

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PUBLIO FIORI

La seduta comincia alle 9,40.

TEODORO BUONTEMPO, *Segretario*,
legge il processo verbale della seduta di
ieri.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Berselli, Boato, Bonaiuti, Bono, Giordano, Pecorella, Ramponi, Rizzo, Paolo Russo, Selva, Stucchi, Tanzilli e Violante sono in missione a decorrere dalla seduta odierna. Mi sembra però che l'onorevole Boato sia presente...

MARCO BOATO. Posso rinunciare alla missione, Presidente?

PRESIDENTE. Può rinunciare anche ad essere presente, onorevole Boato...

MARCO BOATO. No, no, preferisco rinunciare alla missione!

PRESIDENTE. Sta bene.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono settantadue, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Discussione della proposta di legge Boato ed altri: Norme di attuazione dell'articolo 87 della Costituzione, in materia di concessione della grazia (4237) e dell'abbinata proposta di legge: Perrotta (4590) (ore 9,50).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa del deputato Boato ed altri: Norme di attuazione dell'articolo 87 della Costituzione, in materia di concessione della grazia; e dell'abbinata proposta di legge d'iniziativa del deputato Perrotta.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

***(Discussione sulle linee generali
— A.C. 4237 e abb.)***

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

Avverto altresì che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Taormina, ha facoltà di svolgere la relazione.

CARLO TAORMINA, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la proposta di legge all'esame di questa Camera, a cui si è aggiunta quella del deputato Perrotta, è stata presentata dall'onorevole Marco Boato che ne è primo firmatario. Devo

però dire che, accanto al nome dell'onorevole Boato, la proposta reca la firma di moltissimi altri deputati, appartenenti alle varie componenti di questo Parlamento, ad esclusione della Lega Nord Federazione Padana. Si tratta, quindi, di un provvedimento largamente condiviso, almeno a livello di proposta, ed era doveroso da parte mia sottolinearlo.

La proposta Boato — la chiamerò così per praticità — è composta di due soli articoli, in cui però sono racchiusi problemi di estrema rilevanza, dei quali la Commissione si è fatta carico fino a svolgere il massimo dell'approfondimento possibile.

L'idea che è alla base della proposta Boato tiene presente lo stato attuale della questione che, come è noto, assoggetta la procedura della concessione della grazia al regime costituzionale che configura il ministro della giustizia come organo proponente e, ovviamente, il Presidente della Repubblica come organo esercente del potere attribuitogli dall'articolo 87 della Costituzione.

Sulla base dello stato attuale della questione, sia sul piano normativo che sul piano delle prassi, anche costituzionali, si è ritenuto di poter riflettere sull'attuazione dell'articolo 87 della Costituzione — questo è infatti il titolo della proposta Boato — per definire in maniera più concreta la volontà del costituente di attribuire al Presidente della Repubblica in questo settore una maggiore autonomia, anzi una posizione quasi di esclusività dal punto di vista dell'esercizio delle sue facoltà. Quindi, su questa premessa, si è ritenuto di poter disegnare il resto della disciplina.

In particolare, a fronte dell'attuale situazione, che individua quale titolare del potere di controfirma del provvedimento di concessione della grazia il ministro della giustizia, al quale è attribuito anche il ruolo di proponente (a norma dell'articolo 89, primo comma, della Costituzione), si è ritenuto di innovare il sistema prevedendo la controfirma non più del ministro, ma del Presidente del Consiglio dei ministri. È questa la principale previsione, contenuta nel primo comma dell'articolo 1

della proposta di legge Boato, alla quale si aggiungono altre questioni, che affronterò in un secondo momento.

In relazione al mutamento del ruolo del ministro della giustizia, tuttavia, la proposta Boato si rende consapevole, e se ne fa carico, dell'esigenza di prevedere, nell'ambito del procedimento per la concessione della grazia, l'intervento del ministro stesso (mi riferisco al secondo comma dell'articolo 1). Tale intervento è configurato come eventuale, ed è oggetto di sollecitazione da parte dello stesso Presidente della Repubblica. Il ministro della giustizia diventa, in questo modo, un organo istruttorio, qualora il Presidente della Repubblica lo ritenga, nell'ambito del coordinamento tra i poteri dello Stato.

Tale ricostituzione del sistema attribuisce al Presidente della Repubblica una maggiore autonomia — addirittura, in una posizione pressoché isolata — nell'esercizio del potere di concessione della grazia. Come conseguenza di tale rivisitazione della normativa, l'originaria proposta di legge Boato reca una disposizione, all'articolo 2, per effetto della quale viene integralmente abrogato l'articolo 681 del codice di procedura penale.

Tale articolo, come è noto, disciplina attualmente l'istituto della grazia, che vede il ministro della giustizia come organo proponente e che implica nel procedimento l'intervento anche di altri organi, segnatamente del magistrato di sorveglianza, soggetto cui sono attribuiti compiti di approfondimento e di acquisizione di dati e di informazioni, soprattutto sotto il profilo dei risultati del trattamento penitenziario nei confronti del graziando detenuto. Nell'ottica dell'individuazione dell'epicentro di questo microsistema dell'istituto della concessione della grazia, costituito dal Presidente della Repubblica, la proposta da cui siamo partiti prevedeva che quanto recato da tale disposizione, che disciplina la procedura in materia, venisse totalmente soppresso.

Non è soltanto questo il dato che emerge dalla proposta Boato. Ve ne è anche un terzo che, per la verità, non rappresenta una novità rispetto all'attuale

sistema, ma che, nella nuova disciplina dell'istituto della grazia prefigurata dalla proposta di legge Boato, costituisce certamente un aspetto che ritengo doveroso sottolineare.

La proposta Boato, infatti, sempre al citato primo comma dell'articolo 1, fa riferimento alla possibilità che il Presidente della Repubblica, di propria iniziativa e senza che sia presentata alcuna domanda, possa attivare la procedura per la concessione della grazia ed esercitare, anche in maniera esclusiva, il suo potere. Ciò per la ragione che ho precedentemente evidenziato, vale a dire per il fatto che il potere di istruttoria del ministro della giustizia assume un carattere soltanto eventuale.

Nella nuova disciplina dell'istituto, l'esclusione della configurabilità della domanda di grazia come presupposto per l'inizio del procedimento assume, ovviamente, un significato particolare.

Oggi, alla previsione della possibilità che la procedura venga avviata anche in assenza di domanda fa, per così dire, da contraltare — ma si tratta, ovviamente, di qualcosa di più — il potere di proposta del ministro della giustizia, che, in qualche recente caso, ha svolto una funzione interdittoria del potere del Presidente della Repubblica. Risulta chiaro, allora, che prescindere dalla domanda ha un significato. Laddove, invece, non vi sia la possibilità che tutto ciò di cui ho detto avvenga, la mancanza della domanda assume un altro significato, sul quale il relatore, in questo momento, non ha certamente la volontà di intervenire.

Dunque, la proposta di legge si impernia sulla totale esclusione di ogni intervento giurisdizionale nella procedura di grazia, sia pure di tipo acquisitivo-informativo, e su un potere pieno che il Presidente della Repubblica, il vertice dal nostro ordinamento, può esercitare *motu proprio*, al punto che la domanda costituisce una mera eventualità.

Per avere un quadro completo di tutto quanto emerge dalla proposta di legge Boato, mi corre l'obbligo di dire che sul riferimento al Presidente del Consiglio dei

ministri, come organo cui è attribuito il potere di controfirma, ci si potrà ulteriormente confrontare. Dalla relazione che accompagna la proposta Boato emerge che tale potere è in linea con altre previsioni del nostro ordinamento. Mi riferisco, in particolare, alle nomine dei giudici costituzionali e dei senatori a vita, provvedimenti del Presidente della Repubblica che, com'è noto, sono controfirmati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, sono molteplici i temi sui quali la Commissione si è soffermata, in maniera molto approfondita, nel corso dei suoi lavori.

Il primo problema che la Commissione ha dovuto analizzare è stato quello relativo alla costituzionalità. Rimasta, all'inizio, in sordina, la questione è esplosa con tutta la sua virulenza in un secondo momento, sotto il particolare profilo della praticabilità della previsione contenuta nel primo comma dell'articolo 1 della proposta di legge Boato, nel quale si fa riferimento al Presidente della Repubblica come firmatario del provvedimento di grazia ed al Presidente del Consiglio dei ministri come organo titolare del potere di controfirma. Ciò è parso in radicale ed insuperabile contraddizione con l'articolo 89 della Costituzione.

Per la verità, la Commissione si è fatta carico di scandagliare qualsiasi possibilità dal punto di vista della compatibilità del testo della proposta di legge Boato con la detta previsione costituzionale. Anzi, la Commissione si è premurata di raccogliere i pareri di alcuni tra i più autorevoli costituzionalisti italiani per capire se fosse possibile percorrere la strada indicata dalla proposta. I pareri sono stati variegati e non direi che sia stata espressa una posizione univoca in un senso o in un altro. Tuttavia, l'argomento letterale è stato ritenuto da molti uno scoglio insormontabile. Pertanto, la Commissione si è fatta carico di procedere all'opportuna modificazione del testo.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, la questione si è rivelata particolarmente spinosa con riferimento alla possibilità di prescindere dalla controfirma del ministro

della giustizia. Sembrava che la previsione del comma 1 dell'articolo 1 della proposta di legge Boato, così come era stata originariamente presentata, non potesse essere in linea né con il primo né con il secondo comma dell'articolo 89 della Costituzione, che stabilisce che il ministro proponente sia anche l'organo della controfirma. Ci siamo fatti carico di approfondire la distinzione — tema noto alla dottrina costituzionalista — tra il ministro proponente ed il ministro competente, ma anche sotto questo profilo è sembrato difficile, a taluni impossibile, che si potesse individuare nel Presidente del Consiglio — anche considerandolo come organo che esprime la collegialità del Consiglio dei ministri — l'organo della controfirma.

È sembrato impossibile individuare il secondo comma dell'articolo 89, che chiama in causa il Presidente del Consiglio come organo di controfirma in determinate situazioni, come referente normativo. Infatti, come risulta testualmente e in maniera ineludibile dalla disposizione, il Presidente del Consiglio è organo di controfirma dei provvedimenti indicati nella norma costituzionale in aggiunta al ministro proponente o, se si preferisce, al ministro competente. La disposizione, dunque, non contempla l'ipotesi della sola controfirma del Presidente del Consiglio; eventualmente, c'è un aggravamento — se così si può dire — della situazione rispetto all'esigenza della controfirma.

Questi temi, ampiamente trattati durante i lavori in Commissione, sono stati considerati in qualche modo prevalenti. Oggi, come risulta dal testo presentato all'Assemblea, ci confrontiamo con una proposta di legge con una diversa dimensione e collocazione sistematica. Per quel che concerne il cuore della proposta di legge Boato, sarebbe scorretto affermare che esso non costituisce la fonte dell'attuale provvedimento in esame. La proposta Boato entra in crisi sul piano della costituzionalità; si marcia, dunque, in una direzione che consente il superamento del problema e l'individuazione di un punto di compatibilità della disciplina con la normativa costituzionale.

Tale provvedimento induce a riflettere anche con riferimento alla disposizione riguardante la sostituzione dell'articolo 681 del codice di procedura penale.

Anche in questo caso vi è stato un ampio dibattito e si è ritenuto che la presenza di questa disposizione nell'ordinamento — che fu una conquista della fine degli anni ottanta rispetto al passato e il risultato dell'idea che l'istituto della grazia (anche se poi i tempi successivi avrebbero smentito questa previsione) potesse divenire un istituto capace di rompere con gli schemi ordinari della riconquista della libertà del detenuto (pur soggetto ai ristretti limiti previsti dall'ordinamento penitenziario) —, nell'ottica del legislatore processuale penalistico, dovesse comportare una sorta di «normalizzazione». Naturalmente, una normalizzazione tra virgolette, trattandosi sicuramente di istituto sempre di carattere eccezionale, capace di essere inserito nel circuito dell'ordinamento penitenziario come alternativa (ricorrendone i presupposti) alla detenzione. Questo è stato un altro tema fortemente approfondito e dibattuto sul quale si è individuata l'esigenza di percorrere una strada diversa.

Le difficoltà dell'impianto della proposta Boato sono state superate nel momento in cui, in Commissione, si è ritenuto di poter intervenire, in modo compatibile con il dettato costituzionale, sul ruolo del ministro della giustizia. Devo ricordare, tra le altre cose, che il ministro della giustizia ha dichiarato di rimettersi al Parlamento sul testo in esame, come ha dichiarato anche agli organi di stampa, egli stesso per primo riconosce che l'attribuzione al ministro della giustizia di un potere di interdizione nei confronti del Presidente della Repubblica lascia insoddisfatti dal punto di vista della puntuale applicazione delle norme costituzionali, che individuano nel Capo dello Stato l'organo che gestisce, in maniera se non assoluta, sicuramente preponderante, il potere di grazia. Il superamento dei vari problemi...

PRESIDENTE Onorevole Taormina, le chiedo scusa, ma ha esaurito il tempo a sua disposizione. Naturalmente, le concedo del tempo supplementare per concludere. Lei sa che la ascoltiamo sempre con grandissimo interesse, per cui mi affido alla sua comprensione.

CARLO TAORMINA, *Relatore*. Va bene, signor Presidente. Il superamento delle problematiche sollevate dalla proposta Boato è stato avviato con la riflessione ulteriore sul ruolo del ministro della giustizia. L'idea dalla quale si è partiti è stata quella di individuare in quest'organo un soggetto costituzionale che in materia di grazia interviene come organo consultivo e non come organo proponente, tenendo presente la distinzione tra organo competente e organo proponente, di cui al primo comma dell'articolo 89 della Costituzione. Questo per far rientrare — rispetto a quello che sembrava il *vulnus* più rilevante rispetto all'attuale sistema — l'istituto della controfirma nella pertinenza esclusiva del ministro della giustizia.

Sulla base di questa impostazione si è ridisegnata la procedura di grazia tornando all'articolo 681 del codice di procedura penale. La proposta Boato nella sostanza, sotto questo profilo, viene recepita perché si sottolinea il ruolo del Presidente della Repubblica secondo quanto indicato dalla Costituzione. Per questa ragione noi oggi abbiamo questo testo che non rappresenta più una disposizione estrinseca al sistema processuale, essendo tutta calibrata sulla riscrittura dell'articolo 681.

Tale norma individua nel ministro della giustizia l'organo che esprime una sua proposta rispetto alla richiesta di grazia, prevedendo anche un parere che continua ad essere espresso dal magistrato di sorveglianza sulla base delle osservazioni del procuratore generale e prevedendo altresì la firma del provvedimento relativo alla grazia da parte del Presidente della Repubblica e la controfirma da parte del ministro della giustizia.

Credo si tratti di un importante bilanciamento dei vari interessi. Dico ciò sottolineando soprattutto un aspetto: mentre,

in via generale, al secondo comma dell'articolo 681 del codice di procedura penale, come riformulato, si fa riferimento all'esigenza che l'interessato (o chi per lui) presenti una domanda che avvii la procedura di grazia, il settimo comma della disposizione in questione si fa carico di tenere in considerazione il ruolo del Presidente della Repubblica...

PRESIDENTE. Onorevole Taormina, deve concludere.

CARLO TAORMINA, *Relatore*. ...al quale è attribuita la possibilità di essere egli stesso organo di avvio della procedura di grazia, con le stesse garanzie derivanti dal procedimento che resta identico nell'uno come nell'altro caso, essendo prescritti i pareri del ministro della giustizia e del magistrato di sorveglianza. Questa è la struttura del procedimento recata dall'articolo 681 del codice di procedura penale, come si vorrebbe venisse modificato.

Concludo facendo riferimento ad un'altra importante osservazione svolta nel corso dei nostri lavori. Questo tipo di regolamentazione riconduce il provvedimento di grazia verso quella normalizzazione cui prima ho fatto riferimento. Pertanto, si considera tale istituto anche nella prospettiva di poter affrontare problemi afferenti un certo passato, sul quale molte volte si torna senza però individuare una soluzione di carattere tecnico per raggiungere conclusioni apprezzabili.

Questa è la proposta sulla quale oggi si deve misurare il Parlamento: è un provvedimento che trae origine dalla proposta di legge Boato, che nella sostanza la rispetta, ma che presenta una nuova formulazione ed impostazione sistematica (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

JOLE SANTELLI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, il Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

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

CARLO LEONI. Signor Presidente, la proposta di legge Boato, sottoscritta da deputati di entrambi gli schieramenti, è stata talvolta presentata come una normativa destinata ad una sola persona. Non è così: era una proposta che puntava a risolvere un problema, ossia a dare piena e limpida attuazione all'articolo 87 della Costituzione, ai sensi del quale il Presidente della Repubblica può concedere la grazia e commutare le pene.

Perché si è ritenuta necessaria una norma di attuazione? Qui entra in gioco una vicenda particolare, quella del caso Sofri. Tale vicenda ha dimostrato che, se non è d'accordo il ministro della giustizia, il Presidente della Repubblica non può concedere la grazia e commutare le pene.

Si tratta di una evidente strozzatura del nostro ordinamento; ma da cosa è determinata? Vi è, forse, una norma scritta che autorizza questo potere di interdizione (la definizione è dello stesso ministro Castelli) da parte del guardasigilli? Essa non esiste.

Vi è, invece, una prassi seguita nell'Italia repubblicana fino ad oggi, ossia fintanto che ci si è potuti avvalere di una pratica di armoniosa e convergente cooperazione tra i poteri dello Stato. Questa pratica, però, è stata interrotta.

Per tale motivo, serve una esplicita norma di attuazione e, per tale motivo, non il centrosinistra, ma ventotto deputati di entrambi gli schieramenti hanno presentato la proposta a prima firma Boato recante « Norme di attuazione dell'articolo 87 della Costituzione, in materia di concessione della grazia ».

Vi erano altre strade percorribili? In un'intervista a *la Repubblica* del 4 gennaio scorso l'onorevole Vietti, sottosegretario di Stato per la giustizia, ne indicava una, dicendo che il Presidente del Consiglio potrebbe surrogare il ministro della giustizia per l'atto *ad hoc*. Evidentemente, una strada impervia! Di fronte poi alla controversia innescata dalla interdizione del ministro Castelli, personalmente non mi sarei davvero augurato una scelta

« agonistica » da parte del Capo dello Stato, attraverso la presentazione di un ricorso per conflitto di attribuzioni dinanzi alla Consulta; anzi, per la tenuta delle nostre istituzioni, è bene che questo non sia avvenuto.

Resta la proposta di legge a firma Boato ed altri, rispetto alla quale fu detto: « Alleanza nazionale non è pregiudizialmente contraria all'approvazione della proposta di legge Boato » (dichiarazione dell'onorevole La Russa all'Ansa del 30 dicembre); « La proposta a firma Boato è ragionevole » (dichiarazione del ministro Castelli all'Ansa del 29 dicembre); « Sono d'accordo con la proposta Boato: la Lega Nord Federazione Padana è disponibile ed in un paio di mesi si può fare » (dichiarazione del ministro Bossi, del 30 dicembre a *la Repubblica*).

Ho richiamato queste dichiarazioni senza alcuna intenzione polemica, ma soltanto per dire che questa era la situazione apparente di fine anno, che mostrava un clima di collaborazione e reciproca disponibilità. È questo il clima nel quale matura l'iniziativa del Presidente della Repubblica nei confronti del Presidente della Camera, che è un'iniziativa del tutto corretta.

In quel clima di reciproca disponibilità, la Conferenza dei capigruppo assegnava tempi certi per l'esame in Assemblea e cominciava la discussione in sede di Commissione, nella quale ci siamo avvalsi, come ha ricordato poc'anzi il relatore, anche del contributo fornito nell'ambito di audizioni particolarmente utili e di notevole qualità.

Il cuore della proposta di legge Boato sta nel chiarire il ruolo del Capo dello Stato nell'attivare la procedura e nella controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri. Che cos'è? Un *escamotage* per aggirare l'interdizione dell'attuale ministro della giustizia? Niente affatto: è una scelta chiara che deriva dalla valutazione sulla natura dell'atto di concessione della grazia.

Il dibattito su questo punto è aperto anche tra i costituzionalisti, come abbiamo potuto ascoltare. La proposta Boato ed altri compie una scelta: la grazia è un atto proprio del Presidente della Repubblica al

pari, ad esempio, della nomina dei senatori a vita e dei giudici della Corte costituzionale. Essa richiede quindi, come i due casi citati, una promozione diretta da parte del Capo dello Stato e la controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri. È questa la scelta che compie la proposta di legge al nostro esame e che il mio gruppo ha condiviso sin dall'inizio.

A ben vedere, è un approccio che è stato fatto proprio anche dal Governo in un altro caso. Il disegno di legge costituzionale di riforma della seconda parte della Costituzione, a firma Berlusconi, Fini, Bossi, Buttiglione, Pisanu, La Loggia, in queste ore all'esame del Senato, all'articolo 21, che riforma l'articolo 89 della Costituzione, prevede: « Non sono proposti né controfirmati dal Primo ministro o dai ministri i seguenti atti del Presidente della Repubblica ». Segue un elenco nel quale sono ricomprese, tra gli altri: « La concessione della grazia, la nomina dei senatori a vita e la nomina dei giudici della Corte costituzionale di sua competenza ».

La logica di questa scelta è poi chiaramente indicata nella relazione che accompagna il disegno di legge presentato dal Governo, nella quale si afferma: « Si tratta di una serie di atti che già rientrano tra quelli che la dottrina costituzionalistica è solita definire formalmente e sostanzialmente presidenziali, nell'adozione dei quali il Presidente gode, pur nei limiti della Costituzione, di un'ampia sfera di discrezionalità, oppure il cui contenuto viene determinato esclusivamente dalla sua volontà, o ancora in quanto rispetto ad essi la volontà presidenziale è del tutto autonoma. Atti per i quali, è bene sottolineare — dice la relazione — che la controfirma ha sino ad ora assunto in via marginale una mera funzione di controllo diretta ad accertare la sola legittimità formale ». Sono parole chiave che io condivido in pieno.

Non condivido la conclusione a cui giunge quel disegno di legge. Si tratta di una conclusione estrema: l'assenza di qualunque controfirma. In ogni caso, discuteremo di ciò quando la riforma costituzionale giungerà alla Camera dal Senato.

Condivido, invece, totalmente le motivazioni che ho citato poco fa e che ritrovo come filosofia ispiratrice della proposta Boato.

Con tali convinzioni abbiamo partecipato al dibattito in Commissione, con sincera apertura al dialogo, al confronto, all'ascolto attento verso posizioni diverse dalle nostre, convinti come siamo che tale materia vada sottratta il più possibile alla dialettica maggioranza-opposizione. Innanzitutto, infatti, si tratta di un tema indubbiamente delicato, nei confronti del quale entrano in gioco convinzioni individuali e la coscienza di ciascuno di noi come cittadini e come rappresentanti del popolo. In secondo luogo, quella che reca la prima firma di Marco Boato non è una proposta di parte, essendo stata sottoscritta da deputati di entrambi gli schieramenti. Infine, sarebbe quanto meno improprio ingabbiare in logiche di puro schieramento politico un dibattito che vede articolarsi in modo assai variegato i più insigni costituzionalisti italiani.

Abbiamo ascoltato con attenzione gli studiosi del diritto costituzionale che hanno partecipato alle audizioni in Commissione. Dalle riflessioni che loro stessi ci hanno proposto e dal dibattito svoltosi tra di noi ci siamo convinti, anche noi sostenitori della proposta Boato, della necessità di alcune modifiche. Abbiamo, dunque, presentato emendamenti di sostanza tesi, ad esempio, a ripristinare la procedura contenuta nell'articolo 681 del codice di procedura penale e ad introdurre un ruolo più attivo del ministro della giustizia.

Non ci hanno convinto, invece, letture e interpretazioni che definirei un po' schematiche dell'articolo 89 della Costituzione che, come i colleghi sanno, recita: « Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità ». Parlo di letture schematiche perché già oggi esistono atti del Capo dello Stato assolutamente validi eppure non controfirmati dai ministri, ma dal Presidente del Consiglio, come quelli, già ricordati, di nomina dei senatori a vita e dei giudici della Corte costituzionale. La vera

discussione, quindi, riguarda il modo in cui intendiamo l'atto della concessione della grazia: di ciò ho già parlato.

Il fatto che la controfirma ministeriale sia un atto con funzione di controllo diretto ad accertare la sola legittimità formale — niente di più, ma niente di meno di questo — è dimostrato da molti casi, alcuni anche recenti. È di questa natura, immagino, e non di condivisione politica di merito, ad esempio, la controfirma del ministro delle comunicazioni rispetto al messaggio con il quale il Capo dello Stato ha rinviato alle Camere la legge Gasparri.

Noi stessi, attraverso emendamenti, abbiamo inteso rafforzare il ruolo del ministro della giustizia. Tuttavia, vi è un limite oltre il quale si rischia di sbilanciare tutto il sistema. Se accogliessimo la tesi di chi ritiene, ai fini della validità dell'atto presidenziale, che la proposta debba venire obbligatoriamente ed unicamente dal ministro e che allo stesso spetti la controfirma costruiremmo un'architettura in chiara violazione dell'articolo 87. Infatti, il *dominus* di tutta la procedura sarebbe il ministro, non più il Capo dello Stato, ridotto ad un ruolo solo formale giacché, nella sostanza, sarebbe il ministro a scegliere chi merita la grazia e chi no.

Se questa è la conclusione a cui giunge chi considera la grazia un atto tipicamente duale, sono evidenti i rischi e le storture che possono, anche non volendo, determinarsi. Il rischio più grave affacciato nella nostra discussione — alla fine, per fortuna, scongiurato — era quello di introdurre l'obbligatorietà della domanda da parte dell'interessato, dei suoi congiunti, dei legali, e così via. Sarebbe stato un ritorno indietro rispetto alla normativa attuale, secondo la quale la grazia può essere concessa anche in assenza di domanda o di proposta, ed il ripristino di un obbligo previsto nel codice Rocco, cioè nella logica di uno Stato totalitario dinanzi al quale il cittadino che ha sbagliato non ha da fare altro che chinare la testa.

Per fortuna, insieme abbiamo evitato tale rischio ed abbiamo prodotto un testo che costituisce un buon punto di incontro

tra posizioni diverse e che, soprattutto, si muove nella giusta direzione di attuazione dell'articolo 87 della Costituzione.

È, per noi, un testo da perfezionare e a tale scopo abbiamo presentato taluni pochi emendamenti, che mi auguro saranno esaminati dal relatore e dai colleghi con spirito aperto e costruttivo. La strada di fronte a noi presenta, purtroppo, ancora qualche ostacolo. Se giungeremo al traguardo in modo positivo, avremo reso un buon servizio non ad una ma a molte persone e innanzitutto alle prerogative del Presidente della Repubblica, ma, prima di ogni altra cosa, avremo reso omaggio alla cultura della tolleranza, del diritto mite e della rieducazione come finalità essenziale della pena: quella cultura che è forte, perché dà sempre a chi ha sbagliato un'altra possibilità. Noi, Presidente e colleghi, ci sentiamo impegnati per questo (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, della Margherita, DL-l'Ulivo, di Rifondazione comunista e Misto-Verdi-l'Ulivo*).

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

ANTONIO SERENA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mentre giace da tempo in Parlamento una proposta di legge, sottoscritta dai rappresentanti di tutti i gruppi politici, per risolvere il problema dei detenuti ultranovantenni, la cui carcerazione rappresenta un'offesa alla Costituzione, al buon senso e alla dignità umana, mentre questo paese detiene il triste primato dei più vecchi prigionieri del mondo reclusi a 94 e a 91 anni per aver ubbidito, sessant'anni prima ed in tempo di guerra, ad un ordine di rappresaglia, dopo che i loro superiori in grado erano già stati processati e assolti dal medesimo reato, mentre ci copriamo di ridicolo incarcerando quattro personaggi che assaltano il campanile di San Marco, a Venezia, con una bandiera, un carro mascherato ed uno schioppo arrugginito, mentre, per contro, gente che si è macchiata di atroci delitti, che ha sciolto bambini nell'acido, viene rimessa in libertà, mentre tutto ciò

accade, il Parlamento, togliendo tempo a ben altre priorità, come la crisi economica, la recessione, gli scandali del sistema finanziario, il *crack* Parmalat, il problema dei pensionati sotto la soglia di povertà, si affretta — grazie anche all'inusitato zelo del Presidente della Repubblica e del Presidente della Camera — a fornire una corsia preferenziale ad un provvedimento voluto da un gruppo di vecchi amici, ex militanti di Lotta continua, per rimettere in libertà Adriano Sofri, con una leggina fatta su misura per la sua condizione di carcerato, il quale pretende da anni la grazia senza abbassarsi nemmeno a chiederla.

Nulla di personale nei confronti di Adriano Sofri, in difesa dei diritti del quale il sottoscritto, in passato, si è ripetutamente attivato. Per chi abbia, però, la memoria corta, comunque va ricordato che Sofri è stato di recente condannato in via definitiva, assieme a Bompressi e Pietrostefani, per l'omicidio del commissario Luigi Calabresi, avvenuto il 17 maggio del 1972. In quegli anni, su *Lotta Continua*, foglio diretto da Sofri e da un altro noto moralista, Enrico Deaglio, con vicedirettore Gad Lerner — entrambi tra coloro che oggi si muovono per la grazia a Sofri — si potevano leggere quotidianamente inviti alla pace e alla solidarietà, del tipo: quella gran forza dovremmo farla ben resistente per impiccarci, assieme ai fascisti, il padron Borghi, porco fetente. Dopodiché, questi poeti venivano ricevuti al Quirinale dall'allora Presidente della Repubblica Sandro Pertini, il quale, come ha ricordato il citato Deaglio, li aveva presi in simpatia.

Chi ha vissuto gli anni di piombo ricorda bene quale fosse il clima di quei tempi. Lo sa e lo ricorda certamente bene il collega Marco Boato, presentatore della proposta di legge oggi in discussione, allora membro di quell'esecutivo di Lotta continua che si assunse la responsabilità morale dell'omicidio del commissario Luigi Calabresi. Li ricordo bene anch'io quegli anni, gli anni della mia giovinezza, e certi ricordi agitano ancora molte mie notti.

Ricordo gli sputi dei comunisti all'università, le spranghe dei « katanghesi » sulla testa di tanti ragazzi desiderosi soltanto di sostenere un esame, sfidando uno dei tanti scioperi politici selvaggi e non potendo permettersi, per la loro situazione economica, di bivaccare una vita all'università come molti altri loro colleghi. Ricordo le minacce delle Brigate rosse, le violenze contro i fascisti che erano poi nient'altro che tutti coloro che non si riconoscevano nell'ideologia della sinistra, compresi i vecchi liberali antifascisti come Indro Montanelli, gambizzato a Milano dalle Brigate rosse, o ex partigiani non comunisti come Edgardo Sogno, perseguitato nel dopoguerra dal giudice Violante. Ricordo anche il corpo senza vita di Sergio Ramelli, sprangato e ucciso a 17 anni a Milano perché fascista, il vile assassinio di Mikis Mantakas, quello di Carlo Falvella, o quello doppiamente vile dei fratelli Mattei, bruciati nel sonno a Roma a Primavalle e di tanti altri giovani di destra e di sinistra, caduti per mano dei loro coetanei.

In questa sede non ci interessa sapere se Sofri sia o meno il mandante dell'assassinio di Calabresi o se il pentito Marino sia stato o meno sincero: abbiamo bene impressi nella mente i titoli del giornale *Lotta Continua*, che quotidianamente alzava dalle sue colonne a colpire, sprangare, uccidere gli avversari politici, pubblicando i loro nomi e indirizzi e seminando dosi di odio e di razzismo politico che hanno prodotto i risultati che tutti conosciamo.

Ricordo bene quegli anni, quelle pagine nere della nostra storia nazionale; eppure, penso sia lecito e doveroso, a distanza di tanti anni da quegli eventi, pacificare gli animi, perdonare e riprendere finalmente la strada del dialogo e della convivenza civile, soprattutto per garantire un futuro migliore ai nostri figli.

Non mi sembra però che la strada imboccata con il provvedimento varato per Sofri sia quella migliore. Dobbiamo, purtroppo, constatare che vi sono modi di procedere in questo paese e in questo Parlamento che sono tutt'altro che equi,

perché creano disparità di trattamento e discriminazione, ingenerando continua confusione e sfiducia nella giustizia.

Perché un provvedimento per chiudere con gli anni oscuri del nostro passato deve interessare solo Sofri? Perché tale provvedimento deve essere ritagliato solo per lui, escludendo la controfirma del Ministero della giustizia, in quanto l'attuale guardasigilli è contrario alla grazia all'ex leader di Lotta continua? Perché è un raffinato intellettuale, ha risposto la collega diessina Anna Finocchiaro, esponente di un partito che, da sempre, vanta una rappresentanza esclusiva della classe operaia, delle categorie più deboli; perché — le ha fatto eco un altro fine intellettuale su *Il Manifesto*, Antonio Tabucchi, autore di *Sostiene Pereira* — Sofri sarebbe stato condannato dopo una decina di sentenze contraddittorie e dopo un processo indiziario basato sulla parola di un pentito. Ma la collega Anna Finocchiaro non sosteneva che le sentenze vanno rispettate e non discusse? Per i compagni della sinistra è sempre tutto molto chiaro!

Cattivo e spregevole il pentito Marino che accusa Sofri, mentre buoni e attendibili, anche quando giudicati malati di mente da perizie mediche di ufficio e pagati per le loro confessioni, i pentiti serviti per i teoremi sulle stragi di piazza Fontana e di Brescia; insufficienti gli otto gradi di giudizio, a cui si aggiunge un processo di revisione, concessi a Sofri; equo, giusto, giuridicamente ineccepibile il processo a Pribke, con il sequestro di giudici, l'intervento illegittimo, nella sede del tribunale militare, del ministro Flick in persona, con l'imputato prosciolti, sequestrato e successivamente di nuovo arrestato, in seguito alle violenze di un gruppo di facinorosi!

La rilevanza del fatto è diversa. Da anni il Parlamento discute se chiudere con il terrorismo, un'ipotesi che non può essere ventilata per la strage delle Fosse Ardeatine, sottolinea, d'accordo con Bertinotti, il capogruppo del gruppo di Alleanza nazionale alla Camera, Gianfranco Anedda, che dimentica l'anomalia costituita dall'inapplicabilità delle amnistie del

dopoguerra ai soli casi di crimini commessi da cittadini tedeschi in uniforme.

Vedete, è un paese politico fatto così, un paese che vive sugli equivoci, un paese che vuol chiudere — sempre a parole — i conti con il terrorismo degli anni Settanta, tenendo tuttavia ancora aperti quelli della guerra. Un paese dove, giustamente, si onora la figura dell'eroico carabiniere Salvo D'Acquisto, che nel corso dell'ultima guerra si immolò per salvare la vita di alcuni innocenti, ma contemporaneamente si esaltano i terroristi di via Rasella, responsabili della rappresaglia delle Fosse Ardeatine e decorati con medaglia d'oro e d'argento al valor militare, che dopo l'orrendo crimine preferirono dileguarsi facendo condannare a morte tanti innocenti. Un paese dove — come afferma Ermanno Olmi nel suo ultimo film — è più difficile perdonare che marciare ad Assisi o, ancor peggio, dove si perdona solo quando il farlo si rivela conveniente. La giustizia — ammonisce un proverbio cinese — è come un timone: dove la si gira va!

La proposta di legge Boato — afferma Fassino — costituisce la soluzione migliore, in quanto non si tratterebbe di emanare un provvedimento per una persona, ma di cambiare disposizioni che oggi si applicherebbero a Sofri ma che, una volta modificate, potrebbero applicarsi a qualsiasi cittadino italiano. Chissà perché la sinistra non fece questo ragionamento quando bollò la legge sul legittimo sospetto come un provvedimento «salva Berlusconi», anziché come una norma — quale in effetti è — a tutela di tutti i cittadini.

Ma torniamo alla proposta di legge Boato. Dunque, gran parte del Parlamento ed alcune alte cariche istituzionali — compresi molti colleghi che, con i loro continui richiami alla certezza del diritto, assumono atteggiamenti enfatici — vogliono che Sofri esca di prigione, ritenendo sufficienti i sette anni di pena scontati, sul totale dei ventidue ai quali è stato condannato e nonostante non si sia neanche degnato di chiedere la grazia.

Non vogliamo immaginare come possa accogliere un'eventuale simile decisione chi, quotidianamente, si trova a fare i

conti con una giustizia che non pratica sconti, chi deve rispettare le sentenze dei tribunali e non ha sodali o padrini nelle alte sfere dello Stato o chi, nel lavoro, viene vessato e tartassato per errori o dimenticanze molto spesso marginali.

Ci sono centinaia, migliaia di detenuti in questo paese che potrebbero aspirare a provvedimenti di clemenza, che ne avrebbero molto più diritto di Adriano Sofri, fosse solo per il fatto di aver subito tre gradi di giudizio, a differenza dell'ex leader di Lotta Continua, che ne ha subito otto, più un processo di revisione culminato con una condanna che confermava le precedenti.

Allora, cosa diremo a coloro che ci chiederanno conto di questa giustizia a doppio binario una per i vip di regime e l'altra per il cittadino comune, per la gente di serie B?

Vedete, cari colleghi, se la nostra — come ha affermato qualcuno — è una società con un doppio diritto, uno per i nobili, per i signori, per i protetti, e l'altro per il terzo Stato, per il popolo, come nel feudalesimo, allora la gente potrebbe obiettare che, nel regime feudale, i feudatari avevano oltre ai privilegi anche precisi obblighi, come quello di andare in guerra rischiando la pelle, mentre i servi della gleba restavano a casa a zappare la terra. Conseguentemente, si potrebbe chiedere di mandare in Iraq o in Afghanistan Pannella, Boato, Fassino, Anedda, Rossella, Ferrara, Mieli, Lerner, Liguori e tutti i vip con i loro figli, anziché i figli della povera gente (*Applausi di deputati del gruppo di Alleanza nazionale*)!

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

GRAZIELLA MASCIA. Signor Presidente, non credo nel tentativo del collega che mi ha preceduto, vale a dire quello di mettere in contrapposizione con la vicenda di Sofri la vita di tutti i giorni e i problemi quotidiani che migliaia di lavoratori devono affrontare se perdono il posto di lavoro, hanno problemi di salario o si misurano con i costi dei beni di prima necessità.

Non credo possa riuscire il tentativo di mettere in contrapposizione questi problemi. Quella che affrontiamo in questa sede e con questo provvedimento è infatti una questione di diritti. Questo tentativo — ripeto — non credo possa riuscire, perché sono proprio le persone che avvertono di più i problemi quotidiani ad avere la consapevolezza che anche i diritti sul piano formale, e non soltanto quelli sul piano sostanziale, sono fondamentali; la necessità di dare piena attuazione al dettato costituzionale vale infatti soprattutto per le figure deboli: i potenti hanno ben altri strumenti per potersi difendere e farsi valere. Noi, che abbiamo a cuore le condizioni delle classi più disagiate e più deboli, ci preoccupiamo anche di guardare ai diritti formali affinché si possa apportare dei miglioramenti e correggere le distorsioni e, in ogni caso, dare ad essi piena attuazione.

Ritengo che non possa riuscire nemmeno il tentativo, che considero un po' puerile, di porre in contrapposizione un intellettuale come Sofri con i tanti « sfigati » che stanno nelle carceri. Noi nelle carceri ci andiamo tutti giorni e possiamo dire che molti, in merito alla vicenda di Adriano Sofri, considerano sbagliata — ci sono tutti gli elementi per poterlo sostenere — quella sentenza; altri, pur rispettando la sentenza, considerano che la detenzione di Adriano Sofri sia un insulto o un'inutilità per uno Stato di diritto, tenuto conto dei principi sanciti dalla nostra Costituzione. È vero che la proposta di legge al nostro esame nasce ed è stata sollecitata dalla vicenda di Adriano Sofri; tuttavia, questo tentativo di contrapposizione non riuscirà, perché proprio coloro che stanno rinchiusi nelle tante prigioni del paese sono i primi a comprendere che la correzione di una distorsione emersa nell'affrontare questa vicenda, insita nell'applicazione distorta della Costituzione, può aiutare tutti e, in modo particolare, coloro che non hanno voce o hanno meno voce di altri. Pertanto, questa proposta di legge può aiutare tutti a far valere i propri diritti. Ed è proprio con questo spirito e con questo intento che

è stata presentata la proposta di legge Boato. Un provvedimento che è stato condiviso da parlamentari appartenenti a diversi schieramenti politici, e che ha il merito di aver posto il problema enorme dell'applicazione della Costituzione, proponendo anche una soluzione che noi consideriamo adeguata.

Il dibattito che ha preceduto l'esame di questa proposta di legge in Assemblea conferma proprio che essa presenta tutte le caratteristiche per affrontare e risolvere un problema che da anni si pone nel nostro paese. Noi giungiamo a trattare questo argomento dopo un lungo ed impegnativo confronto svoltosi in Commissione e dopo l'audizione di diversi giuristi i quali si sono misurati su un tema che non è mai stato risolto definitivamente.

Se, da un lato, l'articolo 87 della Costituzione attribuisce chiaramente al Presidente della Repubblica il potere di concedere la grazia e di commutare le pene, configurando questo atto, sostanzialmente e formalmente, come atto presidenziale, dall'altro le esperienze di questi decenni dicono che la prassi, di fatto, ha limitato questa facoltà. Ciò è stato ricordato sia dai colleghi sia dal relatore. Oggi si parla della concessione della grazia a Sofri e del potere interdittivo (così ha dichiarato il ministro della giustizia) nel caso in cui il Presidente della Repubblica volesse assumere questa iniziativa. Tuttavia, al riguardo vi sono dei precedenti.

Il problema si pose nel 1991, quando l'allora Presidente Cossiga espresse l'intenzione di concedere la grazia a Renato Curcio e il ministro Martelli si oppose. In tale circostanza, l'ipotesi di far controfirmare il decreto di grazia al Presidente del Consiglio Andreotti diede luogo ad un ricorso per conflitto di attribuzioni da parte del Guardasigilli, e alla fine si preferì lasciar perdere. Pertanto la Corte costituzionale, nel corso di questi decenni, non si è mai dovuta esprimere circa l'interpretazione dell'articolo 89 della Costituzione, a norma del quale ogni atto del Presidente della Repubblica deve essere controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità.

Come è stato sottolineato, la ricostruzione dei lavori della Costituente ha chiarito che si debba intendere « ministri competenti » e dunque considerare la controfirma quale atto formale. Per tale motivo, la proposta di legge dell'onorevole Boato prevede la controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto essa assume chiaramente il carattere di presa d'atto, coerentemente con quanto avviene per la nomina dei senatori a vita e dei giudici costituzionali.

Tuttavia, il dibattito sulle diverse opzioni e sulle diverse soluzioni da dare al problema, che sono state esaminate in Commissione, è ancora molto vivo. Il punto di partenza è costituito dal fatto che in questi cinquant'anni i Governi si sono sostanzialmente impadroniti delle grazie, espropriando i poteri del Capo dello Stato. Si tratta di un dato di fatto e la consuetudine ha ristretto la configurazione del diritto di grazia fino al punto che le proposte di grazia, debitamente istruite dal Ministero della giustizia — come è stato sottolineato, non è un caso che non si chiami più Ministero di grazia e giustizia —, sono presentate al Capo dello Stato solo se il parere espresso dai competenti uffici sia favorevole, mentre quelle su cui è stato espresso parere negativo sono direttamente archiviate. Si tratta di un elemento sufficiente per cogliere come tale potere proprio del Presidente della Repubblica sia stato « scippato ».

È mia convinzione, ed è sostenuto da numerosi giuristi, che proprio le caratteristiche intrinseche della grazia richiedano per loro natura l'intervento del Capo dello Stato. La competenza in materia non può che essere del Presidente della Repubblica, il quale, a norma dell'articolo 87 della Costituzione, è il rappresentante dell'unità nazionale.

Infatti, che un potere di clemenza non possa che risiedere in una volontà per sua natura imparziale, quale quella del Capo dello Stato, risulta evidente dal fatto che la grazia può riguardare reati politici, in relazione ai quali sarebbe pericoloso attribuirne la competenza al Governo. Ma soprattutto, incidendo la grazia sull'effica-

cia di provvedimenti giurisdizionali, l'attribuzione del relativo potere al Governo violerebbe l'indipendenza costituzionalmente garantita all'ordine giudiziario.

La facoltà di concedere la grazia e commutare le pene non può, infatti, non essere correlata all'attuazione dell'articolo 27 della Costituzione, laddove si afferma che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. La grazia costituisce dunque lo strumento che può coniugare le esigenze di umanità della pena e di rieducazione e dare un nome a un caso concreto, a una storia di vita. È questo il motivo per cui la grazia, quale atto presidenziale proprio, può intervenire in una vicenda giudiziaria conclusa e intangibile, ai fini di una successiva valutazione etica, personale ed umana. Va da sé che tale valutazione non possa essere condotta al Governo, che ha il dovere di far applicare le leggi e di eseguire le sentenze di una magistratura indipendente.

Stiamo dunque ragionando su un provvedimento volto a dare piena attuazione al dettato costituzionale, secondo quanto previsto nella proposta di legge dell'onorevole Boato. Mantenendo fermi tali presupposti di fondo è stato possibile produrre un testo che ha dovuto tener conto dei diversi punti di vista e delle diverse posizioni che si sono manifestate in Commissione. Il confronto in tale sede è stato molto faticoso e il testo sottoposto all'esame dell'Assemblea richiede, a mio avviso, alcuni miglioramenti. Tuttavia, lo sforzo del relatore e di tutti i componenti la Commissione affari costituzionali deve essere apprezzato, a partire dalla convinzione comune che si sia affermata una prassi distorta e che tale prassi debba essere modificata.

La procedura che viene istruita attraverso il testo che abbiamo approvato in Commissione e che sostituisce l'articolo 681 del codice di procedura penale prevede, quindi, un rigoroso percorso per cui il ministro trasmette gli atti al Presidente dopo aver esperito le indagini ritenute necessarie e acquisite tutte le informazioni

in grado di consentirgli di esprimere un proprio parere. In questo senso, parlo di parere e questo è uno dei punti che andrebbe migliorato, perché proprio le ragioni motivate in precedenza spiegano che non può essere il ministro ad avanzare delle proposte: sarebbe questa una proposta viziata nella forma.

Pertanto, il ministro svolge un ruolo importante e lo fa dopo che il magistrato di sorveglianza e il procuratore generale hanno a loro volta espresso giudizi e osservazioni sulla base del trattamento penitenziario. Quella del ministro è una controfirma giustamente di carattere formale ed è comunque evidente che il suo ruolo è importante perché egli svolge una istruzione della pratica sulla quale il Presidente della Repubblica ha l'ultima parola. Tuttavia, questa dell'istruttoria è una fase che noi consideriamo importante.

Infine, vi è il riconoscimento formale al Presidente della Repubblica di poter avviare su propria iniziativa un procedimento per la concessione della grazia. Naturalmente, questa possibilità completa l'attuazione dell'articolo 87 della Costituzione e, a mio avviso, risolve il problema della domanda di grazia, che attualmente il codice di procedura penale considera non necessaria, come giustamente dovuto per uno Stato liberale, ma che nell'esame in Commissione ha rischiato di imboccare un pericoloso ritorno al codice Rocco.

In altre parole, è importante che da una parte si sia riusciti, nel quadro di una proposta di attuazione della Costituzione, a restituire al Capo dello Stato i poteri propri che gli spettano, e, dall'altra, a mantenere intatti lo spirito e la sostanza di quanto contenuto nel nuovo codice di procedura penale del 1989, frutto di un preziosissimo lavoro che ha segnato un'innovazione culturale. Quindi, è importante che la grazia mantenga il ruolo di strumento di risocializzazione alla luce dei risultati del trattamento rieducativo, senza che altri elementi, come quelli probatori che determinarono la condanna, possano inquinare il giudizio della decisione sulla sua possibilità di concessione.

La stessa possibilità di proporre la grazia da parte del consiglio di disciplina, già contenuta nell'ordinamento penitenziario, trasferita nell'articolo 681 del codice, va proprio nella direzione dell'utilizzo della stessa quale strumento di risocializzazione ed è per questa ragione che io penso che essa debba trovare posto anche nel testo che noi esamineremo in aula.

Devo dire che questa mia convinzione è stata ulteriormente supportata dal documento messo a disposizione dal ministro della giustizia, il quale, come è stato ricordato, molto correttamente non solo si è affidato all'Assemblea nelle sue valutazioni, ma forse per la prima volta ha dettagliatamente spiegato in che modo si svolge oggi all'interno del ministero la procedura per arrivare alla decisione di grazia. Credo che quelle procedure, quei parametri, quei requisiti che vengono presi in considerazione dagli uffici competenti per assumere le determinazioni in questa materia, se non sono allarmanti hanno un po' dell'incredibile.

Pertanto, penso che, molto correttamente, abbiamo svolto un lavoro importante: siamo partiti da una sollecitazione e da un caso specifico, ma questo lavoro ci ha consentito di esaminare una procedura, una esperienza rilevantissima nel nostro paese che assolutamente merita di essere corretta. Quindi, come gli altri colleghi e come il relatore stesso hanno sostenuto, ritengo che il lavoro da noi svolto e il testo presentato in Assemblea siano importanti, anche se quest'ultimo necessita forse di ulteriori precisazioni e miglioramenti. Tuttavia, ciò non può essere negato, esso merita tutto l'apprezzamento perché è il risultato di un approfondito lavoro compiuto partendo da una proposta di legge.

Ripeto: quella proposta di legge partiva da un caso in discussione — in realtà, la persona — che non era, come si vede, tanto Adriano Sofri, quanto il Presidente della Repubblica (*Applausi dei deputati dei gruppi di Rifondazione comunista, dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, della Margherita, DL-l'Ulivo e Misto-Verdi-l'Ulivo*).

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

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, oggi stiamo discutendo di una proposta di legge molto importante che, nonostante le apparenze costruite da molti, non è pro o contro una persona, dato che stiamo cercando di restituire effettività e pienezza costituzionale all'istituto della grazia. Stiamo parlando di diritti e di come sia possibile oggi, nella nostra Repubblica, garantire questi diritti.

Devo dire che il clima che ha caratterizzato il lavoro in Commissione è stato, da questo punto di vista, estremamente positivo ed è importante sottolinearlo qui, oggi, soprattutto dopo la tristissima ed inutile provocazione che il collega Serena ha prima esibito in maniera molto poco decente. Come dicevo, si tratta di una questione molto delicata ed importante che merita riflessioni che vadano anche al di là della cronaca politica di tutti i giorni.

Ragionevole è la norma che risponde alle esigenze del caso, valutata alla luce dei principi costituzionali. Irragionevole è la norma che rompe questo rapporto di congruenza. Ogni normativista rigoroso considera i fatti, rispetto al diritto, come una materia inerte che assume rilievo al solo fine di mettere in moto ciò che la norma prescrive. Senonché, i fatti non si presentano mai nel loro aspetto esclusivamente materiale: ogni fatto viene fatalmente percepito come una realtà dotata di un significato e di un valore. Quindi, poiché l'interpretazione delle norme non può che muovere da un determinato contesto, ossia da una situazione concreta e da un ambito di vita comune nel quale le singole azioni individuali possiedono e precisano un loro significato, occorre che l'interprete tenga davvero conto in modo dettagliato di tutti gli aspetti rilevanti che connotano quella situazione. Questo è il pensiero di un grande giurista quale Giuseppe Zaccaria.

Come dicevo, l'interpretazione accettata come ragionevole è quella che risponde alle esigenze del caso, valutate alla luce dei principi costituzionali. Devo dire che il grande merito della proposta di legge

presentata da Marco Boato, relativa all'attuazione dell'articolo 87 della Costituzione, è stato proprio quello di farci riflettere con ragionevolezza sullo stato in cui si trova l'istituto della grazia nel nostro ordinamento. La conclusione cui siamo arrivati dopo i lavori in Commissione con il nuovo testo predisposto dal relatore, onorevole Taormina, è un risultato positivo, anche se distante dal punto da cui siamo partiti. Non ci stiamo più occupando di norme di attuazione della Costituzione, ma di una interpretazione, alla luce dei fatti che accadono, delle norme di procedura penale che regolano la concessione della grazia.

Il testo proposto dal relatore ha il pregio di ricostruire il senso originario dell'istituto della grazia, restituendo la pienezza di un potere autonomo al Presidente della Repubblica, secondo i principi ispiratori della Costituzione. Il potere di grazia è un potere autonomo; esercitarlo non significa partecipare all'amministrazione della giustizia. La grazia non interviene per rimediare a disfunzioni di altri poteri costituzionali; la grazia si profila come intervento eccezionale e singolare, diretto ad eliminare una sofferenza irrogata legalmente dal giudice penale, la quale è percepita, ad un certo punto della vicenda umana del condannato, come non più sostenibile e inutilmente afflittiva, in presenza di sopravvenute condizioni oggettive e soggettive specifiche, che è impossibile ridurre ad una casistica generale e astratta.

Proprio per questo, la grazia non può spettare alla funzione del Governo, deve essere sottratta alla decisione di una maggioranza. Il ministro e il Governo sono espressione di una maggioranza e non sempre tutto si può decidere a maggioranza: ci sono cose che hanno un valore in sé, a prescindere dai numeri che le possono sostenere.

Un Governo che avesse il potere di grazia annullerebbe qualsiasi simulacro di indipendenza dei giudici e dei processi. Compito del Governo, invece, è far applicare la legge ed assicurare la certezza della pena, attraverso l'amministrazione

penitenziaria. Compito del ministro della giustizia è anche istruire il procedimento di grazia, esprimendo, alla fine, il proprio parere. Vorrei sottolineare, a questo punto, quanto sostenuto precedentemente dal collega Leoni: si tratta di parere e non di proposta. Stiamo discutendo non di un dettaglio, ma di una questione rilevante.

Ma il potere di concessione della grazia spetta al Presidente della Repubblica, così come recita la Costituzione, proprio perché non si tratta né di atto giudiziario, né di atto di governo, ma di un atto di politica costituzionale e di un atto giuridico di garanzia. Si tratta di un atto di politica costituzionale, perché il Presidente è, in quel momento, il soggetto portatore dei valori di umanità dell'intera comunità; si tratta di un atto giuridico di garanzia, perché solo il Presidente della Repubblica può contemperare, in una visione non di parte, la certezza giuridica della condanna con la certezza morale che giustifica il rientro del condannato nella condizione di libertà.

Il Presidente della Repubblica è libero da responsabilità politiche; non decide in via generale, ma caso per caso; è guidato da ragioni non di opportunità, ma di umanità; non interferisce con la giustizia legale dei processi, ma interviene per affermare una giustizia dei valori, che non sempre può essere amministrata dalle corti.

Vedete, nell'intenzione dei costituenti di affidare al Presidente della Repubblica il potere di concessione della grazia vi era quella grandezza culturale che Gustavo Zagrebelsky chiama « mitezza costituzionale », vale a dire la capacità di far coesistere valori e principi, che richiede che ciascuno di tali valori e di tali principi sia assunto in una valenza non assoluta, ma compatibile con quelli con cui deve convivere.

Poiché la prassi — e direi una « pigra » prassi, che si è adagiata su un atteggiamento passivo di accoglimento di un istituto dello Statuto albertino, per cui si è affermata la tesi interpretativa in base alla quale il potere di grazia non potesse essere esercitato al di fuori della responsabilità ministeriale — ha alimentato un'interpre-

tazione che contraddice i principi costituzionali ispiratori di tale potere autonomo del Capo dello Stato, è stato opportuno ripristinare il ruolo attivo e la responsabilità non politica del Presidente della Repubblica.

Si è scelto di farlo attraverso una modifica dell'articolo 681 del codice di procedura penale; non è ciò che avevamo in mente, ma si tratta comunque di una strada giusta, che condividiamo e che apprezziamo sinceramente. Andiamo però fino in fondo a questa strada, e non perdiamoci per vie traverse.

Oggi vi è la possibilità di restituire certezza al diritto: facciamolo senza indugio, né altre tentazioni. Quando il diritto si riduce a strumento, si rende superfluo, ma oggi non stiamo discutendo di una questione superflua: stiamo restituendo pienezza ed effettività all'istituto della grazia, e con ciò stiamo restituendo speranza a molti. Non sbagliamo per ragioni piccole, per ragioni non comprensibili, per ragioni inutili (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-l'Ulivo, dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e Misto-Verdi-l'Ulivo*).

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

GIOVANNI MONGIELLO. Signor Presidente, impiegherò solo una parte del tempo a mia disposizione per illustrare non soltanto la mia posizione personale, ma anche quella del gruppo cui appartengo, l'Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro.

Vorrei osservare, innanzitutto, che si tratta di un provvedimento che chiarisce senz'altro una questione di fondo, vale a dire la corretta interpretazione dell'articolo 87 della Costituzione: è questa la bontà dell'iniziativa parlamentare al nostro esame. Ciò perché tale articolo non trova, in fondo, una sua applicazione, stante all'origine un intervento — a mio avviso, maldestro — del Parlamento che ha non soltanto indebolito, ma anche neutralizzato gli effetti dell'unica, originale potestà del Capo dello Stato in materia di concessione della grazia, così come previsto dai costituenti.

Vorrei ricordare che sono tra i firmatari della proposta di legge Boato, e non desidero sottrarmi al compito di esprimere il mio profondo convincimento.

Si tratta di una proposta di legge che fa giustizia, che si informa allo spirito costituzionale nella sua autenticità e che interviene — perché no, non è il caso di nascondersi dietro il classico dito! — in un momento in cui non soltanto la pubblica opinione, ma anche comparti istituzionali desiderano conoscere chi conceda la grazia nel nostro paese. Ebbene, con questa proposta di legge, noi proponiamo subito di tornare allo spirito della Costituzione: per tutte le argomentazioni qui espresse, che condivido, la potestà di concedere la grazia compete al Capo dello Stato.

Non mi sottraggo al compito di rispondere all'interpretazione — non proprio diffusissima, ma comunque circolante in alcuni ambienti della politica e delle istituzioni, come nella pubblica opinione — secondo la quale questo intervento legislativo sarebbe diretto a salvare Sofri. Io ritengo che questo paese abbia scritto pagine bellissime in materia di tolleranza e di comprensione e sia capace di chiudere anche quelli che sono stati periodi cruenti e senz'altro non belli della nostra storia. Mi riferisco ad atti di terrorismo che hanno sparso sangue e che hanno procurato dolore al paese. Comunque, io sono tra coloro i quali ritengono che questa storia vada chiusa e che vada chiusa per tutti. Non conosco Adriano Sofri, non l'ho mai incontrato né mi sono mai recato in quella che è, oggi, la sua dimora. So soltanto che altri hanno beneficiato di provvedimenti di clemenza.

Non nego che resto turbato quando vedo gli assassini di Aldo Moro in televisione, a pontificare ed a dettare le regole della modernità istituzionale e storica. Nemmeno dimentico che questo paese ha consentito ad un assassino che ha sciolto nell'acido un bambino di essere, oggi, libero! Vi sono fatti che provocano una sensazione senz'altro non esaltante, un disagio. Tuttavia, credo che la vicenda Sofri debba essere vista per quello che è. Lo dico con cognizione di causa perché,