

RESOCONTO STENOGRAFICO

424.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 27 FEBBRAIO 1990

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALDO ANIASI

INDICE

PAG.	PAG.
Missione	49965
Disegni e proposte di legge (Discussione congiunta):	
Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia (4318); e concorrente proposta di legge: USELLINI ed altri: Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati finanziari (4396); e progetti di legge costituzionali: PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE BIONDI: Abrogazione dell'articolo 79 della Costituzione (3937); PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE FINOCCHIARO FIDELBO ed altri: Modifica all'articolo 79 della Costituzione, concernente la concessione di amnistia e di indulto (4292); DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE: Modifica all'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto (4317) (prima deliberazione).	
	PRESIDENTE . . . 49965, 49968, 49975, 49980, 49983, 49987, 49991, 49997, 50000, 50003
	FINOCCHIARO FIDELBO ANNA MARIA (PCI) 49987
	GALLONI GIOVANNI (DC), <i>Relatore sui progetti di legge nn. 3937, 4292 e 4317</i> 49968
	GORGONI GAETANO (PRI) 49997
	LABRIOLA SILVANO (PSI) 49975
	MASTRANTUONO RAFFAELE (PSI) 50003
	MELLINI MAURO (FE) 49991
	NICOTRA BENEDETTO VINCENZO (DC), <i>Relatore sui progetti di legge nn. 4318 e 4396</i> 49966

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

	PAG.		PAG.
PAZZAGLIA ALFREDO (<i>MSI-DN</i>)	49980	VESCE EMILIO (<i>Misto</i>)	50000
RUSSO FRANCO (<i>Misto</i>)	49983		
VASSALLI GIULIANO, <i>Ministro di grazia e</i>		Richiesta ministeriale di parere parla-	
<i>giustizia</i>	49968	mentare	50010

La seduta comincia alle 10.

GIANNI LANZINGER, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 22 febbraio 1990.

(È approvato).

Missione.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento il deputato STEGAGNINI è in missione per incarico del suo ufficio.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

Discussione congiunta del disegno di legge: Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia (4318); della concorrente proposta di legge di iniziativa dei deputati Usellini ed altri: Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati finanziari (4396); e dei progetti di legge costituzionale: Proposta di legge costituzionale — Biondi: Abrogazione dell'articolo 79 della Costituzione (3937); Proposta di legge costituzionale — Finocchiaro Fidelbo ed altri: Modifica all'articolo 79 della Costituzione, concernente la concessione di amnistia e di indulto (4292); Disegno di legge costituzionale: Modifica dell'articolo

79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto (4317) (prima deliberazione).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia; della concorrente proposta di legge: Usellini, Piro, Serrentino, Caria, Ravasio, Azzaro, Bortolani, Ciaffi, Degennaro, Farace, Ferrari Wilmo, Fiori, Galli, Gei, Grillo Luigi, Patria, Pellizzari, Rossi di Montelera, Tarabini, Vito, Bianchini, Agrusti, Alessi, Antonucci, Armellin, Augello, Balestracci, Battaglia Pietro, Biafora, Bianchi, Bonsignore, Borra, Borri, Bruni Francesco, Caccia, Carelli, Chiriano, Cimmino, Ciocci Carlo Alberto, Dal Castello, D'Angelo, Frasson, Fumagalli Carulli, Gelpi, Gottardo, Lamorte, Leone, Lucchesi, Martuscelli, Napoli, Nicotra, Nucci Mauro, Orsenigo, Perani, Perrone, Piccirillo, Piccoli, Portatadino, Rabino, Righi, Rinaldi, Rocelli, Russo Ferdinando, Sangalli, Saretta, Sapienza, Silvestri, Sinesio, Stegagnini, Tancredi, Tealdi, Torchio, Urso, Vairo, Vecchiarelli, Viti, Zampieri, Zarro, Zoppi, Zuech, Alagna, Breda, Buffoni, Cardetti, Colucci Francesco, Cristoni, Del Bue, Lodigiani, Maccheroni, Marzo, Mastrantuono, Mazza, Noci, Orciari, Principe, Ciampaglia: Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati finanziari; e la discussione, in prima deliberazione, delle proposte di legge costituzionale: Biondi: Abro-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

gazione dell'articolo 79 della Costituzione; Finocchiaro Fidelbo, Violante, Pedrazzi Cipolla, Bargone, Fracchia, Ciconte, Recchia, Orlandi e Sinatra: Modifica all'articolo 79 della Costituzione, concernente la concessione di amnistia e di indulto; e del disegno di legge costituzionale: Modifica dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto.

Se la Camera lo consente, la discussione sulle linee generali dei progetti di legge all'ordine del giorno avverrà congiuntamente.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Dichiaro aperta la discussione congiunta sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare del Movimento sociale italiano-destra nazionale ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del secondo comma dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore sui progetti di legge n. 4318 e n. 4396, onorevole Nicotra.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore sui progetti di legge n. 4318 e n. 4396.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, come è noto, il disegno di legge n. 4318 di delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia — forse per l'ultima volta, essendo congiuntamente in discussione progetti di legge costituzionale, di cui è relatore l'autorevole collega Galloni, che modificano l'articolo 79 della Costituzione, prevedendo il *quorum* dei due terzi per l'adozione dei provvedimenti di amnistia e di indulto — è strettamente collegato all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, allo scopo di alleggerire il carico di lavoro arretrato pendente presso gli uffici giudiziari ed al fine di agevolare il decollo del nuovo rito.

Alla luce di questi obiettivi si spiegano alcune novità contenute nel disegno di legge governativo rispetto ai precedenti

provvedimenti di amnistia: l'estensione del beneficio ai reati con pena massima di 4 anni, secondo la nuova competenza pretorile; la non considerazione di condizioni soggettive ostative del beneficio; la mancata previsione di un indulto, la cui applicazione non avrebbe nessun effetto deflativo.

Queste scelte sono state confermate dalla Commissione giustizia, ma va segnalato che nel dibattito svoltosi da molti gruppi politici è stata sottolineata l'opportunità di un provvedimento di indulto per venire incontro alle aspettative determinatesi nella popolazione carceraria. La Commissione, al riguardo, ha ritenuto preferibile, per non rallentare l'iter del disegno di legge di amnistia, affrontare separatamente le proposte di indulto — in questi termini si era pronunciato il Governo, anche a salvaguardia della sua posizione di perplessità nei confronti di tale misura — ed ha già iniziato l'esame dei relativi progetti di legge.

Personalmente ritengo che il Parlamento farebbe male a non affrontare, sia pure separatamente, la tematica dell'indulto, atteso che il provvedimento di amnistia non farà sortire nella popolazione carceraria gli effetti che questa «incoscientemente» si attende.

Un provvedimento di indulto avrebbe fra l'altro il significato di bilanciare l'istituto del patteggiamento della pena previsto dal nuovo rito, che consente all'imputato di godere di benefici sostanziali dai quali è naturalmente escluso chi sia detenuto con pena divenuta definitiva. Un'ipotesi di indulto di due anni — quale quella ad esempio contenuta nella mia proposta di legge — rappresenterebbe un segno di pacificazione indiscriminato, nei confronti di detenuti terroristi e non terroristi. Non è infatti nelle nostre intenzioni distinguere, pur sorreggendoci a maggior ragione la circostanza che i terroristi hanno subito ai sensi della legge Cossiga un aumento della pena pari ad un terzo. Il nostro obiettivo, come ho detto, è di ordine generale, nel senso di fornire un segnale di pacificazione alla popolazione carceraria. Per questo riteniamo — in tal senso rivol-

giamo un suggerimento anche al Governo ed alle forze politiche — che il Parlamento possa maturare durante l'odierno dibattito il convincimento dell'opportunità di emanare presto un provvedimento di indulto.

Un'altra questione ampiamente dibattuta è stata l'estensione, al fine sempre di alleggerire l'arretrato giudiziario, del provvedimento di amnistia anche alla generalità dei reati finanziari con pena fino a tre anni, come proposto dal progetto di legge Usellini n. 4396, abbinato al disegno di legge governativo.

Devo ricordare che si è fermamente opposto il ministro delle finanze Formica e la Commissione si è limitata ad includere nel beneficio alcune limitate ipotesi di illeciti finanziari, di danno erariale minimo: vedi lettere *h*) e *i*) dell'articolo 1) o consistenti in irregolarità meramente formali (articolo 2).

Il disegno di legge nell'impianto governativo esclude inoltre (si tratta della reiterazione di un principio) gran parte dei reati dei pubblici ufficiali, anche se rientrano nella competenza pretorile. Devo registrare che alcuni gruppi (democristiano, socialista, liberale, missino e socialdemocratico) si sono riservati in Commissione, pur avendo approvato il testo così come pervenuto dal Governo, tranne qualche piccolo ritocco, di presentare emendamenti (che credo siano stati presentati) tendenti ad includere nel beneficio alcune particolari ipotesi di reati contro la pubblica amministrazione, non interferenti con il famoso impatto con l'opinione pubblica da avere un interesse di rilevanza sociale.

In particolare il peculato per distrazione, l'interesse privato in atti d'ufficio e i reati di falsità materiale in atti potrebbero trovare ingresso (e ciò è quanto le forze politiche cui ho fatto riferimento si sono riservate di fare) in questo testo che potrebbe essere emendato da questo ramo del Parlamento. Pertanto credo che verranno apportate talune modifiche, come è già stato preannunciato.

La Commissione ha infine deciso di includere nel beneficio i reati di piccolo spaccio e di induzione al consumo di

droghe leggere, inizialmente esclusi dall'amnistia. Credo che l'innovazione approvata dalla Commissione sia opportuna. Tale decisione mi sembra sia stata caricata, nelle valutazioni politiche successive, di significati politici impropri. Non ritengo, infatti, che essa contrasti in alcun modo con il nuovo disegno di legge sulla droga, approvato dal Senato; semmai, consente di eliminare l'arretrato. Poiché il reato amnistiato riguarda giovani che si sono scambiati fra loro lo spinello, questa decisione agevolerebbe il conseguimento di quell'obiettivo di risocializzazione che la legge vuole perseguire.

In Commissione sono state anche avanzate proposte relative ad una diversa disciplina della rinunciabilità all'amnistia. Su tali soluzioni il dibattito è stato rinviato all'Assemblea.

Come dicevo, onorevoli colleghi, si tratta probabilmente dell'ultimo provvedimento varato con il sistema vigente, che all'articolo 79 della Costituzione delega al Presidente della Repubblica un atto semplicemente nominale del Capo dello Stato. Sostanzialmente, invece, è un atto dei due rami del Parlamento. Questa struttura rimane nell'impianto della proposta di modifica costituzionale, mentre si propone di modificare (come risulta dalla relazione del collega Galloni) il *quorum* di approvazione, nel senso che sarà necessario un *quorum* dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera per deliberare la legge con cui si concedono l'amnistia e l'indulto.

Questa proposta rappresenta una innovazione rispetto alle normali disposizioni legislative che, a parte le proposte di revisione costituzionale, vengono sempre adottate a maggioranza.

Si tratta di una scelta di fondo che lascia perplessi, non tanto in merito alla concessione della amnistia: in effetti, prevedere un *quorum* speciale per l'approvazione di una legge ordinaria — perché rimane sempre una legge ordinaria — desta perplessità. *Quorum* speciali sono previsti, come ho già detto, per la revisione di leggi costituzionali e per nomine costituzionalmente rilevanti. Innovando in tal modo si

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

allarga lo spazio parlamentare, introducendo un diritto di veto ad una forza politica superiore ad un terzo.

Questo problema si pone per la democrazia in generale, a prescindere quindi dal tema dell'amnistia: non posso non rilevare tutto ciò nel momento in cui ci troviamo di fronte — forse per l'ultima volta — ad una proposta di delega per concessione di amnistia.

In conclusione, spero che il dibattito svolto in Commissione prosegua in Assemblea con pacatezza ed in modo disciplinato. Tutti conveniamo sull'esigenza di approvare rapidamente questo provvedimento, largamente atteso dagli operatori della giustizia. Infatti, il fine deflattivo che ci si proponeva di raggiungere perde via via efficacia quanto più passa il tempo.

Debbo da ultimo accennare all'esigenza di introdurre la modifica, di cui si è già discusso in Commissione, che concerne la data. Credo sia più opportuno, anche per dar modo agli operatori della giustizia di organizzare il proprio lavoro, far decorrere l'amnistia dal 24 ottobre 1989, data di entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Sono queste le riflessioni che sottopongo alla vostra attenzione, onorevoli colleghi. Sono certo che anche in questa sede come è avvenuto in Commissione potremo concludere i nostri lavori con spirito unitario — pur tenendo conto della posizione particolare che alcuni gruppi politici hanno assunto in relazione a determinati reati, al fine di includerli o meno nel provvedimento — ed adottare una soluzione che giovi a tutti.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore sui progetti di legge costituzionale n. 3937, n. 4292 e n. 4317, onorevole Galloni.

GIOVANNI GALLONI, Relatore sui progetti di legge costituzionale n. 3937, n. 4292 e n. 4317. Mi rimetto alla relazione scritta, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il ministro di grazia e giustizia.

GIULIANO VASSALLI, Ministro di grazia e giustizia. Signor Presidente, svolgerò qualche osservazione sia sui progetti di legge ordinaria n. 4318 e n. 4396 sia sui progetti di legge costituzionale n. 3937, n. 4292 e n. 4317, anche se in modo più succinto per quanto riguarda questi ultimi.

Per quanto riguarda i progetti di legge nn. 4318 e 4396, che sono di estrema attualità — come anche il relatore, onorevole Nicotra ha rilevato —, vorrei dire che il disegno di legge n. 4318 di delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia è stato presentato dal Governo (come posto in evidenza dalla relazione) con l'esclusivo fine di alleggerire il carico di lavoro dei magistrati nella fase di passaggio tra il vecchio ed il nuovo rito, in modo da consentire un più facile avvio del processo penale a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice.

Alla stregua di questo obiettivo, trovano ragione le linee generali del disegno di legge e gli elementi di novità rispetto ai precedenti provvedimenti di clemenza. L'area di applicazione del beneficio è stata infatti calibrata sulla misura della competenza pretorile prevista dal nuovo codice (pena edittale massima di quattro anni), in considerazione del fatto che verosimilmente — e la prima fase applicativa del codice sta pienamente confermando, purtroppo, questa previsione, connessa all'aumento di competenza penale del pretore già avvenuto nel 1984 e portato a termine attraverso la legge delega del 1987 — gli uffici pretorili dovranno sostenere il peso più gravoso dell'impatto della nuova normativa sulle strutture giudiziarie.

Rilevo di passaggio che tutto ciò comporta un notevole ampliamento dell'estensione dell'odierno provvedimento di amnistia rispetto ai precedenti più vicini nel tempo, che non superavano — almeno in linea generale — il tetto dei tre anni. Si è poi esclusa la valutazione — ai fini della concessione del beneficio — delle condizioni soggettive tradizionalmente ritenute ostative, in modo da consentire un'applicazione più celere del provvedimento, evitando l'onere per gli uffici di acquisire un numero enorme di certificati penali.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

Come ho avuto più volte occasione di dire in Commissione giustizia, questa richiesta proveniva in modo particolarmente pressante da alcuni settori della magistratura. Essa è stata poi fatta propria dallo stesso Presidente del Consiglio nel Consiglio dei ministri. Il risultato che otterremo sarà di varare un'amnistia di dimensioni, quanto meno sotto il profilo soggettivo, molto più ampie delle amnistie più recenti.

Il testo approvato dalla II Commissione dopo un'approfondita discussione conferma, pur con opportuni aggiustamenti e integrazioni migliorative, le scelte di fondo del disegno di legge governativo. In particolare, oltre le novità precedentemente indicate, la Commissione ha condiviso la scelta del Governo di limitare la portata del provvedimento di clemenza alla sola amnistia in quanto strettamente collegata al problema del carico di lavoro negli uffici giudiziari. Pur prendendo atto dell'opinione espressa da molti, anzi dall'unanimità dei gruppi politici, circa l'opportunità di varare anche un provvedimento di indulto, da estendersi anche ai condannati, salvo i limiti per reati di eversione dell'ordine democratico (e ciò sia per venire incontro alle aspettative della popolazione carceraria sia per ricondurre ad equità le pene già inflitte, considerato che i condannati in base al vecchio codice di procedura penale non hanno potuto usufruire delle riduzioni di pena collegate ai nuovi riti differenziati, abbreviato e patteggiamento, come testé ha ricordato anche l'onorevole Nicotra), tuttavia la Commissione, aderendo alla volontà del Governo, ha ritenuto di tenere distinte le questioni. Saranno pertanto affrontati separatamente i progetti di legge relativi all'indulto già presentati, dei quali, come è noto, la stessa Commissione ha già cominciato l'esame. Infatti nell'ultima seduta della Commissione la presidenza ha deciso il rinvio dell'ulteriore esame di tali progetti di legge al momento in cui sarà stato approvato il disegno di legge riguardante l'amnistia, che ha un'urgenza del tutto particolare.

Il Governo deve compiacersi di questo orientamento, perché l'iter di approva-

zione del disegno di legge di delega per la concessione dell'amnistia a nostro avviso risentirebbe dell'abbinamento a quello relativo all'indulto. Parliamoci chiaro, onorevoli deputati: non abbiamo assolutamente niente contro tale istituto. Il Governo non è contrario a un indulto di carattere generale (viceversa ha già espresso il proprio convincimento e la propria posizione rispetto alla proposta di indulto avanzata dall'onorevole Balbo e da altri deputati, che è diversa), ma si rende conto che, una volta avviato il dibattito su tale argomento, fatalmente verrà in discussione tutto il problema — che ha una sua dimensione particolare innegabile, quali che possano essere le diverse posizioni al riguardo — dell'indulto per le condanne riportate per i delitti di eversione dell'ordine democratico. Verranno altresì in discussione altri provvedimenti connessi e le iniziative, già preannunciate e in corso di definizione, relative al trattamento da riservarsi ai latitanti: qualunque ne sia l'esito, un tale complesso di questioni fatalmente inciderebbe sul corso dell'iter dell'amnistia.

Pertanto la posizione del Governo è estremamente chiara in proposito: la temporanea separazione dell'amnistia dall'indulto (la Commissione nella sua sovranità ha già iscritto all'ordine del giorno dei suoi lavori l'esame del progetto di legge concernente l'indulto; è altresì già cominciata la sua discussione, con lo svolgimento di pregevoli relazioni) nasce dalla necessità urgente e dal realismo che ad essa si deve connettere, tenuto conto dell'andamento dei lavori parlamentari, di varare il provvedimento di amnistia che è urgentissimo. Sapete infatti che ogni giorno ci giungono invocazioni in questo senso e che effettivamente è notevole l'alleggerimento del carico di lavoro degli uffici giudiziari derivante dal provvedimento di amnistia, anche se contenuto nei limiti del disegno di legge governativo, o meglio nei limiti ormai segnati dalla Commissione, anche non tenendo conto di emendamenti estensivi presentati per l'Assemblea.

Si tratta pertanto di un provvedimento che avrà i benefici effetti di carattere de-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

flattivo da ogni parte invocati. Ritardarne ulteriormente l'entrata in vigore (considerato che il disegno di legge in questione non è ancora stato esaminato dall'altro ramo del Parlamento, che il 9 gennaio la Commissione competente della Camera dei deputati ha terminato i suoi lavori e soltanto il 27 febbraio si è riusciti ad inscrivere all'ordine del giorno dell'Assemblea) significherebbe semplicemente volersi ispirare a criteri di realismo tante volte conclamati, invocati a parole, ma poi mai realizzati nei fatti.

Ho fatto questa parentesi perché non riesco assolutamente a comprendere la protesta dei rappresentanti di taluni gruppi, che in un primo momento lamentavano che il Governo non avesse espresso chiaramente il proprio parere in materia di indulto e che, in un secondo momento, appena l'esecutivo ha reso alcune dichiarazioni in Commissione, si sono scagliati (consentitemi di usare questo termine) contro l'atteggiamento del Governo, come se questo fosse contrario all'indulto.

Credo che l'opinione del Governo sia responsabile, perché ha consentito di dar corso il più rapidamente possibile, ad un provvedimento di amnistia, che è assolutamente urgente.

Venendo all'esame particolareggiato del disegno di legge, osservo che lo stesso ha mantenuto l'impianto tradizionale dei precedenti provvedimenti clemenziali, sia per quanto riguarda le inclusioni sia con riferimento alle esclusioni oggettive.

Sotto il primo aspetto, le innovazioni più significative introdotte dalla Commissione al disegno di legge governativo riguardano l'estensione del beneficio a taluni reati finanziari (si vedano le lettere *h*) e *d*) del primo comma dell'articolo 1, concernenti il monopolio dei tabacchi, l'imposta di fabbricazione sugli apparecchi di accensione e sul consumo del gas e dell'energia elettrica) e ad altri di natura tributaria (articolo 2) previsti dalla legge 7 agosto 1982, n. 516. Rilevo incidentalmente che gli studi per la riforma di tale legge sono da poco iniziati presso il Ministero di grazia e giustizia, dove opera una commissione mista di rappresentanti di questo ministero e del

dicastero delle finanze; essa ha il compito di procedere alla redazione di un disegno di legge governativo (concordato tra i due ministeri) tendente, tra gli altri obiettivi, ad una forte depenalizzazione delle minori infrazioni finanziarie.

L'ampliamento dell'area del beneficio ai reati poc'anzi ricordati, che ha trovato consenziente il ministro delle finanze (contrariamente a quanto si è verificato, come è noto, secondo l'intervento del ministro Formica presso la Commissione giustizia della Camera, per la proposta di legge Usellini ed altri), appare senz'altro opportuno, poiché si tratta di ipotesi di modesta gravità ma di frequente verifica. Per questo, esse costituiscono una rilevante percentuale dell'attuale carico di lavoro delle procure, anche se non così rilevante come da più parti auspicato in sede di discussione dei progetti di legge di amnistia, oltre che di depenalizzazione.

Per quanto concerne le esclusioni oggettive, sono state mantenute le ipotesi già previste nel decreto del 1986 (l'ultimo provvedimento di amnistia in ordine cronologico), riguardanti i reati posti a tutela di beni di interesse generale la cui salvaguardia è stata ritenuta prevalente sull'opportunità di alleggerire il carico di lavoro, che costituisce la finalità del provvedimento. Si tratta dei reati urbanistici e dei cosiddetti reati ambientali.

La Commissione, a questo riguardo, ha integrato l'originario disegno di legge prevedendo l'esclusione anche di alcune ipotesi contravvenzionali (mi riferisco alle fattispecie disciplinate dagli articoli 733 e 734 del codice penale, concernenti la tutela del patrimonio archeologico, storico ed artistico e delle bellezze naturali), nonché di alcuni reati previsti dalla legge 20 novembre 1971, n. 1062, sulla contraffazione ed alterazione delle opere d'arte (che altrimenti sarebbero stati ricompresi nella nuova fascia di pena edittale fino a quattro anni) ed infine del reato previsto dalla legge 23 maggio 1988, n. 236, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.

Sono evidenti le ragioni dell'estensione delle esclusioni voluta dalla Commissione

giustizia. Essa potrebbe forse preoccupare sotto taluni aspetti, soprattutto laddove si stabilisse una più ridotta portata dell'auspicato provvedimento di amnistia. Tuttavia, il Governo non muove obiezioni, anche perché ritiene che l'inclusione nel provvedimento di amnistia di tali reati non sarebbe stata di rilevantissima entità.

Restano ancora aperte due questioni, sulle quali vale la pena di soffermarsi per un momento. La prima riguarda la soppressione operata dalla Commissione del numero 11 della lettera c) del comma 1 dell'articolo 3, che riguardava l'esclusione dal beneficio di alcune ipotesi di non grave entità, relative al piccolo spaccio ed all'induzione al consumo di droghe leggere (le famose tabelle 2 e 4).

Sulla questione sono state sollevate riserve e perplessità, dovute al fatto che in questo periodo è stato approvato dall'altro ramo del Parlamento un disegno di legge sulla disciplina degli stupefacenti che amplia, com'è noto, l'area della repressione penale ed aggrava sensibilmente le pene (anche nelle ipotesi delle quali si parla).

Tuttavia, considerato che si tratta delle ipotesi meno gravi previste dalla legge attualmente in vigore, le quali non incidono sull'efficacia repressiva della normativa sugli stupefacenti, su questo punto il Governo si rimette alla volontà dell'Assemblea, che potrà essere, penso, conforme alla volontà già manifestata in Commissione.

D'altra parte, questa è anche una circostanza per confermare che nel disegno di legge già approvato dal Senato, su proposta del Governo, non vi è assolutamente alcun intento repressivo — anzi, tutt'altro — nei confronti dei consumatori di droghe leggere o pesanti; vi è soltanto la responsabilità, più volte ribadita, di compiere quella più profonda opera educativa che vuole innanzitutto la conferma dell'illiceità del consumo e la previsione di sanzioni, sia pure modeste e limitate, che tale illiceità richiede.

L'altro punto che merita alcune osservazioni riguarda l'esclusione dal beneficio di gran parte dei reati commessi dai pubblici ufficiali contro la pubblica amministra-

zione. Anche sotto questo profilo lo schema governativo ricalca, come ha fatto nelle linee generali, i più recenti provvedimenti di amnistia del 1978, del 1981 e del 1986, sia nel senso di contenere tutta una serie di esclusioni per reati minori contro la pubblica amministrazione (mi riferisco alle corruzioni minori) sia nel senso di non prevedere, con speciali categorie incluse nel provvedimento di amnistia, una serie di reati che, per pena edittale, esulerebbero dai connotati generali dell'amnistia stessa (che pure è elevata, questa volta, da tre a quattro anni come tetto massimo edittale e non arriva mai ad includere determinati delitti contro la pubblica amministrazione di cui si è parlato).

Nel corso del dibattito in Commissione, per altro, sono stati proposti da più parti emendamenti volti ad estendere il beneficio anche a talune ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione, quali il peculato per distrazione, l'interesse privato in atti d'ufficio, e persino a delitti, connessi o meno con i predetti, di falsità materiale, o piuttosto ideologica in atti pubblici (che ovviamente, *quoad poenam*, rispetto alla pena edittale per essi contemplata, sarebbero assai al di là dei limiti generali del provvedimento). A ciò si aggiunge però la clausola «quando il fatto non sia di particolare gravità».

Gli emendamenti sono stati ritirati dai presentatori, con la riserva però, come ricordava giustamente il relatore, onorevole Nicotra, di una loro rappresentazione in Assemblea; anzi, l'onorevole Nicotra ha fatto riferimento ad un largo arco di forze politiche che avrebbero manifestato il proposito di rappresentare tali emendamenti. Al riguardo il Governo deve osservare che, per quanto riguarda i reati di corruzione — intendo riferirmi anche ai reati minori di corruzione che, con provvedimento *ad hoc*, e secondo la tradizione dei precedenti provvedimenti di clemenza che ho ricordato, sono stati esclusi dal beneficio dell'amnistia — vi è, non dico la cronaca, ma tutta l'ampia ed assai documentata letteratura esistente in materia che richiama l'attenzione sulla vastità, purtroppo, di questo fenomeno nella vita pubblica ita-

liana. È proprio questo aspetto che ha trattenuto e trattiene il Governo dal farsi promotore o anche soltanto dall'appoggiare emendamenti volti ad includere nell'amnistia anche i reati di corruzione.

Per quanto riguarda le altre categorie di reati sopramenzionate, cioè soprattutto i delitti di interesse privato in atti d'ufficio e di peculato per distrazione, esse presentano un profilo politico e giuridico nonché dimensioni e prospettive del tutto diversi da quelli concernenti i delitti di corruzione in ipotesi di concussione. Al riguardo, il Governo fa presente che proprio questo ramo del Parlamento ha già approvato in sede legislativa il testo delle modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Non vi è dubbio che talune asprezze della normativa siano state mitigate; in particolare, si è abolita la figura dell'interesse privato in atti d'ufficio, che è stata solo parzialmente riassorbita in quella di abuso di ufficio. È altresì scomparsa l'ipotesi del peculato per distrazione, reato riconvertito anch'esso in forme particolari di abuso d'ufficio.

Tutto ciò farebbe venir meno, ad avviso del Governo, le ragioni di carattere equitativo che sono a favore dell'ampliamento del provvedimento di amnistia. Tali ragioni sono emerse nel corso dell'esame in Commissione e sono state testè richiamate anche dal relatore, onorevole Nicotra. So bene che in questa materia, tanto più nel momento in cui ci accingiamo ad esaminare e a votare un progetto di legge costituzionale che sottolinea tale aspetto, l'Assemblea di entrambi i rami del Parlamento è sovrana; il Governo per altro, tenuto anche conto dello specifico atteggiamento manifestato da un gruppo politico che contribuisce a costituire la maggioranza governativa, non può non tenere presenti i rilievi che sono stati sommamente esposti in questa sede e dei quali i membri della Commissione giustizia sono perfettamente a conoscenza, essendo stati promotori del provvedimento che è ora all'esame del Senato.

Mi riservo di svolgere ulteriori considerazioni nel prosieguo dell'esame dei provvedimenti oggi in discussione; non intendo

anticipare talune argomentazioni in merito ad emendamenti di cui conosco per la gran parte il contenuto, essendo già stati presentati in Commissione. Si tratta di emendamenti che, dopo essere stati ritirati in quella sede, saranno assai probabilmente, come dicevo, ripresentati in Assemblea. Mi limiterò soltanto a soffermarmi sull'unico subemendamento che sarà presentato dal Governo e che si riferisce ad un emendamento preannunciato da alcuni deputati e tendente ad includere nell'amnistia il delitto di falsa testimonianza, o meglio — per dirlo in modo più corretto — tendente a sopprimere l'esclusione di tale delitto che per ragioni edittali rientrerebbe nei contenuti generali della stessa.

Il Governo presenterà un subemendamento, che è pienamente conforme alla tradizione più recente, in particolare al testo contenuto nel decreto di amnistia del 1981. Pertanto, al punto 8) dell'articolo 3, che prevede il reato di falsa testimonianza (articolo 372), il Governo propone che l'esclusione si abbia solo quando la deposizione verta su fatti relativi all'esercizio di pubbliche funzioni espletate dal testimone. Per il resto, il Governo concorda con l'emendamento tendente ad includere la falsa testimonianza nell'amnistia.

MAURO MELLINI. Tanto i pentiti non sono pubblici ufficiali fino ad ora!

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di Grazia e Giustizia*. Nell'ambito delle osservazioni di carattere introduttivo che sto svolgendo, mi limito a sottolineare l'autonomo atteggiamento del Governo su determinati punti e mi riservo di pronunciarmi sui singoli emendamenti che saranno presentati nel prosieguo della discussione.

Farò ora, signor Presidente, qualche brevissima considerazione sui progetti di legge costituzionale per i quali il relatore, onorevole Galloni, si è rimesso alla relazione scritta. Anche come vecchio ammiratore dell'onorevole Galloni quale giurista oltre che quale politico, io devo dire che quella da lui presentata è una relazione redatta in modo perspicuo, come è sua abitudine. Essa affronta una serie di problemi

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

che del resto sono stati trattati con enorme scrupolo dalla I Commissione e dal suo presidente, che ringrazio questa mattina per l'impegno profuso.

Nella sua relazione l'onorevole Galloni ha esaminato la delicata materia con puntuali e ricchi riferimenti di carattere storico, attinenti soprattutto alle vicende che l'istituto dell'amnistia e quello connesso dell'indulto hanno avuto nella legislazione italiana, sia in quella del regno sia in quella repubblicana, con particolare riferimento, per quest'ultima, alla trattazione che ne venne fatta all'Assemblea costituente, dalla quale scaturì l'attuale testo dell'articolo 79 della Costituzione.

L'onorevole Galloni ha affrontato problemi emersi più volte in importanti sentenze della Corte costituzionale, che ebbero anche insigni relatori. Il testo unificato presentato dalla Commissione aderisce — come è noto — alle due posizioni fondamentali, tendenti da un lato a ricondurre direttamente al Parlamento il potere di amnistia e di indulto e dall'altro a richiedere un *quorum* particolare nelle votazioni di entrambi i rami del Parlamento di proposte di amnistia o indulto. Il particolare *quorum* richiesto sarebbe finalizzato appunto a realizzare gli intendimenti che motivano le varie proposte parlamentari confluite nel testo presentato all'Assemblea. Il fine principale è infatti quello di ridurre l'eccessivo uso (per non chiamarlo abuso), l'eccessivo e continuo ricorso a provvedimenti di amnistia che fatalmente ha in qualche modo contrassegnato fino a questo momento la legislazione. Il nostro sistema, sia perché ispirato al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (principio addirittura costituzionalizzato) sia per il fatto di non avere avuto almeno sino a ieri altri sbocchi plausibili una volta esercitata l'azione penale in provvedimenti di rinuncia all'applicazione della pena adeguati alla dimensione del fenomeno che viene all'esame dell'autorità giudiziaria penale, si è trovato così costantemente e ricorrentemente soffocato da un carico enorme di processi. Il legislatore è stato quindi indotto ad emanare provvedimenti clemenziali dalle varie considera-

zioni che di volta in volta si presentavano.

Il progetto di legge costituzionale redatto dalla Commissione e sottoposto all'esame dell'Assemblea ha dunque recepito la posizione tendente a limitare il ricorso all'amnistia e all'indulto, in contrasto con le proposte, pur presentate, tendenti a sopprimere completamente tali istituti. Com'è egregiamente illustrato nella relazione scritta dall'onorevole Galloni, tale fine viene realizzato stabilendo che l'amnistia e l'indulto siano concessi con leggi deliberate a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale. Erano state avanzate proposte tendenti ad inserire delle clausole di straordinarietà e di eccezionalità che non sono state accolte e che, anche ad avviso del Governo, *re melius perpensa*, avrebbero dato luogo poi ad un contenzioso anche di natura costituzionale veramente eccessivo rispetto all'obiettivo da raggiungere. Sarebbero state alimentate tra l'altro valutazioni troppo differenziate, che possono invece trovare sbocco nella soluzione, proposta appunto dalla Commissione, della maggioranza qualificata.

Il progetto di legge costituzionale include altre modifiche, relative al tempo ultimo dei reati ammessi ad usufruire del beneficio dell'amnistia, materia che è già disciplinata dall'articolo 79 della vigente Costituzione ma che si vuole disciplinare in modo diverso, anche perché vi sono stati dei contrasti interpretativi circa il concetto di prima proposta e, quindi, non si esclude che si possa, per qualche motivo, fissare un termine anteriore e diverso per la sua applicazione.

Su questo complesso di modifiche il Governo esprime nettamente e senza condizioni il proprio favore. Vorrei solo soffermarmi un attimo su una questione affrontata nell'ultima parte della relazione Galloni che, del resto, rappresenta i risultati della discussione svoltasi in Commissione affari costituzionali.

Si tratta della connessione che nella relazione viene stabilita — così come era avvenuto nelle discussioni svoltesi in I

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

Commissione — tra proposte di riforma costituzionale concernenti i provvedimenti di carattere generale sull'amnistia e sull'indulto e le possibili — non ancora formulate oggi — proposte di modifica dell'istituto, pure previsto dalla Costituzione, della grazia individuale.

Il punto di collegamento tra i due problemi è egregiamente messo in rilievo nella relazione dell'onorevole Galloni alla pagina 11 dello stampato. Si sottolinea che si è notata una certa restrizione dell'uso del potere di grazia negli anni nei quali la legislazione italiana è stata contrassegnata da un notevole flusso di provvedimenti generali di amnistia e di indulto, per giungere alla considerazione conseguente che — cito testualmente dalla relazione — «una drastica riduzione della clemenza collettiva, per effetto dell'orientamento indicato nella modifica dell'articolo 79 della Costituzione, possa comportare una maggiore pressione per allargare le maglie della concessione della grazia».

Ci si pone, sempre in relazione all'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, il problema di una revisione dell'articolo 87 sul potere di grazia — tale revisione viene configurata in modo abbastanza generico ma, andando a leggere i documenti della Commissione affari costituzionali, ben si può comprendere il contenuto di questa formulazione — «che consenta, attraverso una diversa e più elastica formulazione della norma costituzionale, un successivo intervento del legislatore ordinario per ammodernare l'istituto della grazia secondo due precise linee direttive, che permettano un uso più articolato del potere di grazia e di commutazione delle pene».

Infatti un emendamento che era stato presentato dal presidente della I Commissione e relativo all'articolo 87 faceva riferimento soprattutto alla legge ordinaria, operando una specie di rinvio ad essa, se così mi è consentito dire (mi perdoni il suo autore se non mi so esprimere adeguatamente nel cercare di comprendere il suo pensiero quale è rappresentato in quell'emendamento).

Se non sbaglio, infatti l'emendamento al

quale mi riferisco proponeva la modifica dell'articolo 87 in questo senso: «Può concedere grazia e commutare le pene secondo la legge». Si tratta cioè di una specie di rinvio alla legge ordinaria della disciplina dell'istituto della grazia, con questo volendosi forse — non so se ho ben interpretato il pensiero — liberare il concetto costituzionale della grazia attualmente presente nella Costituzione da quel vincolo di natura storica che viene alla sua interpretazione, in base al quale si tratterebbe di un istituto che si riferisce esclusivamente alle condanne definitive. Penso che dal rinvio alla legge ordinaria si possa intravedere, tra le tante possibili conseguenze, che non saprei meglio precisare in questo momento, anche quella di ammettere un ricorso all'istituto della grazia in relazione a provvedimenti non definitivi. Tale idea viene in me avvalorata dalla lettura di un passo della relazione dell'onorevole Galloni, nel quale si fa riferimento all'ostacolo della obbligatorietà dell'azione penale.

In altri termini, si potrebbero trovare degli sfoghi a questa obbligatorietà dell'azione penale in fasi precedenti alla stessa acquisizione del carattere definitivo della condanna. In ogni caso, considerata la relativa novità del problema, il Governo allo stato non è in grado di esprimere un proprio apprezzamento. In proposito occorrerà una più attenta e compiuta riflessione.

Del resto, il contributo potrebbe risultare assai modesto anche rispetto agli effetti «deflattivi» che ci si potrebbe proporre di conseguire con una grazia mutuata, per esempio, da altri ordinamenti — in modo particolare da quelli di tipo anglosassone — nei quali essa interviene prima dell'adozione di un provvedimento definitivo. Tutto ciò in ragione del fatto che l'attuale enorme e insostenibile carico della giustizia penale attiene soprattutto alla fase antecedente alla sentenza di primo grado e non a quella successiva.

Si tratta tuttavia di temi che, anche se non si possono definire prematuri, non sono attualmente in discussione e non rientrano nell'esame dei progetti di legge

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

dei quali l'Assemblea si sta occupando. Del resto, non saprei dire nemmeno se siano stati presentati degli emendamenti in proposito (pur se ritengo di no).

Il Governo riconosce la grande importanza di questa tematica e il grande scrupolo e precisione con i quali l'onorevole Galloni, come ha già fatto la I Commissione affari costituzionali della Camera, non ha voluto limitare la propria disamina ad una revisione costituzionale dell'articolo 79 della Costituzione, ma ha esteso la stessa — almeno in modo problematico — anche alla questione della revisione parziale dell'articolo 87.

Nel riconoscere lo straordinario contributo che la Camera ha voluto dare a questi importanti problemi, il Governo si limita, per il momento, a confermare la propria piena adesione al testo varato dalla I Commissione affari costituzionali. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Labriola. Ne ha facoltà.

SILVANO LABRIOLA. Signor Presidente, il mio sarà un intervento assai rapido, anche perché condivido la relazione dell'onorevole Galloni. Colgo l'occasione per associarmi alle dichiarazioni di compiacimento e di elogio formulati dal Governo e ringrazio il collega Nicotra per aver illustrato la tematica relativa alla legge — penso che ormai sia l'ultima — di delegazione in materia di amnistia.

Mi limiterò pertanto a fare alcuni rilievi sui problemi posti, sia con riferimento alla riforma dell'articolo 79 della Costituzione, sia con riferimento agli effetti che, come la nuova disciplina si propone, potranno determinarsi sull'istituto della grazia. Voglio tornare su questo argomento a seguito delle osservazioni formulate dal Governo.

Per quanto riguarda la questione dell'amnistia e dell'indulto (articolo 79 della Costituzione), nella nuova versione del testo costituzionale che la Camera si propone di adottare, penso si possa dire (e in ciò concordo con il relatore) che si è concluso un ciclo storico di disciplina costitu-

zionale della politica dello Stato in campo criminale, componendo una sorta di contraddizione. Mi riferisco alla necessità di riservare da un lato all'organo titolare della funzione di indirizzo, ossia il Parlamento, il potere di fissare il contenuto effettivo del provvedimento di amnistia, e di farne quindi uno strumento di politica criminale; e dall'altro di riservare ad un potere neutrale come quello del Capo dello Stato una quota della decisione di questo atto.

Ciascuno dei due versanti di tale contrasto contiene delle contraddizioni ineliminabili; e su questo mi permetto di richiamare l'attenzione dei colleghi. Riservare all'organo di indirizzo il potere di adottare l'amnistia implica piegare l'esigenza di un provvedimento di pacificazione sociale — come si diceva un tempo — alle vedute di una maggioranza politica contingente, il che non è mai desiderabile e tutto sommato entra in rotta di collisione, almeno in linea di principio, con il principio costituzionale della legalità della pena. Il giudizio sulla pena non può infatti essere mai *ex post*, dev'essere *ex ante*. Inoltre, come nessuno può essere condannato se non per un fatto che al momento in cui è compiuto viene previsto dall'ordinamento come reato, così nessuno dovrebbe essere esentato dalle conseguenze penali di questa definizione.

Vi sono inoltre inconvenienti derivanti dall'attribuzione ad un organo neutrale di questo potere che, proprio per il fatto di essere politicamente qualificato, entra in rotta di collisione con la cosiddetta neutralità, o posizione *super partes* dell'organo.

Come pensa di risolvere questo doppio inconveniente il provvedimento all'esame della Camera? Da un lato con l'eliminazione di ogni traccia del potere del Presidente della Repubblica. Per la verità — e qui mi permetterei di invitare il collega Galloni a fare una precisazione in sede di replica — tale potere non scompare del tutto: rimane pur sempre il potere di rifiuto di promulgazione, che esiste per ogni legge del Parlamento, ma che in questa specialissima e nuova categoria di legge, che si introduce con la riforma del 1979, si

carica di significati particolari. Poiché il contenuto dell'atto «rifiuto di promulgazione» — in sostanza una forma di controllo costituzionale mediante richiesta di riesame, nella quale si esaurisce il potere di Presidente della Repubblica — non è mai stato definito in dottrina come un controllo di pura legittimità, ma viene esteso anche a motivi di alta opportunità costituzionale, vorrei ricordare che in ogni caso al Capo dello Stato rimane uno spazio di intervento nel procedimento legislativo riferito all'amnistia e all'indulto.

Da questo lato si registra un progresso notevole nella chiarezza dei poteri presidenziali, perché si passa da un generico potere — che per essere nominale, come ricordava prima il collega Nicotra, non è tutto ma è niente, a dirla come Esposito — a un distinto potere, che è senz'altro effettivo, tanto è vero che qualche volta un larvato rimprovero si muove dalle sedi parlamentari e scientifiche sulla scarsa attivazione del potere di rifiutare la promulgazione delle leggi, e quindi di chiedere un rinvio dei provvedimenti.

Dall'altra parte si sottrae alla maggioranza l'indirizzo della concessione dell'amnistia e dell'indulto, perché il *quorum* richiesto non è quello previsto per la revisione di una legge costituzionale, bensì un *quorum* molto particolare, mai fino ad ora introdotto nel nostro ordinamento per la definizione di una legge. Si tratta di un *quorum* «super costituzionale», se mi è consentita l'espressione, che implica la necessità di una intesa preventiva delle forze più rappresentative, indipendentemente dalla loro partecipazione alla maggioranza o all'opposizione.

Fin qui i conti tornerebbero. Queste valutazioni sarebbero sicuramente fondate, anzi pacifiche, quasi ovvie, se nel frattempo — e questa riserva va fatta, per amore di completezza nel tracciare i primi principi che possono affacciarsi alla nostra mente di fronte ad una innovazione così netta dell'ordinamento costituzionale — la Camera e il Senato non avessero introdotto, per conto loro, un'altra innovazione, che è quella del voto palese.

Con l'introduzione del voto palese un

provvedimento così delicato come quello della concessione dell'amnistia e dell'indulto non già e non tanto si sottrae alle regole e agli interessi della maggioranza di indirizzo, quanto risulta attratto da quella forma partitica in senso molto intenso che la nostra democrazia rappresentativa ha finito per assumere. Si può dire che realisticamente nella costituzione materiale questa riforma riserverà d'ora in avanti all'intesa tra i partiti la decisione politica dell'amnistia, che dunque sarà frutto di un'intesa politica fra i partiti che hanno la maggiore rappresentatività parlamentare. Questo è il dato che penso si possa affermare con assoluta serenità sul piano dell'interpretazione.

Non mi soffermo, onorevole ministro, sull'intenzione del legislatore, che non appartiene all'interpretazione della norma, ma ad un momento logico culturale precedente (la norma oggettivizza l'intenzione del legislatore). Se infatti dovessi soffermarmi, anche per un solo momento, sull'intenzione del legislatore, dovrei riportare in Assemblea quello che appare il solo motivo che spinge alla riforma costituzionale, e cioè il desiderio di scoraggiare nel mondo giudiziario aspettative di prossime amnistie, per spronare sostanzialmente i giudici a rispettare i tempi, le forme e l'impegno della loro attività.

Se dovessi parlare del motivo politico reale che spinge il Parlamento ad inoltrarsi nel cammino così impegnativo della riforma costituzionale, dovrei dire che la ragione principale sta nel desiderio — lo ripeto — di scoraggiare le aspettative di un'amnistia, sempre vive in quel mondo, spronando invece i giudici ad impegnarsi con maggiore solerzia nel proprio lavoro, per evitare che si formi quel pesante fardello cui prima il ministro Vassalli faceva riferimento nel suo intervento.

Ma queste sono intenzioni che restano sempre scisse dalla lettura del tessuto normativo del disposto al nostro esame, in ordine al quale, prima di passare a qualche breve considerazione sulla *ratio*, vorrei chiedere al relatore di fornire alcune precisazioni.

Una prima questione non può essere

precisata in questo dibattito perché richiede un rinvio alle riforme parlamentari della Camera, e poi anche del Senato. L'articolo 79 nel nuovo testo, al punto 1, prescrive che l'amnistia e l'indulto possano essere concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera in ogni suo articolo e nella votazione finale. Non viene dunque previsto alcun regime di *quorum* per quanto riguarda gli emendamenti.

Ricordo che quando si è trattato di definire nel nostro regolamento tale punto in rapporto all'altra legge che prevede dei *quorum* aggravati, quella cioè di revisione costituzionale, si è posta una sorta di barriera all'emendabilità del progetto in seconda lettura. Il caso di questa nascita legge costituzionale sull'amnistia e l'indulto è però un po' particolare, perché per essa è prevista una sola lettura, pur richiedendosi un *quorum* aggravato rispetto a quello, già aggravato, della riforma costituzionale. Nel primo caso la deliberazione è valida anche a maggioranza assoluta, salva la possibilità di eccitare il referendum popolare. Nel secondo caso, no.

Domando allora, non tanto al ministro quanto al Presidente, come futura ma non lontana memoria, se non debba regularsi diversamente il regime degli emendamenti in presenza della fattispecie procedimentale del tutto nuova che si va a creare con questa legge in materia di amnistia e indulto.

In questo caso (è il primo appunto di merito che muovo, e lo riprenderemo in altra sede) si dovrebbe eliminare quel «mostriciattolo» partorito dalla fantasia della prassi parlamentare e dagli uffici che in passato hanno collaborato in tale direzione, che è il cosiddetto Comitato dei nove. Credo che almeno in questo caso tale «mostriciattolo» non debba trovare ingresso nella fase procedimentale della legge di amnistia, ma che debba avervi voce solo la Commissione in quanto tale.

Ciò dovrebbe valere oltre che per la nuova legge, Presidente Aniasi, anche per tutte le altre che il Parlamento approva a scrutinio palese, per evitare che si ripetano casi come quelli verificatisi alcuni

giorni fa.

Credo infatti che sia diventato un rito un po' squallido, non degno del prestigio politico del Parlamento, riunire un Comitato dei nove perché esprima un parere su un provvedimento sul quale i deputati, in base alla riforma del 1989, sono poi chiamati a votare in Assemblea in modo palese.

L'abolizione del Comitato dei nove consentirebbe di evitare il ripetersi di imbarazzantissime vicende, come quelle che da ultime si sono verificate in occasione dell'esame del decreto-legge sugli immigrati extracomunitari. In quella circostanza alcuni colleghi si sono consentiti il lusso di insultare i gruppi parlamentari di un'intera Commissione eccedendo l'inesistenza della seduta del Comitato dei nove, e quindi mentendo spudoratamente (parlo almeno di quelli che avevano partecipato a quella seduta).

Si tratta di menzogne spudorate, del tutto minuscole, è vero, rispetto alla serietà dei problemi in discussione, ma che ricordiamo in questo momento solo perché di recente sono state pronunciate in quest'Assemblea e perché ripropongono ancora una volta la necessità di generalizzare la prassi della stesura di un verbale in occasione delle riunioni degli organi collegiali della Camera.

Questo discorso, onorevole Presidente Aniasi, riguarda anche il più elevato di questi organi, e precisamente la Giunta per il regolamento, per la quale siamo ancora in fiduciosa ma molto paziente attesa che si stabilisca finalmente la resocontazione integrale dei suoi lavori. Si tratta infatti non di un consiglio del principe, ma di un organo collegiale con responsabilità istituzionali ben precise (*Applausi del deputato Bassanini*).

Pregherei poi il relatore di voler chiarire subito due punti. Il secondo comma dell'articolo 79 — lo ha ricordato anche il ministro — non precisa se la presentazione del progetto di legge ponga uno sbarramento temporale all'efficacia dell'amnistia in rapporto al momento di commissione del reato. Il relatore nella sua replica dovrebbe spiegare se per «progetto di legge» s'intenda il progetto sul quale si

forma poi la legge di amnistia.

Io credo che non possa esservi altra spiegazione che questa, perché se così non fosse, e se intendessimo riferirci ad un qualsiasi progetto in materia di amnistia, magari presentato all'inizio di una legislatura, rispetto ad un procedimento di concessione che ha luogo alcuni anni dopo (il secondo, il terzo o anche il quarto anno della legislatura) noi conferiremmo al singolo parlamentare il potere di fissare un termine *a quo* rispetto al quale non può essere esercitata l'amnistia, dal punto di vista dell'efficacia temporale.

Tutto ciò può deciderlo il Parlamento nel momento in cui approva la legge di amnistia, tanto è vero che al terzo comma è detto che la legge può fissare un termine anteriore diverso per la sua applicazione. La legge che concede l'amnistia può quindi anche decidere che questo termine retroagisca di alcuni anni, se tale è la volontà del Parlamento, ma la posizione di questa barriera temporale non può dipendere da un atto soggettivo del singolo parlamentare. Questo sarebbe del tutto contraddittorio. Ed il legislatore costituzionale non può dar vita ad una contraddizione tanto clamorosa, conferendo al singolo parlamentare una specie di potere forcaiolo — se posso esprimermi in termini ormai romantici! — dal punto di vista della concessione dell'amnistia.

Va chiarito, onorevole relatore, che per progetto di legge in questo caso s'intende non solo quello sul quale si forma la legge di amnistia, ma anche quello che concorra alla formazione di tale legge, perché può accadere che una Commissione, con l'intesa dei gruppi, escluda un progetto presentato all'inizio della legislatura da quelli che concorrono a formare il testo unificato che dà vita alla legge di amnistia.

In tal modo il Parlamento recupera ed anzi conserva per intero il potere di fissare un termine anteriore nel tempo, spostato rispetto a quello della presentazione del progetto che definirei centrale, ma nello stesso momento non declina questa facoltà in favore di un parlamentare singolo, che eventualmente, per motivi di carattere particolare e con la solerzia dovuta a questa moti-

vazione, presenti all'inizio della legislatura un qualsiasi progetto di amnistia, impedendo con ciò stesso l'esplicazione degli effetti in questione ad una futura legge che in quella stessa legislatura voglia concedere l'amnistia e l'indulto.

Un'ultima questione, posta dal ministro e dal relatore, riguarda il problema della grazia. Ho presentato un emendamento al riguardo, ministro Vassalli, convinto come sono che la grazia sia di competenza del Presidente della Repubblica. Questo è un primo dato sul quale è bene fare chiarezza in una sede di discussione che può avere successivamente qualche valore interpretativo: soprattutto trattandosi di una discussione che ha luogo durante una procedura di revisione costituzionale.

Rimango profondamente convinto che la grazia sia una prerogativa del Capo dello Stato. Non può che essere tale in base ad un'assioma molto semplice: che debba esservi la grazia è fuori discussione, perché questo istituto corrisponde all'antico brocardo *summum ius summa iniuria* e nel singolo caso, quindi, l'ordinamento deve disporre di un istituto che rimuova l'effetto su di esso di questo brocardo. Che debba pertanto esservi un istituto della grazia mi sembra fuori discussione; altrettanto fuori discussione è però che non vi sia altro organo costituzionale, se non il Presidente della Repubblica, che ne sia pienamente titolare. Non può esserne infatti titolare il Parlamento perché guai a quel Parlamento che concedesse un provvedimento di esenzione dalla pena di tipo individuale! Meno che mai può esserne titolare il Governo; meno che mai il giudice ed anzi questi meno di tutti.

Il giudice è strutturalmente privo del potere di porre nel nulla decisioni passate in giudicato o non passate in giudicato di altro giudice, se non con altra decisione giudiziaria: e la grazia non è una decisione giudiziaria ed anzi è il contrario di essa, potendosi dire che si tratta dell'unico atto di pubblica autorità che estingue singolarmente l'effetto di una decisione giudiziaria. Se fosse una decisione giudiziaria sarebbe invasiva della competenza esclusiva del giudice, perché solo un giudice può

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

intervenire sulla decisione di un altro giudice. Il fatto che la grazia sia affidata ad un organo costituzionale come il Presidente della Repubblica sta a provare che non è certamente un atto di natura giudiziaria.

Detto ciò, onorevole Presidente, e, soprattutto, signor ministro (perchè toccherà a lei tirare le fila di questo discorso), chi parla non insisterà nel presentare e discutere il suo emendamento se resterà convinto — e solo se lo sarà — della sua inutilità, se riterrà cioè che esso non inovi.

Per altro, dalla discussione che stiamo svolgendo in questa fase, deve risultare in modo chiaro che vi è una generale concordia nel ritenere che debba essere il legislatore a fissare presupposti, condizioni e limiti generali del provvedimento di grazia che rimane un provvedimento del Presidente della Repubblica, senza inoltrarsi nel contenuto del provvedimento e nella sua volizione! Ecco il punto!

Se è vero come è vero che non siamo debitori di alcun legame tralatizio, per quanto attiene l'istituto della grazia (perchè non può esservi in un ordinamento repubblicano un rapporto tralatizio in materia di grazia) istituto che era prerogativa della corona e che come tale non è trasmigrato, ma è stato riprodotto nel nostro ordinamento, per quell'esigenza oggettiva cui ho fatto prima riferimento, tanto che si potrebbe dire che, anche se il re d'Italia non avesse avuto il potere di grazia, il costituente repubblicano avrebbe fatto bene ad attribuire tale potere al Presidente della Repubblica; se tutto ciò è vero, è anche vero che il legislatore non deve mai essere limitato da alcunchè, meno che mai dall'idea che la grazia può essere concessa quando vi sia una sentenza passata in giudicato.

Se ammettessimo che il legislatore abbia — come io ritengo — i poteri di disciplinare tale istituto in linea generale ed astratta, ma che questo potere incontri alcuni limiti, verremmo meno ad un principio che invece deve essere confermato pienamente: quello dell'assoluta novità dell'istituto della grazia nell'ordinamento

repubblicano. Tale istituto va visto sistematicamente con tutte le altre norme dell'ordinamento repubblicano, e non con quelle esterne a quest'ultimo in materia di pena, di giurisdizione e di funzione anticriminale dello Stato. Se siamo d'accordo su tali punti, allora il mio emendamento può non essere ripresentato.

In questo ragionamento, infatti, è già implicito che il legislatore abbia tale potere e possa in qualsiasi momento esercitarlo, facendo della grazia quello che schematicamente mi sono sforzato di illustrare alla cortese attenzione dei colleghi.

Credo che questo modo di considerare la grazia sia sostenuto dalle richieste che vengono avanzate dal mondo dei giudici. Nelle mie decisioni non mi baso su ciò, ma ne vengo confortato. Il mondo dei giudici, e soprattutto, onorevoli colleghi, come ben sa il ministro, quella parte del mondo dei giudici (una parte molto importante, che deve essere incoraggiata e sostenuta) che lavora con grande dedizione e spesso con spirito di sacrificio anche personale nella posizione più avanzata della frontiera della lotta contro il crimine, considera molto importante la possibilità di concedere la grazia prima che la sentenza passi in giudicato. E credo che questo punto vada chiarito.

Sono queste le ragioni, ripeto, ma non solo queste, che motivano un certo orientamento. La concezione che mi sono sforzato di illustrare è l'unica in base alla quale l'istituto della grazia può aver senso in un ordinamento repubblicano, e ce l'ha. A parte questo, esistono aspetti connessi a necessità proprie della politica criminale dello Stato che ci confortano nel sostenere tale opinione.

Ecco le ragioni per le quali, signor Presidente, abbiamo presentato un emendamento cui hanno avuto la cortesia di riferirsi il relatore prima ed il ministro poi. Non insisteremo nel proporre la sua discussione ed approvazione, se registreremo una sufficiente concordia sugli aspetti sui quali mi sono soffermato nel mio intervento che, qualora venissero accolti, renderebbero tale emendamento in effetti superfluo (*Applausi*).

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

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

ALFREDO PAZZAGLIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, riflettendo — proprio all'inizio di questo dibattito — sul fatto che si è deciso di procedere alla discussione congiunta di provvedimenti che sono strettamente legati fra loro per quanto riguarda la materia trattata ma molto distanti sotto il profilo dell'attenzione su di essa esercitata dal Parlamento, mi sono convinto che sostanzialmente si sia commesso un errore.

Il provvedimento relativo alla riforma dell'articolo 79 della Costituzione meritava e merita tuttora una discussione a sé stante e non un dibattito legato alla contingente proposta concernente la concessione dell'amnistia. Debbo dire che lo spessore di tale provvedimento è stato messo in evidenza dall'ampia relazione che è stata presentata dall'onorevole Galloni. Noi, invece, discutiamo della riforma della norma costituzionale riguardante l'amnistia, esaminando allo stesso tempo la possibilità di concessione di quest'ultima in relazione a taluni reati, con un occhio ad un ipotetico — ma non troppo — provvedimento di concessione dell'indulto, tuttora all'esame della Commissione.

Ritengo che, in relazione alla riforma dell'articolo 79 della Costituzione (sulla quale mi soffermerò brevemente) potrebbero essere formulate non poche obiezioni, che sono emerse già dalle considerazioni svolte da alcuni colleghi e soprattutto dai rilievi formulati dal ministro. La più fondata di esse, tuttavia, ci pare non sia stata messa in evidenza negli interventi di chi mi ha preceduto: mi riferisco alla progressiva riduzione dei poteri del Capo dello Stato, che sono stati già limitati — anche in assenza di specifiche modifiche costituzionali — da interpretazioni recenti, per esempio da quella intervenuta in materia di comando delle forze armate.

Si sostiene che la concessione dell'amnistia costituisca una competenza soltanto marginale del Presidente della Repubblica perchè egli, in sostanza, sarebbe semplicemente delegato dall'organo Parlamento ad

emanare il provvedimento di clemenza. Tuttavia ritengo che sarebbe meglio rendere sostanziali i poteri del Capo dello Stato invece che sopprimerli del tutto, lasciandogli soltanto la facoltà di non promulgazione della legge, cioè di rinvio.

Ciò si lega, a mio avviso, all'esigenza — che non è stata disattesa nel dibattito relativo alle riforme istituzionali ma che è stata sostanzialmente accantonata, per limitare le decisioni dei due rami del Parlamento alle sole materie della riforma degli enti locali e di quella del bicameralismo — di approvare una riforma dell'organo Presidente della Repubblica a partire dal metodo della sua elezione, allo scopo di rendere quest'ultima direttamente legata al popolo.

Non ci pare che la soluzione rappresentata dall'elevazione del *quorum* dei parlamentari necessario per approvare il progetto di amnistia sia sufficiente.

Credo che sarebbe stato molto più opportuno considerare attentamente lo spirito e la volontà sostanziale che sono alla base della proposta di legge tendente a sopprimere l'articolo 79 della Costituzione. A mio giudizio, in ogni caso si deve guardare non tanto al *quorum* per la deliberazione in materia di concessione dell'amnistia quanto ai limiti della concessione stessa. Mi permetto di ricordare al riguardo l'opinione di un illustre giurista quale l'Antolisei, che sostiene si dovrebbe vietare la concessione dell'amnistia per reati comuni, limitandola ai reati politici «giacché unicamente per questi le esigenze della pacificazione sociale possono, in date circostanze, giustificare l'abbandono da parte dello Stato del potere-dovere di infliggere al reo la pena comminata dalla legge».

Tutte queste considerazioni in ordine alla concessione dell'amnistia sono state certamente presenti al ministro di grazia e giustizia, che è stato molto riluttante di fronte alla richiesta del provvedimento di clemenza. Noi condividiamo la sua riluttanza: il 16 dicembre 1986 è stato emanato l'ultimo provvedimento di clemenza e i 23 provvedimenti del genere che dal 1946 in poi sono stati varati, ad un ritmo inferiore

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

ad uno ogni due anni, giustificavano certamente una critica alla clemenza sovrana collettiva, oggetto in questi anni di vivissime discussioni politiche.

L'abuso dell'amnistia e dell'indulto ha nuociuto non poco alla serietà della giustizia, come è stato più volte rilevato. Inoltre, le pene inflitte dai giudici nelle sentenze sono state rese illusorie da amnistie e indulti concessi a ogni pie' sospinto, spesso in occasione di futili eventi e ricorrenze, talvolta anche con lo scopo, come è noto, di sfollare le carceri, in quanto gli spazi a disposizione erano diventati insufficienti per l'aumento della delinquenza e la lentezza dei processi.

L'amnistia della quale ci occupiamo, come ha sottolineato il ministro, si fonda su una ragione diversa dalle precedenti; possiamo dire che nel nostro ordinamento essa è quasi originale, essendo legata all'entrata in vigore di un nuovo codice di procedura penale e determinata dalla necessità di liberare gli uffici dall'arretrato, consentendo agli stessi di cominciare ad applicare il nuovo rito senza il carico di processi ancora pendenti. Ad esempio, la scomparsa del giudice istruttore e la sopravvivenza del vecchio rito hanno creato certamente difficoltà iniziali. Le procure della Repubblica circondariali, che hanno il compito di promuovere l'azione penale per i processi in pretura, hanno cominciato ad operare mentre occorreva in primo luogo concludere numerosi processi incardinati sul vecchio rito.

In breve, la duplice esigenza di concludere i processi iniziati con il vecchio rito e di non rallentare quelli incardinati sul nuovo, assicurando il corso celere che da esso è consentito, hanno spinto alla presentazione del provvedimento in discussione.

C'è molto da dire, tuttavia, su un'amnistia del genere. Ritengo che il ministro avesse ragione a non volerla. Per tale motivo ha presentato il relativo disegno di legge con un certo ritardo rispetto all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. L'amnistia, per essere veramente utile, avrebbe dovuto essere approvata per tempo, affinché il 24 ottobre 1989

i tavoli dei giudici fossero già sgombrati dei procedimenti relativi ai reati che si intende ricomprendere nell'amnistia.

Al ritardo del Governo si è aggiunto quello della Camera: il 2 novembre 1989, cioè pochissimi giorni dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, il Governo ha presentato il disegno di legge in esame, ma il 27 febbraio 1990 la Camera lo sta ancora esaminando né possiamo ritenere che l'iter del provvedimento al Senato sarà veloce come quello del disegno di legge di conversione del provvedimento d'urgenza sull'immigrazione dei cittadini extracomunitari, così da essere approvato nei prossimi giorni.

Anche la Commissione ha proceduto con una certa lentezza, essendo gravata da un'infinità di impegni; ritardo vi è stato inoltre nel trasferimento del provvedimento dalla Commissione all'Assemblea, per i numerosi provvedimenti che questa deve esaminare e per la scelta di una priorità che, anche se può essere discussa, ha risposto a determinati criteri.

Per questi motivi, si sono registrate le conseguenze tipiche in casi del genere, onorevoli colleghi: alcuni processi sono stati sospesi a seguito di varie istanze, mentre l'iter di quelli che si ritiene potranno essere definiti con l'amnistia si è interrotto perché gli imputati sperano di evitare un giudizio di condanna o di ricorrere in altra sede, impugnando la decisione di primo grado, per godere dell'amnistia.

Nello stesso tempo, la Corte di cassazione definisce i processi relativi ai reati che saranno sicuramente estinti dal provvedimento di amnistia, senza tener conto che dal 2 novembre 1989 era prevedibile l'approvazione di un siffatto provvedimento. Fino ad oggi non vi è stato, pertanto, quasi alcun sollievo per i giudici, anche perché i reati per i quali è prevista l'amnistia sono quasi esclusivamente quelli di competenza del pretore, che certamente in questo momento (condivido quanto è stato affermato al riguardo) è il magistrato più oberato dal peso dei vecchi processi.

Non tratterò in questa sede dell'indulto.

Mi limiterò a dire, in contrasto con quanto ha sostenuto il relatore, che non è esatto che vi sia stata una richiesta quasi unanime per l'emanazione di un provvedimento di indulto, tanto è vero che il collega Maceratini, intervenendo giorni fa in Commissione giustizia, non ha affatto sostenuto la tesi dell'opportunità e dell'utilità di un provvedimento di questo tipo. Ma, poiché il suo esame è ancora in corso presso la Commissione giustizia, ribadisco che non ne parlerò in questa sede, anche perché il provvedimento di indulto meriterà una discussione più ampia, soprattutto se in esso saranno inclusi alcuni reati sui quali la Camera ed i cittadini debbono riflettere con molta attenzione.

Anche quando sarà approvato il disegno di legge per la concessione dell'amnistia, i problemi sorti con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale non verranno risolti, essendo in gran parte legati all'organizzazione e all'efficienza delle strutture giudiziarie. Vogliamo fare qualche esempio? Gli uffici delle procure circondariali lavorano, in media, con un ritmo che consente di registrare circa la metà delle denunce pervenute ogni giorno.

E quando ogni giorno si raggiunge tale livello di registrazione delle denunce che pervengono, evidentemente l'arretrato diventa pauroso.

Dal 24 ottobre 1989 ad oggi, ammesso che in tutte le procure circondariali l'attività sia iniziata subito (ma ve ne sono alcune nelle quali ciò non è stato possibile), il carico di arretrato è diventato dunque pauroso (e mi riferisco ai processi secondo il nuovo rito).

L'unificazione delle preture ha fatto sì che i fascicoli delle preture soppresse giacciono accumulati in moltissime delle preture che hanno assorbito la competenza di quelle soppresse. Per questo motivo sono fermi i vecchi processi e non iniziano i nuovi!

Come dicevo, dal 24 ottobre ad oggi si è accumulato un arretrato spaventoso, per cui, se noi, che secondo i nostri principi non siamo favorevoli ai provvedimenti di clemenza, dovessimo valutare il provvedi-

mento al nostro esame alla luce della realtà che ho brevemente esposto, dovremmo dire che non lo condividiamo, perché non condividiamo la clemenza collettiva. Inoltre, il provvedimento arriva tardi rispetto al momento in cui sarebbe servito per eliminare alcuni processi e per consentire l'avvio regolare del nuovo codice di procedura penale.

Siamo quindi contrari al procedimento per nostri principi, ma parteciperemo alla formulazione del testo sulla base di valutazioni di giustizia, per renderlo meno inaccettabile. Ci opporremo ad ogni tentativo di introdurre estensioni, per esempio nei confronti dei reati contro la pubblica amministrazione. Anche per quanto riguarda questi ultimi, devo correggere un'affermazione contenuta nella relazione. Noi abbiamo dichiarato che avremmo accettato l'estensione dell'amnistia a reati contro la pubblica amministrazione, purché questi fossero di minima rilevanza, sotto ogni profilo. Invece, la relazione sostiene che da tante parti sono pervenute richieste concernente l'estensione dell'amnistia ai reati contro la pubblica amministrazione. Finché si tratta del poveretto che riceve quella che si può definire una «mancia» per compiere un atto del suo ufficio, la clemenza deve poter arrivare, dal momento che essa giunge a tanti reati che, a mio avviso, sono ben più gravi di questo. Ma non si può andare oltre.

In ogni occasione in cui, in questi ultimi anni, si è trattato dell'amnistia, vi è stato sempre il tentativo di estenderla ai reati contro la pubblica amministrazione; tentativo che è sempre fallito, ma che, appunto, vi è sempre stato. Siamo altresì contrari (e cercheremo di introdurre alcune modifiche) all'estensione dell'amnistia al cosiddetto piccolo spaccio di droga.

In più occasioni, e in particolare nelle Commissioni riunite giustizia ed affari sociali abbiamo sostenuto che siamo in favore di una sollecita e positiva definizione della proposta governativa di modifica della legge sugli stupefacenti: lo confermiamo ancora e siamo convinti che potrebbero anche essere introdotti alcuni

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

emendamenti. Tuttavia, come già è avvenuto al Senato, anche in questo ramo del Parlamento non faremo nulla per modificare il provvedimento, convinti, come siamo, che il testo licenziato dal Senato debba essere approvato dalla Camera rapidamente.

MAURO MELLINI. *Tu quoque...!*

ALFREDO PAZZAGLIA. Ci sembra un controsenso estendere l'amnistia a quanti, secondo il provvedimento approvato dal Senato, sono invece giustamente meritevoli di punizione.

Sono queste le brevi considerazioni che volevo svolgere in sede di discussione sulle linee generali; insieme agli altri colleghi del mio gruppo mi riservo non solo di presentare emendamenti nel prosieguo dell'esame, ma più in generale di attivarmi per far sì che il provvedimento non diventi ancora meno accettabile di quanto non lo sia nel testo ora al nostro esame (*Applausi dei deputati del gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale*).

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

FRANCO RUSSO. Signor Presidente, intendo intervenire sul disegno di legge concernente l'amnistia e mi soffermerò in particolare sulla proposta di legge costituzionale in materia. Anch'io condivido l'opinione secondo la quale la relazione dell'onorevole Galloni espone con molta precisione i problemi relativi all'articolo 79 della Costituzione, proponendo in modo convincente di attribuire il potere di concedere l'amnistia e l'indulto al Parlamento, sulla base di un *quorum* molto elevato.

Mi servirò della relazione dell'onorevole Galloni per rafforzare un certo tipo di ragionamento sull'amnistia, oggetto di un disegno di legge presentato dal Governo il 2 novembre scorso. Per la prima volta, nel disegno di legge governativo l'amnistia viene scissa dall'indulto e solo grazie all'iniziativa assunta dagli onorevoli Nico-

tra, Balbo ed altri si è potuto iniziare, in Commissione giustizia, la discussione anche in merito alla concessione dell'indulto.

È molto irrituale la presentazione da parte del Governo di un disegno di legge sull'amnistia senza la previsione dell'indulto; il motivo viene per altro spiegato — devo dire con molta onestà — nella relazione che accompagna il provvedimento. Si sostiene che l'obiettivo che si intende perseguire consiste nell'alleggerire il lavoro dei magistrati dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Sappiamo bene che, ogni qualvolta si è proceduto a riforma così profonde, ci si è poi trovati a dover affrontare il problema di un raccordo tra la nuova e la vecchia situazione, per evitare scompensi, squilibri ed ingiustizie. In questo caso si è trattato di considerare quanti siano stati arrestati o processati prima o dopo il 24 ottobre 1989, data di entrata in vigore del nuovo codice.

Credo, Presidente, che il nuovo codice di procedura penale richieda un provvedimento ampio che si riferisca sia all'amnistia sia all'indulto. Pur comprendendo le ragioni politiche di opportunità proprie della decisione della Commissione giustizia, sono contrario alla scissione del provvedimento di amnistia da quello relativo all'indulto. Devo peraltro ammettere che anche noi abbiamo presentato una proposta di legge riguardante solo l'indulto per i detenuti politici, con esclusione dell'amnistia; abbiamo per altro utilizzato una procedura così irrituale per sottolineare un certo dato politico.

Intendo riferirmi al fatto che noi non riteniamo giusto concedere l'amnistia ai detenuti politici, poiché estinguendo appunto tale istituto il reato ciò equivarrebbe, nei confronti dei familiari delle vittime del terrorismo e con riferimento ai drammi legati alla lotta armata ed alla recente storia italiana, a cancellare totalmente quel periodo. L'irritualità della procedura ci è quindi servita per marcare un provvedimento finalizzato a cancellare semplicemente le ingiuste differenze di pena create con il nuovo codice. Ma su

questo tornerò nell'ultima parte del mio intervento.

Per il momento, signor ministro, onorevoli colleghi, vorrei sottolineare il fatto che il nuovo codice di procedura penale prevede i cosiddetti riti differenziati e specificatamente il giudizio abbreviato e il patteggiamento, che comportano ambedue una riduzione della pena pari ad un terzo e, nel caso dell'ergastolo, la sostituzione della reclusione a vita con la reclusione a 30 anni (come recita l'articolo 442 del codice di procedura penale). Con l'introduzione dei riti differenziati si modifica quindi radicalmente il processo, con effetti notevoli anche sulle pene, dando all'imputato la possibilità di scegliere tra diverse ipotesi. Tale scelta è però preclusa a coloro che sono stati sottoposti a procedimento penale prima del 24 ottobre, ma non agli imputati (secondo quanto è stato deciso poi dalla Commissione che aveva il compito di redigere le norme transitorie) per i quali il procedimento penale era ancora nella fase dell'istruttoria al momento dell'entrata in vigore del nuovo codice. Sono stati esclusi da tale facoltà anche gli appellanti e i ricorrenti. Si è così dato luogo ad ulteriori frammentazioni all'interno del mondo carcerario, creando differenziazioni tra gli imputati, a seconda della fase processuale in cui si trovava il loro procedimento al momento dell'entrata in vigore del nuovo codice. Noi quindi ci troveremo di fronte a persone che pur avendo commesso lo stesso tipo di reato saranno condannate a pene profondamente diverse poiché ad alcuni sarà consentito di ricorrere ai riti differenziati e ad altri no.

L'emanazione del nuovo codice di procedura penale rendeva quindi opportuno e necessario — a nostro avviso — anche un provvedimento di indulto oltre che di amnistia: opportuno, perché il nuovo codice ha radicalmente cambiato il processo penale necessario, per quanto ho finora esposto. So bene che la ragione nascosta che ha sempre motivato i provvedimenti di amnistia è stata quella di favorire l'amministrazione della giustizia liberandola dall'intasamento in cui si trovava; non possiamo

però dimenticare che l'amnistia si è sempre posta anche l'obiettivo di affrontare con equità la situazione dei condannati. Nonostante l'onestà con cui il ministro Vassalli ha proposto l'amnistia e l'onestà con cui il relatore ha esposto i problemi, non possiamo dimenticare — ripeto — che l'amnistia si ispira sempre a fini di perequazione e tende a realizzare principi di giustizia equitativa, di giustizia sostanziale. Ogni decisione al riguardo è rimessa al Parlamento o come è attualmente, al Presidente della Repubblica.

Giustamente quindi i deputati, non solo quelli condannati ma anche gli appellanti e i ricorrenti hanno manifestato a dicembre all'interno delle carceri con forme di protesta pacifica (si sono autoconsegnati nelle proprie celle) e hanno chiesto che venisse concesso anche l'indulto. L'hanno richiesto — lo ripeto — con le motivazioni che ho riassunto. Hanno fatto dei convegni ed inviato da Rebibbia, dal carcere di Padova, alla Commissione giustizia della Camera alcuni elaborati, le loro prese di posizione, un manifesto firmato: «tutti i detenuti d'Italia». Ciò dimostra che all'interno delle carceri vi è un'attesa.

Prendo atto che il ministro Vassalli, a nome del Governo, non ha detto «no» all'indulto, ma ha semmai rinviato ad una discussione successiva. Questa mattina ha ribadito tale posizione che, a nostro giudizio, rappresenta un punto estremamente positivo. Credo però che sarebbe stato più giusto varare contemporaneamente l'amnistia e l'indulto. Comunque mi auguro che la Commissione giustizia della Camera proceda celermente nei suoi lavori per giungere anche alla definizione dell'indulto.

Alcune considerazioni fatte dall'onorevole Galloni nella sua relazione mi pare suffraghino quanto sto sostenendo. Infatti l'onorevole Galloni dice molto giustamente che questo provvedimento di amnistia — e speriamo di indulto — se non l'ultimo, certo deve essere uno degli ultimi perché si è sempre detto che la possibilità di ricorrere a questi due strumenti avrebbe cancellato il nuovo codice di procedura penale, appunto perché esso prevede i riti differenziati.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

Quindi la proposta di legge di revisione costituzionale, abbinata a questa discussione sull'amnistia e l'indulto, vuole contenere la possibilità di fare ricorso a tali strumenti. Da qui discendono le proposte di innalzamento del *quorum* della votazione alla Camera e di responsabilizzare il Parlamento in ordine alla concessione di tali provvedimenti.

Io sono d'accordo con questa impostazione perché ci troviamo di fronte ad uno degli ultimi atti in materia. A maggior ragione però dobbiamo intervenire immediatamente anche con l'indulto.

Per quanto riguarda l'amnistia, a mio giudizio essa non va concessa a chi abbia commesso reati contro la pubblica amministrazione, mentre sono favorevole alla sua concessione per reati minori relativi alla droga. Concordo comunque con Nicotra quando dice che l'emendamento introdotto in Commissione è stato caricato di significati politici impropri, perché della droga discuteremo in altra occasione, tra qualche settimana. Qui bisogna invece intervenire per sanare situazioni marginali, nel senso della poca importanza, che riguardano soprattutto giovani che per l'uso dello «spinello» non mi pare debbano essere messi all'indice e subire delle pene. Non desidero comunque in questa sede esprimere giudizi e valutazioni sul contenuto ed il merito della «legge di controriforma» sugli stupefacenti.

Vorrei invece utilizzare alcuni minuti per parlare dell'indulto per i detenuti politici. Il ministro Vassalli in Commissione, quindi in pubblico, ha detto a nome del Governo un secco «no». Non ho motivo di ritenere che egli non parli a nome del Governo perché è persona autorevole ed ascoltata in quella sede e non solo lì. Si è comunque impegnato in una posizione politica molto estrema. Naturalmente il ministro conosce benissimo la problematica relativa alla detenzione politica e non sarò certo io a presumere di convincerlo della giustizia di procedere anche all'indulto per la detenzione politica.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore sui progetti di legge n. 4318 e 4396*. Il

ministro ha detto «no» ad un provvedimento specifico, ma non ne ha escluso uno generale.

FRANCO RUSSO. Però il ministro Vassalli ha pronunciato, in Commissione, un secco «no»! Nel chiedere un rinvio dell'esame della proposta di legge n. 4401 (la cosiddetta legge Nicotra), ha detto come risulta dal Bollettino delle Giunte e delle Commissioni — «di non condividere, per le argomentazioni su esposte, la previsione di un indulto di tre anni per i condannati per reati di terrorismo, maggiore di quello di due anni previsto per i detenuti comuni, pur comprendendo le ragioni...».

Io ritengo che, per quanto riguarda l'aspetto della detenzione politica noi dovremmo compiere un'attenta riflessione. Non sarà infatti sufficiente l'indulto nei termini proposti dal ministro, né in quelli proposti dall'onorevole Nicotra, in quanto noi dovremo adottare interventi assai più radicali.

Non ho la presunzione di convincere il ministro, ma lo invito ancora una volta, a riflettere sulle considerazioni formulate dall'onorevole Mellini, il quale, pur essendo in linea di principio contrario all'amnistia e all'indulto, in questa occasione condivide l'adozione di tali strumenti perché in Italia abbiamo vissuto la stagione dell'emergenza e delle leggi speciali e a queste ultime non si può ora che rispondere con una sanatoria e con un condono. Nel momento in cui si esce da quel periodo, lo Stato non può che ritornare alla normalità. Ne consegue che la posizione assunta dal ministro Vassalli significa che, implicitamente, lo Stato non vuole ritornare alla normalità. È questo il dato più negativo che emerge, ministro Vassalli, quando lei contrappone all'indulto la grazia! Ciò significa che lo Stato non riconosce che noi siamo usciti dall'emergenza. Voglio ricordare, in proposito, che gli esponenti della lotta armata e che hanno condotto tale lotta, dichiarano oggi che quel periodo è finito, sostengono anche che l'opzione della lotta armata è stata un'opzione sbagliata perché ha prodotto vittime che pesano sulle famiglie e

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

sulla società italiana. Tali esponenti riconoscono altresì in sintonia con l'emergere di una cultura non violenta, che l'opzione politica dello scontro violento e armato porta ad una società di morte. Ed è per questo che hanno abbandonato quella opzione. Ma lo Stato deve riconoscere che aveva adottato, proprio per l'emergenza e l'eccezionalità della situazione, i provvedimenti legislativi con i quali sono state aumentate le pene, aggiunte fattispecie di reato! Lo Stato deve dire: basta!

L'indulto, signor ministro, è il presupposto per poter procedere alla abrogazione delle norme dell'emergenza. Il che, signor ministro, non va contro la sensibilità che la società italiana ha dimostrato, per fortuna, grazie anche alle battaglie che lei e il suo partito avete condotto in tale direzione e allo spirito di umanità e di tolleranza che settori politici e culturali hanno tenuto alto nella stagione buia della lotta armata. Ebbene, noi, proprio ispirandoci a quei valori, dobbiamo dire: basta con l'emergenza! Avviamoci dunque non alla pacificazione ma al riconoscimento di quel che c'è. Lo Stato deve prendere atto, con una valutazione politica, che quel periodo è terminato. Ecco perché è importante un atto del Parlamento e non tanto la concessione della grazia! Concedere un indulto è importante per i detenuti politici. Ma il concederlo è un atto politico del Parlamento, delle istituzioni che riconoscono che quel periodo si è chiuso. Il loro compito è quello di sanare le situazioni drammatiche che si sono verificate all'interno della detenzione politica e che hanno pesato sui detenuti politici. Renato Curcio deve scontare, oltre agli ergastoli inflittigli, ventidue anni di reclusione per oltraggio alle corti; egli è in carcere da quindici anni — ricordo che non ha commesso alcun reato di sangue — perché faceva parte delle brigate rosse. La situazione di Renato Curcio è quella di molti altri reclusi — non solo di quei cinquecento che ancora non hanno avuto né i benefici della legge della dissociazione né i benefici delle passate amnistie ed indulti — è quella di migliaia di persone.

Signor ministro, da qui a qualche anno

rischiamo che ritornino in carcere, a seguito di sentenze passate in giudicato, quindi definitive, persone già reinserite, che effettivamente hanno superato quella ideologia e che hanno anche pagato. So bene che i familiari delle vittime del terrorismo devono essere risarciti non soltanto in termini materiali ma morali. Intendo dire che la società non potrà mai cancellare il ricordo di ciò che è avvenuto negli anni 70, però su questo dovrebbe intervenire il Parlamento. Presso la I Commissione «giace» un provvedimento concernente interventi di sostegno dello Stato a favore dei familiari di quelle vittime: impegnamoci tutti a far sì che l'iter di quella legge sia concluso in tempi brevi.

Ritengo opportuno non relegare alla sola Commissione giustizia il dibattito sull'indulto ai detenuti politici. L'onorevole Mellini, solitamente contrario ai provvedimenti di sanatoria, ha riconosciuto che oggi è necessario compiere questo atto di clemenza, oppure una revisione speciale dei processi emergenziali dai quali sono scaturite pene gravissime.

Signor ministro, mi auguro che ella possa ritornare sulle sue riflessioni il che non sarebbe certo una smentita. Se riconsidererà le sue posizioni ella ritroverà la sua coerenza garantista, la sua cultura e sensibilità umanitaria e tollerante. Mi aspetto di ritrovare il ministro Vassalli perché oggi nella sua posizione non ho trovato il giurista, l'uomo politico, l'appassionato democratico di sempre. Auspico che ella possa seguire il suo itinerario di pensiero e di impegno politico così come lo ha sempre percorso e testimoniato anche in occasione della commemorazione del Presidente Pertini. Spero pertanto che ella possa dare un contributo alla fuoriuscita dell'emergenza, così come l'ha dato negli anni '70 mantenendo fermo l'impegno democratico o la difesa del garantismo.

Ricordiamo tutti ciò che ha fatto in occasione del rapimento e dell'assassinio dell'onorevole Aldo Moro: per questo motivo mi aspetto da lei un mutamento di orientamento. Non sarà, ripeto, una smentita, ministro Vassalli, dimostrerà invece una capacità di ascolto del Parlamento, di

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

quanti oggi chiedono che sia concesso l'indulto ai detenuti politici.

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

ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO. Signor Presidente, onorevoli colleghi dal 22 giugno 1946 ad oggi — lo ricorda l'onorevole Galloni relatore della proposta di legge costituzionale — sono stati emanati 23 provvedimenti di amnistia e di indulto, con una frequenza che supera di poco i due anni e cioè un arco di tempo che di norma è inferiore alla media della durata di un processo penale fino al passaggio in giudicato della sentenza.

Su questo punto la Corte costituzionale come i colleghi sanno — si è più volte pronunciata, e forse la sentenza che più di ogni altra esprime considerazioni severe rispetto a questo uso dei provvedimenti collettivi di clemenza è la n. 175 del 1971.

Le ragioni di questo frequente ripetersi dei provvedimenti di clemenza (salvo ovviamente i casi in cui come ricordava oggi il ministro, l'emanazione del provvedimento viene usata per solennizzare una ricorrenza oppure un avvenimento di grande significato nazionale) sono sempre state individuate nella necessità di eliminare l'«eccesso» di processi penali pendenti o di ridurre il «sovraffollamento» delle carceri.

Da queste considerazioni si possono trarre alcune valutazioni che userò in seguito per articolare il mio ragionamento. Va rilevato, anzitutto, che esiste una cronicità dell'insufficienza del nostro apparato giudiziario, che sicuramente contraddice quella teoria dell'emergenza che di volta in volta viene rappresentata per giustificare l'emanazione di un'amnistia.

Tale insufficienza dell'apparato giudiziario deriva da una disattenzione colpevole, coltivata con una tenacia e una caparbia invidiabili dai Governi che si sono succeduti in questi quarant'anni rispetto ai problemi della giustizia (credo che l'approvazione dell'ultima legge finanziaria

ne dia un'ampia testimonianza), disattenzione che non è stata abbandonata neanche quando è entrato in vigore il nuovo codice di procedura penale. Eppure, il nostro è un paese nel quale gli indici di criminalità, se pure in aumento — specie per i reati più gravi, ma io penso agli indici della criminalità cosiddetta edilizia —, sono sicuramente tali da giustificare, così come in altri paesi avviene, un corretto svolgersi della funzione giudiziaria, anche sotto il profilo della celerità dell'esito dei procedimenti penali medesimi.

Un'altra considerazione va poi effettuata con riguardo a quella che viene definita l'esuberanza del nostro sistema penale. Esiste ancora nella nostra concezione dell'ordinamento penale — e quando dico «nostra» mi riferisco alla cultura politica e istituzionale dominante in questi quarant'anni nel nostro paese — una accentuazione panpenalistica della trasgressione: il proliferare di un gran numero di contravvenzioni, specialmente nelle leggi speciali, ne è testimonianza. Essa trova fondamento, io credo, nella consapevolezza e nell'accettazione del fatto che in questo paese i controlli di tipo diverso da quelli penali non funzionano, e dunque il ricorso alla sanzione penale appare come il presidio più efficace ad affermare l'autorità dello Stato e le regole della legalità.

Questo ha anche altre conseguenze, in particolare conseguenze gravissime sul ruolo che la giurisdizione si trova ad esercitare nel nostro paese; e soprattutto sancisce il fatto che il momento della prevenzione, che pure più adeguatamente potrebbe essere sorretto da un ricorso ai controlli amministrativi, viene scarsamente considerato come strumento da utilizzare per assicurare regole di convivenza ispirate ai principi di legalità.

Faccio un solo riferimento. La legislazione urbanistica prevedendo, prima dell'ultima riforma, sanzioni amministrative e penali (e doveri in capo ai comuni: in ordine, ad esempio, all'acquisizione al patrimonio dello Stato del manufatto abusivo o la distruzione di esso), ha determinato un gran numero di procedimenti pe-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

nali che hanno affollato i nostri uffici pretorili, con uno scarsissimo ricorso da parte dei comuni ai propri poteri in materia di assetto e controllo del territorio.

Ma credo che il danno più grave derivante da questo tipo di cultura istituzionale e delle conseguenti scelte politiche sia la diffusione nel nostro paese di una cultura del perdono (che poi ha trovato e trova continuamente esempi nei vari condoni fiscali, edilizi, eccetera) da cui consegue l'estendersi della cultura dell'impunità.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. *Relatore sui progetti di legge n. 4318 e n. 4396.* Nel cristianesimo vi è la cultura del perdono!

RAFFAELE MASTRANTUONO. Il diritto premiale!

ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO. La cultura dell'impunità azzerà ogni sforzo di prevenzione e di dissuasione rispetto alla commissione del reato, hanno effetto moltiplicatore della condotta illegale e, quello che mi pare particolarmente grave, produce un abbassamento nella coscienza comune della soglia dell'illegalità.

In questi anni nel nostro paese credo si sia avuto uno schiacciamento (anche per l'abbandono del primato della questione morale nella vita politica, che ha rappresentato un fattore concausale fondamentale) del livello di trasgressività, accettato nella vita comune ed anche nella vita politica, che spesso non si è arrestato neanche dinanzi al minimo etico sancito dal codice penale ma è sceso sotto di esso.

Se questo è il quadro della situazione (non credo sia così lontana dalla realtà dei meccanismi che si sono prodotti), esistono dunque ragioni forti che da una parte conducono alla necessità di una grande limitazione del ricorso a provvedimenti collettivi di clemenza, mentre dall'altra parte resistono, come esigenze fondamentali del nostro assetto istituzionale, un'assicurata funzionalità del sistema giudiziario, una revisione del codice penale nell'ottica di un

ridimensionato ricorso alla sanzione, un'attivazione dei sistemi di controllo diversi da quello penale ed in primo luogo i controlli amministrativi.

È in questo quadro che collochiamo la nostra posizione rispetto al provvedimento di amnistia al nostro esame, che parte da un'assunzione forte di responsabilità politica rispetto all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale ed in particolare rispetto alla speranza di praticabilità dei cosiddetti riti differenziati. È ragionevolmente ovvio che chi può sperare sulla estinzione del reato o su un condono della pena, per effetto di un provvedimento collettivo di clemenza, non accederà mai alla pratica del rito differenziato.

La nostra posizione si è articolata sostanzialmente su questi punti natura esclusivamente «servente» del provvedimento di amnistia rispetto all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale (ed in questo senso l'esigenza di tenere distinto il provvedimento di amnistia e di indulto aveva un particolare significato) necessità di riformare l'articolo 79 della Costituzione per limitare il ricorso all'emanazione dei provvedimenti di amnistia e di indulto; necessità che la discussione dei due provvedimenti avvenisse parallelamente.

Sino a questo punto dell'iter parlamentare possiamo ritenere che tale risultato sia stato raggiunto in maniera soddisfacente, così come riteniamo soddisfacente il testo della I Commissione in materia di riforma dell'articolo 79 della Costituzione.

Mi associo agli elogi che sono stati rivolti all'onorevole Galloni per la sua relazione, facendo un piccolo appunto soltanto per una dimenticanza: anche nella proposta del gruppo comunista era prevista una maggioranza qualificata, la maggioranza assoluta per l'approvazione dei singoli articoli e del provvedimento nel suo complesso.

Nel testo approvato dalla Commissione questa maggioranza è diventata dei due terzi, sparisce il sistema della delegazione e viene accolto nell'ultimo comma del

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

nuovo articolo 79 della Costituzione un suggerimento proveniente dal gruppo comunista, cioè quello di predisporre un limite ulteriore di applicabilità dell'amnistia rispetto a quello già presente nella vigente norma costituzionale della non applicabilità ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione.

Riteniamo che il testo varato dalla I Commissione accolga il nostro suggerimento; non vorremmo però che si verificasse un fenomeno di schizofrenia tra la volontà politica concretizzatesi nella formulazione dell'ultimo comma del nuovo testo dell'articolo 79 ed una operazione, presente sotto forma di emendamento all'articolo 5, tendente a spostare al 24 ottobre 1989 la data entro la quale i reati commessi e compresi nel provvedimento sono amnestiabili. Ciò rappresenterebbe un elemento di schizofrenia legislativa, ma anche politica.

Un punto sul quale abbiamo molto insistito nel corso della discussione in Commissione è quello della necessità di non includere nel provvedimento di amnistia i reati contro la pubblica amministrazione; in particolare le fattispecie già individuate con gli emendamenti che, in un primo momento ritirati in Commissione, sono ora stati riproposti (di falso ideologico, di interesse privato, di peculato per distrazione).

Desidero ripetere brevemente le ragioni che ci hanno condotto ad intervenire in Commissione contro l'approvazione di questi emendamenti e che continueranno a sorreggere la nostra posizione in Assemblea. Innanzitutto non condividiamo il primo giudizio politico che accompagna la presentazione di questi emendamenti e che si sostanzia nella considerazione che questo tipo di reati contro la pubblica amministrazione non desta allarme sociale, per cui il fatto che siano sottoposti ad amnistia non si porrebbe in contrasto con la coscienza collettiva.

Credo che, se esistono reati che oggi in Italia — in una realtà fortissimamente inquinata nei suoi settori politico-amministrativi — suscitano allarme sociale, siano esattamente i reati contro la pubblica am-

ministrazione. Ma al di là di queste considerazioni politiche, che possono non essere condivise da tutti, esistono considerazioni che definirei «istituzionali».

La Commissione giustizia della Camera ha approvato un testo di riforma dei reati contro la pubblica amministrazione, che è già all'esame della competente Commissione del Senato e che ha riscosso — come è emerso dalle conversazioni da me avute con colleghi senatori appartenenti anche a parti politiche diverse dalla mia — il consenso di massima dell'altro ramo del Parlamento. Si tratta di una riforma che sicuramente incide sui nodi essenziali dell'applicazione giurisprudenziale dei reati contro la pubblica amministrazione, come previsti dal codice Rocco (tra tali nodi quello di consentire un'applicazione troppo estesa rispetto a comportamenti che invece non appaiono sanzionabili sotto il profilo penale, cioè degni di riprovazione tale da essere sottoposti a sanzione penale). Introdurre nel provvedimento di amnistia questo tipo di reati ci pare si ponga nettamente in contrasto con il percorso legislativo che questa Camera faticosamente, ma credo anche produttivamente ha compiuto negli ultimi due anni.

Vorrei tornare ancora su una questione sollevata dal relatore, onorevole Nicotra, e che è stata ripresa anche dal ministro: l'inclusione nell'amnistia del reato previsto, se non sbaglio, dall'articolo 72, secondo comma, della legge n. 685. Abbiamo ritenuto (e l'abbiamo detto con forza in Commissione) che questo reato dovesse essere incluso nell'amnistia e ciò, ancora una volta per due ordini di considerazioni: una di carattere politico e l'altra più attinente al merito delle questioni in discussione.

Come ricordava l'onorevole Nicotra — e sono d'accordo con lui —, si tratta innanzitutto della possibilità di estinguere il reato nel caso di comportamenti quali lo scambio di una modica quantità (la chiamo così anche se l'espressione è usata in modo poco corretto rispetto al testo della legge n. 685) di sostanze stupefacenti leggere. Credo che siamo lontani dall'ipotesi dello spaccio, ma esiste una ragione

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

politica per la quale abbiamo ritenuto che tali reati debbano continuare ad essere inclusi: è in discussione alla Camera dei deputati, dopo essere stato approvato dal Senato, il provvedimento che modifica la legge n. 685. Ci parrebbe pertanto scorretto sotto il profilo politico-istituzionale che nel provvedimento di amnistia si sancisse un principio che potrebbe poi non essere accolto nel testo di riforma della legge n. 685 e che comunque credo segni un momento di diverso apprezzamento politico da parte delle forze presenti in Parlamento.

Nel corso dell'esame in Commissione abbiamo già sollevato (e lo rifaremo nel corso dell'esame in Assemblea presentando un emendamento) la questione che riguarda l'esclusione dall'amnistia delle violazioni della legge n. 300, cioè dello statuto dei lavoratori. Crediamo che escludere tali reati dall'amnistia abbia un particolare significato non tanto e non solo — come si vuole far credere, anche riduttivamente — rispetto a vicende giudiziarie in atto che riteniamo di notevole gravità e di peso rilevante, ma anche rispetto all'esigenza che anche nel corpo di un provvedimento di amnistia vengano affermati con forza alcuni principi fondamentali della nostra Costituzione e che comunque dovrebbero essere fra quelli ordinativi del nostro sistema: la tutela della salute e dei diritti dei lavoratori.

Ho già parlato del problema della data e ribadiremo anche in aula le nostre considerazioni circa la necessità di non spostare la data.

Per quanto concerne l'amnistia sui reati finanziari vorrei registrare, da una parte, l'intervento che sicuramente condividiamo svolto dal ministro Formica in Commissione e, dall'altra, un andamento ancora una volta schizofrenico della gestione di questo provvedimento da parte delle stesse forze di maggioranza che compongono il Governo. Né per altro esprimiamo un giudizio completamente favorevole sull'emendamento presentato dal Governo in Commissione e votato in tale sede.

Credo di dover ribadire ancora una volta che il gruppo comunista — con le riserve

dovute al fatto che non sono ancora stati sciolti i nodi cui mi sono riferita, in particolare quello dell'inclusione o meno nel provvedimento dei reati contro la pubblica amministrazione — sottolineerà nel corso del dibattito la natura servente di questo provvedimento rispetto al funzionamento del meccanismo del nuovo codice di procedura penale, senza dimenticare (anzi evidenziando con forza) che noi consideriamo tutto ciò solo come una precondizione di tale funzionamento. Riteniamo infatti che occorra attuare altri impegni ed in altre direzioni, che troppo spesso abbiamo sottolineato e che troppo spesso sono state disattese, affinché il nuovo codice possa funzionare.

È con questo spirito di attenzione vigile che guardiamo con preoccupazione alle prime proposte di proroga che sono state già avanzate nell'ambito della Commissione bicamerale per il parere sulle norme delegate del nuovo codice di procedura penale. Comprendiamo che esistono spinte provenienti dagli stessi uffici giudiziari che hanno ad oggetto il carico di lavoro arretrato di processi, tra i quali quelli previsti dagli articoli 241 e 242 delle disposizioni di attuazione. Temiamo fortemente, però, che mediante il meccanismo della proroga — dapprima parcellizzato — si dia luogo in seguito ad un prolungamento generalizzato in relazione all'applicazione del nuovo codice di procedura penale che andrebbe sicuramente in senso contrario rispetto alle nostre aspettative ed agli impegni del Governo solennemente proclamati in quest'aula.

Per concludere, riteniamo che nell'applicazione del nuovo codice di procedura penale debbano essere definitivamente affermati i valori di nuova e più alta civiltà giuridica che esso contiene. Proprio da un ricorso limitato ai provvedimenti di clemenza e da un contenuto misurato soltanto sull'esigenza di provvedimento servente di questa proposta di amnistia potrebbe cominciare a discendere anche nel nostro paese (ciò in particolare in base alle considerazioni che ho fatto in relazione ad un pericoloso abbassamento del livello di accettazione della trasgressione che si dif-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

fonde nella nostra coscienza civile e politica) l'affermazione di nuovi valori di legalità (*Applausi dei deputati del gruppo del PCI*).

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

MAURO MELLINI. Signor Presidente, colleghi, signor ministro, i provvedimenti che giungono in discussione oggi alla Camera, concernenti la delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e le proposte di modifica costituzionale in ordine all'articolo 79, si presentano abbinati in un modo forse non molto felice dal punto di vista regolamentare.

Ritengo infatti di avere a disposizione per il mio intervento tre quarti d'ora (non è una minaccia, signor ministro!), poiché si tratta di materia costituzionale.

PRESIDENTE. Gliene do atto, onorevole Mellini.

MAURO MELLINI. Allo stesso tempo, però, devo soffermarmi su due progetti di legge. Viene quindi frustrato il significato di una norma che tende a dare la possibilità di trattare più ampiamente le proposte di modifica costituzionale.

Questo abbinamento, come è stato ricordato da alcuni colleghi, ha un significato: affermare che si intende provvedere per l'ultima volta in tema di amnistia con la larghezza cui fino ad oggi si è fatto ricorso.

Non so se questa previsione sia ragionevole, se possa cioè rappresentare un progresso (per una restrizione o quanto meno per motivazioni più fondate per l'emanazione di misure del genere) essere passati dai provvedimenti di amnistia concessi nel periodo regio per la nascita del principe ereditario a provvedimenti di amnistia concessi per la nascita di un nuovo codice. Credo che la collega Finocchiaro Fidelbo abbia indicato con puntualità il vero dramma: l'andazzo delle cose nel nostro paese; mi riferisco a un sistema legislativo che ricorre da una parte con facilità a divieti sanzionati penalmente e dall'altra a

provvedimenti di amnistia che, facendo retromarcia, devono sopperire alla sovrabbondanza di norme punitive e ad eccessi nella previsione della entità e dell'estensione delle pene.

I provvedimenti di amnistia in realtà per anni hanno costituito una sostanziale e iniqua (per la loro intermittenza e per la casualità della possibilità di usufruirne) forma di adeguamento in relazione ad un sistema punitivo che tutti ritenevamo connotato da eccessi nella individuazione di comportamenti punibili e nella previsione delle relative pene.

Sono intervenuti provvedimenti che hanno in qualche modo limitato le asprezze del codice, attraverso il sistema del concorso fra attenuanti e aggravanti ed altre disposizioni che non intendo richiamare in questa sede. Tuttavia il problema è rimasto esattamente nei termini indicati.

Oggi ci troviamo di fronte ad un provvedimento di amnistia che, con una qualche maggiore credibilità circa l'affermazione che debba essere l'ultimo concesso con una certa facilità, per così dire, adegua la condizione di base dalla quale il sistema giudiziario parte nell'applicazione dei meccanismi previsti dal nuovo codice di procedura penale.

Ci occupiamo pertanto di quello che continueremo a chiamare provvedimento di clemenza, quando in realtà la clemenza dovrebbe essere concessa ai magistrati. Si tratta di una clemenza particolarmente rilevante, se ci si preoccupa (e ce lo ha detto il ministro, non è una mia illazione maligna) di evitare che i magistrati siano gravati anche della necessità di aprire un fascicolo per verificare se vi sia il certificato penale, procurarselo e, per esempio, stabilire se ci si trovi di fronte ad un delinquente abituale o per tendenza. Occorre insomma poter applicare l'amnistia in base alla copertina del fascicolo!

Se non vogliamo essere maligni (come qualcuno potrà definirmi, per quanto dico nei confronti dei magistrati), possiamo comunque sempre sostenere che se quello in esame non è un provvedimento di clemenza nei confronti dei magistrati, certamente vuole esserlo nei confronti di una

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

giustizia che per altro meriterebbe valutazioni negative e alla quale si cerca di fare spazio attraverso il meccanismo ricordato.

Fatte queste considerazioni, parliamo dei progetti di legge costituzionale con i quali si intende sottolineare la necessità di non seguire più il sistema delle amnistie ricorrenti.

Finché non si procederà ad una riforma non solo del codice penale, ma anche di una serie di meccanismi penali e di norme speciali, sarà inutile stabilire forme differenziate e più complesse di amnistia; in tal modo aumenteranno solo le difficoltà che il Parlamento già incontra nell'intervenire in materia, giacché si sarà ugualmente costretti ad adottare più volte provvedimenti di amnistia.

Approvate pure la legge sulla droga nella formulazione da voi proposta e vedrete se non sarete costretti ad emanare altri provvedimenti di amnistia e di condono! Siete soliti dilatare le previsioni punitive, ma non provvedete mai ad eliminare alcune norme che non si sa per quale motivo non siano state ancora espunte dal nostro ordinamento.

Ogni provvedimento di amnistia contiene una norma speciale che consente l'estensione di tale istituto al reato di blocco stradale, sia pure commesso in particolari condizioni (ma vorrei anche vedere un blocco stradale effettuato in condizioni non particolari!). Ebbene sono convinto che si tratti di una norma incostituzionale dal punto di vista formale (i famosi decreti legislativi) e sostanziale, per un palese contrasto con altre norme e perché configura il vizio di eccesso ai poteri legislativo; tuttavia, il nostro ordinamento fa spesso ricorso ad essa. Del resto, è chiaro che l'applicazione di simili norme comporta l'insorgere di situazioni inique: per questo ogni volta è necessaria una norma speciale che inserisca anche questa fattispecie nel provvedimento di amnistia.

Si tratta di esempi che è necessario tenere ben presenti: potremmo infatti stabilire tutti i *quorum* che vogliamo, ma ci imbattemmo sempre in problemi come quelli posti dalle necessità avvertite da un

ordinamento incapace di garantire la puntuale applicazione della normativa penale in ogni momento. Il nostro ordinamento giuridico non riesce ad attuare in tutta la sua estensione ed in ogni sua implicazione il principio di legalità; per questo è costretto a ricorrere a simili correttivi. Tra breve parlerò di una misura alla quale ha fatto cenno anche il ministro di grazia e giustizia, sulla scia di alcune considerazioni del relatore.

Sono del parere che l'apparentemente inutile norma relativa all'intervento del Presidente della Repubblica con un suo decreto, in esecuzione della delega concessa dal Parlamento, aveva ed ha una sua precisa funzione, che consente di impedire, tra l'altro, il ricorso frequente a provvedimenti di amnistia. Ricordiamoci la cosiddetta legge di condono edilizio (che in realtà era una vera e propria sanatoria), nella quale si cercò di inserire norme che sostanzialmente configuravano un'amnistia o almeno un condono in senso proprio; ricordiamoci i problemi sorti al riguardo. Il decreto del Presidente della Repubblica è pertanto necessario: il Parlamento può infatti approvare la delega, ma non può adottare compiutamente un provvedimento di amnistia; aboliamo pure il dato formale determinato dalla necessità dell'intervento del decreto presidenziale e constateremo che, nelle pieghe di chissà quanti provvedimenti, da una parte...

GIOVANNI GALLONI, *Relatore per i progetti di legge n. 3937, n. 4292 e n. 4317. Ci vorrà poi l'alto quorum!*

MAURO MELLINI. L'ho ben presente, onorevole Galloni; tra breve ne tratterò più diffusamente.

Come dicevo poc'anzi, il decreto del Presidente della Repubblica ha una precisa funzione; ma sostenere (come fa il relatore) che ad essa si possa sopperire con la specialità della norma, imposta dal *quorum* necessario, pone certamente problemi di ordine regolamentare alle Camere, ai quali ha fatto per altro cenno il collega Labriola e che non intendo quindi ricordare.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

Tuttavia, a parte i problemi relativi alla funzionalità della giustizia, i quali richiederanno tempi lunghissimi per essere affrontati e risolti (e non saranno neanche risolti con il nuovo codice che, anzi, creerà certamente, come ogni novità, aggravati ed arretrati considerevoli di non facile soluzione, se è vera la premessa dalla quale sono partito, e cioè che bisogna innanzitutto provvedere all'adeguamento delle leggi all'esigenza fondamentale (che poi è a monte del principio della legalità) di non stabilire norme che non possano essere applicate puntualmente ed universalmente, ci ritroveremo sempre di fronte al problema dell'amnistia. Quindi, non so proprio come potrà essere affrontata la questione del *quorum* dei due terzi, non dei presenti bensì dei membri di ciascuna Camera. È un *quorum* molto elevato, che porterà alla necessità che vi sia la presenza, non dico dei maggiori gruppi, ma addirittura da tutti i membri.

Un tale *quorum* dovrebbe voler significare che si è in presenza di circostanze nelle quali le forze politiche, nella loro capacità di espressione di un'opinione pubblica compatta su un determinato argomento, ritengono di dover arrivare al provvedimento di amnistia.

Ma sappiamo come vanno queste cose, soprattutto in presenza di situazioni disastrose come quella della giustizia: sarà aumentata e dilatata l'applicazione dell'amnistia per la logica del «se io do una cosa a te, tu dai una cosa a me», «se tu non ci stai, io non ci sto», «se non mi dai questo, io non ti do quest'altro», altrimenti il provvedimento non passa! Avremo così il risultato opposto: con il *quorum* maggiore, avremo maggiore estensione dei provvedimenti di amnistia. Se resteranno le necessità di ricorrere a provvedimenti dell'amnistia, non sarà il *quorum* a ridurle e vi saranno, forse con minor frequenza, i rischi di una maggiore estensione.

Sono queste le considerazioni per le quali — devo dire la verità — non mi trovo assolutamente d'accordo su questo provvedimento che non mi convince, soprattutto perché lo vedo inserito in questa sede in modo artificioso, e la discussione con-

giunta che stiamo svolgendo quest'oggi in Assemblea ne è la riprova. È quasi un mezzo di copertura rispetto alle osservazioni circa il ricorrente ricorso — scusate il bisticcio dei termini — a provvedimenti di amnistia. È quasi un'affermazione che può essere paragonata a chi dice: «Questa è l'ultima volta e non lo farò più» (come quelli che dicono che smetteranno di fumare, che è l'ultima sigaretta, ma non smettono mai), oltre ad essere connotato da una certa inefficacia e pericolosità.

Cercherò, comunque, di essere buon ascoltatore, perché sarò lieto di poter cambiare opinione (anche se a mio avviso non credo che ciò sarà possibile).

Per quel che riguarda il provvedimento di amnistia al nostro esame, esso prevede l'estensione del beneficio ai reati con pena editale massima di quattro anni, secondo la nuova competenza pretorile, per cui si può dire che si tratta di un provvedimento di amnistia per la giustizia più che per gli imputati, per i magistrati più che per gli imputati; esso è motivato soprattutto dalla necessità dello sfolgimento del carico di lavoro arretrato, dell'«azzerramento» e sembra quindi postulare una maggiore fiducia nel funzionamento del nuovo codice. Tuttavia, a questo punto — anche se non vi è il *quorum* da raggiungere — si inseriscono una serie di problemi relativi a singoli reati. Già nella discussione in Commissione ho sottolineato efficacia strumentale rispetto ad un miglior funzionamento della giustizia per il futuro, deve escludere dall'amnistia quelli che sono i reati di chiusura. Con questo mi riferisco alla proposta di estendere l'amnistia al reato di falsa testimonianza. Sono francamente molto preoccupato della proposta in questione (non riesco a capire a favore di chi sia il provvedimento!), che escluderebbe solo la testimonianza resa dai pubblici ufficiali. Certo, sappiamo che in falsa testimonianza da parte di tali soggetti costituisce un'aggravante, ma il testimone è sempre pubblico ufficiale, e lo è anche il pentito, se non viene sentito ai sensi dell'articolo 348-bis del codice.

L'inclusione nell'amnistia significa, per esempio, che vi è la possibilità di bloccare

futuri provvedimenti di revisione a causa della mancanza della sede penale in cui procedere contro il testimone falso; significa creare i presupposti di future ingiustizie ed altresì fare distinzione tra un testimone e l'altro, in relazione a reati la cui esclusione dovrebbe invece derivare dalla funzione del bene leso nell'ambito del meccanismo generale della giustizia.

Vi è poi il problema della inclusione nell'amnistia dei reati contro la pubblica amministrazione. Nel momento in cui noi vogliamo obbedire al criterio secondo il quale alla estensione dei fenomeni criminali in determinati settori deve risponderci con l'inasprimento delle pene, con l'estensione degli spazi di penalizzazione e con la riduzione di quelli di depenalizzazione (come per la legge sulla droga e, nel passato recente, per i casi di terrorismo), in presenza di una espansione del fenomeno della criminalità contro la pubblica amministrazione, della corruzione, degli aspetti penali della cosiddetta questione morale, che investe i soggetti più diversi (dal vigile urbano al ministro), noi rispondiamo, da una parte, con la legge sui reati contro la pubblica amministrazione e dall'altra con questa amnistia. I colleghi della Commissione giustizia sanno quanto io, in modo appassionato anche se inefficace, mi sia battuto contro quella legge.

Ebbene, si tende ad includere questa categoria di delitti nell'ambito del provvedimento di amnistia. Mi si potrebbe obiettare che — mi piaccia o no — io non sono la maggioranza, che invece ha già approvato (e lo farà anche al Senato) questa riforma. Ma allora, colleghi, voglio precisare quale più il significato del combinato disposto delle norme in questione (che saranno approvate alla Camera ed anche al Senato) e dell'inclusione di tali reati nell'ambito dell'amnistia. Bisogna tra l'altro evidenziare che la nuova normativa pone problemi di successione delle norme nel tempo, perché, nell'ambito degli stessi processi, in caso, per esempio, di abuso di atti d'ufficio non abbiamo la contestazione dell'interesse personale (anche se esiste), che rappresenta il fattore che consente la punibilità secondo la nuova disciplina.

Tutto ciò creerà problemi in ordine alla possibilità di applicare le nuove norme in presenza delle vecchie contestazioni, pur essendovi da parte del legislatore, in termini generali, la volontà di punire un certo tipo di comportamenti, che però non saranno stati contestati in modo tale da poter rientrare nella nuova normativa, per cui si determineranno spazi ancora più ampi di depenalizzazione.

Una volta approvata la nuova normativa sui reati contro la pubblica amministrazione, che prevede, ad esempio, il declassamento del reato di peculato per distrazione a quello di abuso di atti d'ufficio, qualificato anche dall'interesse privato (cioè dall'interesse personale del pubblico ufficiale) e applicando l'amnistia arriveremo all'azzeramento totale dell'illecito e della pena, anche in presenza di reati di particolare gravità. Tutto ciò creerà disparità di situazioni, perché, ad esempio, l'amnistia non potrà applicarsi al reato di peculato previsto dal codice penale militare. E per intervenire in materia dovremo necessariamente aspettare che il provvedimento cui facevo prima riferimento sia approvato anche dal Senato e diventi quindi definitivamente legge dello Stato. Sorgeranno quindi molti problemi, perché in alcuni casi non potrà applicarsi l'amnistia, mentre in altri il declassamento del reato conseguente alla diversa qualificazione giuridica prevista dalla nuova normativa e l'applicazione dell'amnistia porteranno al totale proscioglimento dell'imputato. Il combinato disposto di queste norme creerà — ripeto — conseguenze molto gravi. In questa sede non voglio affrontare a fondo tali problemi, ma è certo che essi si presenteranno e saranno di non poca rilevanza. Lascio a lei, signor ministro, ritenere se siano queste le misure che il paese si attende a fronte di certi tipi di reato.

Per quanto riguarda il provvedimento di amnistia sono inoltre convinto, signor ministro, che una volta fatta la scelta di ricorrere a tale istituto, si sia anche troppo tardato nell'emanarlo. Occorre accelerare i tempi e, in considerazione del protrarsi della discussione, nell'attesa del varo del provvedimento dovremmo intanto neces-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

sariamente spostare il termine a cui fare riferimento per l'applicazione dell'amnistia. Essa andrebbe applicata non più ai reati commessi fino al 28 luglio ma a tutti quelli commessi fino al 24 ottobre, data di entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, evento cui tutti fanno riferimento per giustificare l'emanazione del provvedimento in questione.

Vi è poi il problema dell'indulto. Se è vero che l'urgenza del provvedimento è determinata dalla necessità di chiudere, di eliminare i fascicoli di molti procedimenti in corso, io credo che occorra dare un'adeguata giustificazione alla decisione abnorme di scindere dal provvedimento di amnistia quello di indulto. Il problema dell'indulto comunque rimane. Tale istituto serve ad attenuare disparità di trattamento tra coloro che, puniti in realtà per un reato più grave, finiscono per scontare interamente la pena e coloro che, essendo imputati per un reato meno grave, finiscono con l'uscire immacolati da un determinato procedimento. Certo, l'amnistia è già di per sé impropria, e in qualche modo determina l'esigenza di non trattare troppo diversamente le persone a seconda del momento in cui hanno commesso il reato o meglio del momento in cui interviene la condanna definitiva. L'indulto — ripeto — sopperisce all'esigenza di limitare alcune disparità di trattamento.

Io credo poi che risponda anche all'esigenza di dare spazio a questa giustizia in ritirata. Si dice infatti che la manovra in ritirata sopperisce all'esigenza, per l'esercito più debole, di guadagnare tempo e spazio. A tale giustizia in ritirata bisogna dunque dare tempo e spazio: lo facciamo con l'amnistia, la quale però necessita anche dell'indulto.

Anche questo è un campo nel quale vi è bisogno di tempo e di spazio, visto che abbiamo il problema delle carceri. Si grida per l'applicazione della legge Gozzini, ma altro che applicazione! Ed altro che inveire contro chi l'applica — si dice — inopinatamente! Certo, quando la legge Gozzini deve sopperire all'esigenza di fare spazio nelle carceri per farvi entrare nuovi reclusi, l'obiettivo deve essere in qualche

modo raggiunto. Lo diceva Giocchino Belli: «Ner riscioje li ladri e l'assassini/ me pare che er Governo abbi ragione:/ i locali so' pochi e piccinini/ e senza riservà quarche priggione/ dov'ha da mette poi li giacobbini?» Certo, i giacobbini di domani non saranno quelli di oggi, che vogliono la legge sulla droga. Magari poi occorrerà fare un po' di spazio nelle carceri per i sempre più numerosi colpevoli di questi reati.

Qualche parola, signor ministro, va detta a proposito di quell'accento — visto che anche lei ha ritenuto di dover raccogliere la questione alla necessità di un'innovabile in tema di grazia. Lei, signor ministro, ha affermato che essa non rientra nella materia trattata ma che in qualche modo noi, nel discutere la sorte che dovranno avere gli istituti dell'amnistia e dell'indulto, dovremmo avere presente la possibilità di una modifica rilevante dell'istituto della grazia, oltre che della manovra — chiamiamola così — dell'esercizio del potere di grazia nell'ambito di queste istituzioni.

Mi dispiace che non sia presente il ministro della difesa, perché non posso fare a meno di ricordare l'insulto recato al Governo ed al Parlamento dai magistrati militari, i quali si sono fatti beffe del potere di grazia del Presidente della Repubblica, dopo le dichiarazioni rese e gli atteggiamenti assunti dal ministro della difesa, che pure avevano trovato ampi consensi in seno alla Commissione difesa. Con manovre surrettizie, con omissioni di atti di ufficio, con atti gravissimi, si è bloccata la possibilità di intervenire per la concessione di grazia — come vedete, le necessità a volte sono le più strane — di amnistia o di indulto in materia di reati di obiezione di coscienza. La questione è diventata irrisolvibile per l'atteggiamento della magistratura militare, pur in presenza di una sentenza della Corte costituzionale. Lo stesso presidente della Corte ha dovuto ammettere nella sua conferenza annua che vi erano comportamenti di chiaro sabotaggio, dovendo fare riferimento, come rimedio, esclusivamente ad una denuncia penale, per avventura presentata dal sotto-

scritto. Il Governo per altro pare si sia ben poco preoccupato della vicenda.

Vedete dunque come i provvedimenti di grazia, anche se generalizzati, possono poi trovare delle strozzature; ed il Governo non è capace di reagire a fronte di atteggiamenti chiaramente di sabotaggio e di disprezzo posti in essere da questo ristrettissimo nucleo di magistrati militari. Parlo di questi, ma altrettanto potrebbe avvenire anche in seno alla magistratura ordinaria.

Il ministro sostanzialmente dice che l'istituto della grazia, modificato nella sua essenza, potrebbe costituire un correttivo al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Questo in sostanza mi sembra il nucleo del suo discorso, che fa riferimento ad una grazia da concedersi prima della condanna definitiva.

Il Presidente del Consiglio Andreotti susculterà di gioia nel vedere anche per questa via riconosciuto il grande valore giuridico delle sue considerazioni in ordine alla presunzione dell'innocenza, per cui, venendo meno quest'ultima, si potrà concedere la grazia anche a chi non è stato condannato!

Signor ministro di grazia e giustizia, al di là di un misoneismo in base al quale si potrebbe dire che occorre riflettere sugli istituti esistenti senza pensare a quelli di là da venire, io credo che al fondo di questa sua idea (*per relationem* è anche sua perché l'ha accolta con l'autorevolezza che le deriva non soltanto dalla carica che ella ricopre, ma anche dalle sue qualità e capacità personali) vi sia un dato di grande sconforto.

Nel nostro ordinamento viene prevista una detenzione preventiva (carcerazione preventiva, altro che custodia cautelare! anche perché molto spesso è proprio la cautela che manca), che può arrivare a dieci anni. E ciò grazie ad un emendamento che è stato introdotto al vostro decreto, perché altrimenti sarebbe potuto arrivare a venti anni, sia pure per il tramite delle sterilizzazioni! Ebbene, signor ministro, di fronte ad un'anticipazione della pena, abbiamo l'anticipazione della grazia!

Dunque, com'è avvenuto con la deformazione del principio della legalità, determinata dall'espansione (come diceva la collega Finocchiaro Fidelbo) delle previsioni punitive al di là del ragionevole e del realizzabile; e con la deformazione del momento di irrogazione della pena, soltanto ipoteticamente collocata in un momento successivo all'affermazione della responsabilità e quindi dopo la sentenza definitiva di condanna; così anche il provvedimento di grazia che voglia effettivamente incidere sulla pena dovrà essere anticipato ad un momento antecedente alla sentenza. Ciò avviene, del resto, anche per il provvedimento di amnistia, in quanto appunto provvedimento generalizzato.

È una considerazione amara, signor ministro. D'altra parte, credo che difficilmente potremo portare avanti la discussione di questo progetto di legge se non sotto il segno di una grande amarezza. Altre volte, nella mia non lunghissima permanenza in Parlamento (forse troppo lunga, ma non lunghissima), ho dovuto assistere alla discussione di provvedimenti di questo genere; e ogni volta, con amarezza, ci siamo sentiti ripetere che si trattava di prendere atto di una necessità.

Anche questa volta, malgrado gli ottimismo che possono nascere per il profilarsi di quella che dovrebbe essere un'era nuova, caratterizzata dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, e per la quasi solenne affermazione che «non lo faremo più!» (come si dice nel momento stesso in cui discutiamo questa legge di modifica della Costituzione), ebbene, malgrado tutto ciò, credo che noi dovremo ancora discutere sotto il segno dell'amarezza.

Situazioni di necessità si possono certamente verificare anche nel campo della giustizia, e ad esse occorrerà far fronte. Credo tuttavia che sia un pessimo sistema quello di non prevedere e di non rendersi conto che una giustizia non può essere realizzata quando tutti i provvedimenti che la riguardano vengono adottati sotto il segno della necessità e dell'urgenza del momento. L'urgenza del momento ci consi-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

glia di approvare questo provvedimento; un po' meno di approvare quello riguardante la modifica alla Costituzione.

Ritengo tuttavia che altre siano le strade da percorrere. Se non sapremo imboccarle ci sarà poco da sperare che il tempo acquistato dalla giustizia in ritirata, grazie al provvedimento in esame, permetta di salvare le nostre istituzioni ed il nostro vivere civile (*Applausi dei deputati del gruppo federalista europeo*).

PRESIDENTE. Sospendo la seduta per dieci minuti.

**La seduta, sospesa alle 13,10,
è ripresa alle 13,20.**

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

GAETANO GORGONI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, già in passato i repubblicani hanno espresso perplessità allorché si è trattato di approvare provvedimenti di amnistia e indulto, in quanto il più delle volte concepiti come puro atto di benevolenza, poco giustificata, o in quanto caratterizzati da inaccettabile perbenismo. In ogni caso, le concessioni di amnistia e di indulto sono sempre state strumentalmente motivate dal fatto che era necessario ridurre le presenze carcerarie, e quindi eliminare nelle carceri la piaga del sovraffollamento, di fatto facendo poi coincidere l'emanazione di tali provvedimenti con i momenti di maggiore indice di criminalità.

Vi era allora un'equazione perversa, fondata quasi su un circolo vizioso, che faceva corrispondere a carceri più affollate, e quindi a maggiori indici di criminalità, i provvedimenti di amnistia. Una sorta di sanatoria, questa, così come ho avuto altre volte occasione di dire, che anticipava e predisponeva ulteriori atti di clemenza.

Questa volta ci troviamo invece di fronte ad un quadro diverso, ad uno stile e ad una logica giuridica che ha posto sul passato una pesante lastra di marmo. La presenza di un ministro di grazia e giustizia, mae-

stro di diritto e avvocato insigne, fa di questo provvedimento di amnistia un documento che i repubblicani già in Commissione hanno dichiarato di approvare, tanto per il suo contenuto, quanto per la motivazione che lo ispira.

In sede di Commissione i repubblicani hanno motivato la loro adesione facendo presente come essa scaturisse dal fatto che il provvedimento in esame non si ispirava a motivi strumentali, così come per il passato, ma veniva emanato per consentire un più rapido corso all'attuale processo penale, che proprio a causa dei carichi penali pendenti presso gli uffici giudiziari trovava e trova mille difficoltà e pesanti condizionamenti nel suo decollo.

L'altra ragione per la quale i repubblicani hanno espresso ed esprimono la loro adesione al testo del Governo, e quindi a quello che è stato approvato dalla Commissione, sia pure con qualche rilievo che tra poco muoverò, sta nel fatto che esso non prevede l'amnistia per tutti i reati o per tutti quelli contro la pubblica amministrazione, ed in particolare per i reati di interesse privato, falso ideologico e peculato per distrazione.

Neanche nei momenti più torbidi della nostra storia nazionale si è mai osato inserire questi reati nei provvedimenti di amnistia. Meno che mai sarebbe pensabile concepirlo oggi, con una opinione pubblica esigente e severa verso quell'universo che si definisce con un certo disprezzo «il Palazzo». Noi sappiamo il senso di amarezza e di sconforto che pervade tutti quanti noi per le crude e spietate denunce che qualche volta ci muove la grande stampa, che non perde occasione per lanciare i suoi strali, spesso a ragione ma qualche volta a torto, contro la classe dirigente politica. Non di rado accade che in questi processi di demonizzazione generalizzata le ondate moralizzatrici facciano poi di ogni erba un fascio, coinvolgendo *tout court* in questa sorta di caccia alle streghe tutta la classe dirigente politica, dipinta come una categoria che riassume in sé tutti i mali del mondo.

Si tratta di uno stato d'animo negativo, che occorre correggere nelle sue motiva-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

zioni di fondo, ripristinando il circuito di stima tra classe dirigente politica e cittadini. Una classe dirigente politica che oggi si permettesse il lusso di introdurre in un provvedimento di amnistia anche i reati contro la pubblica amministrazione commetterebbe un atto assai grave, perché nell'immaginario collettivo ciò si configurerebbe come copertura e protezione di gente corrotta preposta dalla classe politica a rappresentarla negli enti pubblici.

Un'amnistia estesa ai reati contro la pubblica amministrazione sarebbe la prova lampante che la classe politica condivide l'operato malavitoso degli uomini da essa designati a difendere e a tutelare le ragioni dello Stato nelle amministrazioni pubbliche. Diciamolo con chiarezza! Quasi tutti i partiti politici hanno problemi del genere al loro interno, ma ciò non può giustificare alcuna forma di clemenza verso i reati contro la pubblica amministrazione. Bisogna che l'opinione pubblica tocchi con mano che il peculato cosiddetto politico ha lesa la norma penale per un'iniziativa personale e deviante, che non coinvolge nel suo insieme la classe politica come tale.

Ecco perché i partiti debbono prendere le distanze e dissociare le loro responsabilità dalle pecore nere del loro gregge. Un conto è mettere nell'ordine delle cose anche il fatto che si può sbagliare sconfiggendo nel codice penale, altro conto è estendere la copertura generalizzata da parte della classe politica, proteggendo chi sbaglia. L'opinione pubblica questa volta non ci perdonerebbe.

Bisogna invece nettamente separare le responsabilità personali di chi sbaglia dai riferimenti alla classe politica nel suo insieme. Gli amministratori corrotti sono doppiamente colpevoli, primo perché ledono le norme penali della società, danneggiando quella pubblica amministrazione che essi sono chiamati istituzionalmente a tutelare vigilando sulla correttezza della gestione; secondo perché tradiscono la fiducia dei partiti che li hanno delegati a rappresentarli nella pubblica amministrazione.

I repubblicani prendono atto con soddisfazione che nel provvedimento proposto

dal Governo vi sono tutte le loro obiezioni e preoccupazioni, oggi per altro ribadite anche dal ministro Vassalli in Assemblea.

In Commissione è stata presentata una serie di emendamenti il cui contenuto i repubblicani hanno respinto, in quanto decisamente contrari allo spirito che deve sempre distinguere la classe politica, che non deve mai tradire, nemmeno indirettamente, il mandato di fiducia di quello che, con una certa enfasi, in democrazia si chiama il popolo sovrano. Da ciò discende la nostra netta opposizione a qualsiasi emendamento (sappiamo che proposte di modifica saranno e sostenute in Assemblea) volto a contraddire le nostre convinzioni e gli indirizzi che il Governo ha inteso perseguire presentando il disegno di legge in esame, che condividiamo.

Ci riserviamo pertanto di esprimere il nostro giudizio finale ai termine dei lavori della Camera: il nostro voto corrisponderà al grado di accoglimento che l'Assemblea riserverà agli emendamenti in questione.

I repubblicani sono anche d'accordo con la scelta del Governo di limitare l'estensione dell'amnistia a poche ipotesi di illeciti finanziari di scarsa entità e ad irregolarità puramente formali. Allo stesso modo accolgono favorevolmente l'ipotesi prescelta dal Governo per la data di decorrenza dell'amnistia, facendo presente che sarebbe inaccettabile che questa fosse prossima alla data di approvazione del provvedimento, mentre sarebbe opportuno avvicinarla il più possibile al momento rispetto al quale l'opinione pubblica si era formata la ragionevole convinzione o aspettativa di un provvedimento di clemenza collegato all'entrata in vigore della nuova disciplina processuale.

Circa il testo approvato dalla Commissione, va detto che i repubblicani non condividono, come non la condivisero in quella sede, l'inclusione tra i reati coperti da amnistia di quelli di cui al secondo comma dell'articolo 72 e quinto comma dell'articolo 76 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante disciplina relativa al consumo ed alla vendita di stupefacenti e di sostanze psicotrope.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

Altra nota positiva che abbiamo avuto modo di sottolineare nella discussione in Commissione riguarda il fatto che il provvedimento di amnistia non contiene alcuna proposta contestuale di indulto. Una scelta diversa sarebbe stata estremamente contraddittoria, perché, mentre applicando l'amnistia si vuole rendere più spedito il corso del nuovo rito penale per effetto dello sfolgimento dei carichi penali pendenti, assumendo la misura dell'indulto si sarebbero nuovamente caricati gli uffici penali di un lavoro che avrebbe appesantito l'iter del processo. In Commissione è dunque prevalsa posizione del Governo ed il provvedimento in discussione non fa cenno all'indulto.

S'intravedono tuttavia all'orizzonte fosche nubi di tempesta spinte dal vento di proposte che vengono da più parti politiche. Se accolte, tali proposte rischierebbero di vanificare la serietà del provvedimento in esame, di cui condividiamo complessivamente l'impostazione.

Siamo di fronte a due proposte di condono: una generalizzata, riferita ai reati comuni ed a quelli di terrorismo, cui è riservato un trattamento più favorevole; una riguardante esclusivamente i reati di terrorismo, che prevede addirittura la commutazione dell'ergastolo in 21 anni di detenzione, il dimezzamento delle pene superiori ai 10 anni, la riduzione di 5 anni delle pene inferiori a 10 anni.

Ebbene, tali proposte, se dovessero essere accolte, signor ministro, onorevoli colleghi, comporterebbero certamente la scarcerazione quasi tutti i terroristi; di costoro nessuno resterebbe più in carcere ad espiare la pena conseguente al proprio comportamento, volontariamente posto in essere. Certo, si chiuderebbe forse il capitolo degli «anni di piombo» ma in quale maniera? Chiuderemmo forse la fase dell'emergenza, ma in che maniera? Con la resa totale dello Stato! Ci troveremmo così di fronte al rifiuto di capire il lutto ed il dolore di tutte le famiglie che hanno lasciato un loro congiunto sul fronte indistinto dell'attacco allo Stato.

Su questo punto noi repubblicani non possiamo che essere fermi. Se ci si com-

portasse in tal modo, se ci si accettasse questa logica, si farebbe finta di non ricordare che non molti mesi fa sono stati rinvenuti nei covi dei terroristi nuovi elenchi di nomi di cittadini: politici, magistrati, giornalisti, persone appartenenti alle forze dell'ordine che dovevano essere uccisi o «gambizzati».

Personalità certamente in grado di fare previsioni e di lanciare grida d'allarme hanno parlato del pericolo del terrorismo come di un pericolo ricorrente ed incombente.

Tutto ciò avviene sullo sfondo una nuova spirale di barbari e che solo la leggerezza di un malinteso perdonismo non vuole vedere o vuole ritenere definitivamente scomparsa, quando non lo è. Tale riflesso di perdonismo e di falso pietismo, lontano da quella *pietas* virile che è compostezza e rigore, si coniuga perfettamente con l'arroganza e la protervia di quel terrorista non pentito che, trovandosi in libertà provvisoria per una di quelle smagliature imperdonabili del nostro sistema giudiziario, qualche giorno fa in un'università occupata ha spiegato, esaltandole, le ragioni della guerra allo Stato da parte di quello che si chiamava il partito armato.

Signor ministro, se tali proposte dovessero passare, e, peggio che mai, se dovessero passare con il consenso del Governo, i repubblicani esprimerebbero fermamente e nella maniera più opportuna la loro opposizione. Noi siamo perfettamente coscienti di quale *vulnus* si archierebbe in tal modo alla società civile, che non ha ancora perdonato e non può perdonare, perché è vivo il ricordo delle piaghe aperte di recente e perché non è stata risarcita del danno subito. Tale risarcimento deve essere anche a carico dello Stato, ma non può essere solo a carico dello Stato!

Il risarcimento del danno e normalmente a carico di chi tale danno arreca; in questo caso si sollecita lo Stato perché risarcisca il danno alle famiglie (e fa bene lo Stato a risarcire le famiglie che hanno subito danno così rilevante e così grave) Ma ciò non sostituisce il mancato risarcimento alle famiglie del danno, perlomeno

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

sul piano simbolico, da parte di coloro che lo hanno arrecato.

Per tale ragione riteniamo che non si possa e non si debba passare un colpo di spugna su pagine oscure della nostra vicenda nazionale, ancora sottoposta alle minacce e ai ricatti della barbarie di ritorno, ubriaca di miti falliti e vittima di cattivi maestri che non cessano di pontificare, magari dando lezioni di clemenza o di democrazia dai banchi delle università contro legge occupate.

Ecco perché, signor ministro, riteniamo che su questi fatti si debba essere molto attenti ed accorti per evitare che la spirale della vendetta o del dolore susciti sentimenti di vendetta in coloro che forse col tempo potrebbero dimenticare, sempre che danni di simile entità possano mai essere dimenticati.

Per quanto riguarda, infine, le proposte di legge costituzionale di revisione dell'articolo 79 della Costituzione, i repubblicani convengono in linea di massima con le osservazioni svolte al riguardo dal relatore e dal ministro di grazia e giustizia.

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

EMILIO VESCE. Signor Presidente, signor ministro, vorrei fare in primo luogo qualche considerazione sul provvedimento di revisione dell'articolo 79 della Costituzione.

Faccio ovviamente mie tutte le argomentazioni svolte dal collega Mellini in merito a tale proposta di revisione. Voglio però aggiungere che, a mio avviso, rappresenta un abuso istituire un nesso fra la proposta di revisione di tale norma costituzionale — tendente a disciplinare in senso rigoroso l'istituto dell'amnistia — e l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Non credo infatti debba esistere un rapporto tra questi due eventi, anche perché il secondo di essi non rappresenta certo un qualcosa capace di assicurare i cittadini e la comunità rispetto alla mancanza di garanzie propria di un sistema giudiziario che ha tante altre carenze cui ovviare.

Credo inoltre che il nesso che è stato tracciato sveli una razionalità che nulla ha a che vedere con il diritto; potremmo magari definirla una «ragione freudiana» più che una filosofia del diritto, la quale rivela la funzione propria di istituti quale quello dell'amnistia. Tale razionalità va a mio avviso rispettata, perché si fonda sul buon senso e su una valutazione molto realistica del modo in cui vanno le cose del mondo.

Tali provvedimenti, in qualche misura, sono l'espressione di una coscienza — talvolta falsa — che ravvisa in qualsiasi sistema (anche il più perfetto o perfettibile) non solo la possibilità dell'errore — che evidentemente è un elemento di sanità del sistema stesso — ma soprattutto l'eventualità dell'uso strumentale di certe previsioni.

L'istituto dell'amnistia, quindi, costituirebbe un elemento riparatore, quasi una sorta di parametro correttivo, laddove si siano verificate talune emergenze. Purtroppo si parla sempre di queste ultime; ho appena ascoltato il brillante intervento del collega Gorgoni, che ha espresso un rigorismo davvero ammirevole, anche se «a basso prezzo» e «a costo limitato», per così dire. Da questo punto di vista, non è concepibile il mantenimento del nesso cui accennavo con lo scopo di falsificare una realtà; esprimo fin d'ora, quindi, la mia contrarietà alla revisione dell'articolo 79 della Costituzione, della quale con vedo alcuna necessità.

Il problema non è quello di ritenere che in seguito ad essa non si ricorrerà più, come sosteneva l'onorevole Mellini: se pensassimo ciò, saremo poco rispettosi delle intenzioni e dell'intelligenza che il Governo ha posto nei confronti di questo provvedimento. Credo che la ragione sia un'altra: pur volendo riconoscere che il varo del nuovo codice di procedura penale rappresenta un elemento che ci offre tutte le garanzie in relazione a ciò che è avvenuto che non dovrà più avvenire, ci troviamo pur sempre di fronte ad un codice sostanziale che prevede migliaia e migliaia di ipotesi di reato che mal si coniugano con le condizioni della nostra società.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

Da questo punto di vista, ritengo che sarebbe necessario porsi il problema dell'amnistia, dal momento che non siamo stati ancora in grado di porre mano alla revisione del codice sostanziale al fine di adeguarlo ai bisogni della società.

Per quanto riguarda l'amnistia, signor ministro, ho già detto in Commissione che sono contrario alle esclusioni, una volta che siano stati fissati i termini ed i limiti entro i quali il provvedimento dovrà operare.

È opportuno seguire una linea di giustizia rigorosa e soprattutto impedire — e, al riguardo, mi trovo in disaccordo con il collega Mellini — che si configurino tante piccole emergenze, che scaturiscono da un'emergenza più generale e che, evidentemente, si riallacciano a culture e filosofie e che di volta in volta si affermano.

Al riguardo, desidero ricordare che la Commissione ha accolto un mio emendamento tendente a sopprimere il punto c) dell'articolo 3 del provvedimento, relativo alla esclusione dall'amnistia dei reati previsti negli articoli 72 e 76 della legge 22 dicembre 1975, n. 685. Anche in Assemblea mi adopererò affinché non si prevedano ulteriori esclusioni di reati dall'amnistia di cui ci occupiamo.

Per quanto riguarda l'indulto, desidero rilevare che ognuno di noi ha avanzato in proposito molte tesi, ritenendo di essere nel giusto. Non è stata indicata la posizione del gruppo comunista al riguardo e ciò francamente mi dispiace, perché avrei voluto conoscerla. Infatti, nella discussione su tale provvedimento (non mi soffermo sulle due proposte in discussione, una relativa ai reati comuni e l'altra concernente i reati di terrorismo), in Commissione si è fatta strada la consapevolezza che, di fronte a problemi di una tale portata ed alla situazione che stiamo vivendo, fosse opportuno che il Governo mantenesse una posizione neutrale sull'argomento ed abbiamo fatto di tutto per rispettarla. Si è sottolineata la funzione tecnica, deflattiva dell'amnistia, in merito alla quale non ho nulla in contrario. Occorre altresì affrontare il problema dell'indulto, che indubbiamente ha riflessi sulla coscienza sociale

del paese. Se è evidente che si toccano questioni che hanno lasciato segni profondi nel paese, è altrettanto chiaro che ci troviamo di fronte a risvolti ed eredità di una stagione di emergenza in cui la devastazione dello Stato di diritto è addebitabile non soltanto al terrorismo ma anche ad una precisa legislazione. Se la democrazia, lo Stato di diritto hanno vinto sulla barbarie del terrorismo, non è il caso di fare chiarezza di fronte al paese e ripristinare norme che seguano una determinata direttrice? Questa domanda occorre porsi.

Non sono d'accordo con coloro che sovente si appellano all'allarme sociale che suscitano determinate questioni. Si fa un uso distorto dell'opinione pubblica; quest'ultima diventa qualcosa che si può stiracchiare da una parte e dall'altra. Sono molto preoccupanti alcune notizie apparse sui giornali. Non più di qualche mese fa, ad esempio, è stata pubblicata la notizia che un genitore iniettava eroina nelle vene di un neonato; in un periodo un po' più lontano si è parlato della violenza sessuale compiuta da un genitore su una bambina di due anni. Vi sono poi le notizie del ministro dell'interno in merito all'applicazione della legge Gozzini e ai mancati rientri in carcere dei detenuti. In tal modo si prospetta una situazione di ingovernabilità nelle carceri prodotta dalla legge richiamata.

Non dobbiamo tener conto della descrizione dell'opinione pubblica compiuta dai giornali, perché essa è certamente falsificata. Ma, al riguardo, si è registrato un certo allarme nella società, sempre sensibile a problemi del genere: è proprio su tale terreno che dovrebbe operare il provvedimento di indulto.

Il Governo ha affermato di essere disponibile ad esaminare una proposta di indulto generalizzato per i reati comuni, ma ha anche avvertito che non intende avviare un dibattito relativo ai detenuti per reati di terrorismo. Posso capire il punto di vista del Governo: dinanzi ad un certo tipo di opinione pubblica è facile comprendere l'atteggiamento di prudenza adottato dall'esecutivo. Lo capisco ancor più dopo che in quest'aula abbiamo dovuto consta-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

tare un'ulteriore falsificazione. Come si può infatti continuare a ricordare qualcosa avvenuto nell'Università di Roma alcuni giorni fa?

Mi riferisco ad un ex brigatista a piede libero per decorrenza dei termini di custodia cautelare nei confronti del quale la giustizia non è stata in grado di operare nonostante sia trascorso molto tempo. Ebbene, egli è iscritto ad una facoltà universitaria ed è pertanto intervenuto in una assemblea pubblica, nel corso della quale ha espresso le sue opinioni, deprecabilissime quanto si vuole. Ma cosa è entrato tutto ciò con il pericolo di un risorgente terrorismo?

Si tratta di un modo di determinare l'opinione pubblica che riteniamo strumentale, che consente di gestire tuttora una forma di emergenza che, pur non determinando i clamori ed i bagliori di battaglie del passato, ha comunque una sottile perfidia che mina la fiducia della gente nello Stato di diritto e nelle leggi.

Come dicevo, l'indulto per reati politici non deve essere preso in considerazione, non deve nemmeno essere discusso altrimenti — si sostiene — si darebbe la possibilità ad alcuni cattivi maestri di tornare nelle università. A questo riguardo, vorrei dire all'onorevole Gorgoni che non sarà molto facile reinventare un cattivo maestro o un nuovo professor Negri per le università italiane, visto che non sussistono le condizioni per falsificare la realtà che hanno determinato quella figura. E dico questo non perché il professor Negri fosse un cattivo maestro, tanto per capirci, visto che conosciamo ben altri cattivi maestri, che operano tuttora nel nostro paese.

Il fatto è che non si ha il coraggio di risolvere i problemi; non si ha il coraggio di chiudere una stagione terribile, alla quale debbono sostituirsi altre stagioni, così come a certe «campagne» di giustizia debbono seguirne ben altre. Sono cose che abbiamo detto e ridetto, ma bisogna ripeterle.

Si tratta di una ripetizione cui siamo obbligati: non dipende da noi, ma dal fatto che per troppo tempo si è rinviata la soluzione di alcuni problemi. In definitiva,

mantenere in piedi una certa continuità servirà comunque a distruggere, a svilire ed a scoraggiare tutti i tentativi e le iniziative di carattere garantistico, comprese quelle continuamente avanzate dal nostro ministro di grazia e giustizia.

Prima di concludere, signor Presidente, vorrei fare un'altra considerazione. Se il progetto di legge di revisione dell'articolo 79 della Costituzione sarà approvato e se verrà stabilito il *quorum* di due terzi, non sarà più il caso di parlare di indulto e di provvedimenti simili; non abbiamo alcuna intenzione di illuderci al riguardo.

È evidente che, se non si intende assumere alcuna decisione in merito all'indulto, dobbiamo avere il coraggio e l'onestà di affermare che un'ipotesi di questo genere non è più considerabile. Non penso solo a coloro che stanno in carcere, ma anche a tante altre persone sulle quali grava comunque il peso di eventuali rientri, di pene accessorie e di una situazione che potrei definire di insostenibile continuità.

Costoro, hanno vissuto quella stagione sia pure marginalmente, e su di essi si è abbattuto con violenza il peso della giustizia con sovra-penalizzazioni del tutto ingiustificate, per cui rimarranno comunque degli «esclusi», nei confronti dei quali per far giustizia si è prodotta ingiustizia.

Questa è un'altra ragione — è bene dirlo con chiarezza — per la quale non possiamo nasconderci dietro le parole (e il discorso non si riferisce certo a chi ha dimostrato al riguardo attenzione e sensibilità).

Devo rammaricarmi del fatto che la discussione avrebbe potuto avere toni più sereni se non vi fosse stata un'iniziativa di rottura di quella neutralità che il Governo avrebbe voluto mantenere su questo tema. Purtroppo, però, ciò si è verificato e noi con questo dobbiamo fare i conti.

È chiaro che l'impegno di chi ha a cuore il ripristino di una situazione di legalità, di uguaglianza della legge nei confronti dei cittadini, sarà di lavorare con tenacia, serenità, senza rancori, al fine di ricostruire quella condizione che forse, fino a qualche

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

settimana fa, ci avrebbe consentito di svolgere una discussione piana su questi provvedimenti, per porli in sintonia con le preoccupazioni che il paese va esprimendo sui problemi che si presentano giornalmente.

Credo che mai in coloro che hanno proposto il provvedimento di indulto sia venuto meno il rispetto per le vittime che quegli anni hanno lasciato; tant'è vero che abbiamo sempre insistito affinché fosse prima predisposto e poi discusso un provvedimento di risarcimento ai familiari delle vittime. Quanto di doloroso ha lasciato quel periodo non dobbiamo vederlo solo dalla parte di coloro che sono caduti, bensì anche dalla parte di coloro che sono rimasti fortemente segnati da quell'esperienza.

E quando assumiamo tale atteggiamento non possiamo distinguere tra carnefice e vittima, proprio perché ad un certo punto tra i due è proprio difficile identificare il ruolo della vittima.

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

RAFFAELE MASTRANTUONO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, credo che proprio il fatto di discutere congiuntamente la proposta di delega al Presidente della Repubblica per la concessione dell'amnistia e la proposta di riforma costituzionale dell'articolo 79 rappresenti l'elemento che maggiormente qualifica la volontà dello stesso Governo di voler considerare in termini concreti questo intervento come l'ultimo al quale si ricorre nonché di dare un segnale positivo rispetto al nuovo codice di procedura penale.

La positività è rappresentata dal fatto che i riti alternativi — com'è stato più volte precisato da autorevoli giuridisti, da magistrati e dallo stesso ministro Vassalli — non avrebbero possibilità di decollo in concreto, se non si avesse la certezza che il processo penale è in grado di trovare la sua conclusione naturale nell'iter processuale, senza sperare in forme esterne, rappresentate da provvedimenti amnistia o da prov-

vedimenti, sia pure interni, ma di prescrizione del reato.

Le esigenze di celerità che sono alla base del nuovo strumento processuale penale richiedono che un provvedimento in materia di amnistia non segua la strada che è stata percorsa da quelli emanati fino ad oggi.

Quanto alla proposta di legge costituzionale oggi al nostro esame, come gruppo socialista, siamo completamente d'accordo con le motivazioni che il relatore, onorevole Galloni, ha egregiamente esposto nella sua relazione scritta. Mi limiterò, dunque, a svolgere qualche modesta considerazione in merito alla questione, posta dall'onorevole Labriola, del *quorum* richiesto per la deliberazione della legge di concessione dell'amnistia e dell'indulto, con riferimento anche agli emendamenti. Si tratta infatti di un punto dal quale potrebbero derivare (non solo in relazione al provvedimento di amnistia, ma anche a tutte le proposte in materia costituzionale) alcune anomalie.

Per quanto riguarda, in particolare, l'amnistia, potrebbe per esempio verificarsi che un reato venga escluso dai limiti oggettivi sulla base di un emendamento approvato con una maggioranza non qualificata, mentre gli articoli e la stessa legge devono essere approvati con la maggioranza qualificata prevista dal provvedimento in esame. Ritengo che tale questione debba essere esaminata in sede di modifica del regolamento della Camera, in modo che la disciplina relativa agli adempimenti (che spesso sono dotati di un efficacia pari a quella dell'articolo cui si riferiscono) corrisponda, nella fase di votazione, a quella dell'articolo.

In merito al contenuto del provvedimento di amnistia, credo che, al di là di una serie di critiche e di censure sollevate anche in ordine al momento della presentazione, si debba dare atto al ministro di aver rispettato i tempi. Forse oggi nessuno ricorda più le incertezze che vi sono state in ordine ai termini di entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale; proprio grazie all'impegno profuso dal ministro, il provvedimento di amnistia, funzionale o,

come si usa dire, «servente» all'alleggerimento dei processi penali, è stato presentato, come era necessario, dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Si è così evitato che venisse adottato un provvedimento di amnistia rinviando, al tempo stesso, la riforma del processo penale.

Ritengo che lo spirito che è alla base del provvedimento governativo debba essere riconosciuto dall'intero Parlamento, in quanto esso va oltre quella continuità cui sono ispirati i precedenti provvedimenti in materia di amnistia e di indulto. Ribadisco che, per conseguire gli obiettivi stabiliti, occorre necessariamente intervenire dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Devo quindi sottolineare in questa sede il rispetto della volontà del Parlamento, oltre che del Governo e dello stesso ministro, di far sì che il nuovo codice espletasse efficacia nei termini stabiliti. Bisogna tra l'altro ricordare che, all'epoca, in Commissione giustizia circolavano ordini del giorno tendenti a rinviare l'entrata in vigore del codice stesso.

Ebbene, a coloro che magari si lamentano del ritardo con il quale è stato emanato il provvedimento, noi ricordiamo questo dato certo, preciso ed obiettivo. Mi sembra che ciò garantisca la serietà e l'efficacia del provvedimento e impegno profuso in tal senso dal Governo e dal Parlamento.

Per il resto, sui principi generali che informano il provvedimento e sui suoi contenuti non ho che da fare poche considerazioni, relativamente ad alcuni aspetti riguardanti il termine, l'esclusione dal beneficio dell'amnistia di gran parte dei reati contro la pubblica amministrazione, l'esclusione dell'indulto e la trattazione non contestuale, ma contemporanea dei due provvedimenti.

Per quanto riguarda l'ultimo argomento, concordo con quanto detto dal ministro, che cioè l'indulto avrebbe comportato in sede di esecuzione un notevole aggravio del lavoro per gli uffici giudiziari, e che comunque le questioni sollevate sull'indulto in sede di discussione in

Commissione avrebbero certamente ritardato notevolmente il provvedimento di amnistia. A mio avviso era quindi giusto, necessario e doveroso che il Parlamento trattasse separatamente le due questioni, se davvero vogliamo che il nuovo codice di procedura penale dispieghi appieno i suoi effetti.

Onorevole Vesce, non credo si debba caricare l'amnistia di eccessiva valenza strutturale per quanto riguarda il «decollo» del nuovo codice: il ricorso a tale istituto ha piuttosto una valenza congiunturale (per usare una terminologia economica). Considerato l'attuale notevole carico di lavoro che grava soprattutto sulle preture, credo che il ricorso all'amnistia (con un provvedimento che tra l'altro esclude la previsione di considerazioni soggettive ostative del beneficio, contenute invece in quelli precedenti) sia l'unico modo per permettere al nuovo processo penale di affermarsi celermente.

È chiaro che vi sarà bisogno di alcuni provvedimenti volti ad incidere sugli organici e sulle strutture e di altri, a carattere più generale e più ampio, volti ad attuare una efficace depenalizzazione. Sarà anche necessario accrescere i poteri dei vice procuratori e dei pretori onorari. Sembra a me che su tutti questi argomenti il Governo stia dimostrando particolare attenzione, considerato che il ministro ha presentato una serie di proposte concrete che sono attualmente all'esame delle Camere.

Non credo che sia questa la *sedes* per affrontare un dibattito sull'indulto. Ritengo comunque corretto che il ministro abbia espresso prima una posizione di neutralità al riguardo per poi pronunciarsi più esplicitamente sull'argomento dopo che un gruppo politico gliene aveva fatta espressa richiesta (tanto più che anche la Commissione aveva invitato il ministro ad esprimere chiaramente la propria posizione).

Ritengo ovviamente che le opinioni del ministro e del Governo non abbiano carattere pregiudiziale, non impediscano cioè l'ulteriore trattazione della que-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

stione dell'indulto in Commissione. Pur prendendo atto della posizione espressa dal ministro, vorrei sottolineare come nel caso dei reati commessi a fini eversivi dei reati cioè di terrorismo, non si tratti di perdonare nessuno. Oltretutto, credo che l'istituto del perdono riguardi più la sfera privata che quella pubblica. Si tratta piuttosto di effettuare una valutazione adeguata di quel periodo. Occorre valutare se effettivamente l'emergenza terroristica sia ancora presente nel nostro Stato o sia venuta meno, pur in presenza di rigurgiti isolati, di schegge. Occorre valutare cioè se sia il caso che il Parlamento esamini la possibilità di porre in essere un'opera non solo di risocializzazione e di ripacificazione, ma anche tale da inquadrarsi nella nuova visione dell'ordinamento penale, del riequilibrio delle pene. Questi sono stati infatti i principi ai quali si è ispirato il relatore in ordine all'indulto, tenendo conto anche del fatto che vi è stata una serie di provvedimenti di carattere «premiante» che hanno consentito a molti terroristi, che magari hanno ucciso, di usufruire della riduzione della pena, mentre altri che non si sono macchiati di reati di sangue, sono rimasti in carcere. Spesso infatti si ignora la situazione reale presente nel nostro paese.

Ripeto comunque che questa non è una valutazione che debba investire un provvedimento che verte sull'amnistia. Se ho fatto un cenno a tale questione è solo perché essa è stata troppe volte tirata in ballo da molti colleghi, con un rigore eccessivo rispetto alla visione che ispira il provvedimento della collega Balbo ed anche la proposta del collega Nicotra, la quale prevede l'indulto per i reati che riguardino imputati condannati per terrorismo.

Per quanto concerne più specificatamente la materia dell'amnistia, vorrei fare due considerazioni sul problema del termine e su quello dei reati contro la pubblica amministrazione. Ritengo che l'emendamento presentato, che è stato già riproposto, il quale sposta il termine dell'amnistia dal 28 luglio al 24 ottobre,

non sia ispirato ad una forma di schizofrenia legislativa o politica — come l'ha definita la collega Finocchiaro — né leda i principi dell'ordinamento costituzionale che ci richiamano all'ovvia esigenza che quel limite non vada al di là del termine di presentazione della proposta.

Ritengo invece che proprio la funzionalità del testo rispetto al processo penale ed il lungo tempo decorso dal 2 novembre 1989 — data della presentazione — all'approvazione ed alla promulgazione del provvedimento consiglino una proroga del termine fino al 24 ottobre, senza che ciò — lo ripeto — costituisca un rilevante prolungamento temporale in riferimento al 28 luglio.

EGIDIO ALAGNA. Tra l'altro si tratta della data di entrata in vigore del nuovo codice.

RAFFAELE MASTRANTUONO. Oltre tutto, il riferimento del ministro alla data del 24 ottobre per l'emanazione dei decreti legislativi mi sembra che ben possa essere sostituito con quello alla data di entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Passiamo ora ai reati contro la pubblica amministrazione. Anch'io sono stato colpito dal severo — mi auguro non falso — moralismo dell'onorevole Gorgoni che mi ha posto anche in una condizione di estrema difficoltà, quale vecchio amministratore (perché il riferimento va proprio agli amministratori locali).

Desidero dire che qui non si tratta di concedere privilegi, prerogative o immunità agli amministratori pubblici ed a quelli locali in particolare. Il ragionamento di carattere generale che si è fatto in Commissione e che si ripete in questa sede è quello di tener conto essenzialmente dei lavori svolti in sede di riforma della materia dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, i quali hanno evidenziato alcune certezze presenti anche nel paese: spesso l'azione del giudice penale, a fronte di una norma

vecchia ed antica che rispondeva ad un altro concetto di pubblica amministrazione e quindi considerava il pubblico amministratore come braccio formale per l'applicazione della legge, ha provocato non poche difficoltà nella interpretazione e nell'applicazione della norma, e non pochi ritardi nella pubblica amministrazione.

Le figure classiche dei reati, sulle quali si è dissertato molto in Commissione, sono state quelle del peculato per distrazione e dell'interesse privato in atti d'ufficio. Ci si è occupati in particolare del reato di peculato per distrazione. Alcuni rilevano come il mutamento di destinazione della pecunia pubblica, pur avvenendo in favore di un interesse della pubblica amministrazione, debba essere ritenuto tuttora un reato. Né è sufficiente dire che l'orientamento giurisprudenziale prevalente della Corte di cassazione è diverso perché il processo per un pubblico amministratore comporta una sofferenza ed una pena maggiori rispetto a quelli per un comune cittadino.

La stessa fattispecie di reato per interesse privato in atti di ufficio, proprio per la sua indeterminatezza e genericità, viene applicata a fatti che non hanno una valenza negativa maggiore rispetto ad altri che destano un allarme più grande.

In questa sede è stato rilevato che proprio il processo di riforma che è stato avviato dovrebbe rappresentare una remora per evitare la previsione di questi reati nel provvedimento di amnistia. In proposito, mi pare che lo stesso ministro abbia fatto un preciso riferimento a tale dato.

Io ritengo invece che proprio tale elemento debba indurre il Parlamento a prevedere anche questi reati, per rispettare due principi: quello della finalità dell'amnistia, evitando così un lungo processo in base al quale stabilire la nuova formulazione del reato, e quello di una giustizia equitativa, evitando che tale processo possa provocare dei danni al pubblico amministratore. Del resto, l'approvazione del provvedimento di amni-

stia precederà certamente quello di riforma dei pubblici amministratori.

Queste stesse considerazioni valgono per il reato di corruzione sul quale si è soffermato con severità l'onorevole Gorgoni ed i repubblicani in generale, come capita in molte occasioni. Io credo che, per una certa obiettività di valutazione, noi non potremo esimerci dall'includere nel provvedimento di amnistia fatti che abbiano poca rilevanza penale, specie con riferimento al delitto di corruzione impropria susseguente, quando esso non incida sul prestigio e sulla funzionalità della pubblica amministrazione, la quale è comunque «rispettata» da un atto che non è stato il frutto di un rapporto tra il corruttore ed il corrotto.

Ecco le questioni fondamentali che volevo proporre all'attenzione dei colleghi e del ministro!

Avviandomi alla conclusione, vorrei segnalare un'ipotesi che ha probabilmente un carattere di novità rispetto ai precedenti provvedimenti di amnistia. Parlo del reato di favoreggiamento. È un tipo di reato indubbiamente grave perché consumato ai danni dell'amministrazione della giustizia. Colgo l'occasione però per rilevare come sia accaduto e possa accadere che il reato compiuto dal beneficiario dal favoreggiamento venga amnistiato, mentre al reato di chi compie l'azione di favoreggiamento viene applicata una norma, sulla cui severità è bene che il Parlamento rifletta. In proposito, abbiamo presentato un emendamento che tende ad equiparare, quanto meno, le due figure, escludendo il reato di favoreggiamento, ma includendo le ipotesi nelle quali il reato favorito sia coperto comunque dall'amnistia. Queste sono le considerazioni fondamentali che intendevo svolgere a nome del gruppo socialista.

Prima di concludere, vorrei ringraziare il ministro per l'impostazione data al provvedimento e per le novità in esso contenute; ritengo tuttavia sia compito del Parlamento proporre eventuali modifiche, senza che con questo si possa pensare di porre in discussione la forza mo-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

rale ed il rigore di qualche partito (*Applausi dei deputati del gruppo del PSI*).

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione congiunta sulle linee generali del disegno di legge nn. 4318, della concorrente proposta di legge n. 4396 e dei progetti di legge costituzionale nn. 3937, 4292 e 4317.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.20.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELL'ASSEMBLEA
DOTT. VINCENZO ARISTA*

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
PROF. TEODOSIO ZOTTA*

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia dell'Assemblea
alle 16.15.*

PAGINA BIANCA

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

COMUNICAZIONI

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 FEBBRAIO 1990

**Richiesta ministeriale
di parere parlamentare.**

Il ministro per i beni culturali e ambientali ha trasmesso, con lettera in data 21 febbraio 1990, ai sensi dell'articolo 1 della legge 2 aprile 1980, n. 123, la tabella delle istituzioni culturali ammesse al contributo

ordinario annuale dello Stato per il triennio 1990/1992.

Tale documento è deferito, a' termini del comma 4 dell'articolo 143 del regolamento, alla VII Commissione permanente (Cultura), che dovrà esprimere il proprio parere entro giovedì 29 marzo 1990.