volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Un intervento ragionevole e necessario: modificare la disciplina dell'amnistia

Autore: Stefano Anastasia e Francesco Urbinati

1.

È presto per cantare vittoria, ma per il momento una buona stella ha protetto il nostro sistema penitenziario dalla esplosione della pandemia all'interno delle carceri. Ci sono stati positivi, malati e anche qualche morto, ma solo due-tre focolai, a Torino e in altri istituti del Nord Italia. Poteva andare peggio, molto peggio, in carceri in cui nella stessa stanza di pochi metri quadri convivono fino a sette, otto persone, in cui decine di detenuti usano le stesse docce e gli stessi servizi.

Una buona stella ha fatto le veci di una razionale politica che avrebbe dovuto immediatamente ridurre le presenze in carcere ben al di sotto della capienza regolamentare, in modo tale da consentire le necessarie misure di prevenzione della diffusione del virus tra i detenuti in caso di contagio di uno di loro (https://vll.staging.19.coop/commenti/2020/03/09/le-nostre-prigioni-lindulto-necessario/). Quelle prese dal Governo sono state misure quasi impercettibili e comunque scaricate nella responsabilità sulla giurisdizione e su amministrazioni centrali e locali prive di mezzi e di risorse per garantirne l'efficacia. Alla fine della moratoria delle incarcerazioni indotta dal *lockdown*, nelle carceri italiane ci sono ancora circa 5.000 detenuti oltre la capienza regolamentare, cosa che in alcuni istituti e in alcune sezioni si traduce in un sovraffollamento doppio rispetto alla capacità della struttura. Ci è andata bene, dunque, fin qui. E speriamo che duri.

Una politica responsabile e razionale, invece, avrebbe dovuto immediatamente ridurre le presenze in carcere di 15-20.000 unità e lo avrebbe potuto fare con l'unico strumento che i sistemi penali (e il nostro tra gli altri) conoscono a tal fine: un provvedimento generale di clemenza per i condannati per fatti minori o che fossero alla fine di un più lungo percorso detentivo. Al 31 dicembre dello scorso anno erano in carcere 16.828 persone con una pena da scontare inferiore ai due anni. Un provvedimento di amnistia-indulto limitato ai reati e alle pene entro quel limite avrebbe fatto uscire dal carcere loro e migliaia di detenuti in attesa di giudizio con risibili minacce penali (qualche giorno fa ne abbiamo incontrato uno a Cassino, che aspetta ancora il giudizio di Cassazione per una pena a un anno che finirà di scontare a settembre). Una simile misura avrebbe consentito le necessarie misure di prevenzione nei confronti di coloro che sarebbero rimasti in carcere e vi avrebbe lasciato gli autori di reati più gravi e con pene medio-lunghe ancora da scontare.

2.

Una simile misura non ha potuto neanche essere presa in considerazione per un intreccio

di ragioni politiche e istituzionali. Le ragioni politiche sono quelle che vedono dominanti al Governo come all'opposizione forze politiche che hanno fatto dell'uso politico del diritto penale e dell'uso simbolico del carcere la chiave del proprio successo prima e del proprio radicamento elettorale dopo. Le ragioni istituzionali sono dovute a una revisione costituzionale che ha reso l'adozione di provvedimenti di clemenza paradossalmente più difficile della stessa revisione costituzionale.

Non a caso, anche sotto questo profilo, la storia dell'Italia repubblicana si divide in due: prima e dopo la legge costituzionale del 6 marzo 1992, n. 1, di modifica dell'articolo 79 della Costituzione. Prima di allora, più di venti provvedimenti di amnistia-indulto; dopo di allora solo l'eccezionale indulto del 2006, in un'altra grave contingenza di sovraffollamento penitenziario. D'altro canto, se si guarda in una prospettiva storica il sistema penitenziario italiano, tre sono i principali fattori normativi della sua esplosione a partire dagli anni Novanta del secolo scorso: la legge sulla droga del 1990, le limitazioni alle alternative al carcere a partire dal 1991, il blocco delle misure di clemenza con la legge costituzionale del 1992.

Con la revisione del 1992 è stato reso (quasi) inservibile uno strumento pur previsto dalla Costituzione. L'amnistia e l'indulto possono essere deliberati solo con una maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna camera per ogni articolo e nella votazione finale della legge che li preveda. Certo, ha pesato, nella scelta del legislatore di allora, l'abuso degli strumenti di clemenza nella cosiddetta prima Repubblica: una leva di consenso tra i ceti meno abbienti, forse; un mezzo ordinario di calmieramento del sistema penitenziario, certamente, che però – sul presupposto della sua ineffettività – ha legittimato un diritto penale ipertrofico.

Ma nel passaggio dalla padella alla brace, dall'abuso all'interdetto, l'intero sistema di giustizia penale si è privato di un rimedio eccezionale alle storture e alle ingiustizie che esso stesso, come sappiamo bene, può generare. Un conto è la legittima critica dell'antica tradizione degli strumenti di clemenza, individuale (la grazia) o collettivi (amnistia-indulto), come privilegi ingiustificati del sovrano, tradizione certamente incompatibile con gli Stati costituzionali di diritto; altro è privare il sistema di una valvola di sicurezza in casi di emergenza, come quello che abbiamo vissuto in questi mesi, o che potremo trovarci ad affrontare quando la riforma della prescrizione avrà dato tutti i suoi frutti, lasciando in sospeso migliaia di procedimenti penali che sarebbero stati destinati all'archiviazione, o anche solo tra pochi mesi, quando riprenderanno tutti i processi sospesi per il Covid-19, come ha rilevato il Procuratore aggiunto di Torino Borgna in un intervento su *Avvenire* del 20 maggio scorso (https://vll.staging.19.coop/rimbalzi/2020/05/28/amnistia-e-indulto-via-amara-ma-utile-per-la-fine-della-notte/). Non c'è articolazione del sistema sociale che possa escludere la necessità di un resettaggio, almeno parziale, del suo funzionamento, il che, nel penale, corrisponde al riconoscimento di una contingente necessità di giustizia preminente rispetto alla meccanica esecuzione di un pur legittimo giudicato.

3.

Nel riconoscimento di questa essenziale e pragmatica attualità degli istituti di clemenza ci sono le ragioni della perdurante presenza di amnistia, indulto e grazia nella nostra Costituzione, e conseguentemente ci sono le ragioni che chiedono siano resi praticabili, certo con maggioranze qualificate, ma non impossibili, e politicamente responsabili nei confronti dei cittadini elettori.

Con queste motivazioni, la *Società della Ragione* già nel gennaio del 2018 ha dedicato un importante seminario a "Costituzione e clemenza collettiva. Per un rinnovato statuto dei provvedimenti di amnistia e indulto", partecipato da molti autorevoli studiosi, i cui interventi, introdotti dalle relazioni di Vincenzo Maiello e di Andrea Pugiotto, sono stati raccolti in volume omonimo, pubblicato da Ediesse.

Molto opportunamente, il deputato radicale Riccardo Magi ha voluto raccogliere i temi di quella discussione e, specificamente, l'elaborazione normativa di Andrea Pugiotto, per trarne una nuova proposta di revisione dell'art. 79 della Costituzione (AC 2456), che vincoli l'adozione di provvedimenti collettivi di clemenza a "situazioni straordinarie" o a "ragioni eccezionali" (le prime relative a eventi imprevedibili, le seconde a scelte di politica criminale), ma che ne restituisca la responsabilità a una maggioranza qualificata, però non impossibile, individuata nella maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella votazione finale.

Proseguendo nella sua iniziativa, la *Società della Ragione* ha promosso una battaglia di scopo volta alla riapertura di una discussione pubblica su questi temi da portare fin dentro le aule parlamentari. Non si discute qui di questo o quel provvedimento di clemenza e delle loro eventuali motivazioni, ma della necessità istituzionale di rendere operativi strumenti di giustizia previsti dalla Costituzione e di cui il nostro sistema non può fare a meno. Con queste motivazioni, *Società della Ragione* ha, dunque, convocato un primo seminario in cui sono state raccolte le adesioni di importanti associazioni del mondo della giustizia e per i diritti civili, come AltroDiritto, Antigone, Magistratura democratica, Ristretti Orizzonti e l'Unione delle Camere penali. Testate come *Avvenire*, *Il Dubbio, Il Riformista* e *il manifesto* hanno manifestato il loro interesse all'iniziativa.

Primo obiettivo è quello di raccogliere il più ampio arco di sottoscrizioni parlamentari della proposta, per poi chiederne la calendarizzazione nel prossimo autunno. Il percorso è irto di ostacoli, dovendo confrontarsi con gli abusi populisti del diritto e della giustizia penale, ma solo le battaglie cui si rinuncia sono certamente perse in partenza.