

le ho vissute quasi tutte, facendo l'avvocato: ogni tanto, arrivava l'amnistia. In questo modo, sono state promulgate venti leggi di amnistia e di indulto e, quindi, se ne è abusato; pur essendovi tutte le volte delle giustificazioni, agli occhi dell'opinione pubblica e degli operatori del diritto se ne è abusato.

Con la legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1, veniva modificato l'articolo 79, nel senso che i provvedimenti di clemenza non venivano più concessi dal Presidente della Repubblica su delega del Parlamento, ma direttamente dal Parlamento e non più con la maggioranza assoluta, bensì con la maggioranza qualificata dei due terzi. Per quali ragioni si ricorse a questa modifica? Prima di tutto perché si riteneva che vi fosse stato un abuso nel ricorso agli istituti di clemenza e, in secondo luogo, perché, essendo stato introdotto nel 1989 il nuovo codice di procedura penale, si intendeva evitare che gli imputati, anziché ricorrere ai riti alternativi introdotti dal nuovo codice (patteggiamento, giudizio abbreviato), rincorressero i frequenti provvedimenti di amnistia. Ed è vero: l'imputato che ha diritto di difendersi, quando sa che è probabile la concessione di una amnistia, cerca di prendere tempo (d'altra parte, è umano).

Così, dal 1991 o meglio dal 1990, non è stato promulgato alcun provvedimento di amnistia o di condono. Nel frattempo, ci sono stati fatti importanti: tangentopoli, con tutto quello che ha comportato (la divisione tra prima e seconda Repubblica, un ceto politico che è stato decapitato), l'introduzione del giudice unico, che ha comportato una rivoluzione nel processo (gli armadi delle cancellerie che si sono intasati, in attesa che il giudice unico andasse avanti) e l'affollamento delle carceri. A questo proposito, adesso siamo a quota 55 mila...

MARCO BOATO. Quasi 56 mila !

MICHELE SAPONARA. Ecco, quasi 56 mila... Mi pare che le carceri, attualmente, non potrebbero contenere più di 40 o 42 mila detenuti. Per comprendere le condi-

zioni di vita dei detenuti nelle carceri bisogna frequentarle ed io le ho frequentate, per la mia professione.

Vi sono carceri nuove, di recente costruzione; tuttavia, la maggior parte di esse è invivibile, specialmente oggi, con la popolazione extracomunitaria che solleva problemi legati alla lingua, al cibo addirittura, alle diverse culture. Alcune celle ospitano otto, dieci individui che oziano tutto il giorno, e l'ozio — si diceva e si dice tuttora — è il padre di tutti i vizi, in senso letterale. Siamo di fronte, dunque, a condizioni emergenziali.

Il ministro ha dichiarato che il problema delle carceri può essere risolto nel giro di trenta mesi. Ovviamente, dovrà essere risolto. L'indulto, infatti, non risolve, di per sé, il problema legato al sovraffollamento delle carceri, tuttavia aiuta a risolverlo.

In ogni caso, abbiamo il dovere di prestare attenzione a questa situazione, a questo spicchio di umanità che fa parte di noi. La società, onorevoli colleghi ed amici, rimuove il problema delle carceri e dei detenuti: si sostiene che quanti si trovano in carcere qualcosa lo hanno fatto. Ma quando ciò capita a qualcuno che mai avrebbe pensato potesse capitargli, il problema diventa evidente e tutti si affannano a parlarne, sia pure per poco tempo, quello necessario per risolvere il problema familiare. Noi siamo legislatori ed abbiamo il dovere di affrontare, di esaminare il problema.

Sono grato a Marco Boato per aver stimolato questo dibattito attraverso la presentazione della sua proposta di legge, affinché il problema riguardante le carceri, la pena e l'articolo 27 della Costituzione sia finalmente dibattuto pubblicamente. Al di là dell'esito che tale proposta di legge avrà (mi auguro positivo, sia in questi giorni sia in futuro), il provvedimento al nostro esame ha un merito: quello di aver consentito lo svolgimento di un dibattito sull'argomento. Tutti dovranno assumersi le proprie responsabilità in ordine alla soluzione del problema.

Forse questi problemi che costituivano l'emergenza e la circostanza eccezionale

che poteva giustificare il ricorso agli istituti di clemenza, non sono stati risolti a causa del quorum ritenuto troppo alto. Noi ci chiediamo: se un istituto è valido, se ha una storia, perché si deve renderlo inutilizzabile (è ciò che avviene con la maggioranza richiesta)? Eppure analoga maggioranza non è richiesta per le leggi neppure costituzionali, così come ha segnalato poc'anzi l'amico Boato. Quest'ultimo, nella Commissione parlamentare per le riforme costituzionali — detta bicamerale —, allorché si affrontò l'argomento, presentò, con l'onorevole Mussi, una proposta emendativa che prevedeva l'abbassamento del quorum necessario per l'approvazione delle leggi di amnistia e di indulto. Caduta la bicamerale, purtroppo, è caduto tutto e, quindi, anche la proposta emendativa di Marco Boato che è stata fatta oggetto della proposta di legge ora al nostro esame. Anche oggi vi sono perplessità, apparentemente sul problema del quorum, ma sostanzialmente sulla possibilità che il Parlamento approvi, alla fine, una legge di amnistia o di indulto. Chi guarda con sfavore ad un provvedimento di clemenza, invoca tre argomenti. Il primo riguarda la certezza del diritto. Si argomenta nel modo seguente: un provvedimento legislativo che estingue il reato, lascia il cittadino frastornato; si sente diseguale e si chiede per quale motivo, nel suo caso, si tratti di reato mentre nel caso di un altro, che ha commesso il reato un mese o un giorno prima rispetto alla scadenza, non si tratti di reato. Il secondo argomento riguarda la certezza della pena; si sostiene che la pena, lunga o corta che sia, deve essere scontata fino all'ultimo giorno. E noi sappiamo che la legge Gozzini e tutti gli altri istituti premiali consentono che la pena non venga scontata sempre per intero. Se, infatti, l'articolo 27 della Costituzione stabilisce che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato, allorché sono positivamente previsti, gli istituti che agevolano tale rieducazione vanno praticati.

Una prima preoccupazione concerne il quorum. Taluni temono che, riducendo il numero dei voti necessari per la delibe-

razione, lo strumento venga utilizzato dalla maggioranza di governo — di centrodestra o di centrosinistra a seconda delle circostanze — per i suoi scopi politici.

Orbene, noi riteniamo, anzitutto, che l'istituto vada applicato, perché è esistito ed esiste ed anche perché, avendo una sua storia e le sue benemerienze, è giusto che si continui ad applicarlo. D'altro canto, il quorum previsto in questa proposta a prima firma dell'onorevole Boato, condivisa da me e da tanti altri colleghi, è di tutto rispetto: se consideriamo che, anche in questo caso, alcune parti della nostra maggioranza nutrono qualche perplessità al riguardo, ci rendiamo conto che non è affatto facile raggiungere la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Quindi, non sempre si può raggiungere una maggioranza granitica da gestire ad uso e consumo delle forze politiche al governo.

Inoltre, dato il carattere eccezionale dei provvedimenti di clemenza, deve pur sempre essere tenuto nel debito conto il controllo dell'opinione pubblica, la quale è particolarmente sensibile su questo tema. Ciò è tanto vero che molti sono contrari proprio perché temono l'impopolarità: tutti ne parlano ma poi, quando si fanno i sondaggi e si constata che l'opinione pubblica è contraria, si dimostrano meno entusiasti di quanto non abbiano lasciato intravedere.

A mio avviso, questa proposta non deve destare eccessive preoccupazioni e, perciò, va appoggiata. Il gruppo di Forza Italia non è contrario in linea di principio e, comunque, come ho detto in premessa, la valuterà in maniera uniforme con le altre componenti della Casa delle libertà. Mi auguro che le perplessità ancora esistenti vengano superate.

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

CARLO LEONI. Signor Presidente, l'articolo 27, comma 3, della Costituzione recita parole molto chiare: « Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato ».

Queste finalità così importanti sono contraddette, purtroppo, dalla realtà: qualche collega ha già ricordato che le nostre carceri ospitano circa 57 mila detenuti, a fronte della capacità di ospitarne 41 mila. Se non l'unica, questa è certo la prima causa di impossibilità di ogni serio percorso rieducativo. Ad essa si aggiungono la carenza di personale e condizioni strutturali indegne, in moltissimi casi, di un paese civile. In più, le statistiche confermano, purtroppo, anno dopo anno, che il carcere accentua le disuguaglianze sociali e le rende ancora più clamorose, se è vero che circa la metà della popolazione carceraria è costituita da tossicodipendenti e da extracomunitari.

In una situazione così drammatica, la richiesta di un provvedimento di clemenza è ampiamente motivata.

Il mio gruppo, insieme ad altri — quello dei Verdi e quello dei Comunisti italiani —, ha depositato nei giorni scorsi una proposta di indulto di tre anni, con l'esclusione di reati particolarmente gravi. È bene procedere. Non si può ancora una volta, come è accaduto in occasione del Giubileo, deludere le aspettative di una parte grande dell'opinione pubblica e degli stessi carcerati. E questo provvedimento di clemenza deve essere inteso non come alternativa, ma come occasione per avviare le riforme strutturali. È difficile avviare e attuare riforme in una situazione carceraria che vive questa condizione drammatica. Su questo siamo decisi e determinati, e lo dimostreremo fin dalla discussione di merito nella Commissione giustizia nei prossimi giorni, ma non siamo convinti della necessità di modificare l'articolo 79 della Costituzione, e cerco di spiegare perché.

Facciamo un passo indietro. Perché, nel 1992, si è ritenuto di dover modificare la formula costituzionale precedente? Sì, si è parlato — è stato ripetuto anche questa sera — di situazione di emergenza determinata da tangentopoli, ma questo è vero solo in parte. La volontà del legislatore costituzionale del 1992 è stata quella, innanzitutto, di correggere un uso anormale dell'istituto dell'amnistia e dell'in-

dulto, che il Parlamento varò, in forma di legge di delegazione, circa una volta ogni due anni, rendendolo non più quello strumento eccezionale che voleva il costituente, ma l'ordinaria manifestazione di una patologia. E c'è stata una seconda motivazione, che il collega Boato correttamente ricorda nella sua relazione, nel testo scritto che è stato consegnato. Poco tempo prima era stato varato il nuovo codice di procedura penale e — leggo dalla relazione dell'onorevole Boato — la funzione deflattiva assegnata in esso ai riti differenziati sarebbe stata vanificata dal ricorso non sporadico, che di fatto si era verificato nella prassi, allo strumento di clemenza, giacché è ragionevole prevedere che difficilmente, in presenza di tali aspettative, cioè di provvedimenti di amnistia o di indulto, l'imputato preferirà scegliere la strada del processo rapido, con conseguente esecuzione della pena, rispetto all'attesa di una futura, ma non lontana, estinzione del reato (a seguito di amnistia) ovvero di una anche parziale estinzione della pena (a seguito di indulto).

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
FABIO MUSSI (ore 17,55)

CARLO LEONI. A distanza di tanti anni constatiamo che le carceri scoppiano. Per quale ragione? Si dice — ma io la trovo una risposta troppo semplicistica — che la soglia dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera è troppo alta e non ha consentito provvedimenti di clemenza; tanto più — si dice — che in questo decennio lo scontro sui temi della giustizia è stato così aspro che non ha consentito di raggiungere un consenso tanto ampio. Questo non mi convince, perché nel frattempo, proprio nel corso di questo decennio e anche in una fase nella quale non era meno teso di oggi il confronto sui temi della giustizia, il Parlamento è riuscito ad approvare, non dico all'unanimità, ma con un voto pressoché unanime, tanti provvedimenti in questa materia, fino alla modifica costituzionale che ha inserito nella Costituzione i principi del giusto processo.

Certo che anche questa proposta odierna trova le sue origini nel testo della Commissione bicamerale, ma io trovo discutibile, per avvalorare la tesi di merito, estrapolare singole parti di un impianto di riforma che aveva la sua coerenza e la sua organicità. Trovo sia soprattutto discutibile — è chiaro che non mi riferisco al collega Boato che ha difeso quel progetto e si è battuto insieme ad altri perché le Camere lo facessero proprio — che si dica oggi, come ho fatto il collega Saponara, che, purtroppo, quel progetto è caduto, quando è proprio dal gruppo al quale il collega Saponara appartiene che è venuta la decisione di far fallire il progetto della bicamerale.

Se si dice che le carceri scoppiano perché non sono stati approvati i provvedimenti di indulto a causa della soglia troppo alta, si dice qualcosa che non si fa fatica a riscontrare dal punto di vista storico ma si sostiene una tesi politicamente non convincente, perché si lascia intendere, più o meno implicitamente, che quella di continui e ripetuti atti di clemenza debba essere l'unica strada per risolvere il sovraffollamento delle carceri, invece di affrontare un più coraggioso processo riformatore. Si rischia, cioè, di riprodurre la patologia precedente al 1992.

Noi siamo, invece, dell'idea che il Parlamento debba varare un provvedimento di indulto accompagnato da una strategia di riforme.

Cosa intendo per riforme?

Innanzitutto una riforma del codice penale. Ci troviamo ancora nella paradossale e contraddittoria situazione che vede un codice di rito garantista e un codice di merito ultrapenalista. Non si hanno notizie del lavoro svolto dalla commissione Nordio, mentre si hanno notizie dello straordinario lavoro svolto dalla commissione presieduta dal professor Grosso nella precedente legislatura, ispirato al principio del diritto penale minimo che prevedeva un ampio ricorso alle depenalizzazioni, a pene alternative decise dallo stesso giudice del processo, a pene risarcitorie nei confronti di singoli e della collettività.

In secondo luogo, mi riferisco a riforme in materia di politica premiale non per tornare indietro — noi ci opporremo sempre a qualunque tentativo di ritorno indietro rispetto alla legge Gozzini — ma per andare avanti. Tutti coloro che conoscono il carcere possono constatare come quelle facoltà non siano, effettivamente, a disposizione di tutti i detenuti. Una grande parte — mi riferisco, anzitutto, agli extracomunitari — non è messa nelle condizioni di usufruire di questi benefici.

In terzo luogo, è necessario riformare lo strumento della difesa dei meno abienti: se metà della popolazione carceraria è costituita da tossicodipendenti e da extracomunitari non è perché questi delincono più di altri ma perché hanno meno strumenti di difesa di altri, hanno meno strumenti economici per una difesa degna di questo nome.

Infine, sono necessari interventi in materia di organizzazione penitenziaria: l'edilizia, certamente, non per un piano di costruzione a tappeto di nuovi istituti penitenziari ma per chiudere quelli fatiscenti e indegni e sostituirli con strutture migliori; sono necessari interventi sul personale, soprattutto per avere più assistenti e più educatori; sono altresì necessari i provvedimenti sull'affettività, sul difensore civico ed altri ancora, di cui si è parlato in queste ultime settimane.

Per questa ragione i Democratici di sinistra-l'Ulivo, insieme ai Verdi e ai Comunisti italiani, nel presentare una proposta di indulto l'hanno accompagnata ad una proposta di mozione per un pacchetto di interventi immediati di riforma della condizione carceraria.

Pensiamo che si debba e si possa fare tutto questo senza modificare l'articolo 79 della Costituzione. Per quale ragione? La logica costituzionale precedente alla riforma del 1992 era abbastanza chiara: prevedeva, certamente, una maggioranza semplice ma, per una di legge di delegazione, come per la concessione dell'amnistia e dell'indulto, la competenza era del Presidente della Repubblica non per un antico retaggio culturale (l'amnistia come concessione benevola da parte del so-

vrano) ma in qualità di garante dell'unità nazionale. Questo richiamo ad un'esigenza nazionale e quindi non di parte, è stato trasferito dalla riforma del 1992 nella necessità di un quorum ampio, fino ai due terzi, sui singoli articoli e nel voto finale per decidere l'amnistia o l'indulto. Ebbene, con l'attuale proposta, della quale non mancammo di apprezzare lo spirito che la motiva, finiremo per derubricare tutto ciò a prerogativa di una parte politica. Con la proposta in esame, infatti, qualora attuata, potrebbe accadere che una maggioranza politica possa decidere da sola quali reati estinguere, chi debba restare in carcere e chi debba uscire sulla base di un provvedimento di clemenza.

Nel bipolarismo il tema liberale per antonomasia è contenere il dominio e lo strapotere delle maggioranze con i dovuti contrappesi. Nella I Commissione abbiamo discusso, anzi, stiamo discutendo dell'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, e diversi colleghi, di entrambi gli schieramenti, hanno persino ipotizzato la costituzione di un istituto terzo per valutare la disciplina ordinaria dell'articolo 68 proprio per sottrarre ad una maggioranza politica poteri così delicati.

Non mi sfugge l'argomento utilizzato poco fa dal collega Boato, cioè il rischio di un'interdizione da parte di piccole minoranze che, tuttavia, può verificarsi anche al fine di raggiungere la soglia della maggioranza assoluta dei componenti della Camera. Penso, però, che in un sistema bipolare la preoccupazione debba essere un'altra: la preoccupazione principale deve essere quella di evitare che una maggioranza politica possa disporre direttamente della libertà delle persone. Per questo, seppure con un orientamento non unanime del nostro gruppo, la nostra opinione è contraria al presente provvedimento. L'abbiamo però espressa in una forma non chiusa: in Commissione non abbiamo votato contro, bensì ci siamo astenuti, ed abbiamo avanzato una proposta tesa a trovare un punto d'incontro attraverso un emendamento bocciato in Commissione e che riproporremo in aula. Tale emendamento propone sempre il

quorum dei due terzi per il voto finale, ma la maggioranza semplice per il voto sui singoli articoli, allo scopo di prevedere un percorso che possa aiutare a costruire una maggioranza così ampia. Invito ancora il relatore e gli altri colleghi a riflettere su questa possibilità, perché può essere il modo attraverso il quale non si elude un tema comunque importante e lo si risolve con un'ampia convergenza (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

ANTONIO MACCANICO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, prima di trattare l'argomento specifico della riforma dell'articolo 79 della Costituzione vorrei svolgere alcune considerazioni di carattere generale.

Credo sia innegabile che la questione dei quorum per deliberare previsti in Costituzione, in leggi costituzionali o nei regolamenti parlamentari in deroga alla norma generale di cui all'articolo 64, terzo comma, sulla validità delle deliberazioni prese dalle Camere a maggioranza semplice, costituisca un tema particolarmente rilevante e delicato per il nostro ordinamento. Dico tema particolarmente rilevante perché attiene a deliberazioni che hanno una spiccata valenza di garanzia democratica, siano esse deliberazioni di natura normativa, siano esse deliberazioni di regolazione di nomine ad alti uffici istituzionali; dico tema particolarmente delicato perché siamo ancora in una fase di transizione istituzionale da una democrazia parlamentare fondata su una legge elettorale proporzionale ad una democrazia parlamentare fondata su una legge elettorale per il 75 per cento maggioritaria. Siamo, quindi, in una fase di mutazione, nella quale le innovazioni costituzionali devono avere una finalità chiara ed una ispirazione coerente. Stiamo costruendo, cioè, una democrazia dell'alternanza bipolare sulla base di una struttura ordinamentale della Costituzione che, secondo un'autorevolissima dottrina (ricordo

il professor Lavagna ed altri) ed una convinzione largamente diffusa e fondata, fu costruita dal legislatore costituente sul fermo presupposto di una legge elettorale proporzionale per l'elezione del Parlamento, organo depositario della sovranità nazionale.

In questa condizione è chiaro che quello del quorum richiesto in Parlamento per alcune deliberazioni come quello delle procedure di nomina delle persone preposte ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale di competenza del Parlamento sia un tema centrale per la costruzione di uno statuto della maggioranza e di uno statuto dell'opposizione (per usare le espressioni recentemente avanzate dal Presidente Pera) che evitano quello che già nella seconda metà dell'ottocento il Tocqueville definiva rischio di dittatura della maggioranza. È chiaro, infatti, che con una legge elettorale che, in astratto, può assicurare ad una coalizione che ottenga il 40 per cento dei voti una maggioranza in seggi anche del 65 per cento, con quorum inadeguati per alcune delibere la dittatura della maggioranza non solo non è facilmente evitabile ma è fortemente a rischio.

Siamo sicuri, ad esempio (per limitarci solo ad alcuni casi più significativi), che il quorum della maggioranza assoluta per l'adozione dei regolamenti parlamentari o il quorum della maggioranza assoluta per l'elezione del Presidente della Repubblica dopo la terza votazione, nel Parlamento in seduta comune integrato dai rappresentanti regionali, siano norme sufficienti per deliberazioni che dovrebbero avere un altissimo tasso di garanzia?

Credo che, se vogliamo rafforzare la nostra democrazia, sia necessario affrontare alcuni di questi nodi che è indispensabile sciogliere. Se vogliamo avviarcì verso il consolidamento dell'assetto bipolare, verso quella normalità istituzionale che da troppi anni costituisce per noi una sorta di miraggio, questo tema deve essere posto in primo piano nel dibattito politico-istituzionale ed in modo unitario e non frammentario.

Dobbiamo concordare, senza ambiguità fra maggioranza ed opposizioni, quali tra le deliberazioni del Parlamento devono essere contenute rigorosamente nella sfera dell'indirizzo politico di maggioranza, con tutte le conseguenti garanzie di priorità e di tempi rapidi di decisione che spettano ai programmi di Governo, e quali deliberazioni, invece, devono necessariamente travalicare quella sfera ed investire il vasto campo delle garanzie in quell'area che si usa definire *bipartisan* e che in una democrazia parlamentare dell'alternanza bipolare, per sua natura più inclusiva a livello di coalizioni di governo delle democrazie proporzionalistiche, deve essere sufficientemente ampia, solida e, soprattutto, scevra di confini incerti.

Se questa è l'esigenza di fondo, se questo è il grande nodo da sciogliere, un primo motivo di perplessità di fronte a questa iniziativa legislativa costituzionale è dato dal fatto che essa isola un problema certamente importante, ma fuori da una visione organica complessiva del tema al quale ho fatto riferimento.

Mi domando, altresì, quale sia la ragione di questa priorità e quale urgenza la imponga.

Per quanto concerne l'amnistia e l'indulto, è nota la storia tormentata di questi istituti a partire dal dibattito in seno all'Assemblea costituente e la relazione dell'onorevole Boato la ricorda con assoluta fedeltà.

Mi riferisco alla posizione di Giovanni Leone, che voleva addirittura escludere l'amnistia dalla Costituzione, considerandola un istituto legato alla regalità, ed alla risposta di Palmiro Togliatti il quale disse che bisognava legare l'amnistia alla sovranità. Mi riferisco poi alla definizione straordinariamente acuta dell'onorevole professor Tosato, il quale disse che 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'Assemblea costituente, alla fine, si assestò sostanzialmente sulla tesi dell'onorevole Tosato, tant'è vero che arrivò alla

decisione di farne un atto del Presidente della Repubblica su legge di delegazione del Parlamento. A mio avviso, fu una soluzione non del tutto felice e anche con contenuti di ambiguità.

Infatti, il presidente della Commissione dei settantacinque, Ruini, avrebbe preferito l'espressione « legge di autorizzazione » a quella di « legge di delegazione ». Da allora uno dei problemi interpretativi più frequenti in caso di amnistia fu quello dei limiti della delega e dei poteri del Presidente della Repubblica di discostarsene o meno.

Che la soluzione non fosse felice è dimostrato dal fatto che nel quarantennio repubblicano abbiamo avuto ben ventitré provvedimenti di amnistia e di indulto. Dunque, quasi una amnistia ogni due anni, come è riconosciuto da tutti. Si è trattato di una soluzione per cui questo istituto, che doveva essere straordinario, eccezionale, un avvenimento, è diventato qualcosa di diverso. Ciò ha portato alla seconda fase, cioè alla riforma del marzo 1992. Curiosamente, tale legge fu emanata contestualmente ad un'altra amnistia.

MARCO BOATO. Quella sui reati tributari.

ANTONIO MACCANICO. Le ragioni della suddetta riforma del 1992 furono illustrate dal ministro Vassalli. Si disse che nel momento in cui si effettuava una riforma del codice di procedura penale che introduceva i riti alternativi l'aspettativa di un'amnistia ogni due anni avrebbe frustrato il risultato della riforma. Così furono introdotte le norme che abbiamo visto.

Nel corso della discussione vi fu la posizione dell'onorevole Galloni che tentò di attenuare la formula originaria, quella della maggioranza assoluta non solo per la votazione finale, ma anche per i singoli articoli. Egli propose che si facesse riferimento alla maggioranza assoluta non dei componenti, ma dei votanti. Furono avanzate altre proposte, come quella di limitare la maggioranza dei due terzi solo alla votazione finale. Comunque, la legge passò

e dobbiamo dire che lo scopo di limitare il numero delle amnistie e degli indulti è stato raggiunto.

È vero che la questione riemerse nella Commissione bicamerale per le riforme costituzionali ed è vero che in tale sede si pensò che il limite dei due terzi fosse eccessivo. Però, ricordo che la proposta di ridurre la maggioranza al 51 per cento dei voti trovò alcune obiezioni. Si tratta proprio del tipo di obiezione che stavo facendo in questo momento. Qualcuno disse che in tal modo si dava alla maggioranza di governo il potere di concedere l'amnistia. Ricordo che il presidente della Commissione bicamerale, onorevole D'Alema, colse l'importanza di tale obiezione e disse: non è esatto che diamo alla sfera della maggioranza dei governi questo potere, perché sull'amnistia dovrà pronunciarsi la camera delle regioni; la camera delle regioni non riconosce i rapporti di forza dei deputati. Questa fu la risposta del presidente D'Alema. Purtroppo, come tutti sappiamo, la Commissione bicamerale non ebbe un esito felice e tutto questo discorso non fu sviluppato.

Da quanto ho detto, onorevoli colleghi, deriva con rammarico la decisione mia e del gruppo della Margherita di non aderire alla proposta dell'onorevole Boato. Dico con rammarico perché ho amicizia e stima dell'onorevole Boato che ammiro per il suo impegno parlamentare per la causa della giustizia, della tolleranza e dell'equità. Tuttavia, qui è in gioco una questione di principio che non è facile accantonare. Riteniamo che una misura come l'amnistia, che cancella il reato, che dovrebbe essere del tutto eccezionale ed alla quale si dovrebbe fare ricorso solo in occasione di eventi straordinari, debba rientrare nella sfera dell'indirizzo del Governo e della maggioranza? Mi domando, inoltre: sono venute meno le ragioni della riforma che portò alla formulazione attuale dell'articolo 79 della Costituzione? Vi sono stati progressi nella difesa della legalità? Vi è minore allarme sociale in tema di sicurezza delle persone e dei beni? Siamo in presenza di un sistema giudiziario che ha iniziato a funzionare in

modo accettabile? A me pare che la risposta a tali quesiti non possa essere positiva. Siamo in Europa la « maglia nera » quanto ai tempi dei processi, nonostante la nostra norma costituzionale imponga per essi una ragionevole durata. Le carceri sono prevalentemente affollate da detenuti in attesa di giudizio e le loro condizioni sono allarmanti. Siamo riusciti ad avere contemporaneamente: processi interminabili, difficoltà di ottenere sentenze definitive, totale incertezza delle pene, termini di custodia cautelare sempre a rischio (anche per gravi crimini), nonché una situazione carceraria insostenibile.

In questa emergenza particolare si ritiene ora inevitabile ricorrere a un provvedimento di clemenza, del quale tuttavia, in base alle norme vigenti, tutte le parti politiche si assumerebbero la responsabilità (e di questo ne sono sicuro). Ma ritenere che una regolamentazione più blanda dell'amnistia e dell'indulto possa essere la via maestra per risolvere questo ordine di problemi, credo sia del tutto fuorviante. Credo invece sia urgente imboccare una strada diversa, che purtroppo dall'inizio di questa legislatura è stata ignorata, visto che si è andati avanti con interventi parziali sul processo penale, ispirati a finalità del tutto estranee all'esigenza di accelerarne i tempi.

Occorre affrontare i temi della giustizia con una visione organica e coerente per uscire dalla situazione nella quale siamo e non rendere più facile il ricorso alla scorciatoia dell'amnistia e dell'indulto. Superiamo pure questo periodo di grave emergenza con un provvedimento di clemenza, con l'accordo ampio che la Costituzione richiede o con altra via, e riserviamo una riflessione complessiva sui problemi dei quorum deliberanti, avendo ben chiare quali esigenze ordinamentali vogliamo soddisfare.

La rigida normativa attuale in tema di amnistia può anche essere — non lo escludo — in parte modificata e temperata (e mi pare al riguardo che quella indicata dall'onorevole Leoni possa essere una via da seguire), ma l'esigenza di fondo di sottrarre questa deliberazione alla sfera

esclusiva dell'indirizzo politico di maggioranza resta a mio giudizio una necessità ineludibile, a presidio della stessa credibilità del nostro ordinamento giuridico.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Luciano Dussin. Ne ha facoltà.

LUCIANO DUSSIN. La Lega nord Padania è contraria alla modifica dell'articolo 79 della Costituzione, perché la straordinarietà del ricorso agli istituti dell'amnistia e dell'indulto deve, a nostro avviso, giustamente prevedere maggioranze qualificate. Pertanto il quorum dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera deve essere confermato; ciò anche per evitare strumentalizzazioni politiche, che inevitabilmente da sempre accompagnano gli atti di clemenza, perché all'inizio tutti sono d'accordo sui principi, poi, gli uni contro gli altri, sono invece lì a ricordare ai cittadini che il provvedimento « salva ladri » è opera della maggioranza che ha disatteso il programma elettorale nei punti in cui si parlava della pubblica sicurezza (ad esser franchi e sinceri questo è quello che alla fine succederà).

Nel manifestare queste preoccupazioni non sto affermando che la Lega nord è contraria all'amnistia o all'indulto, perché non è questo il punto della questione. Intendo dire, invece, che la Lega nord è contraria alla riduzione del quorum necessario per ricorrere a tali istituti. Il carattere di straordinarietà dell'amnistia e dell'indulto deve infatti accompagnarsi alla garanzia della tutela della sicurezza dei cittadini, che a tutt'oggi manca e che, visto lo stato delle cose e dei lavori parlamentari, sarà una mancanza grave destinata purtroppo a perdurare.

Proprio per questi motivi, non si comprende l'urgenza di agevolare la liberazione dei delinquenti, invece di lavorare per porre mano al funzionamento della giustizia e, soprattutto, del supremo organo di autocontrollo della magistratura, vale a dire il Consiglio superiore della magistratura. Infatti, esso gode di potere assoluto e opera, nei confronti dei giudici con poteri che nessuna istituzione può

avere nei confronti dei soggetti ad essa sottoposti; mi riferisco alle assunzioni, ai trasferimenti, alle promozioni, alle sanzioni disciplinari.

Tuttavia, nel nostro paese, la magistratura ha un esercito di 9 mila giudici — fatto unico nell'ambito dell'Unione europea — e continua ad avere arretrati di 7 milioni di processi, senza che il Consiglio superiore della magistratura intervenga. In sostanza, si autoassolvono in casa e il disastro del loro lavoro lo pagano i nostri cittadini, che si vedono costretti a barricarsi in casa durante la notte per non essere derubati e per non subire gli inevitabili atti di violenza che, in quei casi, non mancano mai.

Quindi, deve essere chiaro che, quando si parla di straordinarietà nel concedere atti di clemenza, ci si riferisce a paesi nei quali la giustizia funziona e nei quali le forze dell'ordine non sono considerate, da certi giudici politicizzati, come forze da condannare se reagiscono contro i delinquenti che terrorizzano i cittadini.

Inoltre, nel nostro paese, nel quale nove reati su dieci restano di autore ignoto e dove le scarcerazioni per decorrenza dei termini sono aumentate di ben dieci volte negli ultimi anni, si può affermare che, nostro malgrado, viviamo già in un regime di amnistia ordinaria. Già ora tutto è tollerato e in galera, praticamente, non c'è nessuno. Non si tratta di dati che ho inventato, infatti basta frequentare i luoghi pubblici per rendersi conto della situazione.

Come ho già ricordato altre volte, se paragoniamo il numero dei nostri carcerati con quello degli Stati Uniti d'America, in proporzione dovremmo avere almeno 350-400 mila delinquenti in galera. Invece, ve ne sono 7, 8 volte meno e, peraltro, dei 57 mila carcerati, 16 mila sono extracomunitari. Ciò vuol dire che in galera non c'è che una minima ed insignificante parte dei delinquenti che, quotidianamente, opprimono i nostri cittadini.

Relativamente a quanto emerso in questi giorni con riferimento alla popolazione

carceraria, possiamo concordare in ordine allo stato delle carceri e al sovraffollamento delle stesse.

Con riferimento a tale problematica sono stati stanziati milioni di euro per costruire carceri nuove, anche con l'intervento dei privati e questa, a nostro avviso, è l'iniziativa più giusta. Altra cosa, invece, è proporre scarcerazioni per risolvere il sovraffollamento delle carceri, in quanto questo significherebbe la resa dello Stato.

Si rischia di ripetere gli stessi errori compiuti, in passato, relativamente ai manicomii. Tutti ricordiamo che, per l'incapacità di gestirli, i manicomii sono stati chiusi e sono state mandate a casa anche persone estremamente pericolose, con la conseguenza che, nelle rispettive famiglie, ad oggi, si contano 4 mila vittime. Ciò conferma che, quando lo Stato non assolve più alle sue funzioni, si determina un evidente peggioramento della vita dei cittadini.

Come dicevo prima, intendiamo risolvere i problemi in altro modo, con nuove carceri, con l'apertura rapida di quelle in costruzione, applicando la previsione della nuova legge sull'immigrazione che prevede, per gli immigrati che hanno da scontare ancora due anni, la possibilità di scontare la pena nei territori d'origine, previ accordi del caso. Soltanto da quest'ultimo provvedimento arriverebbero, sicuramente, notevoli risposte relativamente all'affollamento delle carceri. Chiediamo una giustizia responsabile che non mortifichi il lavoro delle forze dell'ordine: ogni qualvolta le forze dell'ordine riescono a catturare qualche malvivente, si apprende dalle cronache di qualsiasi giornale a disposizione dei cittadini che si tratta dei soliti pregiudicati, già catturati altre volte e condannati, che non hanno mai messo un piede in galera. E i cittadini continuano a chiedersi come siano possibili fatti di questo genere. Infine, attendiamo una riforma completa e radicale del funzionamento della magistratura e, soprattutto, chiediamo che nella magistratura si finisca, una volta per tutte, di fare politica.

Comunque, come ho già detto prima, vorrei ricordare che in Italia l'amnistia,

l'indulto e gli atti di clemenza non sono straordinari ma, purtroppo, ordinari, a causa di una serie di errori che ho elencato finora. Riporto ad esempio questo dato: quanto ai reati prescritti per decorrenza dei termini, siamo passati dalla cifra di 17.500, registrata nel 1990, a quella di 140 mila della fine del 1998, quasi dieci volte superiore. Soltanto a Napoli abbiamo perso per strada il 46 per cento del totale delle prescrizioni dell'intera Italia. E non mi risulta che a Napoli non ci siano magistrati, perché, probabilmente, ce ne sono più che nell'intera Inghilterra, come abbiamo potuto apprendere da alcuni telegiornali poco tempo fa.

Allora, mi chiedo come si possa ragionare ignorando questi problemi e, soprattutto, ignorando le paure con cui convivono i nostri concittadini. Rilasciare i pochi che finiscono in carcere in questo paese è un'offesa al buon senso. Invece, è un dovere migliorare le condizioni di vita degli interessati e, soprattutto, far funzionare la magistratura.

Per questi motivi, il gruppo della Lega nord esprime contrarietà alla proposta in esame.

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

Onorevole Craxi, le ricordo che ha sette minuti di tempo a sua disposizione.

BOBO CRAXI. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, colgo l'occasione per svolgere qualche riflessione di merito e anche qualche considerazione politica generale, perché credo che non sfugga a nessuno di voi il significato politico della discussione di oggi pomeriggio, anche alla luce dei fatti accaduti negli ultimi giorni.

Mi auguro che l'Assemblea parlamentare si pronunci sulla modifica dell'articolo 79 della Costituzione in materia di amnistia e di indulto. Egualmente, penso che essa non possa non tener conto dell'ampia discussione che si tenne nel corso dell'ultima legislatura in ordine alla modifica del quorum. E mi auguro, naturalmente, che gli esiti positivi di questa

discussione ci conducano ad assumere necessarie e conseguenti deliberazioni. Nulla dovrebbe essere cambiato rispetto ai propositi di modifica, introdotti con gli emendamenti dell'onorevole Boato e di chi ci presiede, onorevole Mussi. Nulla, se non in meglio. O almeno così dovrebbe essere.

Il problema della modifica del quorum non è quello di agevolare e stimolare frequenti ed assidui ricorsi a indulti o amnistie ma almeno quello di renderli possibili, legittimati e motivati da una maggioranza parlamentare che si rende sovrana per effetto della stessa volontà dei costituenti. Lo abbiamo ricordato oggi pomeriggio: vi era chi si opponeva, il presidente Leone, e chi in testa riteneva che il Parlamento si facesse sovrano, Palmiro Togliatti.

La maggioranza parlamentare non deve automaticamente e necessariamente ricalcare la maggioranza politica espressa dai cittadini. Su questo punto, ho colto delle obiezioni di principio, rispettabili — le ha svolte l'onorevole Maccanico —, ma ritengo che fosse inevitabile che una transizione imperfetta generasse delle anomalie anche di carattere costituzionale e che non avere corretto o completato l'opera di armonizzazione costituzionale producesse degli effetti anomali, delle discrasie. Per esempio, avendo violato attraverso lo strumento referendario in materia di legge elettorale la volontà dei costituenti, si è prodotto, se non un *vulnus*, un'anomalia.

Ci troviamo quindi di fronte ad un problema che persino i cultori del diritto costituzionale non dovrebbero eludere, per il quale cioè l'innalzamento del quorum del 1992, aveva caratteristiche peculiari ed aspettative che i dieci anni successivi hanno abbondantemente disatteso.

Ritengo che proprio perché sono passati dieci anni da allora — dal varo cioè di quel codice — e proprio perché abbiamo visto che in questi dieci anni non si sono riprodotti i frequenti abusi di amnistia che avevano contraddistinto invece tutto il dopoguerra, oggi — proprio perché altrimenti impraticabile a detta dello stesso Governo — sia necessario giustificare un provvedimento di amnistia o indulto favorendolo,

anche alla luce delle drammatiche condizioni nelle quali versano le nostre carceri e per il clima, divenuto ormai irrespirabile, di scontro aperto che sembra opporre i settori della giustizia e della politica contro un eventuale provvedimento di clemenza o di perdono.

Al solenne e storico appello del Santo Padre, risuonato in quest'aula un po' più gremita di oggi ed accolto con favore da ampi settori del Parlamento, è sembrata rispondere, in modo sinistro, cupo, una giustizia ad orologeria, che si è presentata in duplice copia, con provvedimenti politici non dissimili per gli esiti scaturiti. Una giustizia ad orologeria politica che semina panico in un paese che, invece, sta cercando le vie d'uscita più idonee per attenuare i conflitti politici e sociali che hanno contrassegnato più di un decennio del nostro paese e per i quali la soluzione viene in qualche modo ritardata, mentre l'ora della riconciliazione può e deve battere nell'interesse di tutto il paese.

Un'Italia governata per decenni da criminali, invasa da giovani sovversivi, è una fotografia del paese che fa comodo soltanto a chi ha interesse ad un perenne quadro di instabilità e di confusione permanente, ma è anche tutto il contrario di ciò di cui avremmo bisogno.

Ritengo che dobbiamo reagire a questo stato di cose. Innanzitutto — è bene ripeterlo ancora una volta — l'Italia non è stata governata da un gruppo di criminali. Anche la sentenza nei confronti del presidente Andreotti risuona abbastanza offensiva nei confronti di molti democratici.

Dobbiamo quindi promuovere gli atti politici necessari per ristabilire un principio di verità, nel rispetto della legalità e delle garanzie che devono valere per tutti.

In questo quadro inserisco le modifiche all'articolo 79 della Costituzione che, con lungimiranza, sono state suggerite, anche in questa legislatura, dalla proposta di legge del collega Boato, a cui ho apposto anche la mia firma; si tratta di un collega non nuovo a queste iniziative di riforma dalla limpida impostazione garantista.

Per questo, mi auguro che la Camera sappia muovere un passo significativo e

convincente verso l'obiettivo di un provvedimento di amnistia e indulto perché sono convinto dell'efficacia di questa revisione costituzionale alla quale servirebbe un consenso ampio, anche dell'opposizione democratica. Vi sono ragioni di umanità alle quali non possono essere opposte soltanto ragioni di principio; si tratta di un principio, di un valore ed anche di un atto di clemenza a cui noi non possiamo opporre un rifiuto.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Cento, al quale segnalo che dispone di otto minuti. Ne ha facoltà.

PIER PAOLO CENTO. Signor Presidente, oggi, in condizioni ordinarie, sarei intervenuto cercando di individuare le ragioni di un sostegno a questa proposta di legge costituzionale in discussione che intende modificare l'articolo 79 della Costituzione e che reca la firma del collega Boato. Un'altra proposta di legge che mirava alla stessa modifica dell'articolo 79 della Costituzione, addirittura introducendo una maggioranza semplice per la concessione dell'amnistia e dell'indulto, era stata presentata anche dal sottoscritto. Oggi avrei voluto spiegare le ragioni per le quali in termini di diritto e di principi costituzionali è corretto e compatibile, anche con il nuovo sistema elettorale maggioritario, pensare e ragionare sulla necessità di tornare ad un quorum più basso rispetto a quello attuale per la concessione dell'amnistia e dell'indulto. Ciò renderebbe concretamente possibile la praticabilità di questi due istituti previsti dalla nostra Costituzione.

In ogni caso, questa mattina mi sono recato al carcere di Viterbo ed ho incontrato Francesco Caruso ed altri sei suoi coetanei, insieme a tanti altri detenuti anche se, purtroppo, abbiamo l'abitudine di parlare sempre dei personaggi che diventano popolari grazie alle cronache nazionali. Parlando con loro, guardandoli e leggendo in questi giorni nelle cronache dei giornali la notizia di un'ordinanza di custodia cautelare, mi rendevo conto della distanza che vi è, a volte, tra un impor-

tante dibattito — astratto ed accademico —, la concretezza dei temi della giustizia nel nostro paese, la condizione penitenziaria e la questione che, secondo me, è essenziale dal punto di vista politico, anche in riferimento alla discussione odierna. Siamo infatti parlando di un sistema che, dagli anni settanta ad oggi, ha fatto dell'emergenza giudiziaria il proprio terreno quotidiano di stravolgimento sostanziale delle regole elementari del nostro sistema giuridico. Penso si sia trattato anche di uno stravolgimento formale poiché più volte la Corte costituzionale ha attraversato il tema della coincidenza tra alcune norme emergenziali del nostro sistema e la Costituzione. Credo che faremmo un torto a questo Parlamento e all'intelligenza collettiva del nostro paese se non legassimo la discussione di oggi, relativa alla modifica dell'articolo 79 della Costituzione, all'attualità politica e giudiziaria.

Attualità che ha trovato nella vicenda degli arresti dei 20 militanti *no global* (sette sono stati incontrati questa sera) una sua espressione evidentissima. È un teorema giudiziario, senza nessuna prova sostanziale rispetto ai reati che vengono contestati, frutto di un pregiudizio ideologico e di un'inquisizione politica applicata alla magistratura.

Anche con riferimento alla cronaca di ieri, alla sentenza nei confronti di Andreotti, credo che sbagli anche chi della mia parte politica non riflette sul fatto che la sentenza di condanna di Andreotti a 24 anni è un elemento di crisi patologica del sistema giustizia del nostro paese ed è conseguenza di un clima giudiziario fondato sull'emergenza. Pertanto, la necessità di piegare alla giustizia la lotta contro qualcosa e contro qualcuno fa carta straccia di regole, di processi, di condizioni di rispetto delle garanzie dell'imputato. Dopo vari anni si giunge ad una sentenza come quella di ieri che individua i mandanti, ma non si parla di coloro che materialmente hanno commesso il reato.

Pertanto, se vi è una ragione perché questo Parlamento approvi la modifica dell'articolo 79 della Costituzione, riportando il quorum alla maggioranza assoluta,

così come si evince dal testo risultato dall'esame in Commissione affari costituzionali, essa è legata ad una riflessione di attualità storica. Se vogliamo promuovere riforme nel campo della giustizia, bisogna avere il coraggio, prima di aprire una pagina nuova, di voltare le pagine vecchie delle emergenze che, dagli anni settanta ai nostri giorni, hanno caratterizzato il nostro ordinamento giudiziario. Ciò lo si fa solo con un provvedimento di carattere generale perché ci evita di cadere nella strumentalità per cui qualsiasi riforma possibile o potenziale è pensata per salvare qualcuno, più amico di qualcun altro, piuttosto che altri.

Senza la generalità di un provvedimento, come quello concernente l'amnistia e l'indulto, le riforme che tutti dicono di voler compiere nel campo della giustizia sarebbero impraticabili perché si inserirebbero all'interno di una logica secondo la quale ognuno leggerebbe in quello che gli altri fanno un tentativo di salvare gli amici, senza affrontare in maniera seria la situazione. Non si tratta di salvare qualcuno ma di mettere in condizioni di eguaglianza tutti coloro che, in questi anni, hanno avuto a che fare con un sistema che è degenerato.

A questa riflessione di attualità storica si aggiunge il convincimento che il ritorno al principio della maggioranza assoluta nel nostro sistema costituzionale sia un ritorno alle origini, ad un ricorso ordinario al provvedimento, alla possibilità che il Parlamento approvi provvedimenti di amnistia e di indulto.

Bisogna intendersi anche con chi, in maniera un po' ipocrita, si dice disponibile a valutare un atto di clemenza, sotto la spinta magari delle parole del Santo Padre, e poi, nel concreto, non considera che all'interno di un Parlamento frutto di un sistema maggioritario, ma ancora fortemente condizionato (e credo che su molte cose sia un bene) da una pluralità di posizioni che, addirittura, convivono all'interno dello stesso partito oltre che degli stessi schieramenti, il mantenimento dell'articolo 79, così com'è stato scritto nella Costituzione dopo la riforma del 1992,

significherebbe rendere impraticabile la possibilità di scelta per le Camere, la possibilità di approvare un provvedimento di amnistia e di indulto.

Si abbia il coraggio di dire allora che lo si cancella dalla nostra Costituzione: non c'è niente di male (anche questo aspetto fa parte di un dibattito serio), ma non ci si nasconde dietro l'ipocrisia per cui si salva una norma per dire tutt'altro!

Sono convinto che nel Parlamento, con grande serenità — lo richiede la riforma costituzionale, l'iter procedurale previsto dall'articolo 138, a garanzia *bipartisan* (tanto si abusa di questa parola) —, vi possa essere un sussulto di discussione non ideologica, non strumentale (le elezioni sono lontane), affinché, serenamente e seriamente, si crei una condizione che consenta a questo Parlamento di entrare nel merito della discussione sull'amnistia e sull'indulto.

Se non si fa questo, ancora una volta — ritengo — si sarà data prova, complessivamente, al di là delle posizioni individuali o collettive di molti di noi, di un'ipocrisia inaccettabile da parte della classe politica di questo paese.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare, a titolo personale, l'onorevole Bressa, al quale ricordo che ha quindici minuti di tempo a disposizione. Ne ha facoltà.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, i lavori dell'Assemblea costituente chiarirono in modo netto la natura politica e non giudiziaria dei provvedimenti di concessione dell'amnistia e dell'indulto. Valgano per tutte le parole del relatore in Assemblea costituente, l'onorevole Ghidini: «L'amnistia e l'indulto sono un atto del potere legislativo e quindi si tratterà solo di vedere come lo debba esercitare.» A questo noi oggi siamo. Anche al momento della revisione costituzionale dell'articolo 79 della Costituzione, nel 1992, questo principio non solo fu ribadito, ma ulteriormente rafforzato. Leggo dalla relazione di allora: «Restituendo al Parlamento il potere di emanare con legge

ordinaria l'amnistia e l'indulto, riconsegnando al Presidente della Repubblica il suo ruolo naturale, che è quello della promulgazione delle leggi, restando al solo Parlamento la responsabilità politica in ordine all'adozione dei provvedimenti clemenziali». Questo è il cuore del problema: si tratta di una scelta politica, che appartiene al Parlamento e alla responsabilità di quest'ultimo.

Cosa ha significato rispetto a questo dato fondamentale la riforma del 1992? Nata in un clima emergenziale e di allarme, la scelta del quorum dei due terzi dei componenti, che già in quell'occasione il relatore stesso — l'onorevole Galloni — giudicava troppo elevato, ha ottenuto l'unico risultato di impedire che in questi dieci anni il Parlamento si sia potuto misurare — notate bene, non soltanto non abbia approvato, ma si sia potuto misurare — con scelte politiche così impegnative. Di fatto, il nuovo articolo 79 ha annullato l'effettività della norma costituzionale.

In sede di Commissione bicamerale, con la lucidità che sempre lo contraddistingue, il professor Leopoldo Elia, in quell'occasione senatore, ci ricordava che uno degli effetti perversi introdotti da questa normativa è rappresentato dalla ricerca spasmodica degli stessi effetti dell'amnistia attraverso l'abrogazione e la modificazione di norme sulle fattispecie penali, cosa che dovrebbe in qualche modo farci riflettere, anche alla luce di recenti vicende.

Si deve uscire da questa logica emergenziale e si deve restituire effettività ai due provvedimenti di amnistia e di indulto. Da qui la serietà della proposta formulata dall'onorevole Boato che riprende il testo votato in Commissione bicamerale a larghissima maggioranza (soltanto un gruppo si oppose in quell'occasione).

Alcuni obiettano circa la presunta debolezza di questa modifica in quanto in un sistema maggioritario ridurre la maggioranza qualificata può essere pericoloso. Non vi è dubbio che tali preoccupazioni siano sanamente motivate da reiterati at-

teggiamenti politici dell'attuale maggioranza, certo non rispettosa delle prerogative del Parlamento. Tuttavia, di cosa stiamo discutendo oggi? Stiamo discutendo di garanzie politiche, di principi costituzionali, di responsabilità del Parlamento. Davvero quando affrontiamo una materia di questa portata vogliamo ridurre tutto entro gli angusti confini della politica politicante? Io non ci sto, perché personalmente parlare di amnistia e di indulto significa anche e soprattutto parlare di strumenti per rendere effettivi i principi e i valori costituzionali fondamentali: tra i tanti, anche quello previsto dall'articolo 27, terzo comma, secondo cui le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Mi appello ad un giurista del secolo scorso, Francesco Carrara, maestro del diritto penale italiano — le cui opinioni sicuramente scontano l'età, ma hanno ancora una grande efficacia per il nostro dibattito a causa della loro elementare immediatezza — il quale sosteneva che la sola cosa che si può e si deve pretendere dalla pena è che essa non divenga perversa del reo, che cioè non rieduchi, ma neppure diseduchi. A tal fine, non occorrono specifiche attività differenziate e personalizzate, occorre piuttosto che le condizioni di vita all'interno del carcere siano per tutti il più possibile umane e il meno possibile afflittive. Come dicevo, sono affermazioni datate, che non voglio fare mie o analizzare in questo momento, ma che devono comunque far riflettere sulla gravità della situazione in cui ci troviamo.

Cesare Beccaria, anticipando in questo Kant, diceva che non vi è libertà ogni qual volta le leggi permettono che in alcuni eventi l'uomo cessi di essere persona e diventi cosa: questo è l'argomento decisivo contro la disumanità delle pene. Ogni uomo, anche il condannato, non va mai trattato come mezzo o cosa, ma sempre come fine o persona. Un ordinamento che ha recepito i diritti fondamentali di libertà, come il nostro, trae la sua legitti-

mità non solo dal riconoscimento di questi diritti, ma dalla loro effettiva protezione.

È del tutto evidente che l'elaborazione delle garanzie, cioè dei meccanismi istituzionali volti ad assicurare la massima corrispondenza tra normatività ed effettività nella tutela o nella soddisfazione dei diritti, rappresenta la sostanza giuridica e politica di quello che deve essere definito garantismo e che non deve essere confuso con altre pasticciate ed interessate posizioni della quotidianità politica. Garantismo è, infatti, la tutela dei diritti fondamentali: la vita, la libertà personale, le libertà civili e politiche, le aspettative sociali, i diritti individuali e collettivi che rappresentano i valori, i beni e gli interessi materiali e prepolitici che fondano e giustificano l'esistenza di quegli artifici, per dirla con Hobbes, che sono il diritto e lo Stato e il cui godimento, da parte di tutti, forma la base sostanziale della democrazia. Guai a quel Parlamento che, per la propria incapacità di decidere o di legiferare, immagini di far ricadere sui cittadini e sui loro diritti la responsabilità della propria inadeguatezza!

L'articolo 27, terzo comma, l'umanità della pena, è un valore fondamentale. Se il Parlamento non riesce a garantirlo con le riforme del sistema giudiziario e penitenziario, non può pensare di negarsi la possibilità di decidere altre vie e misure di garanzia, certo eccezionali e straordinarie, ma costituzionalmente corrette come l'amnistia e l'indulto, e oggi l'articolo 79 della Costituzione rende inapplicabile una previsione costituzionale. È giunto il momento di cambiare e questo Parlamento deve avere il coraggio civile, prima ancora che politico, di farlo (*Congratulazioni del deputato Boato*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare, a titolo personale, l'onorevole Mancuso. Ne ha facoltà.

FILIPPO MANCUSO. Signor presidente, signori deputati, signor rappresentante del Governo, non dirò le medesime cose riguardo all'eccessività o meno del quorum richiesto per l'adozione dei provvedimenti

di cui parliamo a seguito della riforma del 1992. Anzi, tendenzialmente sarei dell'idea che un alto quorum per provvedimenti di questo genere si ponga come mediazione tra l'opinione di coloro che escluderebbero questa forma di giustizia ritenuta e coloro che, invece, la vorrebbero posta al servizio di qualsiasi maggioranza variabile.

Difatti, tanto l'amnistia che l'indulto, ma soprattutto l'amnistia, incidono sul precetto secondario della potestà punitiva dello Stato, quella cioè che non abolisce il reato o, se lo abolisce, contemporaneamente non abolisce l'illecito e che, quindi, avendo un effetto unicamente diretto all'autorità giudiziaria, è giusto che si presenti con l'autorità di una forte maggioranza predisposta.

Quindi, non mi sembra così censurabile l'idea di coloro che vollero — e tuttora vogliono — un alto quorum per l'esigenza di cui si tratta.

Altra è, viceversa, per me, la ragione per la quale la proposta di legge dell'onorevole Boato va approvata e sollecitamente. Ci troviamo dinanzi ad una serie di luoghi comuni, il primo dei quali è quello in base al quale la magistratura, ora guardando a destra ora guardando a sinistra, opera come organo delegato della politica, di una politica. Questo non è vero.

È un fenomeno apparente che rende sbrigativa la soluzione contro la quale ho più di una cosa da dire. Nella magistratura, infatti, vi può essere lo stimolo personale dell'ideologia individuale che contamina anche la purezza della decisione giudiziale. Ma non si può parlare di una magistratura politicizzata per la semplice ragione che, purtroppo, non esiste una magistratura.

C'è un coacervo di personalità, la più parte degnissima, che opera nell'anarchia istituzionale e con un senso superbo d'incensurabilità e che rende quello che dovrebbe essere, in astratto, un potere autonomo ma coordinato, in realtà, come una potestà arbitraria ed incontrollabile, persino al proprio interno. Cosa ne nasce, assieme ai tanti drammi personali, dei quali non parlerò neanche oggi? Ne nasce l'impossibilità di avere un referente, né nel

Consiglio superiore della magistratura, né nel ministro; lo si può avere soltanto, se la fortuna aiuta, nell'ambito personale del singolo ufficio, nell'ambito individuale del singolo magistrato, vale a dire la negazione di qualsiasi pubblica funzione.

Qui si allaccia la mia opinione circa l'esigenza di approvare il provvedimento, ossia dare un segno a questo potere straripante e senza controllo; il Parlamento, lo Stato possiedono ancora poteri ed autorità per limitare l'abuso. Può essere un segnale forte quello di dire che il Parlamento, perché si attui un provvedimento che possa contrastare questo arbitrio, ne ha ancora la potestà. Si tratta di un segnale di civiltà, di ammonimento e non di rivalsa, dunque, per il quale — lo ripeto — sono molto propenso e speranzoso nell'approvazione di questo provvedimento.

Aggiungo, a temperare, ma non smentire, l'affermazione che non vi sia politica nella magistratura al di fuori delle inclinazioni personali, non negherò che vi siano, all'esterno di essa, dei provocatori politici i quali la blandiscono, la stimano, la lodano o la vilipendono a seconda dei propri tornaconti. Approvo Perugia — dicono —, non approvo Cosenza. Ma mentre approvo — diciamo così — Perugia o Cosenza, non assecondo gli altri momenti dell'esperienza giudiziaria che con quelle convergono. Non vi è, dunque, un fondamento serio di coerenza e di sistema nella scelta di un qualsiasi atteggiamento, da una parte e dall'altra.

Similmente, non è possibile, non è concepibile, come altra volta ho detto, che non mi piaccia Perugia (usiamo, simbolicamente, i nomi delle città, anziché quelli delle persone), epperò vengo avanti con le leggi *ad personam* in mano come fossero le tavole dei comandamenti!

La politica assedia la magistratura, la distorce, la illude e la esalta a vuoto; non in essa, è, dunque, il difetto: la magistratura subisce l'errore di un vizio politico. In attesa di poter discutere più facilmente, mercé questa modifica, delle future, eventuali leggi di clemenza, comunque queste possano essere strutturate, rivolgo un'invocazione: è proprio la classe parlamen-

tare, il potere legislativo, che deve porsi come coscienza obbiettiva nella valutazione dell'azione della magistratura, evitando di fare di questa, come talvolta accade, lo « scalpo » delle proprie convenienze particolari e mutevoli.

Noi siamo i protagonisti di questo drammatico passaggio, perché qui risiede, non solo il potere formale, ma anche quello di illuminare la coscienza di tutti gli altri poteri. E questo si fa soprattutto scegliendo la strada dell'obiettività e del disinteresse, non quella delle convenienze del proprio schieramento: solo le convenienze dell'obiettivo vantaggio dello Stato e della vita in comune.

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. 2750)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Boato.

MARCO BOATO, Relatore. Signor Presidente, non ho l'arroganza di voler replicare dopo questo dibattito. Mi limito a ringraziare il sottosegretario Ventucci per ciò che ha detto e per il fatto che si è rimesso all'Assemblea per le decisioni da assumere al riguardo. Ringrazio anche il presidente della I Commissione, onorevole Bruno, il quale ci ha accompagnati, oltre che in Commissione, anche nel corso di tutta la discussione in aula, nonché i colleghi Mascia, Saponara, Leoni, il presidente Maccanico, Luciano Dussin, Craxi, Cento, Bressa e Mancuso per il contributo che hanno dato al dibattito.

Sarei ipocrita — ho detto che dobbiamo superare l'ipocrisia istituzionale — se nel ringraziare e nel rispettare tutti non parlassi del baratro culturale e politico che mi separa dalle cose, che pur rispetto, dette dal rappresentante della Lega nord Padania, Luciano Dussin. Ho ascoltato cose in questa Assemblea che fanno a pugni con la mia coscienza e con la mia posizione

politica (pur rispettandole, come ho sempre fatto). Però, ringrazio tutti gli altri colleghi per quello che hanno detto e per come sono intervenuti. Ovviamente, mi riferisco ai colleghi che hanno convenuto sulla proposta che è al nostro esame, ma anche allo stile, all'alta elaborazione culturale e politica delle posizioni di parziale dissenso, emersi negli interventi del presidente Maccanico e del collega Leoni, che ci permetteranno, nel prosieguo, di approfondire il nostro dibattito. Tutto qui, Presidente, mi pare che fosse l'unica replica che dovessi fare.

PRESIDENTE. Prendo atto che, coerentemente a quanto già dichiarato, il sottosegretario di Stato Ventucci rinuncia alla replica, perché si è rimesso all'Assemblea.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Ordine del giorno
della seduta di domani.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 19 novembre 2002, alle 9,30:

1. — Svolgimento di interrogazioni.

(ore 16)

2. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Ratifica ed esecuzione dei Protocolli di attuazione della Convenzione internazionale per la protezione delle Alpi, con annessi, fatta a Salisburgo il 7 novembre 1991 (2381-A)

e delle abbinate proposte di legge: CALZOLAIO e SPINI; ZELLER ed altri (1645-1724).

— *Relatore:* Mattarella.

3. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 1742 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settem-