervengo, non a titolo di costituzionalista, ma di cittadina della Repubblica Italiana. E quali diritti appaiono dietro la legge elettorale? Qui devo "rubare" dall'intervento di chi mi ha preceduto: sullo sfondo c'è il diritto di voto che vanta due attribuiti essenziali. È vero che la Costituzione nega la gerarchia tra le qualità

dei diritti, come tra i diritti stessi, ma nel caso dell'art. 48 Cost. l'uguaglianza e la libertà di voto sono veramente i tratti definitivi perché disegnano l'unicità e l'identità di questo diritto fondamentale.

Guardiamoli rapidamente. Cosa significa uguaglianza? Significa che il mio voto è uguale al voto del Presidente De Priamo. Ebbene, i nostri due voti, che riterrei rivolti a coalizioni diverse, entreranno uguali nell'urna, ma poi, quasi per magia – questo Governo ci ha abituato ai giochi di prestigio – escono diseguali. Infatti, se io, malauguratamente, ho scelto la coalizione perdente, il mio voto varrà meno di quello del Presidente, che avrà presumibilmente scelto la coalizione vincente. Questa è la prima ingiustizia della proposta di legge. Spiego l'ingiustizia. Visto che “la torta” deve conservare invariato il suo diametro, cioè i 400 seggi alla Camera, una fetta più grande sarà assegnata a chi ha vinto le elezioni, coalizione che riceverà in regalo un numero di seggi dietro i quali manca il consenso degli elettori, perché seggi sottratti alla coalizione perdente, alla quale sarà data di contro una fetta più piccola di quella che le sarebbe spettata in ragione del consenso.

L'effetto pregiudizievole è oggettivo, matematico e naturale delle leggi che prevedono un premio di maggioranza: a qualcuno si dà un *cadeau*, una gentile concessione, come gentile concessione è anche la preferenza, e alla parte avversa si deve togliere nella medesima misura accordata a quella beneficiata.

Sul punto la Corte Costituzionale ha un'impostazione molto distante dalla mia. Da costituzionalista apprezzo la Corte, ma conservo il diritto di criticarla ragionevolmente. L'impo-

stazione del supremo giudice è la seguente: il premio è legittimo se agganciato a una soglia. Questo è il punto delicato, dove il discorso si sposta sull'entità della soglia che possa rendere legittimo il premio. Andiamo alla sostanza: la soglia è la misura della ferita. Così, io posso avere una ferita profonda, corrispondente a una soglia bassa, come una ferita meno profonda, alla quale corrisponderà una soglia più alta. Ebbene, questa legge procura una ferita non tanto profonda, al 42%. La Corte si accontentava del 40% con il *Porcellum* e l'*Italicum*, ma la ferita rimane, nonostante la soglia abbia guadagnato due punti percentuali, perché la ferita iniziale al principio di uguaglianza non si può convertire in un fatto costituzionalmente legittimo. Se ciò accadesse, sarebbe un effetto “taroccato”, rimanendo invariata l'incostituzionalità. A ciò si aggiunga che questo 42% è calcolato, non sugli aventi diritto al voto, bensì su chi va a votare. Pertanto, il premio di maggioranza verrà dato a una minoranza della minoranza, considerato che i votanti sono intorno al 60%: questo in matematica si chiama effetto moltiplicativo. In sintesi, tale premio proprio *non s'ha da fare* perché lede la parità del voto.

Andiamo alla seconda ferita. La seconda ferita interessa la libertà di voto, un valore fondamentale. Se non c'è libertà, non c'è libero arbitrio, non c'è coscienza, non c'è responsabilità, insomma, cade tutto l'edificio libertà/responsabilità. Ragioniamo insieme intorno al presunto difetto di questa libertà: dai 400 seggi alla Camera, 70 vengono regalati, il *cadeau*, quelli individuati in alto e calati in basso. Le donne ne usufruiranno solo in minima parte, cioè per il 40%, 28 su 70; come al solito,

noi Donne i voti li dobbiamo guadagnare sul campo, uno per uno; mentre agli uomini è riservato il 60%. Se volessimo fare una norma pro-uguaglianza di genere si dovrebbe dare il 60% al sesso femminile e il 40% agli uomini sul listone premiale, perché noi stiamo indietro, e se siamo dietro, abbiamo diritto a una spinta per recuperare la distanza con chi è più fortunato di noi. Senza considerare che la regola dell'uguaglianza di genere è applicata solo per la parte del premio, mentre gli altri posti bloccati, cioè i capilista, vengono *d'emblée* riservati al sesso maschile, non essendo per questi prescritta la regola dell'alternanza.

Andiamo alle preferenze. Quanti sono i seggi disponibili alle preferenze? Dal totale dobbiamo sottrarre per la Camera i 70 candidati del premio, cui si aggiungono i capilista bloccati e ciò che avanza, oscillante tra il quarto e il quinto, è offerto in preferenza. Si tratta quindi di una frazione minima, circa 80 su 400. Questa possiamo chiamarla libertà di scelta? Aggiungiamo che i partiti piccoli non porteranno a casa candidati "preferiti", perché a stento guadagneranno qualche capolista. Quindi, qui si lede addirittura il diritto del partito piccolo, e, soprattutto, dell'elettore del partito piccolo, il quale ha il diritto di preferenza appeso a un filo: cioè, gli è teoricamente assegnato, quanto in concreto gli è negato.

Vedete questo è un grande gioco di illusionismo. Perché dichiarano la preferenza un diritto intoccabile, ma dietro non c'è la preferenza, c'è solo colui che è calato dall'alto. Non solo, e se ragioniamo anche sulla questione delle macro circoscrizioni estere, sull'obbligo

di raccolta delle firme cartacee per i partiti nuovi entranti, sull'indicazione cogente del candidato alla presidenza del Consiglio, sul Senato a base fintamente regionale, la lista delle incostituzionalità crescerebbe.

Vedete, è veramente la legge delle illusioni. L'illusione che il giorno in cui voti conti ma dal giorno dopo non conti più niente per cinque anni perché non conta più niente, perché il tuo rappresentante, data l'emarginazione del parlamento per la prepotenza del premier. L'illusione di avere le preferenze che invece rimangono unicamente sulla carta. L'illusione che il partito di minoranza abbia la stessa dignità politica della forza antagonista di maggioranza, e così via.

Ma una certezza c'è: io la chiamo la certezza dell'"Attak". Questa colla consente a chi è al potere di rimanerci anche per l'avvenire, non solo intervenendo sul rapporto fiduciario, strappato dalle mani delle forze di minoranza, ma occupando persino gli organi di garanzia. Alla fine dei giochi che cosa rimane della nostra Repubblica democratica? Abbiamo modificato la forma di governo, cosa modificabile, ma qui, invece di ricorrere all'unica via costituzionalmente ammessa, l'art. 138 Cost., si è percorsa una via più agevole, ma illecita, quella del procedimento ordinario di una legge elettorale, impiegata per conseguire un risultato, che non è nella sua disponibilità: la modifica dell'assetto costituzionale. Siamo dunque davanti a una frode alla legge.

Allora, quando andremo a votare, pensiamo a questa riforma, che il nostro governo ci ha graziosamente donato.

CONCLUSIONE



Giovanna De Minico

Presidente Officina Costituzione

Prima di deliziarci con le musiche gentilmente offerte da queste ragazze e ragazzi, voglio ringraziare coloro che hanno contribuito all'evento.

In primo luogo, chi di Officina ha parlato nei 4 panel, che non cito nuovamente perché già egregiamente presentati/e dai nostri giornalisti; ma anche gli altri componenti di Officina, che dietro le quinte hanno lavorato affinché questo evento potesse accadere e sopportato anche la mia precisione.

Un ringraziamento a parte ai nostri illustri ospiti, che hanno alimentato il dibattito giuridico e politico, pur venendo alcuni da lontano. Quindi: Sergio Costa, Francesco Paolo Sisto, Francesco Urraro, Paola Briguori, Alessandra Galli, Piero De Luca, Mariano Di Palma, Roberto Tuorto, Andrea De Priamo, Giuseppe De Cristofaro e il nostro Sindaco Gaetano Manfredi.

I giornalisti: Valentina Stella, Conchita San-

nino e Francesco Cancellato per le loro pungenti ma cortesi domande.

Le emittenti Radio radicale e Rai 3 per la copertura e i tecnici.

Paola Filippi, direttrice della rivista Giustizia Insieme per la visibilità anche con l'ebook di raccolta degli atti dell'incontro.

La Domus Ars per la gentile e gratuita ospitalità.

Infine, il mio Grazie e quello di Pierluigi è alle Signore e ai Signori, alle Ragazze e ai Ragazzi, che hanno scelto di dedicare il loro pomeriggio a noi. Se la cosa è stata di vostro gradimento, possiamo fare altre cose insieme nelle forme, oggetti e luoghi da decidere Voi e Noi. C'è un banchetto per le libere adesioni a fine Sala.

E ora parola, anzi alle note della Piccola Orchestra Popolare del Liceo Margherita di Savoia Napoli, guidata dal prof. Angelo Greco.