

**IL PROBLEMA DEL SOVRAFFOLLAMENTO NELLE CARCERI  
OVVERO, ASPETTANDO GODOT.  
NOTE MINIME ATTORNO ALLA SENTENZA  
DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 279 DEL 2013**

**ALBERTO MACCHIA\*\*\***

Quando complesse e delicate problematiche di cui deve farsi carico l'Amministrazione attiva vengono attratte nel particolare cono d'ombra entro il quale spazia il circoscritto "osservatorio" riservato alla Corte costituzionale, è difficile pensare alla possibilità di interventi taumaturgici, dal momento che il giudice delle leggi può solo demolire o parzialmente "costruire" norme e non certo risolvere problemi di gestione della cosa pubblica, rispetto ai quali diritto e norme finiscono per entrarci poco o nulla. Si realizza, in tali ipotesi, l'eterno "corto circuito", per il quale l'inerzia, più o meno voluta, e comunque il "non fare", compromettendo valori fondamentali dei singoli, deve necessariamente trovare uno "sfogo" – il più delle volte artificiale, perché non "pensato" per quella determinata ipotesi – che sterilizzi gli effetti nefasti di quella inerzia, riposizionando il diritto compromesso in modo tale da non sopportare menomazioni.

È ovvio che tutto questo determina, o può comunque determinare, uno "sbilanciamento" in favore di chi ha visto il proprio diritto compromesso, vanificando esigenze contrapposte – anche di primario risalto sociale e costituzionale – che sarebbero state, invece, adeguatamente "soppesate" ove lo Stato-apparato avesse "realizzato" ciò che gli era stato richiesto di realizzare. Ma la giurisprudenza costituzionale, ormai da diverso tempo, ha cessato di ritirarsi dietro il "paravento" dei pur legittimi *non liquet* connessi al circoscritto spazio offerto al proprio sindacato, per affrontare, sempre più direttamente, il "merito" del problema del diritto della persona in ipotesi violato, anche a costo di generare qualche "squilibrio" di sistema. E nella ipotesi in cui, come nella vicenda di specie,

---

\*\*\* Consigliere della Corte di cassazione.

lo “squilibrio” coinvolga problematiche “plurilivello”, quali il sovraffollamento carcerario, lo sconcerto è grande, essendo intuibili gli effetti di ricaduta negativa sul piano della stessa credibilità degli apparati istituzionali dello Stato.

Problematica, per la verità, non soltanto attualissima, grave e strutturale, come hanno sottolineato le note sentenze *Sulejmanovic* e *Torreghiani* della CEDU che hanno condannato il nostro Paese, ma che si trascina, per così dire, da sempre, come è ampiamente testimoniato dal fatto che, proprio al sovraffollamento delle carceri, si sono dichiaratamente ispirati i vari e numerosi provvedimenti di clemenza che si sono succeduti negli anni, così come allo stesso problema hanno fatto chiaro riferimento gli altrettanto numerosi interventi legislativi, tesi a creare un fascio di misure alternative alla detenzione inframuraria, o, più, semplicemente, di mera “decarcerizzazione”; ultimo, ma solo per ordine di tempo, il recentissimo decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146.

Quella lunga serie di pronunce della Corte costituzionale degli anni Novanta<sup>1</sup>, quasi tutte soffermatesi sui vari problemi connessi alla introduzione dell’art. 4-bis dell’ordinamento penitenziario e delle relative preclusioni alle misure alternative, con i relativi “moniti” volti alla esaltazione della importanza dei principi di necessaria individualizzazione e progressività del programma trattamentale, in funzione emendativa, paiono ora – nel contesto attualmente esaminato dalla stessa Corte – quasi una sorta di declamazioni di principio, dal momento che non si vede quale concreto ed effettivo “trattamento” riabilitativo possa essere realizzato in condizioni di vita carceraria che la CEDU ha qualificato, senza mezzi termini, alla stregua di “trattamento inumano e degradante”.

Perché, dunque, la Corte costituzionale? Perché nel momento in cui anche una “semplice” *quaestio facti* – quale il sovraffollamento – anche se del tutto estranea alla applicazione della norma poi attinta dal dubbio di costituzionalità, generi una condizione detentiva incompatibile con la tutela dei diritti fondamentali della persona e si ponga in frizione con l’art. 3 della CEDU – per come interpretato dalla Corte di Strasburgo, che, nella specie, si è spinta a quantificare lo “spazio vitale” per ogni detenuto - e con l’art. 27 della Carta costituzionale, è la stessa esecuzione della pena a non potersi più ritenere costituzionalmente esigibile; con la conseguenza che, in mancanza di rimedi “interni” o “esterni” al sistema, l’esecuzione deve essere sospesa.

---

<sup>1</sup> In particolare, e fra le varie, le sentenze n. 504 del 1995; n. 445 del 1997 e 137 del 1999.

Questo, nella sostanza, il *petitum* rivolto alla Corte, sotto la forma di una sentenza additiva che sancisse la illegittimità costituzionale dell'art. 147 cod. pen., nella parte in cui non prevede il rinvio facoltativo della esecuzione della pena quando questa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità.

La questione, come si osserverà, è stata dichiarata inammissibile perché tale da postulare una pluralità di scelte, nessuna delle quali idonea ad integrare il requisito dell'unica soluzione costituzionalmente imposta: mancando, dunque, il carattere della questione cosiddetta "a rime obbligate", il *petitum* non poteva essere accolto perché avrebbe comportato per la Corte una "invasione" di campo sul terreno della discrezionalità legislativa. Un classico caso, dunque, di inammissibilità cosiddetta sostanziale, perché attinente a profili contenutistici e non formali del quesito di legittimità devoluto alla Corte<sup>2</sup>.

E qui, già una prima osservazione, che ci sembra assuma un peculiare risalto alla luce del "monito" con il quale la sentenza si chiude e sul quale dovremo poi soffermarci. La Corte, infatti, ha, per così dire, "accettato il contraddittorio" sul punto devolutole, e non ha ritenuto la questione inammissibile perché evocativa di un problema "di fatto", come pure ci aveva insegnato attraverso una

---

<sup>2</sup> La soluzione adottata dalla Corte sembra rinvenire un precedente "specifico" nelle decisioni con le quali venne affrontato il problema dei malati di A.I.D.S. e della relativa compatibilità con lo stato carcerario, ed è oltremodo significativo che anche in quel contesto venne fatto un riferimento alla situazione del sovraffollamento carcerario. Nel frangente, infatti, la Corte ebbe a segnalare come il binomio "carcere-malati di A.I.D.S." rappresentasse una «eccezionale situazione di pericolo per la salute pubblica nel contesto delle carceri dovuta a due fenomeni di "concentrazione" fra loro interagenti, quali sono, da un lato, l'alto numero di detenuti all'interno degli istituti e, dall'altro, la massiccia presenza, fra questi, di soggetti a rischio» (v. sentenza n. 308 del 1994). Quanto poi al problema relativo alla sospensione della esecuzione della pena, la Corte affermò che «come già posto in risalto nella sentenza n. 70 del 1994 [...] l'alternativa tra "immediata esecuzione" o sua temporanea "inesigibilità" a causa di condizioni di salute che siano ritenute con essa incompatibili, non comporta soluzioni a "rime obbligate", così come, sotto un diverso versante, neppure è a dirsi che il rinvio dell'esecuzione rappresenti lo strumento che, sempre e comunque, sia il solo idoneo a soddisfare le esigenze che vengono qui in discorso. Diverse essendo, quindi, le possibili opzioni che il legislatore è chiamato a individuare e prescegliere per soddisfare i vari e delicati profili di cui innanzi si è detto, non v'è spazio per ritenere alla stregua di scelta costituzionalmente obbligata la soluzione meramente additiva che il giudice *a quo* sollecita, con l'ovvia conseguenza di ritenere inammissibile il quesito di legittimità che il Tribunale rimettente ha inteso sollevare davanti a questa Corte» (v. anche la citata sentenza n. 70 del 1994).

sua più che consolidata giurisprudenza<sup>3</sup>. Quindi, il sovraffollamento è soltanto uno dei possibili aspetti della vita carceraria che possono compromettere la compatibilità del trattamento penitenziario con i parametri ora evocati: basti pensare alle situazioni di violenza, alle condizioni igienico-sanitarie, a disposizioni adottabili in tema di detenuti "differenziati", e in genere, ad ogni "patologia" che sia idonea a compromettere i principi di cui si è detto. Si tratta, quindi, di una serie, per così dire, innominata di "situazioni," il cui tratto comune sarebbe quello di generare una "incompatibilità" con la esecuzione della pena.

Il tema, in questa prospettiva, assumerebbe connotati fortemente suggestivi, affidando alla magistratura di sorveglianza il compito di analizzare e verificare quelle "situazioni", agli effetti della attivazione della relativa "valvola di sicurezza" del rinvio facoltativo. Ma una siffatta prospettiva, anche se un domani la Corte costituzionale dovesse accogliere la questione che le è stata sottoposta, necessita, però, di una puntualizzazione di non poco rilievo: occorrerebbe, infatti, che quella situazione risultasse comunque riconducibile al *genus* delle patologie "strutturali", così come lo è, per lo meno nell'attuale contesto, il tema del sovraffollamento carcerario, giacché, altrimenti, si tratterebbe davvero di una questione di mero fatto, insuscettibile di generare perturbamenti di ordine normativo.

Ma sono proprio questi rilievi ad indurre qualche ulteriore perplessità sul medesimo versante, sempre connesso alla ammissibilità della questione. La Corte, nella propria sentenza, ha infatti puntualmente osservato che il rispetto dei diritti dell'uomo anche in sede carceraria, deve essere assicurato tanto da rimedi "interni" al sistema quanto, eventualmente, ove i primi risultassero inadeguati, attraverso interventi di ordine legislativo, tesi ad evitare il sovraffollamento degli istituti di custodia. È evidente, infatti, che il problema neppure si pone ove lo stesso possa essere risolto attraverso «semplicemente, lo spostamento del detenuto in un'altra camera di detenzione o il suo trasferimento in un altro istituto penitenziario». Ma di tale – a noi sembra indispensabile – premessa "fattuale" non pare rivenirsi traccia nella premessa in fatto della sentenza, giacché, in un caso, il giudice *a quo* si è limitato a fare cenno della condizione di «perenne sovraffollamento in cui versava la Casa circondariale di Padova», mentre nell'altro non v'è

---

<sup>3</sup> A proposito di questioni che evocano soltanto problematiche di mero fatto, v. fra le tante, l'ordinanza n. 136 del 2013, la sentenza n. 284 del 2012 e la sentenza n. 290 del 2010.

alcun riferimento a situazioni che rendano impossibile una qualsiasi "diversa sistemazione" del detenuto. Si potrebbe dire, dunque, che la Corte si è pronunciata su una questione che – al di là del merito – era stata formulata dai giudici *a quibus* in termini meramente ipotetici, perché una diversa e acconcia sistemazione logistica dei detenuti era comunque possibile. D'altra parte, un rinvio della esecuzione dovuta al fatto che in quel momento il carcere del luogo – a differenza, in ipotesi, di altro viciniore – è sovraffollato, suonerebbe davvero come una beffa rispetto al principio della inderogabilità della esecuzione penale.

Il percorso della Corte è comunque perspicuo. *L'incipit* è offerto dalle più che "ultimative" affermazioni contenute nella sentenza *Torreggiani*, ove si stigmatizza il fatto che «la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone». Da ciò l'assunto per il quale, avuto riguardo alla inviolabilità del diritto sancito dall'art. 3 della Convenzione, «lo Stato è tenuto ad organizzare il suo sistema penitenziario in modo tale che la dignità dei detenuti sia rispettata», e che, ove non siano assicurate condizioni di detenzione rispettose di quanto prescritto dal parametro convenzionale, lo Stato è tenuto ad adottare tutti i provvedimenti necessari per ridurre al minimo il numero delle persone ristrette in carcere, attraverso misure alternative alla detenzione e la riduzione del ricorso alla custodia cautelare in carcere.

Quanto, poi, ai rimedi preventivi e quelli di tipo compensativo, la Corte costituzionale rammenta come la sentenza della CEDU abbia sottolineato il fatto che «la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamento inumani e degradanti»: con ciò sottendendosi, evidentemente, l'adozione di provvedimenti di pura e semplice "decarcerizzazione", in assenza di alternative praticabili. La Corte di Strasburgo, dunque, "detta l'agenda" per il nostro Stato ed il termine di un anno fissato nella sentenza *Torreggiani* per l'adeguamento della situazione carceraria ai *dicta* della stessa Corte è ormai prossimo a scadere.

Ma è la *pars construens* della sentenza costituzionale che merita di essere esaminata, perché i percorsi tracciati per esemplificare come il problema del sovraffollamento carcerario non ammetta soluzioni "a rime obbligate", costituiscono altrettanti

“suggerimenti” al legislatore, che si dovrebbero ontologicamente atteggiare quali alternative, tutte, costituzionalmente “compatibili”.

La Corte richiama, infatti, in particolare, le misure alternative alla detenzione di cui agli artt. 47 e seguenti dell’ordinamento penitenziario: «misure che – sottolinea la Corte – per ovviare alla situazione di invivibilità derivante dal sovraffollamento carcerario potrebbero essere adottate dal giudice anche in mancanza delle condizioni oggi tipicamente previste. In particolare – puntualizza ancora la Corte – potrebbe ipotizzarsi un ampio ricorso alla detenzione domiciliare, sempre che le condizioni personali lo consentano, o anche ad altre misure di carattere sanzionatorio e di controllo diverse da quelle attualmente previste, da considerare forme alternative di esecuzione della pena. È da ritenere infatti che lo stesso condannato potrebbe preferire misure del genere e non avere interesse a un rinvio come quello prospettato dai rimettenti, che potrebbe lasciare a lungo aperta la sua vicenda esecutiva».

Prospettive, quelle additate, sulle quali, peraltro, possono svolgersi alcune riflessioni. Il richiamo, infatti, alle misure alternative alla detenzione, per come oggi positivamente disciplinate, evoca, a noi sembra, più problemi che soluzioni. Ciascuna delle misure alternative, infatti, è stata pensata e strutturata come “tappa” di un percorso che il condannato è chiamato ad intraprendere, secondo una calibratura ed in funzione di modalità esecutive che devono necessariamente tenere conto di tutto il bagaglio esperienziale maturato nel corso del programma trattamentale. “Distrarre” quella specifica misura dall’alveo “dinamico” in cui si trova iscritta, per assegnarle “funzioni” del tutto eccentriche – in sostanza, “togliere” semplicemente il detenuto dalla condizione carceraria – è operazione tanto “ardita” quanto foriera di palesi disparità di trattamento, ben poco giustificabili, specie in una realtà oltremodo composita quale è la platea della popolazione carceraria.

Anche la detenzione domiciliare, a meno che non se ne cambi denominazione e natura, presenterebbe gli stessi problemi, perché ci sembra piuttosto difficile inquadrare quella misura come semplice modalità esecutiva diversa rispetto alla detenzione carceraria (come accade, ad esempio, per la detenzione extramuraria ospedaliera). D’altra parte, e all’inverso, ove ci si imbatta in una situazione detentiva “incompatibile” per ragioni di spazio, ma riguardante soggetto di elevata pericolosità sociale, come può la “decarcerizzazione” rendersi compatibile con le esigenze di tutela

collettiva, senza la previsione di rimedi “funzionalmente” equivalenti alla custodia carceraria (essendo evidente che la pericolosità non può “sterilizzare” il divieto di trattamenti inumani o degradanti)?

Qualsiasi semplicistico approccio con una problematica “strutturale” non può, dunque, che lasciare irrisolti i nodi di fondo. Quello che conta è che la Corte, più che lanciare un “monito”, si è chiaramente espressa con un “preannuncio”<sup>4</sup>: ove dovesse perdurare, infatti, l’«inerzia legislativa» in ordine al problema del sovraffollamento carcerario (ma non è detto che il problema debba essere affrontato solo sul piano legislativo), tale stato di cose – conclude la Corte richiamando la sentenza n. 23 del 2013 – non sarebbe più tollerabile; il che è come dire che, al ripresentarsi di analoga questione, l’epilogo non potrebbe essere che quello dell’accoglimento. Un epilogo davvero preoccupante, perché denoterebbe il fallimento dello Stato in un settore davvero nevralgico, quale è quello della esecuzione della pena<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Tra i casi più recenti di interventi additivi della Corte, a seguito di moniti “inascoltati”, vi è quello, assai noto, rappresentato dalla sentenza n. 113 del 2011.

<sup>5</sup> Con evidenti effetti di ricaduta anche sulla custodia cautelare, tanto instaurata che “instauranda”, e con prospettive di soluzione davvero imponderabili.