Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Circolare n. 3696/6146

Ai Signori Provveditori regionali
Ai Signori Direttori degli Istituti penitenziari
LORO SEDI

e per conoscenza

Al Signor Vice Capo del Dipartimento
Ai Signori Direttori generali
SEDE

OGGETTO: Colloqui, videochiamate e telefonate.

§1. Premessa: colloqui e telefonate.

Gli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, che tutelano la famiglia e i suoi componenti, e l'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, a mente del quale «ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare», riconoscono a ciascun individuo il fondamentale diritto al mantenimento delle relazioni socio-familiari. Le limitazioni all'esercizio di tale diritto devono essere previste dalla legge e possono essere giustificate unicamente da esigenze di pubblica sicurezza, di ordine pubblico e di prevenzione dei reati, nonché di protezione della salute o dei diritti e delle libertà di altre persone.

Coerentemente con la richiamata cornice costituzionale e convenzionale, l'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (c.d. legge penitenziaria) stabilisce

che «particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare, o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie». E a tal fine, numerose disposizioni dell'ordinamento penitenziario valorizzano i colloqui visivi e la corrispondenza telefonica, quale strumento per l'esercizio del diritto delle persone detenute al mantenimento delle relazioni con i propri congiunti. E' il caso dell'articolo 18, comma 4, che riconosce «particolare favore (...) ai colloqui con i familiari», degli articoli 1, comma 6, e 15 dell'ordinamento penitenziario, i quali collocano i contatti con l'ambiente esterno nell'ambito del trattamento rieducativo, attribuendo ad essi rilevanza anche ai fini dell'attività di recupero e risocializzazione delle persone condannate, che costituisce l'obiettivo costituzionale della pena; dell'articolo 73, comma 3, d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà), che contempla il mantenimento del diritto ai colloqui con i familiari anche in caso di sottoposizione della persona detenuta alla sanzione disciplinare della esclusione dalle attività in comune. Coerentemente con questa impostazione, persino alle persone sottoposte al regime differenziato disciplinato dall'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. *b*), Ord. pen. viene riconosciuto il diritto al colloquio visivo e la possibilità di accedere alle telefonate, pur con talune previsioni restrittive in relazione al numero e alle relative modalità di svolgimento.

Dunque, per tutte le persone detenute o internate, indipendentemente dal regime penitenziario cui sono sottoposte e dal circuito in cui sono inserite, la legge penitenziaria e il relativo regolamento di esecuzione stabiliscono la

possibilità di avere contatti con l'ambiente esterno secondo tre modalità fondamentali.

La prima è costituita dai colloqui visivi, che si svolgono con la presenza fisica degli interlocutori e che costituiscono, quando riguardano congiunti o conviventi, un vero e proprio diritto per la persona detenuta o internata. Quando, invece, si tratta di persone diverse dai congiunti o conviventi, i colloqui possono essere autorizzati dalla Direzione dell'istituto (ovvero, prima della sentenza di primo grado, dall'Autorità giudiziaria che procede), secondo quanto stabilito dall'articolo 37, d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (cd. Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario). Ciò significa che, in questa ipotesi, l'Amministrazione penitenziaria conserva la possibilità di un apprezzamento circa l'opportunità o meno di consentirli, salvo l'obbligo di motivare adeguatamente le ragioni dell'eventuale diniego.

La seconda modalità con cui le persone detenute o internate possono tenere i contatti con l'esterno è rappresentata dalle conversazioni con il mezzo del telefono, le quali, ai sensi dell'articolo 39, reg. esec. ord. pen., possono essere autorizzate dall'Autorità competente quando riguardino congiunti o conviventi ovvero, in caso di persone diverse, ove ricorrano «ragionevoli e verificati motivi».

La terza modalità è costituita, infine, dalla corrispondenza epistolare, verso cui la legge penitenziaria manifesta un aperto favore, prevedendo, all'articolo 18, comma 4, che «l'amministrazione penitenziaria pone a disposizione dei detenuti e degli internati, che ne sono sprovvisti, gli oggetti di cancelleria necessari per la corrispondenza». Una comunicazione, questa, che nel

contesto penitenziario si svolge essenzialmente in forma cartacea, benché il progresso tecnologico abbia, da tempo, reso di uso comune, all'esterno del carcere, il ricorso allo strumento delle *e-mail*, oggi fruibile dalle persone detenute unicamente attraverso il servizio prestato, dietro corrispettivo, da cooperative ed enti di patronato. Ciò che, nel prossimo futuro, imporrà un intervento regolatore da parte di questo Dipartimento volto a consentire la fruizione di tale strumento, ormai diffusissimo, in un contesto organizzativo al passo con i tempi, in grado di sfruttare, anche in quest'ambito, le opportunità nella moderna società tecnologica, ovviamente in condizioni di piena sicurezza rispetto al rischio di un sempre possibile utilizzo illecito del mezzo.

§2. Le videochiamate.

L'evoluzione tecnologica ha reso possibile forme di comunicazione a distanza diverse dalle telefonate, consentendo il ricorso a modalità di collegamento audio e video che consentono di riprodurre, accanto alla voce dei conversanti, anche la loro immagine (cd. videochiamate).

Con la circolare del 30 gennaio 2019, n. 0031246U del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Direzione generale dei Detenuti e del Trattamento, è stato previsto, sperimentalmente e per il circuito della cd. media sicurezza, l'utilizzo della piattaforma *Skype for business* per l'esecuzione di videochiamate da parte dei detenuti e internati. In tale frangente, si è specificato che la videochiamata deve essere equiparata ai «colloqui visivi» previsti dall'articolo 18 Ord. pen., dei quali, dunque, essa condivide la qualificazione

giuridica e le modalità esecutive dettate dall'articolo 37, reg. esec. ord. pen., per quanto riguarda l'individuazione degli Organi competenti all'autorizzazione, il numero e la durata dei collegamenti audio-visivi, nonché le modalità di controllo da parte del Personale dedicato.

Con la citata circolare sono state, inoltre, emanate delle linee-guida, con la indicazione, contenuta in un manuale tecnico-operativo, delle modalità per assicurare l'identificazione della persona con la quale venga effettuato il colloquio, nonché con la previsione dell'utilizzazione, in appositi locali degli istituti, di postazioni informatiche abilitate, sottoposte al controllo visivo da remoto del Personale della Polizia penitenziaria, in grado di visualizzare le immagini presenti sul *monitor* del *computer* utilizzato dalla persona detenuta e di interrompere la comunicazione in caso di comportamenti non corretti da parte dei colloquianti.

§3. La disciplina adottata durante l'emergenza pandemica. Cenni.

Successivamente all'emanazione della richiamata circolare, l'emergenza legata al *covid*-19 e la conseguente necessità, da un lato, di incentivare le forme di comunicazione a distanza rispetto ai colloqui in presenza e, dall'altro lato, di consentire più frequenti contatti tra le persone detenute e l'ambiente esterno, ha portato alla introduzione di significative novità normative con riferimento ai colloqui e alle telefonate.

Sul primo versante, l'articolo 221, comma 10, del decreto legge 10 maggio 2020, n. 34, convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77, ha previsto una disciplina

particolare dei colloqui «a distanza» tra le persone detenute e l'esterno. Nel dettaglio, è stato stabilito che, su richiesta dell'interessato o quando la misura risulti indispensabile per la salvaguardia della salute, i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati possano essere svolti a distanza mediante, ove possibile, le apparecchiature e i collegamenti di cui dispone l'Amministrazione penitenziaria o mediante corrispondenza telefonica, la quale, negli stessi casi, può essere autorizzata oltre i limiti stabiliti dall'articolo 39, comma 2, reg. esec. ord. pen.

Sulla scia di tali disposizioni, in numerose realtà penitenziarie è stato autorizzato, in alternativa rispetto all'utilizzo della piattaforma *Skype for business*, lo svolgimento di videochiamate mediante l'applicativo *whattsapp*, talvolta attivato per mezzo di apparecchi di telefonia mobile, all'uopo acquistati dall'Amministrazione penitenziaria. Inoltre, con riferimento alle persone detenute e internate inserite nel circuito dell'articolo 41-*bis* Ord. pen., l'Amministrazione ha proceduto, a partire da alcune pronunce della Magistratura di sorveglianza e della Corte di cassazione, ad autorizzare, in presenza di situazioni di impossibilità di movimento prevalentemente correlate all'emergenza pandemica o riconducibili a evenienze comunque eccezionali, le videochiamate mediante il sistema telematico della *Rete unitaria giustizia* del Ministero della giustizia, già utilizzato per le videoconferenze per motivi di giustizia.

Sul versante delle conversazioni telefoniche non sostitutive dei colloqui in presenza previste dall'articolo 39 reg. esec. ord. pen., l'articolo 2-*quinquies* ("Norme in materia di corrispondenza telefonica delle persone detenute") della

legge 25 giugno 2020, n. 70 (che ha convertito il decreto legge 30 aprile 2020, n. 28) ha stabilito, in primo luogo, che la relativa autorizzazione, quando non riguardi i detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* Ord. pen. (che dalla nuova disciplina sono stati esclusi), possa essere concessa, oltre i limiti stabiliti dal comma 2 del medesimo articolo 39, in considerazione di motivi di urgenza o di particolare rilevanza, nonché in caso di trasferimento del detenuto e, soprattutto, che essa possa essere disposta, addirittura una volta al giorno, ove la corrispondenza telefonica si svolga con figli minori o figli maggiorenni portatori di una disabilità grave oppure con il coniuge, con l'altra parte dell'unione civile, con persona stabilmente convivente o legata all'internato da relazione stabilmente affettiva, con il padre, la madre, il fratello o la sorella del condannato qualora gli stessi siano ricoverati presso strutture ospedaliere (mentre quando si tratta di detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, l'autorizzazione non può essere concessa più di una volta a settimana). E in secondo luogo, ha sancito, al comma 2, che il comma 3 dell'articolo 39 reg. esec. ord. pen., cessi di avere efficacia.

§4. Le indicazioni operative per il prossimo futuro.

Quanto precede induce una serie di considerazioni sia di ordine generale, sia di più diretto rilievo operativo.

§4.1. Innanzitutto, il ricorso alle videochiamate appare certamente da favorire, in quanto, da un lato, esse appaiono particolarmente idonee ad

agevolare il mantenimento delle relazioni familiari e ad evitare trasferte costose, insostenibili fisicamente per gli anziani e i malati e psicologicamente stressanti per i figli minori; e in quanto, dall'altro lato, esse rendono non necessarie le lunghe e defatiganti operazioni di perquisizione dei soggetti che fanno ingresso in carcere in occasione dei colloqui «in presenza», consentendo il contenimento del rischio che, in tale frangente, possano essere introdotti, dall'esterno, oggetti non consentiti. E peraltro, la circostanza che il colloquio «a distanza» possa essere interrotto in ogni caso di condotte inappropriate, consente al contempo di soddisfare le sempre essenziali e imprescindibili esigenze di sicurezza.

Consegue alle considerazioni che precedono che la videochiamata deve essere sicuramente confermata come alternativa modalità di fruizione dei colloqui visivi, di tal che essa, qualificata come «sperimentale» nella citata circolare del 2019 e limitata al circuito della media sicurezza, deve essere, in questa sede, stabilizzata con disposizione di ordine generale, la quale deve essere estesa anche al circuito della cd. "alta sicurezza", tenuto conto degli effetti positivi che, anche rispetto ai soggetti inseriti in quest'ultimo circuito, essa ha comportato sul piano trattamentale.

§4.2. Quanto alle relative modalità operative, negli istituti penitenziari che, a seguito dei lavori infrastrutturali promossi dalla Direzione generale dei Sistemi Informativi Automatizzati, sono stati raggiunti dalla cd. fibra ottica e che hanno effettuato gli interventi di implementazione della LAN, deve essere favorita, a cura delle Direzioni, la realizzazione di apposite salette che, attraverso la installazione di apparecchiature dedicate, possano consentire la realizzazione di una pluralità di videocolloqui, con il controllo visivo del Personale addetto alla

vigilanza, il quale, da appositi schermi, potrà effettuare, contestualmente, le necessarie verifiche circa la correttezza della modalità di svolgimento degli stessi. In tale direzione, infatti, si rivolge la recente nota m_dgGDAP.08/08/2022.03002783.U a firma del Vice Capo del Dipartimento, condivisa dallo Scrivente, nella quale si dispone che le Direzioni degli Istituti forniti dei necessari requisiti infrastrutturali, debbano procedere alla individuazione di sale idonee; a rappresentare al Servizio informatico penitenziario della Direzione generale del Personale e delle Risorse, per il tramite dei Provveditorati regionali, eventuali esigenze di acquisizione di *monitor* e *personal computer* per i collegamenti a distanza (con le relative cuffie per l'ascolto e *webcam*), secondo la modalità operativa anche di recente seguita in occasione dell'avviso di distribuzione di 7.400 postazioni acquistate dalla Direzione generale dei Servizi Informativi Automatizzati[1].

§4.3. Negli altri istituti penitenziari, invece, in attesa del completamento dei programmati interventi infrastrutturali di cui al paragrafo che precede, i video-colloqui potranno continuare a essere effettuati con le modalità già sperimentate, utilizzando gli apparecchi telefonici all'uopo messi a disposizione da questa Amministrazione.

§4.4. Inoltre, al fine di impedire l'effettuazione di "multichiamate", con il rilancio della telefonata e per garantire adeguati *standard* di sicurezza, le

[1] Ci si riferisce alla rilevazione avviata dal S.I.P. il 31 maggio 2022 in occasione dell'avviso di distribuzione delle menzionate 7.400 postazioni acquistate dalla DGSIA; fornitura che, in parte, è in fase di distribuzione e che, nelle more dell'integrazione del piano dei fabbisogni da parte della DGSIA, potrà essere utilizzata, ove necessario, per il potenziamento e l'ammodernamento del servizio dei video-colloqui.

videochiamate, effettuate con l'uso di *personal computer* o di apparecchi di telefonia mobile, avranno luogo con l'utilizzo dell'applicativo *Teams*, opportunamente settato secondo le specifiche tecniche, operative e infrastrutturali definite dalla Direzione generale dei Sistemi Informativi Automatizzati in collaborazione con il Servizio informatico penitenziario, che saranno inviate con successiva nota esplicativa.

§4.5. Al fine di ridurre, al massimo, i tempi di attesa e di evitare lunghe code o assembramenti nelle sale di attesa o negli spazi esterni all'uopo dedicati, i colloqui in presenza, in attesa dell'approntamento di un idoneo applicativo telematico da parte di questo Dipartimento, dovranno essere prenotati via *mail* o telefonicamente. Il Personale addetto dovrà tenere conto, in via riservata e senza darne divulgazione ai familiari, di eventuali traduzioni o visite mediche programmate all'esterno dell'istituto. Inoltre, nel caso in cui il colloquio sia richiesto nella forma della videochiamata, il soggetto non detenuto dovrà attestare espressamente, sotto la sua responsabilità e con dichiarazione da allegare alla prima richiesta di autorizzazione, che la comunicazione avverrà in presenza delle sole persone autorizzate alla chiamata e con esclusione di terzi.

§4.6. Quanto ai presupposti per l'accesso ai colloqui, in presenza e a distanza, delle persone detenute e internate inserite nei circuiti della media e dell'alta sicurezza, deve ricordarsi l'attuale vigenza delle disposizioni eccezionali che, nel perdurare della situazione di rischio legata alla pandemia da *covid*-19 e quale misura generale di profilassi, consentono tuttora di effettuarli in misura superiore ai limiti ordinari previsti dal regolamento di esecuzione. Ci si riferisce, invero, all'articolo 16, comma 1, decreto legge 30 dicembre 2022, n. 228, convertito

con modificazioni dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15, il quale ha prorogato l'articolo 221, comma 10, decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, in legge 17 luglio 2020, n. 77. In proposito, deve ribadirsi la doverosità di una puntuale applicazione di tali disposizioni da parte delle Direzioni di istituto, sino a quando le stesse perderanno di efficacia per effetto di un intervento espressamente abrogativo ovvero allo spirare del termine di vigenza, attualmente fissato per il 31 dicembre 2022.

In ogni caso, appare necessario altresì ricordare che l'attuale regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario consente di concedere, alle persone detenute o internate per reati diversi da quelli contemplati dal catalogo dell'articolo 4-*bis* Ord. pen., ulteriori colloqui visivi (e, dunque, ulteriori videochiamate) rispetto al numero ordinario previsto dall'articolo 37, comma 8, d.P.R. n. 230 del 2000. E ciò ove ricorrano «particolari circostanze» (articolo 37, comma 9, del regolamento di esecuzione). Quanto, poi, alla corrispondenza telefonica, benché, come detto, l'articolo 2-*quinquies*, comma 2, della legge 25 giugno 2020, n. 70 (che ha convertito il decreto legge 30 aprile 2020, n. 28) abbia disposto la cessazione dell'efficacia del comma 3 dell'articolo 39 reg. esec. ord. pen., va ribadito che al comma 1 esso ha stabilito che la relativa autorizzazione può essere accordata oltre i limiti stabiliti dal comma 2 del medesimo articolo 39 in considerazione di motivi di urgenza o di particolare rilevanza e in caso di trasferimento del detenuto; e che, soprattutto, le telefonate possono essere autorizzate anche una volta al giorno ove esse riguardino figli minori o figli maggiorenni portatori di una disabilità grave oppure il coniuge, l'altra parte dell'unione civile, una persona stabilmente convivente o legata da relazione

stabilmente affettiva, il padre, la madre, il fratello o la sorella del condannato qualora gli stessi siano ricoverati presso strutture ospedaliere[2].

Tali clausole, dunque, attribuiscono alle Direzioni di istituto, nei casi in cui viene in rilievo la loro competenza, un'ampia discrezionalità nell'autorizzare le indicate forme di comunicazione tra le persone detenute o internate e i loro riferimenti socio-familiari. Sarà Loro compito esercitare tale discrezionalità nel contesto dell'assoluta necessità che dette autorizzazioni vengano accordate in maniera consapevolmente ampia (ovvero oltre i limiti ordinari stabiliti dai citati articoli 37 e 39, regolamento di esecuzione), in specie in presenza, oltre che delle situazioni già tipizzate dalle norme richiamate, di difficoltà per i visitatori a raggiungere gli istituti in ragione delle distanze dal luogo di residenza o di concorrenti impegni lavorativi o familiari; e sarà Loro compito risolvere, secondo tale prospettiva, le problematiche che possano sorgere in relazione alle esigenze organizzative delle singole strutture penitenziarie. Ciò in considerazione della già evidenziata funzione fondamentale che i colloqui e le telefonate assumono sul piano trattamentale, quale modalità di conservazione delle relazioni sociali e affettive nel corso dell'esecuzione penale e quale strumento indispensabile per garantire il benessere psicologico delle persone detenute e internate, al fine di attenuare quel senso di lontananza dalla famiglia e dal mondo delle relazioni

[2] Resta invece fermo che da tale regime sono escluse le persone detenute e internate sottoposte al regime previsto dall'articolo 41-*bis* Ord. pen. e che nel caso di soggetti non sottoposti a tale regime ma comunque detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, l'autorizzazione alla comunicazione telefonica non sostitutiva del colloquio in presenza non può essere concessa più di una volta a settimana.

affettive[3] che è alla base delle manifestazioni più acute di disagio psichico, spesso difficilmente gestibili dal Personale degli istituti e che, non di rado, possono sfociare in eventi drammatici.

§5. Confidando nella consueta collaborazione da parte dei Signori Provveditori e, in maniera particolare, dei Signori Direttori di istituto, cui la presente è indirizzata e ai quali rivolgo sin d'ora il mio ringraziamento, mi è gradito porgere i saluti più cordiali.

Roma, 26/9/2022

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Carlo Renoldi

[3] Nell'ambito di tali relazioni può venire in rilievo anche il legame con animali domestici di piccola e media taglia che, in taluni Istituti penitenziari, sono stati autorizzati all'ingresso in carcere per l'incontro con persone detenute in occasione di eventi dedicati e previa definizione di idonei protocolli di sicurezza da parte delle singole Direzioni, al fine di «attenuare la costrizione della sfera affettiva indotta dalla privazione della libertà e a mitigare ansia e *stress*», secondo l'auspicio già formulato da questo Dipartimento con la lettera m_dg –GDAP-PU-0425948-21/12/2015 e che, in questa occasione, viene ribadito.