

mico e giuridico, in analogia con le normative vigenti per le università. Tutto questo è richiesto come norma definitiva.

Tuttavia, in regime transitorio il personale docente in servizio al momento dell'emanazione della presente legge è ricollocato in ruoli di grado universitario nelle fasce previste, a cui si accede mediante tornate concorsuali riservate, da tenersi entro e non oltre il 31 dicembre 2004: ovviamente per quanto riguarda la data vi è ampia flessibilità. Il personale docente che non superasse le forme concorsuali previste viene collocato in ruoli ad esaurimento, mantenendo le proprie funzioni ed il trattamento complessivo.

Ritengo che questo sia un *iter* sostanzialmente corretto, nel senso che crea e dà certezza — non automatismo — di un percorso al corpo docente; infatti, riterrei l'automatismo assolutamente sbagliato.

Un ragionamento assolutamente identico l'ho già svolto in Commissione di fronte al sottosegretario, al relatore ed al presidente Adornato per chiedere, sostanzialmente, un percorso e un impegno. È inutile che ci nascondiamo dietro un dito: questo decreto-legge non verrà modificato anche se, come io ritengo, vi potrebbero essere anche i termini ed i tempi per poterlo fare, ma sappiamo che ciò non avverrà.

Anche se ero nel mio ufficio ho comunque seguito i lavori in aula ed ho potuto notare che il sottosegretario si è riservato di intervenire in sede di replica. Per quanto mi riguarda vorrei avere una rassicurazione in ordine a tutti quei docenti che, sostanzialmente, in questa fase si trovano « appesi » non costituendo... né carne né pesce. Ciò, francamente, avviene in una distonia totale rispetto al quadro giuridico dei titoli di studio che si va autorizzando. Bisogna mettersi in linea con l'Europa, con gli altri paesi europei nei quali — lo sappiamo perfettamente — agli studenti vengono riconosciuti titoli di livello decisamente universitario. In questi paesi gli allievi, i professionisti — chiamiamoli così — del mondo artistico riescono facilmente ad entrare nel nostro paese vedendosi assicurati ingressi e ruoli nel

mondo del lavoro; invece, ciò non avviene agli allievi italiani quando varcano le soglie degli altri paesi.

Oggi facciamo parte della Comunità europea e penso che sia nostro dovere, nostro compito assicurare massima omogeneità in questo settore. Bisogna riconoscere ai nostri allievi, alle nostre scuole, un alto livello professionale e formativo, che, probabilmente, molti paesi non hanno. Sostanzialmente siamo penalizzati « ingiustamente » perché abbiamo un livello professionale alto, ma dal punto di vista dei titoli di studio scolastici manteniamo un livello basso.

Sommessamente, ma anche fermamente, chiedo al Governo che ci venga data contezza di quanto ho cercato di esprimere in maniera — lo spero — chiara.

Deve trattarsi anche di un percorso di tipo parlamentare, con scadenze molto ben precise. Sappiamo che è in procinto di iniziare l'esame di un provvedimento che riguarda sostanzialmente la riforma universitaria. Bene, non so se sia quello il provvedimento, ma avevo ipotizzato la possibilità di stralciare il tema dal provvedimento stesso. Giustamente si pose il problema della scadenza per gli allievi dell'anno in corso e quindi ci siamo trovati in questa situazione. Comunque sia, la mia idea e quella del gruppo dei Comunisti italiani rimane quella che ho esposto. Peraltro, l'emendamento — lo voglio sottolineare — è stato firmato anche dall'onorevole Cusumano dell'UDEUR (il gruppo dell'UDEUR mi ha chiesto di sottoscriverlo e mi sembra corretto renderlo noto) che successivamente interverrà nel corso dell'esame del provvedimento.

Vorrei che fosse assolutamente chiara (peraltro, ho ascoltato l'intervento dell'onorevole Titti De Simone e mi pare vada nella stessa direzione e sia, più o meno, di contenuto analogo), per l'intero corpo docente delle istituzioni di alta cultura, la progressione delle carriere per ovviare a questa omissione, nonché al problema del riconoscimento dei crediti tra le istituzioni dell'AFAM e le università. Questo è il punto di forte contraddizione.

Non voglio dare la soluzione, pensando che sia l'unica e la sola. Le strade, forse, possono essere più di una, ma al riguardo chiedo al Governo l'impegno a occuparsene e a dirci quando e dove possiamo riaffrontare il problema con serietà e con l'obiettivo di dare soluzione alla questione in discussione. Peraltro, ritengo importante — è anche un problema di diritto e lo dico tra virgolette — che vi sia la massima convergenza di tutti i gruppi, dell'opposizione e di maggioranza, su tale tema. Al riguardo, anche con riferimento alla legge n. 508 del 1999, nella passata legislatura maggioranza ed opposizione hanno lavorato in convergenza.

Riterrei utile riprendere nuovamente questo percorso e renderlo operativo nel più breve tempo possibile.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Grignaffini. Ne ha facoltà.

GIOVANNA GRIGNAFFINI. Signor Presidente, il fatto che tutti i colleghi che mi hanno preceduto si siano a lungo soffermati, non dico quasi esclusivamente, ma prevalentemente, sull'articolo 6 del provvedimento in esame mi consente già di entrare dentro la schizofrenia del provvedimento di cui stiamo discutendo.

Si tratta infatti di un provvedimento, un decreto-legge, che, da una parte, interviene in forma propria per risolvere una questione non risolta, o meglio ancora non risolta dal Governo, riguardante la possibilità, prevista nell'ambito della legge finanziaria per il 2002, di destinare risorse non ancora attivate. Si tratta di risorse relative al finanziamento degli uffici scolastici regionali e delle istituzioni universitarie, in particolare per recuperare l'incremento dei contratti per il personale ricercatore e docente, risorse destinate — per una quota parziale, 90 miliardi di vecchie lire annue — alla ricerca. Vi era dunque la necessità di un decreto-legge che consentisse di recuperare, in termini di spesa effettiva, alcune allocazioni previste dalla precedente legge finanziaria e non ancora rese proprie. Lo strumento del decreto-legge, per quanto contestato, si

rivelava quindi una forma propria rispetto a tale procedura.

In realtà, il Governo, insieme a tali elementi basilari, che fanno sì che ci troviamo di fronte ad un decreto-legge il cui termine per la conversione scade il 25 novembre — infatti, in base anche ai termini previsti nella legge finanziaria, si tratta di risorse da rendere spendibili entro il 25 di questo mese — ha inteso inserire, accanto a tale materia, altre materie di carattere specifico ed altre ancora di carattere generale, ed in particolare il tema, di cui hanno discusso e sul quale si sono soffermati i colleghi che mi hanno preceduto, relativo ad una parziale riforma delle accademie e dei conservatori.

Su tale aspetto, al di là delle osservazioni già svolte che condivido, vorrei dire che il Governo non fa il suo mestiere, perché, anziché adoperarsi — ed il sottosegretario Caldoro sa bene di cosa stiamo parlando — per attivare quegli schemi di decreti legislativi o di regolamenti attuativi che avrebbero consentito, nel corso di questi diciotto mesi, ai conservatori e alle accademie, a riforma *in itinere* — mi riferisco alla legge n. 508 — di avere, attraverso l'autonomia finanziaria e didattica, gli strumenti per produrre il proprio processo di trasformazione e di innovazione, non solo non ha adottato tali schemi, ma ha deciso di riformare l'intero settore inserendo un « pezzo » di riforma all'interno di un decreto-legge che scade fra cinque giorni. Questa è la schizofrenia alla quale intendevo riferirmi. Per questa ragione, cosa ha dovuto fare il Governo? Lo hanno già sottolineato tutti: ha dovuto inserire all'interno di questo provvedimento soltanto la materia che si riferisce all'equipollenza fra i diplomi rilasciati dagli istituti di alta formazione, quali sono le accademie e i conservatori, e i diplomi di primo livello dell'istituzione universitaria. Ha quindi inserito soltanto il « pezzo » di riforma più consensuale — infatti tutti siamo d'accordo — e quindi anche più demagogico perché a costo zero. Non ha invece preso in esame tutte le conseguenze che, sul piano delle equiparazioni anche per quanto riguarda lo *status* giuridico dei docenti, l'attivazione di

risorse e quant'altro, avrebbero dovuto conseguire da quel « pezzo » di riforma.

Ci troviamo dunque dinanzi a questa schizofrenia che ha consentito, poco e male, alla Commissione di discutere e di elaborare le proprie posizioni rispetto ad un provvedimento che, come è già stato sottolineato, manifesta qualche profilo di incostituzionalità. Infatti nel momento in cui l'equipollenza nel rilascio dei titoli viene riconosciuta a queste istituzioni, siamo di fronte ad una questione di stato giuridico e di riconoscimento di professionalità dei docenti che rilasciano tale attestato.

Vorrei però dire che anche in questo caso il Governo è da una parte schizofrenico, mentre dall'altra persegue una linea di radicale destrutturazione del sistema universitario, nel momento in cui pone in essere operazioni di contenimento dell'autonomia e del sistema universitario stesso.

A cosa mi riferisco, nel caso specifico? Mi riferisco, sottosegretario Caldoro, ad una proposta emendativa al disegno di legge finanziaria — presentata, non dal Governo, lo riconosco, ma dalle forze della maggioranza — che ha riconosciuto, alle istituzioni che svolgono attività didattiche a distanza, la possibilità di rilasciare diplomi di carattere universitario.

Lo so, vi sono state correzioni in corso d'opera. Tuttavia, mi preme sottolineare che, se procediamo in questo modo, senza una visione quadro, senza una visione di sistema in cui si stabiliscano le autonomie, le connessioni, le convenzioni, le relazioni, le equipollenze, in cui risulti chiaro chi sia il titolare legittimato a rilasciare titoli e diplomi (con tutto ciò che ne consegue dal punto di vista delle procedure e dei meccanismi che rendono possibile il rilascio di questi diplomi ed attestazioni), produciamo, in realtà, una grande confusione e destabilizzazione del sistema pubblico, delle sue poche certezze, delle sue poche risorse e dei suoi pochi finanziamenti.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
PUBLIO FIORI (ore 16,30)

GIOVANNA GRIGNAFFINI. Con un po' di *arrière-pensée*, potremmo dire che apre

alla finalizzazione del sistema universitario italiano a quei pochi centri di eccellenza che sono l'oggetto dello specifico studio della commissione presieduta dal professor De Maio, istituita presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Quindi, si tratta, da una parte, di un disegno strategico che prevede, per l'università italiana, pochi centri di eccellenza finanziati dal denaro pubblico e, dall'altra, di un continuo processo di erosione, di sottrazione di risorse, nell'ambito del sistema generale, che origina una grande confusione per quanto riguarda le autonomie, i soggetti legittimati a rilasciare diplomi e certificazioni.

Questo discorso sull'università riguarda, non solo l'aspetto più specifico delle accademie e dei conservatori, ma, più in generale, i finanziamenti tardivi, anche da un punto di vista della loro quantificazione (75 milioni di euro per ogni anno); solo per recuperare il costo dei rinnovi contrattuali, si parla di 145 milioni di euro per anno (2002, 2003 e 2004). Si tratta, dunque, di uno stanziamento già ritenuto inferiore rispetto a quello supposto per recuperare questo adeguamento.

Ma — ovviamente, la materia è quella della legge finanziaria —, nel momento in cui viene operato questo tardivo stanziamento, ci si trova di fronte all'assoluta impossibilità ed incapacità di finanziare il fondo ordinario di funzionamento delle università e, in forma adeguata e articolata (non solo nel modo previsto da questo provvedimento), la questione del diritto allo studio e dell'edilizia universitaria (vi è il grande problema legato all'edilizia scolastica, ma ciò non costituisce l'oggetto di questo specifico provvedimento; ne abbiamo parlato a lungo durante l'esame del disegno di legge finanziaria). Sicuramente, non potete pensare di aver risolto tale problema, stanziando un miliardo per l'edilizia delle accademie e dei conservatori. Anche la quantità delle somme erogate tradisce un'idea, un pensiero.

Credo valga la pena sottolineare due aspetti, al di là del mancato finanziamento e, quindi, dell'indicazione che quello dell'università, della formazione e della ri-

cerca non è ritenuto, da questo Governo, un settore di investimento, ma di tagli. Tale filosofia, sottosegretario Caldro, emerge anche dai brevissimi aggiustamenti presenti in questo provvedimento, con riferimento alla scuola.

Si parla dei corsi di riconversione come di una sorta di obbligo o di coazione alla frequentazione, pena l'attivazione di quei processi di mobilità — di mobilità! — che si accordano perfettamente con l'idea « precaria » del lavoro docente che voi avete in mente: non si spiegano altrimenti i 34 mila esuberanti previsti nell'arco degli anni 2002-2005, a cui dà luogo anche l'impossibilità di trovare forme di gestione che diano qualche certezza attraverso una chiara riflessione sugli organici di fatto, funzionali o di diritto. Non voglio entrare nel merito di queste diverse concezioni degli organici che hanno il centrodestra ed il centrosinistra; voglio soltanto rimarcare che contratti a tempo indeterminato nella scuola non avete intenzione di attivarne perché state mettendo in atto una strategia che precarizza anche un tipo di ruolo che è già attivo. Perché?

Siamo arrivati ad un altro punto importante che ha a che fare con la libertà di insegnamento. Premesso che il posto a tempo determinato e la certezza del ruolo riguardano sia il sistema dell'istruzione primaria e secondaria sia l'università, si assiste ad un vero e proprio attentato non solo all'autonomia delle istituzioni scolastiche, ma anche all'autonomia didattica ed alla libertà di espressione dei singoli docenti.

Credo che alla base di queste vostre idee vi sia una concezione della scuola, della formazione e dell'università non come elementi di dinamica sociale, di confronto e di crescita di liberi pensieri e di libere individualità, ma, secondo l'espressione che un tempo veniva usata, come « apparato ideologico di base », come lo strumento attraverso il quale produrre e trasferire determinate conoscenze. Di conseguenza, si tratta di sistemi da rendere, da un lato, più precari e, dall'altro, più sottoponibili al diretto controllo governativo. Vanno in tale direzione, infatti,

molti atti compiuti da questo Governo ed anche alcune iniziative estemporanee di colleghi i quali, sulle questioni dei libri di testo e della libertà di insegnamento della storia, come di altre discipline, stanno attivando vere e proprie forme di « controllo » (come un tempo si sarebbe detto), nonché di repressione nei confronti di chi sembra dissentire dalle indicazioni e dalle posizioni del Governo.

È prevista, poi, la possibilità di prevedere accorpamenti di classi secondo schemi legati, ovviamente, alla sola logica numerica e di riduzione delle spese. Alla concezione dell'istruzione come sistema legato ad inflessibili parametri di rigidità numerica (che vogliono dire anche rigidità dal punto di vista economico) ci siamo opposti e ci opporremo presentando emendamenti, ma anche e soprattutto combattendo con tutti i nostri mezzi l'idea della docenza come mondo formato da persone che hanno poca voglia di lavorare (come si legge in alcuni documenti usciti dal ministero), che non sono responsabili e che non si attivano come dovrebbero con riferimento al loro ruolo.

Noi ci muoviamo, invece, secondo una logica diversa, dando piena fiducia e piena responsabilità all'intero corpo docente e pensiamo che la soluzione dell'organico funzionale, cioè una struttura mobile capace di rispondere, sul piano del territorio, della complessità delle problematiche dei singoli (anche alunni che fanno parte di un plesso o di una classe), sia la più adatta per rispondere ad un'idea di scuola che non escluda ma che accompagni i giovani nel loro percorso formativo.

Da ultimo, vi è la questione della ricerca. Il finanziamento anche in questo caso è stato recuperato per una cifra irrisoria, a fronte di una legge finanziaria che, nonostante le promesse, nonostante il piano triennale della ricerca, di fatto non mette risorse in questo nevralgico settore. Ma vi è una questione che non riguarda solo le risorse — l'ho detto prima — ma anche i modi, ed è anche su tale questione che noi siamo in radicale dissenso rispetto alle operazioni del Governo. Perché? Che cosa pensa questo Governo della questione

della ricerca? Intanto pensa — e questo si evince anche molto chiaramente dal piano triennale — che la fonte privilegiata per finanziare la ricerca sia quella del finanziamento diretto alle imprese, a prescindere dalla loro capacità di fare davvero innovazione, sperimentazione e ricerca. Il piano sulla ricerca individua il 58 per cento dell'ammontare complessivo da destinare alla ricerca come trasferimento diretto alle imprese. C'è poi una sproporzione altrettanto grande, rispetto alle soluzioni adottate, tra fondi destinati alla ricerca di base e fondi destinati alla ricerca applicata o alle applicazioni tecnologiche, cioè quelle legate ad un principio di immediata remuneratività, di corto respiro. Quindi, c'è proprio il meccanismo della Tremonti-*bis* in relazione a questo sistema; è il trasferimento diretto che fa fronte alla ricerca di base. La ricerca di base, invece, è sostanzialmente ricerca a finanziamento pubblico e a controllo e gestione pubblica. Anche nel caso in cui si debba fare intervenire — e si deve fare intervenire — capitale privato nel settore della ricerca, questo capitale privato va organizzato all'interno di un sistema di governo che resta di primaria e fondamentale utilità pubblica. Il vostro meccanismo invece sembra attivare procedimenti poco virtuosi per cui si mettono le mani davanti agli occhi, non si chiede a cosa servano questi trasferimenti di risorse e di denari pubblici alle imprese private, indipendentemente dai piani, dalle strategie, dai processi attivati.

In questo quadro, noi abbiamo presentato una serie di emendamenti che ripristinano invece il sistema del credito di imposta al posto del trasferimento diretto; pensiamo infatti che il credito di imposta riconosciuto alle aziende, alle imprese che in qualche modo destinano risorse per l'innovazione e per la sperimentazione, sulla base di una serie di parametri che indichiamo, sia una buona pratica che, pur aprendo al privato, consente di mantenere l'unitarietà ed il carattere fondamentale del sistema della ricerca pubblica nel nostro paese.

In conclusione, se è vero che ritroviamo alcuni elementi positivi all'interno di questo decreto-legge, come attivazione di risorse per l'università, per la scuola, per la ricerca e l'avvio di un miniprocesso di riforma per quello che riguarda la legge n. 508 del 1999, è altresì vero che per il carattere asistemático di questo provvedimento, per le contraddizioni che lo stesso articolo 6 evidenzia — come hanno sottolineato molti colleghi prima di me —, per la filosofia e per la concezione della formazione, dell'istruzione superiore ed inferiore, così come del sistema universitario, sottese a questo provvedimento, noi esprimeremo un voto contrario. Relativamente ai singoli articoli, sottolineeremo, con emendamenti e con dichiarazioni di voto, quali sono i punti che condividiamo, senza comunque condividere la filosofia d'insieme del provvedimento (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 3312)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Santulli

PAOLO SANTULLI, *Relatore*. Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

STEFANO CALDORO, *Sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca*. Signor Presidente, la mia non sarà una vera e propria replica; mi sono riservato di intervenire in questa sede nello spirito di confronto che ha contraddistinto questo provvedimento. In particolare intendo accordare un formale riconoscimento per l'impegno di tutti i componenti la Commissione di merito e per il contributo di tutti i gruppi; un contributo,

evidentemente, a più voci, anche critico, che è servito, credo, per affrontare temi rilevanti non in questo provvedimento in particolare ma che vengono in esame quando si affrontano i temi della scuola, dell'università e della ricerca in generale.

Il relatore Santulli ha evidenziato come il decreto-legge al nostro esame preveda interventi indifferibili e, per alcuni aspetti, indispensabili anche con riferimento ad alcune disposizioni finanziarie. Relativamente ai temi della scuola (la riconversione professionale dei docenti in soprannumero e i meccanismi di formazione delle classi), anche con riferimento alle osservazioni svolte dall'onorevole Grignaffini, vorrei ricordare che in Commissione si è svolto un confronto, in particolare con il sottosegretario Aprea, volto a definire modalità e garanzie per l'attuazione di questi provvedimenti ed anche per quanto riguarda i requisiti formali delle nomine in ruolo dei docenti assunti prima del 1995 e dei compensi per gli esami di maturità.

Il provvedimento al nostro esame ha carattere di omogeneità ed affronta una materia di competenza del nostro ministero. Le critiche relative alla frammentarietà, se devono essere raccolte, credo debbano tener conto della necessità di intervenire su tante materie diverse, tenendo presente — è stato osservato anche nel corso del dibattito — come si differenzino i vari livelli di intervento. Ma, anche in questo caso, ci siamo limitati esclusivamente alle materie indifferibili.

Rispondo ad alcune osservazioni sollevate oggi in aula riguardo alle università (su cui, peraltro, ci siamo già confrontati tra Governo, maggioranza e singoli gruppi della minoranza): è vero, siamo intervenuti con questo provvedimento per attribuire alle università fondi finalizzati a sanare le loro situazioni debitorie derivanti dalla corresponsione di classi e scatti stipendiali. Le università avevano contratto debiti prevalentemente col sistema bancario per adempiere ad atti dovuti. Siamo intervenuti sanando situazioni debitorie che ci trasciniamo dal 1995. Gli importi previsti sono importi che vanno a copertura; il provvedimento al nostro esame ed anche

la legge finanziaria prevedono un'azione specifica di copertura di risorse e sarà la legge finanziaria stessa a dover prevedere, eventualmente, risorse aggiuntive per coprire i prossimi anni, mentre l'intervento tramite il decreto-legge è finalizzato soltanto alla sanatoria di situazioni debitorie pregresse.

Anche in materia di diritto allo studio siamo intervenuti per salvaguardare un diritto acquisito dai beneficiari, appunto, di tale diritto, con riferimento, in particolare, alle università non statali legalmente riconosciute, così come previsto in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 aprile 2001. Riteniamo, infatti, che il diritto allo studio, al di là di dove si svolgano la propria funzione professionale e la propria attività di studio, non debba costituire elemento di discriminazione. Ciò vale per quanto riguarda le università in generale, essendo questa una misura rivolta direttamente allo studente.

In merito alle questioni legate alla ricerca — per ultimo affrontate dall'onorevole Grignaffini — siamo intervenuti, in particolare, per rendere più efficace l'utilizzo delle risorse già disponibili conferite con l'articolo 108 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000. Tale articolo suddivideva le risorse destinate alla ricerca tra il Ministero dell'industria e, appunto, il Ministero della ricerca. Siamo intervenuti ritenendo opportuno utilizzare queste risorse — così come già ne utilizziamo altre — attraverso i meccanismi previsti dal decreto legislativo n. 297 che istituisce, appunto, una data metodologia di spesa.

Per quanto riguarda i problemi più generali che sono stati accennati nel corso degli interventi, questi saranno materia di confronto politico anche in sede di discussione della legge finanziaria. In particolare, mi sento di dire che i riferimenti percentuali circa le ipotesi di crescita delle risorse destinate alla ricerca sono costituiti dai parametri dell'Unione europea in materia, sia per quanto riguarda la parte della spesa che viene da investimenti privati sia per quella derivante da trasferimenti pubblici. In particolare, per quanto riguarda la ricerca di base (mi limito solo

ad alcune considerazioni sollecitate dall'intervento dell'onorevole Grignaffini) vi è per la prima volta l'impegno del Governo a stanziare in finanziaria — a favore di uno specifico fondo, il FIRB — risorse in consolidato per più di 100 milioni di euro per i prossimi tre anni. Anche il Governo ritiene che questo sia uno sforzo minimo, rendendosi altresì conto che non è certo questo ciò che si aspetta la comunità scientifica. Nello stesso tempo non è quello che il Governo avrebbe voluto fare per la ricerca. Mi auguro perciò che la discussione che si svolgerà circa l'utilizzo delle risorse disponibili e, soprattutto, quella che ci vedrà impegnati per l'approvazione finale della legge finanziaria ci daranno la possibilità di un confrontarci nel merito, portando anche all'allocatione di nuove risorse per la ricerca.

Per quanto riguarda l'alta formazione artistica e musicale, su questo argomento il Governo — l'ho già detto in Commissione e lo ripeto oggi in aula — non ha ricercato, in particolare sulla validità e sul valore da dare ai titoli, nonché sulla spendibilità degli stessi da parte degli studenti, il consenso o, comunque, un facile consenso. È materia indifferibile: siamo intervenuti solo su questo aspetto e non su altri che — pure importanti ed urgenti — attendono risposte. Abbiamo però ritenuto di non inserire, in un decreto-legge, argomenti che potrebbero essere meglio e più compiutamente sviluppati in disegni di legge organici o, comunque, in quelle altre forme che si riterranno opportune nel corso del confronto parlamentare. In particolare, siamo intervenuti eliminando le situazioni penalizzanti per i possessori dei vecchi titoli, stabilendo una equiparazione, quindi non un'equipollenza, della validità del titolo, in particolare per quanto riguarda l'accesso alle professioni o ai concorsi. Abbiamo inoltre stabilito la spendibilità del titolo attraverso il riconoscimento dei crediti formativi. Questo è lo stesso percorso che il Parlamento e la Commissione hanno seguito in altre occasioni.

È una questione che chiaramente dovremo affrontare insieme alle altre, così

come è stato anche sollecitato nel corso del dibattito dagli onorevoli Lolli e Pistone. Per ora ci siamo limitati solo alle questioni riguardanti gli studenti. Il primo è un motivo semplice ed evidente: l'inizio dell'anno accademico. La legge n. 508 del 1999 pone un problema di ridefinizione dei nuovi ordinamenti didattici. Non essendo previste nella legge n. 508 né una copertura (e, quindi, risorse) né, allo stesso tempo, norme transitorie che ci permettessero di risolvere tali questioni in sede di applicazione della legge, siamo dovuti intervenire con un provvedimento specifico.

È chiaro che gli studenti si confrontano con un mercato europeo in cui il loro titolo non viene riconosciuto, mentre lo stesso viene riconosciuto a tanti studenti che in Europa compiono, più o meno, il loro percorso formativo. Pertanto, siamo intervenuti per dare loro la possibilità di essere posti sullo stesso piano di tutti gli studenti europei che seguono la loro formazione specifica.

Anche il Governo ritiene di dover difendere la specificità dell'alta formazione artistica e musicale e, quindi, anche del titolo che deriverà dai nuovi ordinamenti. Infatti, anche l'alta formazione artistica e musicale con i regolamenti didattici dovrà strutturare nuovi ordinamenti. Chiaramente, dobbiamo fare ciò tenendo presente il quadro generale. Al riguardo, sono perfettamente d'accordo sul fatto che non sia pensabile poter lavorare su due piani. Tutto il comparto dell'alta formazione, sia quella dell'università sia quella dell'alta formazione artistica e musicale, deve vivere di un equilibrio proprio e di sistema. Anche la spendibilità del titolo e, quindi, il sistema del valore dei crediti formativi devono essere reciproci. Ciò dovrà essere stabilito nell'ambito dell'autonomia, per la parte che compete all'autonomia, e delle forme già previste nella legge n. 508 del 1999, attraverso convenzioni o singoli e specifici riconoscimenti.

Nello stesso tempo, comunque, il Parlamento o anche il ministero possono intervenire con atti adeguati e con azioni di regolamentazione. Tuttavia, non era possibile inserirli in un decreto-legge, così

come non era possibile intervenire con un decreto-legge (non so fino a che punto sia consentito farlo attraverso un provvedimento legislativo) in materia di adeguamento dello stato giuridico o dei sistemi di reclutamento o su tutto ciò che concerne il dibattito che si svolge sull'alta formazione artistica e musicale, in particolare, sui temi legati al personale docente. Questa, comunque, è una questione aperta, che riveste alcune competenze da contratto, che possono essere viste nell'ambito della discussione che si terrà all'ARAN, in particolare, in materia di contrattazione sindacale.

Per ora, come sapete, il ministero ha varato una direttiva legata al contratto del personale, docente e non docente, dell'alta formazione artistica e musicale, compiendo lo sforzo di prevedere una definizione più specifica del comparto dell'alta formazione artistica e musicale nell'ambito di quello più globale e generale della scuola. È, però, un percorso che ha i suoi tempi e che in questa fase iniziale dobbiamo necessariamente accompagnare.

Un ultimo accenno è legato ad una serie di misure, che non sono state ricordate, ma che credo siano importanti, riguardanti il diritto allo studio. In particolare, mi riferisco a quella che prevede uno stimolo delle università volto a favorire le attività di servizio per gli studenti svolte da associazioni o cooperative studentesche o dai colleghi universitari legalmente riconosciuti con particolare riguardo alle attività di orientamento e tutorato. Anche in questo caso si tratta di una misura molto sentita dagli studenti.

L'ultima questione riguarda l'ultimo articolo del decreto-legge, recante la proroga da 30 a 36 mesi per l'adeguamento degli ordinamenti didattici dei corsi di studio delle università. Si tratta di un emendamento presentato al Senato e che il Governo ha accettato.

Questo riguarda chiaramente la parte del sistema universitario e gli atenei che non si sono ancora uniformati al nuovo ordinamento e non tocca minimamente

chi ha già compiuto la scelta di accettare i nuovi ordinamenti né rallenta il processo di riforma.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, concludo sottolineando ancora una volta l'impegno che vi è stato nel dibattito sia in Commissione, sia in aula. In particolare, vorrei ricordare il formale riconoscimento della Presidenza del Senato, al momento della conclusione del dibattito sul provvedimento in esame, per il modo in cui si erano svolti i lavori e per il tono costruttivo del dibattito in sede di confronto parlamentare. Sono convinto che tale riconoscimento vi sarà anche alla Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione della proposta di legge costituzionale: Boato ed altri: Modifica all'articolo 79 della Costituzione in materia di amnistia e indulto (2750) e dell'abbinata proposta di legge costituzionale: Cento (456) (ore 17).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione, in prima deliberazione, della proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Boato ed altri: Modifica all'articolo 79 della Costituzione in materia di amnistia e indulto, e dell'abbinata proposta di legge costituzionale d'iniziativa del deputato Cento.

La ripartizione dei tempi è pubblicata in calce al vigente calendario dei lavori (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 2750)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Boato.

MARCO BOATO, *Relatore*. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, signor presidente della I Commissione, onorevoli colleghi, per quanto riguarda l'illustrazione dettagliata di tutto ciò che è opportuno riferire al Parlamento, in merito alla proposta di legge costituzionale oggi al nostro esame in prima lettura, rinvio al testo scritto della mia relazione. Cercherò, quindi, di contenere la mia relazione orale, considerando quella scritta parte integrante di quest'ultima, in modo più sintetico.

Credo di essere, non solo personalmente, ma anche insieme ai colleghi presenti in quest'aula, ancora sotto l'eco, l'emozione e la commozione del discorso che il Papa Giovanni Paolo II ha pronunciato in quest'aula di fronte ai deputati, ai senatori ed al Presidente della Repubblica pochissimi giorni fa, giovedì 14 novembre. Mi riferisco, in particolare, a quell'accorato appello affinché, fatta salva la sicurezza dei cittadini, vi sia da parte del Parlamento la volontà di effettuare un atto di clemenza con una riduzione di pena tesa ad alleviare la drammatica situazione delle carceri. Personalmente e laicamente condivido tale appello. Dico laicamente perché l'importanza assolutamente priva di precedenti nella nostra storia di un discorso del Papa al Parlamento è evidente a ciascuno, ma è altrettanto evidente a ciascuno che il Parlamento, secondo lo spirito di laicità dello Stato di diritto, debba assumere autonomamente le proprie determinazioni.

Vorrei a tale riguardo ricordare che la proposta di legge oggi in esame, firmata da deputati appartenenti alla quasi totalità dei gruppi presenti in questo Parlamento, era stata presentata il 15 maggio del 2002, quando neppure si immaginava una visita del Papa al Parlamento. L'esame in sede referente — come il presidente Bruno ricorda — da parte della Commissione affari costituzionali venne iniziato in estate, prima della pausa estiva, il 23 luglio 2002. Con ciò intendo affermare con forza

che l'iniziativa che abbiamo assunto trova per alcuni aspetti una convergenza con quanto avvenuto solennemente giovedì scorso in quest'aula, ma ha una sua origine autonoma in una riflessione politico-costituzionale fatta da me e da molti deputati che l'hanno condivisa e sulla quale la I Commissione ha lavorato in numerose sedute nei mesi scorsi.

L'obiettivo di questa proposta di legge di revisione costituzionale è molto semplice, ma anche molto rilevante.

Si propone di modificare soltanto il comma 1 dell'articolo 79 della Costituzione, introducendo un nuovo comma 1, che reciti: «L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera».

Come tutti sanno, fino al marzo 1992 nella nostra Costituzione vigeva un articolo 79 (approvato dall'Assemblea costituente dopo amplissimi dibattiti sia in sottocommissione sia in Assemblea), che prevedeva che la legge di delegazione al Presidente della Repubblica in materia di amnistia e di indulto fosse una legge approvata a maggioranza semplice da parte del Parlamento (come qualunque altra legge). Come tutti ricordano, nella fase finale della X legislatura, sotto l'impulso e l'emozione del dibattito che si verificò allora in riferimento al moltiplicarsi eccessivo dei provvedimenti di amnistia e di indulto nel corso dei decenni (si arrivò complessivamente a 20 provvedimenti di amnistia e di indulto, anche se l'ultimo riguardava esclusivamente i reati tributari), nonché a fronte delle attese e delle critiche dell'opinione pubblica rispetto all'eccessivo ricorso a questi istituti, venne introdotta, con una logica che allora non condivisi — fui uno dei pochi, mentre oggi su questa riflessione critica convergono anche molti altri —, una modifica costituzionale, probabilmente opportuna, ma di tipo per così dire «emergenziale», al punto che alla fine di un complesso iter parlamentare (vi furono infatti più di quattro letture, con varie modifiche che fecero la navetta tra Camera e Senato) si arrivò a introdurre nella Costituzione un

quorum per l'approvazione delle leggi di amnistia e di indulto quale non è presente in nessun altro articolo della Costituzione: la maggioranza dei due terzi dei componenti delle Camere sia nel voto finale, sia nella votazione di ciascun articolo della proposta di legge.

Credo che sia ormai sotto gli occhi di tutti, e che non sia quindi oggetto di polemica ma soltanto oggetto di registrazione storica, il fatto che l'introduzione per così dire « emergenziale » di questo tipo di quorum così elevato da non avere riscontro in nessun altro articolo della Costituzione abbia prodotto non l'obiettivo auspicabile e auspicato di una deflazione dei provvedimenti — che obiettivamente erano stati troppo frequenti nella fase precedente della storia repubblicana — bensì di fatto (non di diritto) la cancellazione dal nostro ordinamento giuridico degli istituti dell'amnistia e dell'indulto. Dal marzo del 1992 ad oggi (siamo alla fine del 2002) mai più nessuna legge di amnistia e/o di indulto è stata approvata dal Parlamento. È come se — forse senza volerlo intenzionalmente (le logiche emergenziali a volte hanno una sorta di eterogeneità dei fini) — di fatto si fosse soppresso questo istituto dal nostro testo costituzionale, perché — ripeto — nell'arco ormai di quasi 11 anni a questo istituto il Parlamento non è stato più in grado di far ricorso, pur essendo state presentate nelle passate legislature, in particolare nella precedente (la XIII), numerose proposte di legge sia alla Camera sia al Senato, in materia di amnistia e di indulto da parte di esponenti sia dell'allora maggioranza di centrosinistra, sia dell'allora opposizione di centrodestra. Ebbene nessuna di quelle proposte di legge, neppure in occasione del Giubileo — quando per quattro volte lo stesso Pontefice fece appello ai Parlamenti, perché provvedessero in questa materia —, riuscì ad ottenere, neppure ipoteticamente, la maggioranza dei due terzi, prevista dal vigente articolo 79 della Costituzione.

L'attenzione a tale problematica non è emersa soltanto dallo scorso luglio, quando abbiamo cominciato a discuterne nella I Commissione, qui alla Camera.

L'attenzione a tale problematica, vale a dire alla necessità di ritrovare un punto di equilibrio in questa materia, nell'ambito della seconda parte della Costituzione, emerse già — e non a caso — nel corso dell'ampissimo dibattito — affrontato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, la cosiddetta bicamerale, nel corso del 1997 — che riguardò tutta la seconda parte della Costituzione.

Sia nella prima fase dei lavori della Commissione bicamerale (quella che si concluse nel giugno del 1997) sia nella seconda fase (quella che si concluse nel novembre del 1997) la Commissione discusse di questa materia e deliberò nella prima fase e confermò nella seconda la riduzione del quorum dei due terzi ad un quorum egualmente molto elevato, ma più equilibrato, vale a dire quello della maggioranza assoluta dei componenti delle Camere.

Nel corso del dibattito, furono posti in votazione due identici emendamenti — uno sottoscritto dall'allora capogruppo dei Democratici di sinistra, onorevole Mussi, e uno da chi vi parla — che vennero approvati dall'intera Commissione, eccezion fatta per i rappresentanti della Lega nord. Quindi, da Alleanza nazionale fino a Rifondazione comunista, tutti i gruppi rappresentati nella bicamerale espressero un voto favorevole su tali proposte emendative. I due emendamenti furono approvati e il testo così riformulato costituì il primo comma del nuovo articolo 110 della Costituzione che, a seguito di coordinamento finale, poi entrò a far parte dell'articolo 101 della seconda parte della Costituzione, nel testo proposto dalla Commissione bicamerale.

Come sappiamo, i lavori della bicamerale vennero poi interrotti, in quest'aula, il 2 giugno del 1998 e quindi quella deliberazione quasi unanime della Commissione non ebbe seguito.

Da questo punto di vista, credo sia interessante — l'ho ripercorso più puntualmente nella relazione introduttiva al provvedimento e lo cito qui in modo sintetico — ricordare il dibattito che si svolse, nel 1946-1947, nell'Assemblea costituente: un

dibattito che riguardò la Commissione dei settantacinque, le sottocommissioni e, ampiamente, l'Assemblea.

Una prima parte di quel dibattito riguardò l'opportunità o meno di introdurre anche nella Costituzione repubblicana un istituto vigente nel regime monarchico. Sebbene il relatore, Giovanni Leone, si dichiarasse nettamente contrario a tale previsione, prevalse l'opinione opposta sostenuta, tra gli altri, dall'onorevole Togliatti, il quale sostenne che l'amnistia non è attributo della regalità (come aveva affermato l'onorevole Leone, aggiungendo che per questo motivo non poteva essere trasferito alla Repubblica), ma della sovranità: togliere alla Repubblica in quel momento tale attributo sarebbe stato politicamente un errore.

Una seconda parte del dibattito, svoltosi nell'Assemblea costituente — di cui fu protagonista lo stesso Leone, che superò la sua precedente opposizione — riguardò il fatto se questa materia attenesse a quelle connesse con il potere giudiziario o, invece, alle responsabilità del potere politico. Anche in questo dibattito si confrontarono diverse posizioni e la conclusione, nella Costituente, fu nel senso che non si trattasse di materie attinenti al potere giudiziario, ma di materie inerenti l'esercizio del potere politico.

Cito uno per tutti, perché è un costituente famoso: l'onorevole Tosato affermò che — apro le virgolette — « la concessione dell'amnistia, della grazia e dell'indulto è sempre espressione di un potere politico superiore a tutti gli altri poteri, sia quello esecutivo, sia quello legislativo, sia quello giudiziario ».

L'attualità di questo dibattito, ancora oggi, è evidente a tutti e dobbiamo ringraziare il servizio studi della Camera che, nel pregevole dossier, ancora una volta ha messo a disposizione di tutti i deputati l'amplessimo materiale documentale riguardante il dibattito nell'Assemblea costituente.

Per questo, credo sia importante, a distanza di quasi undici anni dalla novella costituzionale del 1992, capire l'opportunità di superare quella che ho definito una

sorta di logica emergenziale e di arrivare ad un punto di equilibrio tra la norma previgente, votata dall'Assemblea costituente e che prevedeva una maggioranza semplice, e, invece, una norma che preveda una maggioranza qualificata, ma inferiore ai due terzi dei componenti. Come ho già accennato prima, vorrei attirare l'attenzione dei colleghi sul fatto che in nessun'altra parte della Costituzione, in nessun altro articolo, è previsto un quorum così elevato, quale quello introdotto nel 1992 all'articolo 79.

In questo momento stiamo discutendo una proposta di revisione costituzionale. Ebbene, per approvare questa proposta di revisione costituzionale, la Costituzione, all'articolo 138, prevede in prima lettura la maggioranza semplice e in seconda lettura, a distanza di tre mesi, la maggioranza assoluta dei componenti. La maggioranza dei due terzi è soltanto l'ipotesi che permette di evitare un eventuale referendum. Ma, come è successo recentemente per la disposizione transitoria che riguardava il divieto di rientro in Italia dei discendenti maschi della casa Savoia, laddove non si raggiunga la maggioranza dei due terzi dei componenti, la norma attende tre mesi per l'entrata in vigore: come sappiamo, il 10 novembre è entrata in vigore tale revisione costituzionale, che non aveva ottenuto la maggioranza dei due terzi dei componenti nell'approvazione in seconda lettura.

Con l'attuale articolo 79, se una proposta di legge di amnistia e/o di indulto venisse discussa dal Parlamento e trovasse una maggioranza amplissima, ma avesse un solo deputato o — non « e », ma « o » — un solo senatore in meno rispetto alla maggioranza dei due terzi nell'approvazione dei singoli articoli o nel voto finale, sarebbe considerata bocciata dal Parlamento. Ciò fa capire quale sia il paradosso: un Parlamento, che approvasse una legge di amnistia e di indulto a maggioranza dei due terzi, meno uno, dei componenti alla Camera o al Senato, vedrebbe bocciata tale proposta di legge e, quindi, vanificata la volontà di un'amplessima

maggioranza dello stesso Parlamento. Credo si tratti di un'anomalia. E credo sia arrivato il momento di superarla.

Non è questo il tema del dibattito odierno, pertanto lo accenno soltanto: sappiamo che è aperto anche un dibattito a livello di legislazione ordinaria, vigente l'articolo 79, sulle eventuali misure di amnistia, di indulto o di sospensione condizionale della pena. Queste materie sono all'attenzione non della Commissione affari costituzionali, ma della Commissione giustizia della Camera. Io stesso ed altri colleghi, sia della maggioranza sia dell'opposizione, abbiamo presentato e sottoscritto numerose proposte di legge. Si tratta di una materia che è opportuno che continui, anzi, che cominci a discutere per prima la Commissione giustizia. Mi auguro che, poi, arriverà a discuterla anche l'Assemblea.

Sarebbe francamente singolare, per esempio, che nell'ambito della Commissione giustizia si trovasse un'amplissima convergenza e che una piccola minoranza del Parlamento, vigente l'attuale articolo 79, fosse in grado di condizionare in negativo la volontà della larga maggioranza, se ci fosse questa volontà. Un secondo aspetto è altrettanto singolare o sarebbe singolare, a mio parere. E lo dico sommamente, avendo sottoscritto una di queste proposte di legge, la cosiddetta Pisapia-Buemi. Ho presentato due proposte di legge in materia di amnistia e di indulto. Ho sottoscritto la proposta di legge Finocchiaro. Ho sottoscritto la proposta di legge Siniscalchi. Ho sottoscritto anche la proposta di legge Pisapia-Buemi.

Sono diverse ipotesi e sarà giusto che il Parlamento le esamini serenamente e pacatamente. Tuttavia, appare a mio avviso singolare che alcuni di coloro che sono contrari alla diminuzione del quorum dell'attuale articolo 79, siano poi favorevoli — addirittura l'abbiano sottoscritta — ad una di queste proposte di legge che ha come obiettivo, dichiarato e scritto in relazione, di aggirare il quorum elevatissimo dell'articolo 79.

Quindi, da una parte si dice che non bisogna abbassare il quorum dei due terzi

— secondo alcuni colleghi, legittimamente —, dall'altra parte, però, si sottoscrivono proposte di legge, cosiddette proposte di « indultino » — non a caso si usa questa espressione atecnica — che, attraverso la sospensione dell'esecuzione della pena — che condivido — avrebbero però effetti analoghi all'indulto, aggirando il quorum elevato. Quindi, l'approvazione avverrebbe non a maggioranza assoluta dei componenti (come prevede questa proposta se arriverà ad essere riforma costituzionale) ma a maggioranza semplice.

Per questo motivo, signor Presidente, onorevoli colleghi, mi auguro che ci sia, oggi in sede di discussione sulle linee generali ma anche quando poi affronteremo l'esame dell'articolato, un dibattito sereno ed aperto che superi ogni forma di ipocrisia istituzionale e costituzionale in questa materia.

Ritengo sia auspicabile un'ampia convergenza per non avallare qualunque potere di interdizione che si potrebbe realizzare rispetto alla volontà della maggioranza del Parlamento in materia di amnistia e di indulto qualora permanesse l'attuale articolo 79.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. La proposta di legge costituzionale Boato ed altri, sottoposta oggi all'esame dell'Assemblea nel testo base, interviene solo sul primo comma dell'articolo 79 e, riprendendo il testo del progetto presentato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali nella scorsa legislatura, prevede una diversa maggioranza — peraltro sempre qualificata —, cioè la maggioranza assoluta dei componenti, per l'approvazione delle leggi di amnistia e di indulto.

Sono note le ragioni che portarono all'approvazione della modifica dell'articolo 79 della Costituzione con la legge costituzionale n.1 del 1992. Tali ragioni sono sintetizzabili nell'esigenza di limitare il frequente ricorso a provvedimenti di amnistia e indulto, anche in corrispon-

denza dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale e dell'ingresso nel nostro ordinamento dei riti alternativi, il cui ruolo sarebbe stato notevolmente depotenziato nel caso in cui vi fosse stata una diffusa aspettativa di ricorso a provvedimenti estintivi del reato o della pena.

L'efficacia della riforma costituzionale rispetto all'esigenza richiamata, trova conferma in Italia a fronte di circa 20 provvedimenti di amnistia e indulto, dal 1948 al 1992.

Successivamente alla revisione dell'articolo 79 della Costituzione, così come ampiamente illustrato dalla relazione dell'onorevole Boato, non sono state approvate leggi di amnistia o indulto.

Nell'esaminare la proposta di legge costituzionale, occorre effettuare una valutazione più complessiva di politica istituzionale e criminale. Da un lato, l'attuale disciplina costituzionale ha reso di fatto impraticabile la strada delle leggi di amnistia e indulto, dall'altro, non sembra neppure condivisibile un ritorno all'antico, revocando, nella sostanza, la decisione assunta un decennio fa, come se fossero venute meno le ragioni che allora portarono alla modifica costituzionale.

Il Governo ritiene dunque che debba essere attentamente considerato se siano venute meno le condizioni in base alle quali nel 1992 fu deciso di rendere molto più rigoroso — e in fin dei conti difficile — il ricorso all'istituto dell'amnistia e dell'indulto.

È da chiedersi, inoltre, se non sia piuttosto preferibile verificare, di volta in volta, se e quando sarà possibile raggiungere un vasto accordo tale da pervenire alla concessione dell'amnistia o dell'indulto.

Comunque, il Governo si rimette alla valutazione e alle decisioni che saranno adottate dall'Assemblea nel prosieguo della discussione.

**PRESIDENTE.** È iscritta a parlare l'onorevole Mascia. Ne ha facoltà.

**GRAZIELLA MASCIA.** Signor Presidente, la decisione di apporre la mia firma

alla proposta di legge di cui parliamo, tesa ad abbassare il quorum previsto dall'articolo 79 della Costituzione per legiferare in materia di amnistia e di indulto, non è una decisione personale, ma una scelta di tutto il gruppo di Rifondazione comunista, maturata dopo una riflessione dal punto di vista democratico e costituzionale.

In primo luogo, mi riferisco all'obiezione che contesta l'opportunità di portare il quorum alla maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto per una materia così delicata che incide sulla libertà personale. È una obiezione che, naturalmente, ha un suo fondamento in un sistema elettorale maggioritario ma che, a nostro avviso, può essere superata. Innanzitutto, può e deve essere superata perché un quorum così alto non è riscontrabile in nessun'altra previsione costituzionale, come è già stato ricordato dal relatore. Si può cambiare la Costituzione con il 51 per cento, non si può fare una legge di amnistia e di indulto.

Il relatore, collega Boato, ha efficacemente sottolineato la storia di questo articolo 79, e come questo quorum dei due terzi sia il frutto di una stagione molto particolare e come, sulla base dell'esperienza concreta, che ha reso, di fatto, impossibile varare provvedimenti di indulto e di amnistia, già il Parlamento avesse tentato di tornare indietro con proposte che venivano anche da colleghi del gruppo dei Democratici di sinistra. D'altra parte — si sa — una materia così delicata come un provvedimento di amnistia e di indulto incontra per sua natura contrarietà e consensi, attraversando trasversalmente le forze politiche dell'intero arco costituzionale e, a maggior ragione, chiama in causa una grande responsabilità politica del Parlamento. Su questa responsabilità vogliamo investire e lo facciamo avendo ben presente anche il supremo principio di uguaglianza a cui si è richiamata la Corte per sottolineare il suo carattere eccezionale e per condurre a considerare i reati precedentemente commessi in quanto legati a un momento storico ormai superato. Proprio in questo senso si è persa un'occasione in questo

Parlamento, anzi se ne è persa più di una. Certo il mio pensiero va, innanzitutto, al sovraffollamento carcerario per cui periodicamente ci indigniamo senza mai fare un passo in avanti (e su cui tornerò). Penso anche ad una specifica fase storica tornata alla ribalta con l'estradizione di Paolo Persichetti: una fase storica definitivamente chiusa — quella dei cosiddetti « anni di piombo » — che neanche le dichiarazioni o le confessioni di qualche detenuto può riattualizzare. Il fenomeno terroristico di oggi — lo sappiamo tutti — ha tutt'altre caratteristiche e, soprattutto, un contesto assolutamente incomparabile. Tentare di stabilire connessioni politiche, come si sta tentando, è una forzatura che considero irresponsabile. Sarebbe stata e sarebbe, invece, una grande scelta democratica, una vera vittoria dello Stato, chiudere quella fase anche giuridicamente con un provvedimento di indulto che cancellasse dalle condanne di quegli anni quegli eccessi di pena frutto delle leggi emergenziali di allora.

Le esperienze di questi anni nel loro insieme ci dovrebbero dire quanto sia sbagliato, sempre, far ricorso a leggi emergenziali sia per quanto riguarda la dimensione ed il carattere delle pene sia relativamente alla detenzione e all'applicazione dell'ordinamento penitenziario. Su alcuni di questi aspetti torneremo in occasione della discussione sulla legge relativa all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, ma già in questi giorni, in occasione dei venti, incredibili arresti di esponenti del movimento cosiddetto *no global*, sono invece tornate alla ribalta le questioni che hanno a che fare con alcuni articoli del codice di procedura penale, come quelli che chiamano in causa i reati di cospirazione politica o di associazione sovversiva; si tratta di ipotesi di reati di opinione che andrebbero cancellate, essendo drammaticamente sbagliate in sé e assolutamente anacronistiche.

Per quanto ci riguarda, avere il coraggio oggi di affrontare la questione dell'amnistia e dell'indulto e quindi porsi anche il problema del quorum parlamentare necessario per, eventualmente, approvare un

provvedimento, significa affrontare politicamente e culturalmente questioni che chiamano in causa aspetti sociali, fenomeni storici e, soprattutto, riproporre concetti fondamentali che stanno alla base del diritto e della pena. Le campagne degli ultimi anni sulla sicurezza in Italia, come in altri paesi del mondo, si sono tradotte, in realtà, in legislazioni ed in politiche che colpivano e colpiscono la devianza marginale, l'esclusione sociale. Una politica congiunturale e demagogica che, anziché dare conto del fatto che le nostre città sono tra le più sicure del mondo, che il numero degli omicidi, delle risse e delle violenze alle persone in rapporto alla popolazione è crollato rispetto a qualche decennio fa, che perfino i reati contro il patrimonio come i furti e gli scippi sono diminuiti, si è associata a chi nel mondo predicava la tolleranza zero: una tolleranza zero che, in realtà, cerca di nascondere nelle carceri gli esiti delle feroci politiche del mercato che arricchiscono i pochi ed escludono i molti, trasformando a tutti gli effetti le carceri in discariche umane. Così, anziché investire in politiche sociali, si investe in nuovi contenitori carcerari in cui rinchiodare gli esclusi dalla società e dal benessere.

Non è un caso se sempre più la popolazione carceraria è segnata strutturalmente da immigrati e tossicodipendenti, dove è visibile peraltro un abbassamento dell'età. Non si può tacere inoltre che, mentre si colpisce duramente la devianza marginale, si pretende di sottrarre al controllo di legalità i livelli alti dell'attività economica e finanziaria i cui esempi sono stati più volte richiamati in quest'aula.

La stretta autoritaria si è, negli ultimi anni, arricchita di ulteriori argomentazioni dopo l'11 settembre, laddove la lotta al terrorismo giustifica tutto, anche la cancellazione dei diritti umani fondamentali, come avviene nelle prigioni di Guantanamo. Noi non siamo certo in quella situazione, ma si ha paura di discutere dell'incompatibilità con la Costituzione dei regimi differenziati, come quelli previsti

dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, ed anzi si vorrebbe estenderli a scafisti e a terroristi.

Si approvano leggi sul terrorismo che, in realtà, colpiscono il conflitto sociale e si va ad un'estensione e moltiplicazione di reati come quello che, di fatto, si introduce nel nostro paese: il reato di immigrazione clandestina.

La logica autoritaria di questa fase si estende ai comportamenti e alle politiche proibizioniste che incidono sulla libertà delle persone nei diversi campi della propria vita, dalla sfera dei consumi a quella sessuale. Si arriva persino, come in Francia, ad abbassare l'età dei minori che possono essere puniti in carcere o a trattare le assenze scolastiche degli studenti come reato penale. Accenno anche ad altri paesi perché parliamo di un clima, di una fase che, a mio avviso, rappresenta un'altra faccia della globalizzazione capitalista.

Infatti, di pari passo, insieme agli investimenti sociali, si tagliano le risorse per le politiche alternative al carcere. Non voglio allargare troppo il discorso alle conseguenze di un simile stato di cose sul funzionamento della giustizia, sul piano della sua effettività ed efficienza, nonché della sua incidenza sui principi di legalità e di uguaglianza. Voglio però sottolineare questo quadro di riferimento per dire che, dal nostro punto di vista, la situazione carceraria va affrontata, aggredendo la filosofia che va ad aumentare, in maniera esponenziale, il sovraffollamento. Vorrei anche sottolineare il fatto che è necessario considerare il carcere come l'ultima *ratio*.

È dunque indispensabile mettere in atto tutte le politiche e gli investimenti per il lavoro esterno, per gli operatori sociali, per il reinserimento ed il recupero sociale del detenuto. Non è, quindi, solo attraverso provvedimenti di amnistia e di indulto che pensiamo di mettere mano alla drammatica situazione richiamata ancora una volta dal Pontefice.

Amnistia ed indulto devono certamente mantenere il carattere di eccezionalità ed accompagnarsi ad altri tipi di politiche. Tuttavia, oggi ve ne è la necessità e l'ur-

genza. Vi sono proposte di legge di amnistia condizionata e di indulto revocabile che motivano la loro efficacia sia in relazione all'esigenza di far funzionare la macchina della giustizia, sia rispetto alla necessità di rispondere comunque alle preoccupazioni sociali che questi provvedimenti sollecitano.

Importanti provvedimenti approvati in tema di giustizia e volti ad assicurare idonei tempi processuali rischiano di non produrre gli effetti desiderati a causa dell'imponente mole di arretrato. Ciò rischia di determinare una sorta di amnistia di fatto di fronte alla quale sono certamente preferibili provvedimenti adottati con maggiore trasparenza, offrendo contemporaneamente strumenti di deterrenza, al fine di evitare che i beneficiari di eventuali condoni possano commettere nuovi reati.

Sul tipo di provvedimenti eventualmente da adottare, avremo tempo per riflettere e vi è comunque la necessità di approfondire la questione. Oggi vi è l'urgenza di investire sulla responsabilità del Parlamento, dichiarando la volontà politica che è bene e tempo di parlare di amnistia e di indulto, anche modificando il quorum richiesto che ha di fatto impedito per dieci anni qualsiasi iniziativa.

La pacifica protesta che da settembre si manifesta nelle carceri chiede a tutti noi di non deludere ancora una volta un'aspettativa alta. Credo, e mi auguro, che in tempi brevissimi vi siano le condizioni per approvare la proposta di sospensione condizionale della pena che ha raccolto adesioni trasversali da parte di tutti i gruppi. Questo rappresenterebbe una risposta importante.

La modifica dell'articolo 79 della Costituzione ci offre invece la possibilità di confrontarci sul terreno più impegnativo, ovvero quello riguardante i rapporti fra cultura giuridica, legislazione e giurisdizione. È una cultura giuridica che ha perso la sua funzione di guida e di orientamento nei confronti della legislazione e della giurisdizione, essendo venuta meno l'autorevolezza scientifica, la capacità di impostazione sistematica e di soluzione

tecnica dei problemi, nonché la fermezza dei principi. Si tratta di una sfida a noi stessi, a questo Parlamento e alla sua capacità di affrontare una materia così delicata, in regime maggioritario, mettendo da parte arroganti velleità di schieramenti precostituiti, per misurarsi sulla realtà concreta e sulle esperienze che hanno segnato la storia del nostro paese, mantenendo fermi i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Saponara. Ne ha facoltà.

**MICHELE SAPONARA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho sottoscritto con convinzione la proposta di legge costituzionale che reca la prima firma del collega Boato, avente ad oggetto la modifica dell'articolo 79 della Costituzione in materia di amnistia ed indulto, che, secondo questa proposta, dovrebbero essere concessi non più con la maggioranza dei due terzi, bensì attraverso la maggioranza assoluta dei componenti della Camera. Mi auguro che la stessa venga sostenuta da Forza Italia e da altre componenti della maggioranza e che si superino le perplessità sino ad ora manifestate e di cui comprendo e apprezzo la motivazione; in ogni caso, la Casa delle libertà valuterà l'argomento in modo uniforme.

In verità, le perplessità hanno riguardato non soltanto il quorum richiesto per l'approvazione delle leggi, bensì addirittura la legittimità, o meglio, l'opportunità che si ricorra agli stessi istituti. L'onorevole Boato nel corso della sua relazione ha citato tutti gli atti parlamentari relativi all'esame degli istituti dell'amnistia e dell'indulto ed alle relative problematiche. Io vi accennerò brevemente solo per dimostrare e segnalare gli argomenti politici che prevalsero sulle perplessità esistenti in seno all'Assemblea costituente, che sono tuttora validi ed attuali e che ritengo debbano prevalere anche sulle perplessità di questi giorni.

Nel verbale relativo all'adunanza plenaria della Commissione per la Costituzione in sede di Assemblea costituente

tenuta il 29 gennaio 1947, si dice: l'onorevole Leone ritiene che l'amnistia non risponda più alla struttura attuale dello Stato, in quanto negli ultimi secoli è stata una prerogativa regia e per conservarla nel regime repubblicano bisognerebbe studiarne con rigore il fondamento. Pare indiscusso — segue — che essa possa avere come fondamento o che la coscienza sociale non reputi più un fatto come reato o altri motivi particolari, come il desiderio di pacificazione o il desiderio di allentare il peso di numerosi processi.

L'onorevole Leone aggiungeva infine che quando un fatto non è più considerato un reato dalla coscienza sociale si ricorre all'istituto dell'abrogazione. Egli concludeva quindi per l'inopportunità di mantenere l'istituto dell'amnistia: si convinse successivamente dell'opportunità di mantenere l'indulto.

Vi fu una risposta realistica, quasi banale, ma purtroppo di grande attualità da parte dell'onorevole Togliatti: l'onorevole Togliatti — dice il verbale — ritiene coerenti ed interessanti le considerazioni svolte dall'onorevole Leone, ma non apprezzabili politicamente. In Italia si è abituati a ricevere l'amnistia; quando si è in carcere, si attende l'amnistia (questa è la parte banale). E aggiunge: le argomentazioni teoriche dell'onorevole Leone potrebbero reggere in un sistema giuridico perfetto, nel quale la pena sia adeguata al reato ed abbia un determinato carattere educativo e non soltanto punitivo. Questo è ciò che l'onorevole Togliatti diceva nel 1947, 55 anni fa, e in materia di carceri e di inadeguatezza della pena siamo più o meno allo stesso punto. L'onorevole Leone condivise gli argomenti dell'onorevole Togliatti, ritenendo però che gli stessi riguardassero l'indulto e non l'amnistia, e così furono mantenuti entrambi gli istituti.

Tuttavia, i costituenti riaffermarono in modo esplicito il carattere del tutto eccezionale dell'amnistia, così da farla ritenere validamente consentita solo in circostanze eccezionali. Purtroppo, dal 1948 al 1991, si è largheggiato nel giudicare eccezionali determinate circostanze — che pure avevano una ragione, un fondamento — ed io