Università Roma Tre
Diritto penitenziario e Costituzione
European Penological Center

Direttore
Marco Ruotolo

13

Comitato Scientifico

Paolo Benvenuti (emerito Università Roma Tre), Francesco Caprioli (Università di Torino), Marta Cartabia (Università Bocconi di Milano, Ministra della Giustizia, Presidente emerito Corte costituzionale), Silvia Casale (Presidente Npm Observatory), Massimo Ceresa-Gastaldo (Università Bocconi di Milano), Rosita Del Coco (Università di Teramo), Ombretta Di Giovine (Università di Foggia), Luigi Ferrajoli (emerito Università Roma Tre), Carlo Fiorio (Università di Perugia), Giovanni Maria Flick (emerito Luiss-Guido Carli, Presidente emerito Corte costituzionale), Glauco Giostra (Università La Sapienza di Roma), Elena Larrauri (Università Barcellona Pompeu Fabra), Franco Modugno (emerito Università di Roma La Sapienza, giudice costituzionale), Guido Neppi Modona (emerito Università di Torino, Vice Presidente emerito Corte costituzionale), Valerio Onida (emerito Università di Milano, Presidente emerito Corte costituzionale), Tullio Padovani (emerito Scuola Sant'Anna di Pisa), Mauro Palma (Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), Daniel Pastor (Università di Buenos Aires), Marco Pelissero (Università di Torino), Anabela Maria Pinto de Miranda Rodrigues (Università di Coimbra), Jaime Peris Riera (Università di Murcia), Claudio Sarzotti (Università di Torino), Damien Scalia (ULB/Università di Losanna), Dieter Schlenker (Director of the Historical Archives of the European Union), Giovanni Serges (Università Roma Tre), Gaetano Silvestri (emerito Università di Messina, Presidente AIC, Pres. Emerito Corte cost.), Dirk Van Zyl Smit (Università di Nottingham), Francesco Viganò (Università Bocconi di Milano, giudice della Corte costituzionale), Salvatore Zappalà (Università di Catania)

Consiglio

Stefano Anastasia (Università di Perugia), Alessandra Annoni (Università di Ferrara), Gaetano Azzariti (Università di Roma La Sapienza), Giulio Bartolini (Università Roma Tre), Marcello Bortolato (Presidente Tribunale di Sorveglianza), Pietro Buffa (Dirigente penitenziario), Carmelo Cantone (Dirigente penitenziario), Marta Caredda (Università Roma Tre), Paolo Carnevale (Università Roma Tre), Lucia Castellano (Dirigente penitenziario), Mauro Catenacci (Università Roma Tre), Federica Centorame (Università Roma Tre), Adolfo Ceretti (Università di Milano Bicocca), Daniele Chinni (Università Roma Tre), Giulia De Liberis (Università di Teramo), Riccardo De Vito (Magistrato di Sorveglianza), Angela Della Bella (Università di Milano), Alberto di Martino (Scuola Sant'Anna Di Pisa), Giulia Fiorelli (Università Roma Tre), Davide Galliani (Università di Milano), Fabio Gianfilippi (Magistrato di Sorveglianza), Patrizio Gonnella (Università Roma Tre), Dario Ippolito (Università Roma Tre), Luca Luparia Donati (Università Roma Tre), Luca Marafioti (Università Roma Tre), Antonio Marchesi (Università di Teramo/Amnesty), Susanna Marietti (Associazione Antigone), Antonella Massaro (Università Roma Tre), Chantal Meloni (Università di Milano/ECCHR), Dario Melossi (Università di Bologna), Manfredi Merluzzi (Università Roma Tre), Michele Miravalle (Università di Torino, Associazione Antigone), Giulio Napolitano (Università Roma Tre), Karma Natali (Università di Torino), Giuseppe Palmisano (Università Roma Tre), Diletta Perugia (Università di Teramo), Giorgio Pino (Università Roma Tre), Giovanna Pistorio (Università Roma Tre), Marco Pittiruti (Università Roma Tre), Andrea Pugiotto (Università di Ferrara), Francesco Rimoli (Università Roma Tre), Alice Riccardi (Università Roma Tre), Marco Ruotolo (Università Roma Tre), Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre), Anthony Santilli (Archivio Storico Ventotene), Alessio Scandurra (European Prison Observatory), Giovanni Serges (Università Roma Tre), Giuliano Serges (Università Roma Tre), Silvia Talini (Università Roma Tre), Luisa Torchia (Università Roma Tre), Mario Trapani (Università Roma Tre), Vladimiro Zagrebelsky (Laboratorio Diritti fondamentali, Torino)

Giunta

Giulia Fiorelli – Patrizio Gonnella – Antonella Massaro – Alice Riccardi – Marco Ruotolo

Sarah Grieco

IL DIRITTO ALL'AFFETTIVITÀ DELLE PERSONE RECLUSE

Un progetto di riforma tra esigenze di tutela contrapposte

EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2022 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-282-5

Indice

Premessa di Stefano Anastasìa xi

Un'introduzione 1

Capitolo I
I PRESUPPOSTI DELLA RICERCA:
IL MODELLO TEORICO

1.1. L'affettività come "diritto" e lo *status detentionis* 5
1.1.1. Il processo di "prigionizzazione" che impedisce l'esecuzione di una pena dignitosa 8
1.2. I parametri giuridici di riferimento del diritto all'affettività in carcere 11
1.2.1. La convenzione europea dei diritti dell'uomo come presidio 11
1.2.2. Il ruolo della carta costituzionale nella tutela degli affetti 17
1.3. Il cambio di paradigma della pena e della sua organizzazione: la legge 354 del 1975 20
1.4. Le spinte riformatrici verso il riconoscimento del diritto all'affettività delle persone recluse 24
1.5. Il "lascito" degli Stati Generali dell'esecuzione penale 27
1.6. Il "ridimensionamento" del diritto all'affettività in carcere nel d.lgs. n. 123/2018: la riforma mancata 30
1.6.1. La recente iniziativa legislativa della Regione Toscana 37
1.6.2. Le proposte di modifica elaborate dalla "Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario" 38

Capitolo II
FABBISOGNO E CONTESTO: L'AFFETTIVITÀ NELLE CARCERI ITALIANE

2.1. Istituti in vigore, profili di inadeguatezza e necessità di un intervento legislativo 40
2.2. Gli ostacoli alla genitorialità per i detenuti con reati ostativi 56
2.2.1. Una premessa sistematica per i detenuti ristretti in regime di 41-*bis* 57
2.2.2. I reati "ostativi" all'affettività 60
2.2.3. Come la tutela della maternità ha superato il regime preclusivo: il prezioso lavoro della Consulta 63
2.3. La responsabilità genitoriale e la presunzione di inadeguatezza del genitore ristretto 70
2.3.1. La tutela della maternità in carcere: essere madri detenute 76
2.3.2. Il cd. Disegno di legge Siani per una giustizia penale *child sensitive* 88
2.4. Uno sguardo al panorama internazionale tra diritto all'affettività e alla sessualità dei detenuti 92

Capitolo III
LA NECESSITÀ DI COLMARE LE LACUNE DELL'ATTUALE DISCIPLINA: LA PROPOSTA DI LEGGE

3.1. Una premessa indispensabile 99
3.2. I criteri che guidano del disegno di legge 100
3.3. L'introduzione dell'istituto della "visita" 102
3.4. La riforma della disciplina del colloquio visivo 108
3.5. Come cambia la disciplina della corrispondenza telefonica 110
3.6. L'introduzione del collegamento audiovisivo 112
3.7. L'abbattimento di limiti e restrizioni per i detenuti imputati e condannati *ex* art. 4-*bis* 113
3.8. Le modifiche per i ristretti sottoposti al regime di massima sicurezza 114
3.9. La rivisitazione del concetto di "minore" all'interno dell'ordinamento penitenziario 118

3.10. La riforma della disciplina dei permessi e l' introduzione dell'istituto dei "permessi familiari" 119
3.11. L'investimento necessario nella formazione del personale di polizia penitenziaria 126

Riflessioni conclusive 131

Bibliografia 135

APPENDICE

La ricerca condotta negli istituti di pena del Lazio 147
Traccia del questionario di rilevazione sulla percezione delle relazioni socioaffettive tra i detenuti 190
Traccia delle interviste condotte con figure professionali e dirigenziali penitenziarie 192
Elaborato del disegno di legge 204

"*Così come non si può tenere il vento in scatola,*
non si può imprigionare l'umanità che è in ciascuno di noi".

(Marco Marvaldi e Glay Ghammouri, *Vento in scatola*, 2019)

"*Crisi*" - Origine
Dal lat. *crisis,* dal gr. *krísis* 'scelta, decisione' sec. XIV

«Vogliamo tenere assieme cose che possono apparire impossibili, ma non devono esserlo, cioè un carcere vivibile, in cui la pena non abbia nulla di afflittivo oltre la perdita della libertà» diceva l'11 marzo del 1999 l'allora Direttore dell'Amministrazione Penitenziaria, Alessandro Margara, durante l'audizione davanti alla II Commissione Giustizia della Camera dei deputati in ordine al futuro Regolamento di attuazione dell'ordinamento penitenziario. Un carcere vivibile, una pena non afflittiva, non oltre la perdita della libertà di movimento. Questo l'antico sogno dei riformatori di ogni tempo, condito da progetti e propositi di recupero e di reinserimento sociale dei condannati, secondo cui la necessità della pena può diventare l'occasione di una vita nuova. Nonostante le ripetute repliche della storia, mai clementi con i buoni propositi dell'umanesimo penale, quei paletti restano fissi, ben piantati anche nella nostra Costituzione: le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità (non possono cioè riprodurre mimeticamente l'offesa compiuta dal delitto) e devono tendere alla rieducazione del condannato, devono cioè cogliere l'occasione per offrire al condannato una opportunità di reinserimento sociale nella legalità, nell'interesse dell'intera comunità.

Ne viene di conseguenza l'attenzione dell'ordinamento penitenziario alle relazioni con l'esterno, sia nel senso del mantenimento di quelle relazioni affettive che riempiono di senso la vita di ogni persona, sia nel senso della necessità di coltivare i contatti con quell'ambiente esterno entro cui il condannato dovrà auspicabilmente reinserirsi. Non a caso i colloqui con i familiari non possono mai essere del tutto annullati, neanche nei regimi di massima sicurezza e di sorveglianza particolare, e l'articolo 1 della legge penitenziaria specifica da subito che "il trattamento tende, *anche at-*

traverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale", per poi annoverare i "contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia" tra gli "elementi del trattamento" (art. 15 OP).

Questo libro di Sarah Grieco – frutto di una ricerca sul campo svolta da una equipe interdisciplinare dell'Università di Cassino nei mesi della pandemia, quando il problema dell'affettività e delle relazioni con la comunità esterna e con i familiari è stato vissuto più drammaticamente dalle persone detenute – dà conto della rilevanza del problema e prospetta soluzioni normative, fatte proprie dal Consiglio regionale del Lazio (committente della ricerca) e proposte al Parlamento con un'apposita iniziativa legislativa.

Nella pandemia, si sa, oltre alle ripetute chiusure al mondo esterno, sono stati prima bruscamente interrotti i colloqui con i familiari e poi sperimentate nuove modalità comunicative, attraverso smartphone messi a disposizione dell'Amministrazione penitenziaria che hanno fatto cadere il tabù del digitale, che fino al mese di marzo del 2020 era considerato più un pericolo per la società esterna (come se la detenzione in carcere fosse una misura di prevenzione e non di giustizia, in fase cautelare o esecutiva) che un'opportunità di relazione con il mondo esterno per le persone detenute. Oggi si tratta di consolidare quanto la pandemia ha fatto emergere, riconoscendo l'insufficienza delle previsioni normative del Novecento analogico, tuttora vigenti (10 minuti di telefonata alla settimana, un colloquio in presenza alla settimana per una o due ore), e la necessità di andare verso una progressiva liberalizzazione delle comunicazioni con l'esterno (fatti salvi i vincoli stabiliti dall'autorità giudiziaria per ragioni di indagine) con tutti i mezzi che il XXI secolo digitale mette a nostra disposizione, dalle videochiamate alla posta elettronica, fino all'uso dei telefoni personali, come suggerito dalla Commissione ministeriale per l'innovazione nel sistema penitenziario, almeno per i detenuti di media sicurezza e verso utenze identificate e autorizzate. Ne verrebbe una piccola rivoluzione che ci metterebbe al pari di molti Paesi europei ed extraeuropei.

Così come una piccola rivoluzione è necessaria per superare l'altro tabù di cui si tratta in questo lavoro, quello della sessualità: bandita e nascosta, vietata e rubata nelle nostre carceri, quando

invece altrove è pacificamente accettata, come componente essenziale del benessere e della dignità della persona detenuta. Il progetto di riforma del regolamento penitenziario che Alessandro Margara illustrava alle Camere nel 1999, proponeva già allora la possibilità per i detenuti di trascorrere con i propri congiunti fino a ventiquattro ore consecutive in apposite unità abitative realizzate all'interno dell'istituto penitenziario, al riparo dal controllo visivo degli operatori penitenziari previsto per i colloqui ordinari. Il Consiglio di Stato obbiettò che la deroga a quel controllo visivo dovesse essere prevista per legge e da allora più nulla è successo, nonostante una pronuncia della Corte costituzionale che pure ha riconosciuto la rilevanza del tema, affidando però a un legislatore troppo timoroso la responsabilità di determinare la disciplina della materia. Qui, in questo libro, si dice come fare, e perché, a partire dalle voci, dai sentimenti e delle esperienze delle persone detenute intervistate nelle carceri di Cassino, Frosinone, Paliano e Roma (femminile). Un patrimonio di conoscenze che è importante divulgare e far conoscere, per superare gli stereotipi e i pregiudizi e per far fare alle nostre carceri altri importanti passi avanti nel lungo e incessante processo di civilizzazione delle pene.

Stefano Anastasìa

Garante delle persone sottoposte a misure restrittive
della libertà personale della Regione Lazio

Prendendo a prestito le parole di una sincera riflessione della dottrina[1], sembra che sia mancata in questi ultimi anni, tra penalisti (e processualpenalisti), una riflessione approfondita e continua sulla rieducazione in carcere, sui suoi criteri e metodi; un ragionamento sviluppabile anche alla luce dell'evoluzione teorico-scientifica delle discipline pedagogiche che sono, poi, quelle che hanno molto da dire su percorsi e metodi educativi. Probabilmente, la lacuna meriterebbe di essere colmata, se non ci si vuole rassegnare all'idea di un'assoluta inidoneità del carcere a sortire effetti rieducativi, per inconfutabile dimostrazione.

Quanta valenza l'affettività riveste nel percorso di rieducazione delle persone recluse, rappresenta uno degli obiettivi del presente lavoro.

In questi anni di studi, sono rimasta interessata e intrigata dall'annosa questione della possibile rieducazione delle persone detenute, soprattutto se appartenenti alla criminalità organizzata; tema riemerso prepotentemente in occasione del dibattito su reati ostativi, regimi presuntivi ed ergastolo, con le serrate contrapposizioni che sono seguite alle pronunce delle corti europee e della giurisprudenza costituzionale.

In tema di utilità della pena e della sua esecuzione, scrive efficacemente un direttore di carcere: "Una pena utile non si può scontare in un carcere che non sia adeguato. I nostri istituti, nella maggior parte dei casi, sono sovraffollati, vecchi e fatiscenti, hanno troppe mura, pochi spazi per le attività responsabili. È compatibile tutto ciò con l'irrogazione di una pena utile e dignitosa?"[2].

[1] G. Fiandaca, *Conoscere per potere meglio riformare*, in *DPU – Diritto Penale e Uomo*, 2/2021, 10 febbraio 2021.

[2] G. Siciliano, *Di cuore e di coraggio. Storia di una vita normale, ma non tanto – Ricordi di un direttore di carcere*, Milano, 2020, 49.

Pur restando fermamente convinta che la sanzione detentiva debba essere intesa come *extrema ratio* – con la conseguente drastica riduzione del suo ambito di applicazione – riprendere il cammino interrotto delle riforme del sistema penitenziario è certamente un passo necessario e ineludibile, prima di rassegnarci all'idea del carcere come istituzione inutile.

L'affettività delle persone recluse rappresenta uno dei settori su cui occorre riflettere ed agire. È di tutta evidenza come i contatti con il mondo esterno, e, *in primis*, i rapporti con il nucleo familiare, rappresentino il "biglietto da visita" di un ordinamento penitenziario che persegue l'obiettivo del reinserimento sociale della persona reclusa e di una pena dignitosa e aderente alla formula costituzionale per cui "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità" (art. 27, terzo comma).

Una valida conservazione, finanche il recupero, della rete affettiva costituisce un importante indicatore della possibilità di successo dell'opera di rieducazione del condannato. Ciò non solo perché è innegabile come la famiglia rappresenti, spesso, il caposaldo da cui ripartire una volta espiata la pena,[3] ma anche per la virtuosa funzione responsabilizzante dell'esercizio effettivo della genitorialità della persona reclusa nel percorso detentivo (cfr. *Cap. II*). Ragioni per cui particolare attenzione va dedicata alla cura e all'implementazione dei rapporti familiari, nel difficile quadro della vita detentiva.

Il tema dell'affettività era già drammaticamente presente prima della pandemia, a causa del tasso di sovraffollamento carcerario e del numero di suicidi in carcere, in continuo aumento.[4] Con ciò non si vuole porre, certo, in diretta correlazione il sovraffollamento carcerario, il numero dei suicidi e la tematica dell'affettività.

[3] Cfr. F. Siracusano, *Commento all'articolo 28*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, a cura di F. Della Casa, G. Giostra, Padova, 2019, 331 e 332.

[4] Secondo il XVII Rapporto Antigone al 29 febbraio 2020 i reclusi in Italia erano 61.230 per una capienza regolamentare di 50.480 unità; nonostante i provvedimenti assunti durante la pandemia, al 28 febbraio 2021, 53.697 con un calo di 7.533 persone; il 12,3% della popolazione complessiva; con 67 suicidi, nel corso del 2018, 53 nel 2019 e ben 62 nel 2020. Per una visione completa ed aggiornata del numero di suicidi, in www.ristretti.it.

È, tuttavia, verosimile affermare che l'aumento esponenziale delle persone recluse, a fronte dalla esiguità di risorse umane e di possibilità di percorsi extramurari, renda più afflittiva la pena. Ciò è dovuto sia alla mancanza di spazio fisico – per costruire relazioni condivise e non patologiche – sia all'inadeguatezza di strumenti normativi e amministrativi, idonei ad alleviare lo stato di sofferenza, attraverso la predisposizione di canali di contatto e di vicinanza con l'esterno; in particolar modo, con la famiglia, gli affetti "non ristretti" e, tuttavia, parimenti vittima della dimensione "bilaterale" della pena[5].

Con l'avvento dell'emergenza sanitaria da Covid-19, l'argomento è tornato nuovamente all'attenzione. Durante questi lunghi mesi di pandemia, i detenuti hanno vissuto la più dura delle carcerazioni, impediti in gran parte delle attività e dei contatti con l'esterno, finanche con i familiari che, potevano vedere di persona, una volta al mese e separati da una barriera di *plexiglass*.

"Conoscere la realtà dell'esecuzione penale è premessa fondamentale per comprendere quali siano i bisogni prioritari, quali gli ambiti che richiedono interventi più solleciti"[6]. Nel solco di questa consapevolezza, si è intrapresa – in collaborazione con il Dipartimento di scienze umane, sociali e della salute ed il Laboratorio di ricerca sociale dell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale – una articolata ricerca-intervento che ha visto il coinvolgimento di oltre 200 detenuti e di diversi operatori penitenziari, in quattro istituti di pena del Lazio. Un lavoro svolto nel pieno delle difficoltà e delle restrizioni pandemiche, condotto sulla scorta di questionari specifici (la cui traccia è disponibile in *Appendice*), volti ad analizzare la qualità delle relazioni affettive delle persone recluse, prima e durante l'emergenza sanitaria da Covid-19.

I dati raccolti ci consegnano un contesto segnato da numerosi disagi socio-affettivi e relazionali, a seguito delle misure sanitarie,

[5] L. Amerio, V. Manca, *Forma attiva e passiva del verbo amare: riflessioni a margine delle prime applicazioni del D.Lgs. n.123/2018 in materia di affettività e sessualità*, in *Giurisprudenza penale*, 2 settembre 2019, 2.

[6] Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario, *Relazione finale*, in www.sistemapenale.it, 17 dicembre 2021, 4.

che hanno incrinato ancor di più i rapporti familiari dei detenuti, oltre che il loro benessere psico-fisico.

I tumulti avvenuti l'11 marzo 2020 – all'indomani della sospensione dei colloqui con i familiari e delle misure dei permessi premio e della semilibertà, come misure conseguenti allo scoppio del Coronavirus nelle carceri italiane, – rappresentano la punta dell'*iceberg* di una situazione carceraria ai limiti del collasso, che ci ha consegnato la realistica fotografia della sofferenza di chi vive recluso in pochi metri, senza spazi e con pochi diritti.

È questo il momento giusto per ripensare interamente l'istituto delle visite familiari e, più in generale, delle relazioni affettive dei detenuti. Fuori e dentro il carcere.

Occorre una riflessione sull'opportunità di una evoluzione del concetto di quel "contatto minimo accettabile"[7] tra persone recluse e familiari che, come ricordano alcuni atti sovranazionali, deve essere regolato da modalità delle visite in grado di favorire il mantenimento e lo sviluppo di relazioni familiari il più possibile normali; ciò anche a tutela della famiglia del detenuto.

A ciò a cui generalmente diamo un'accezione negativa, la "crisi", ovvero un "cambiamento traumatico o stressante", i greci, nell'antichità, attribuivano un significato diverso, quello di "scelta, decisione, rottura".

Con questo lavoro si tenta di trasformare la "crisi" di un sistema che con l'emergenza sanitaria ha mostrato tutte le proprie falle, in un'"opportunità"; l'opportunità di far riappropriare tutti gli uomini e le donne, ristretti nelle nostre carceri, del proprio diritto all'affettività.

[7] Le cd. *European Prison Rules* (Epr.), al principio n. 24, comma 2 e comma 4, sottolineano la particolare importanza delle visite non solo per i detenuti ma anche per le loro famiglie; emanate nel 1987, sono state poi aggiornate e sostituite con la raccomandazione Numero R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa dell'11 gennaio 2006.

Capitolo 1

I PRESUPPOSTI DELLA RICERCA: IL MODELLO TEORICO

SOMMARIO: 1.1. L'affettività come "diritto" e lo *status detentionis* – 1.1.1. Il processo di "prigionizzazione" che impedisce l'esecuzione di una pena dignitosa – 1.2. I parametri giuridici di riferimento del diritto all'affettività in carcere – 1.2.1. La Convenzione Europea Dei Diritti Dell'uomo come presidio – 1.2.2. Il ruolo della Carta Costituzionale nella tutela degli affetti – 1.3. Il cambio di paradigma della pena e della sua organizzazione: la legge 354 del 1975 – 1.4. Le spinte riformatrici verso il riconoscimento del diritto all'affettività delle persone recluse – 1.5. Il "lascito" degli Stati generali dell'esecuzione penale – 1.6. Il "ridimensionamento" del diritto all'affettività in carcere nel d.lgs. n. 123/2018: la riforma mancata – 1.6.1. La recente iniziativa legislativa della regione Toscana – 1.6.2. Le proposte di modifica elaborate dalla "Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario".

1.1. L'*affettività come "diritto" e lo* status detentionis

Dalla genitorialità al legame con i figli, dalla presenza di bambini in carcere al rapporto con il *partner,* dalla possibilità di accesso di terze persone fino alla disciplina dei colloqui visivi, delle telefonate, dei permessi: il perimetro del termine affettività è molto vasto e sfaccettato e coinvolge tutti elementi associati alle relazioni, alla vicinanza e alle dinamiche con l'altro. Una dimensione diametralmente opposta alla carcerazione che, di per sé, conduce all'isolamento e alla alienazione di se stessi, del proprio passato, in un contesto avulso dalla società (sul concetto di "prigionizzazione" cfr. *par. 1.2*).

Secondo i Giudici di Strasburgo, le persone recluse continuano a godere di tutti i diritti e le libertà garantiti dalla Convenzione, con l'eccezione del solo diritto alla libertà personale. D'altra parte, nella stessa giurisprudenza della Corte si registra, lo si vedrà, un'e-

voluzione che mostra una tendenza ad una maggiore protezione di tali diritti, non solo con riferimento alle condizioni di detenzione e trattamento dei detenuti, ma ai loro diritti civili e politici (cfr. *par. 1.2.1*).

Sul fronte interno, una delle pronunce miliari in tema di diritti delle persone recluse è rappresentata dalla sentenza n. 26/1999 della Corte costituzionale: "L'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare per conseguenza il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria è estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona e dei suoi diritti". Tali diritti "trovano nella condizione di coloro i quali sono sottoposti a una restrizione della libertà personale i limiti a essa inerenti, connessi alle finalità che sono proprie di tale restrizione, ma non sono affatto annullati da tale condizione".[1] Dunque, la restrizione della libertà personale, secondo Costituzione, non comporta affatto "una *capitis diminuito* di fronte alla discrezionalità dell'autorità preposta alla sua esecuzione", né – è lecito aggiungere – dell'autorità politica preposta alla sua normazione.

Partendo dalla premessa enunciata dalla Corte – secondo cui lo stato di detenzione non vale di per sé ad annullare la titolarità dei diritti del detenuto – deve riconoscersi la sussistenza, in capo a quest'ultimo, di un vero e proprio "diritto soggettivo" all'affettività, inteso come situazione giuridica soggettiva meritevole di tutela anche durante la reclusione[2].

Quando si declina l'affettività come "diritto", ci si intende riferire alla necessità di garantire al detenuto la possibilità di coltivare relazioni affettive "significative" con il proprio nucleo familiare.

Nel perseguire l'obiettivo di affermare più compiutamente il diritto delle persone recluse alla propria affettività, occorre innanzitutto mediare tra la tutela di interessi individuali e le esigenze collettive della società, i cd. *pressing social needs.*

[1] Corte Costituzionale, sentenza n. 26/1999.

[2] M.E. SALERNO, *Affettività e sessualità nell'esecuzione penale: diritti fondamentali dei detenuti? L'atteggiamento italiano su una questione controversa,* in *Giurisprudenza penale web*, 2017, 1.

La Suprema Corte[3] richiama un principio ripetutamente affermato in simili contesti, anche in sede di giurisdizione internazionale dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: il principio di "proporzionalità" dell'azione amministrativa, ovvero quello di contemperare interesse personale e regime detentivo.

Il giudizio relativo non può che ispirarsi al criterio della proporzione tra le esigenze di sicurezza sociale e penitenziaria e l'interesse della singola persona; anche se nella disciplina dei colloqui, come si vedrà, la preminenza dell'esigenza di garantire le istanze securitarie rispetto alle finalità trattamentali, assume un rilievo ben evidente nel disposto di legge dell'art. 2 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230.

Ad ogni buon conto, il sacrificio imposto al singolo non dovrebbe eccedere quello "minimo necessario" né ledere posizioni, in assoluto, non sacrificabili.

A questo delicato equilibrio fanno riferimento, a più riprese, le Regole penitenziarie europee (cfr. *Infra*).

Fin da ora, occorre soffermarsi su una riflessione spesso sottaciuta che dovrebbe, invece, essere tenuta ben presente nel ragionamento in un'ottica di bilanciamento tra esigenze contrapposte: il compiuto riconoscimento del diritto all'affettività e le pressanti richieste sociali di sicurezza non sono realmente in contrasto. La coltivazione di rapporti familiari significativi non è solo espressione di un diritto fondamentale della persona, ma rappresenta anche un utile strumento di prevenzione speciale: essendo funzionale alla conservazione dei legami familiari ed affettivi del detenuto, ne garantisce un suo più facile reinserimento nella società.

Le ricerche fin qui effettuate hanno, infatti, dimostrato che la mancata coltivazione delle relazioni socio-affettive, se da un lato incide negativamente sul benessere psico-fisico del reo durante il periodo di detenzione, dall'altro, rappresenta un fattore potenzialmente in grado di aumentare il rischio di recidiva[4], con buona pace della difesa sociale.

[3] Cass. Pen., Sez. I, sentenza n. 7791 del 20.02.2008.

[4] G. Mastrobuoni, D. Terlizzese, *Rehabilitating rehabilitation: prison condition and recidivism*, in www.eief.it, *Papers 2014*, novembre 2014.

I riflessi favorevoli che il riconoscimento dell'affettività, e della sessualità, avrebbe su ordine, disciplina e sicurezza nel contesto delle mura detentive, non sono stati, nel dibattito, adeguatamente presi in considerazione, soprattutto nell'opinione pubblica.

Un punto fermo da cui partire.

1.1.1. Il processo di "prigionizzazione" che impedisce l'esecuzione di una pena dignitosa

Prendendo a prestito la definizione coniata dal sociologo statunitense *Ervin Goffman* nel lontano 1961[5] il carcere –, come ogni *istituzione totale* – può rappresentare una seria "minaccia per gli scopi di vita dell'individuo, per il suo sistema difensivo, per la sua autostima ed il suo senso di sicurezza"[6]; una minaccia che, nel tempo, si concretizza in una progressiva "disorganizzazione della personalità"[7].

Prendendo a prestito la piramide dei bisogni di *Maslow*[8] possiamo notare che, dopo i bisogni fisiologici e quelli di protezione, è collocato il bisogno di appartenenza, il quale si esplicita nell'esigenza di affetto, di identificazione e di cura.

La perdita di identità è, poi, condizionata dalla continua in-

[5] E. GOFFMAN, *Asylums. Le istituzioni totali: I meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino, 2001 (traduzione dell'edizione originaria *Aylums. Essays on the social situtaition on mental patients and other inmates*, Doubleday Broadway Publisching Group, division of Rendom House, 1961).

[6] A.H. MASLOW, *Deprivation, Threat, and Frustration*, in T.M. NEWCOMBLE, L. HARTLEY, *Reading in Social Psychology*, New York, 1947; tr. it. E. SANTORO, *Carcere e società liberale*, Torino, 1997, 32.

[7] D. CLEMMER, *The Prison Community*, Boston, 1941.

[8] A.H. MASLOW, *Hierarchy of Needs* (gerarchia dei bisogni o necessità) divulgata attraverso il saggio *Motivation and Personality* del 1954 tradotto in A.H. MASLOW, *Motivazione e personalità*, Milano, 2010. I livelli di bisogno concepiti dalla piramide di Maslow sono:

1. bisogni fisiologici (fame, sete, ecc.);
2. bisogni di salvezza, sicurezza e protezione;
3. bisogni di appartenenza (affetto, identificazione);
4. bisogni di stima, di prestigio, di successo;
5. bisogni di realizzazione di sé (realizzando la propria identità e le proprie aspettative e occupando una posizione soddisfacente nel gruppo).

fluenza della subcultura carceraria che porta, a poco a poco, ogni individuo a divenire un "membro caratteristico della comunità penale", distruggendo "la sua personalità in modo da rendere impossibile un successivo adattamento ad ogni altra comunità". Il carcere rappresenta, infatti, un micro-cosmo fatto di relazioni, spesso fisiologiche, altre volte patologiche. Il sentimento di alienazione rispetto ad un contesto chiuso, totalizzante, così rigido permea la persona sin dal primo suo ingresso. Si avverte, da subito, un senso di profonda solitudine, scandito dal rumore martellante delle chiavi e dell'aprirsi e chiudersi dei blindati, accompagnato da confusione verso un mondo nuovo. Ci si spoglia dal sé precedente, per assumere ruoli già prestabiliti in dinamiche già previste. Soprattutto nei primissimi tempi, lo smarrimento è tale che la preoccupazione di non poter vivere la propria intimità passa in secondo piano. Le ragioni della propria detenzione, la ricerca di un equilibrio con il proprio corpo, con i compagni di cella, la disperazione nel reperire i contatti dei propri familiari, le attese per le autorizzazioni, il primo colloquio con l'avvocato, l'infinita burocrazia, che attanaglia anche il più piccolo dei gesti (tutto rigidamente scandito dalle cd. domandine, richieste di autorizzazione per svolgere anche le più elementari attività), prevale sul resto[9].

Questo progressivo processo di adattamento alla subcultura carceraria è stato definito "processo di prigionizzazione"[10]; un vortice senza fine da cui il detenuto è in grado di uscire solamente attraverso il contatto col mondo esterno.

La relazione con l'altro e la famiglia, in questo senso l'altro "qualificato", diviene così la premessa essenziale per rendere l'esecuzione della pena dignitosa, ovvero costruita sulle dinamiche di relazione, solidale e umana. Ecco, quindi, che l'affettività, associata a valori come umanità e solidarietà, acquista una rilevanza imprescindibile nelle dinamiche di relazione[11].

I colloqui con i familiari finiscono per rivestire un ruolo di

[9] F. Ceraudo, *La sessualità in carcere: aspetti psicologici, comportamentali ed ambientali*, in A. Sofri, F. Ceraudo, *Ferri battuti*, Napoli, 1999; G. Panizzari, *Il sesso degli angeli. Nei labirinti della sessualità in carcere*, Milano, 1991, 9 e ss.

[10] D. Clemmer, *The Prison Community*, cit., 41.

[11] L. Amerio, V. Manca, *Forma attiva e passiva del verbo amare: riflessioni a margi-*

grande importanza perché costituiscono gli unici momenti in cui i detenuti riescono a riportare in vita i propri legami sociali e il proprio passato.

Le visite costituiscono, inoltre, un fondamentale strumento di resistenza contro uno degli aspetti più devastanti della prigionizzazione: il "disadattamento sessuale" (cfr. *Appendice*).

Il carcere, infatti, come ogni altra istituzione composta da membri di un unico sesso, può facilmente portare a sviluppare anomalie sessuali. Probabilmente nessun altro elemento della vita in carcere ha il potere di disorganizzare la personalità degli individui come l'immaginario sessuale che vi si sviluppa.

La privazione delle relazioni eterosessuali, oltre a provocare frustrazione sessuale e a favorire comportamenti deviati, può comportare gravi conseguenze anche sul piano psicologico.

La sessualità è, d'altra parte, elemento costitutivo della struttura esistenziale dell'uomo, che si esplica come parte integrante dell'espressione personale e della apertura alla comunicazione con gli altri.

Una società "monosessuale" come quella degli istituti penitenziari tende a generare nei suoi membri ansietà. È chiaro che, se il detenuto ha avuto esperienze omosessuali in carcere, anche solo come rari atti di devianza sessuale dovuta alla forte pressione esercitata dal desiderio sessuale, "l'aggressione psicologica al suo io sarà particolarmente acuta"[12].

I problemi psicologici derivanti dalla negazione della sessualità e dell'affettività in carcere sono stati oggetto di studio da parte della medicina penitenziaria. Alcuni medici hanno sostenuto che il processo di adattamento al carcere può provocare disfunzioni nel complesso dei meccanismi biologici che regolano le emozioni, generando sindromi morbose di varia intensità, definite appunto "sindromi da prigionizzazione"[13].

ne delle prime applicazioni del D.lgs. n. 123/2018 in materia di affettività e sessualità, in *Giurisprudenza penale,* 2019, 2.

[12] M. Gresham, *The society of Captives. A study of a Maximum Security Prison*, Princeton University Press, 1958, tr. it. E. Santoro, *Carcere e società liberale*, Torino, 1997, 242.

[13] F. Ceraudo, *Principi fondamentali di medicina penitenziaria*, Pisa, 1988, 140-149.

La proibizione della sessualità, inoltre, si riversa sul rapporto di coniugio ed impedisce il diritto a diventare genitore durante il periodo detentivo con una preclusione che, in caso di detenzioni molto lunghe, può tramutarsi in definitiva.

Per quanto riguarda la detenzione femminile le conseguenze derivanti dalla privazione delle relazioni affettive, pur nella gravità, presentano caratteristiche in parte diverse[14], come potuto constatare durante gli accessi presso la Casa di Reclusione di Rebibbia Femminile, dove il tasso di omosessualità tra detenute è molto elevato (cfr. *Allegato-Appendice*).

1.2. *I parametri giuridici di riferimento del diritto all'affettività in carcere*

La Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo, così come la Carta Costituzionale, rappresentano indubbiamente i massimi parametri giuridici di riferimento in materia di diritti dei detenuti *tout court*. È proprio grazie all'operato dei giudici di Strasburgo e della Suprema Corte che si deve l'affermazione di una tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti.

Occorre soffermarsi su quali sono questi diritti ed in che misura vanno tutelati.

1.2.1. La convenzione europea dei diritti dell'uomo come presidio

Nel corso dell'esecuzione della pena, le persone detenute restano innanzitutto titolari del diritto a non subire trattamenti inumani o degradanti, così come garantito dall'art. 3 CEDU.

La produzione giurisprudenziale della Corte sul punto è molto vasta, in quanto si tratta di un diritto non derogabile da nessuno Stato e per nessuna ragione; un diritto assoluto, la cui afferma-

[14] Per un approfondimento sulla condizione detentiva femminile cfr. S. Ronconi, G. Zuffa, *La prigione delle donne: idee e pratiche per i diritti*, Volume 8 di *I libri della Società della Ragione*, Ediesse editore, marzo 2020.

zione ha comportato notevoli miglioramenti alle condizioni carcerarie di diversi Stati parte. Per la sua affermazione è, tuttavia, necessario che la sofferenza e l'umiliazione che la pena comporta non raggiungano la "soglia minima di gravità", ovvero quel livello superiore a quello normalmente inerente la pena, afflittiva per sua natura[15].

Ulteriore parametro che viene in soccorso – qualora la soglia minima sia rispettata ma gli Stati compromettano ugualmente l'integrità psico-fisica del detenuto, anche se in forma più lieve, – è l'art. 8 CEDU in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare[16].

È evidente che anche questa disposizione convenzionale riveste una notevole importanza durante l'esecuzione della pena, in quanto i detenuti rimangono titolari di tale diritto. Si tratta, tuttavia, di un "diritto tangibile" che, a differenza dell'art. 3 CEDU, è sottoposto ad alcune inevitabili limitazioni legate alla restrizione. È per tale categoria di diritti che vale il principio del bilanciamento e di proporzionalità racchiuso in premessa. Ai sensi del Paragrafo 2), il diritto al rispetto della vita privata e familiare potrà essere compromesso attraverso misure previste dalla legge, necessarie in una società democratica, purché adottate allo scopo di tutelare preminenti interessi altrui, individuali o collettivi, quali sicurezza nazionale e pubblica sicurezza, benessere economico del Paese, prevenzione dei reati, tutela della salute o della morale.

Ciononostante, emerge un'intensa produzione giurisprudenziale della Corte EDU sull'art. 8, volta a riconoscere primaria importanza ai diritti dei detenuti in ambito familiare.

Significative le pronunce sul diritto di sposarsi e di fondare una famiglia (*Hamer c. Regno Unito*); il diritto di mantenere i diritti dei genitori nell'interesse superiore del minore (*Sabon c. Regno Unito*); il divieto, a lungo termine, di visite familiari per gli ergastolani (*Khoroshenko c. Russia*); il diritto del detenuto all'inseminazione

[15] Sul concetto di soglia minima cfr. V. Zagrebelsky, R. Chenal, L. Tomasi, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2019, 161.

[16] M. Bonetti, A. Galluccio, *sub art. 8. Profili specifici sull'art. 8*, in G. Ubertis, F. Viganò, *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., 262.

artificiale (*Dickson +1 c. Regno Unito*) e alle visite coniugali estese e incontrollate (*Aliev c. Ucraina)* a cui, tuttavia, si dà soluzione negativa. Molte e significative anche le pronunce sulla corrispondenza dei detenuti, sulle possibili limitazioni e, in generale, sui contatti con il mondo esterno[17].

A differenza di quanto accade nei rapporti con i minori – dove la Corte, nel valutare il bilanciamento tra interesse del minore e interessi con esso confliggenti, ha riconosciuto una rilevanza prioritaria al c.d. "*best interest of the child*" nella tutela della vita familiare contro eventuali ingerenze, sia pure legittime – la tutela apprestata dalla giurisprudenza della Corte ai contatti diretti con i familiari[18], è rimasta alquanto marginale, in un primo momento[19], ed eccessivamente prudente, in seguito. Non sempre, infatti, i giudici di Strasburgo hanno mantenuto una posizione chiara sulle *family visits*[20].

È possibile affermare che, ad oggi, manca un'affermazione di tutela piena della dimensione dell'affettività, soprattutto in termini di sessualità, da parte di quella Corte che pure rappresenta il presidio giurisprudenziale in materia. In particolare in *Aliev c. Ucraina*[21], proprio riguardo alla doglianza relativa al mancato accesso a "contatti intimi" del ricorrente con la propria moglie, la Corte ha notato che, sebbene il rispetto della vita familiare costituisca una parte essenziale dei diritti che devono essere garantiti alle persone detenute, al tempo stesso "una certa misura di controllo dei contatti dei detenuti con il mondo esterno è necessaria e non è di per

[17] F. Buffa, *La giurisprudenza Cedu tra progresso sociale e conservazione dello status quo*, in *Questione Giustizia*, aprile 2019.

[18] Cfr. a titolo esemplificativo, Corte EDU, 21 febbraio 1975, *Golder c. Regno Unito*, ric. 4451/70; Corte EDU, 23 settembre 1998, *Petra c. Romania*, ric. n. 115/1997/899/1111; Corte EDU, Grande Camera, 6 aprile 2000, *Labita c. Italia*, ric. 26772/95; Corte EDU, 2 settembre 2000, *Messina c. Italia* (n. 2), ric. 39824/07.

[19] Per un'analisi approfondita delle pronunce Cedu cfr. M.E. Salerno, *Affettività in carcere e diritto alle visite familiari. A Strasburgo, tra affermazioni di principio e tutela effettiva,* in *Giurisprudenza Penale Web*, 2019, 2-bis.

[20] Corte EDU, 13 dicembre 2011, *Laduna c. Slovacchia*, ric. 31827/02, in cui la terza sezione ha affermato che "*[…] in principle, a wide margin of appreciation applies in questions of prisoners and penal policy*".

[21] Corte EDU, 29 aprile 2003, *Aliev c. Ukraine*, ric. n. 41220/98.

sé incompatibile con la Convenzione". Vagliando, poi, la misura del *consensus* europeo su questo tema, la Corte ha sottolineato, con soddisfazione, l'esistenza di movimenti di riforma in diversi paesi volti a migliorare le condizioni carcerarie agevolando le visite coniugali (la Corte scriveva nel 2003), benché abbia sostenuto che tali movimenti non integrassero un consenso europeo tale da giustificare una riduzione del margine di apprezzamento rimesso agli Stati in questa materia. La Corte concludeva affermando che il rifiuto di autorizzare tali visite potesse "per il momento" essere considerato giustificato ai fini della prevenzione dei disordini e della criminalità.

In *Dickson,* la questione viene posta in termini diversi, eppure è significativa per testare il livello di discriminazione potenziale dei sistemi e degli ordinamenti in relazione al fattore del genere. La Corte, infatti, decide per la violazione dell'art. 8 nel caso della mancata concessione da parte del Regno Unito dell'autorizzazione alla fecondazione artificiale per un detenuto di sesso maschile, anche sulla base della considerazione per cui "quando è in gioco un aspetto particolarmente importante dell'esistenza o dell'identità di un individuo (come la scelta di diventare genitore genetico), il margine di discrezionalità concesso a uno Stato sarà in generale limitato". Tuttavia, anche in questa sentenza la Corte reitera la considerazione per cui il *consensus* europeo sulle visite intime o coniugali non si è ancora affermato tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa (nonostante la metà dei paesi del Consiglio d'Europa, secondo quanto riportato nella decisione di Camera semplice, prevedesse tipologie diverse di visite coniugali).

Il passo successivo, l'ultimo in ordine di tempo, è da identificarsi nella sentenza *Varnas c. Lituania*[22], che apre uno spiraglio argomentativo, pur fondandosi su un caso di violazione dell'art. 14 ("divieto di discriminazione") in congiunzione con l'art. 8. Il caso riguarda un ordinamento che prevede le visite intime, ma le limita ai soli condannati a pena definitiva. La Corte, pur ragionando nell'ambito di un ordinamento che già prevede l'istituto della visita intima, si avventura, in un *obiter dictum* che apre, forse, la strada

[22] Corte EDU, 9 luglio 2013, *Varnas v. Lithuania*, ric. n. 42615/06.

per una riconsiderazione della questione sotto l'angolo di visuale dell'art. 3, ossia della contestazione del 'trattamento inumano o degradante' (questione, a oggi, non affrontata dalla Corte). Nel commentare la difesa del governo lituano, basata sull'argomento che il ricorrente non aveva mai perso i contatti con la moglie che aveva avuto modo di vedere periodicamente nell'ambito dei colloqui ordinari, la Corte afferma infatti che: non si può perdere di vista il fatto che, durante tali visite di breve durata, siano stati possibili solo contatti fisici particolarmente limitati, dato che la moglie e il detenuto erano separati da una rete metallica, a eccezione di un'intercapedine di 20 cm per consentire al visitatore di passare il cibo al detenuto. La Corte ritiene, inoltre, che tale limitata interazione fisica sia stata ulteriormente aggravata dal fatto che il detenuto e la persona in visita erano sotto la costante osservazione di una guardia. Insomma, per la Corte, ciò che manca è proprio il contatto fisico diretto con la moglie in visita. Se affrontato sotto l'angolo visuale del diritto al trattamento e al reinserimento sociale, come prospettiva di inveramento della dignità delle persone detenute, la totale assenza di istituti che garantiscano una piena tutela della dimensione del contatto fisico, come elemento relazionale imprescindibile, potrebbe portare alla dichiarazione di violazione dell'art. 3 della CEDU[23].

Al di fuori dell'atteggiamento prudente finora descritto, con il mancato riconoscimento di un *consensus* europeo, è possibile sostenere che il recente orientamento che si è andato affermando, è di indubbio segno positivo, grazie all'esplicito riconoscimento, in capo agli Stati contraenti, di "*positive obligations*" derivanti proprio dal diritto al rispetto della vita privata e familiare, sancito all'art. 8 CEDU.

In passato la Corte – ribadendo la propria estraneità ad adottare decisioni in materia di politica criminale, lasciate alla discrezionalità degli Stati contraenti, – si limitava a precisare che il margine di apprezzamento degli Stati nell'ambito delle *family visits* non era

[23] L. Re, S. Ciuffoletti, *La pena rimossa. Detenzione e diniego della sessualità nelle carceri italiane*, in C. Botrugno, G. Caputo, *Vulnerabilità, carcere e nuove tecnologie Prospettive di ricerca sul diritto alla salute*, Firenze, 2020, 78.

illimitato, rappresentando un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita familiare (in caso di limitazioni dei contatti con i familiari), imposta da norme penitenziarie nazionali che andavano al di là di ciò che normalmente sarebbe stato accettato; ciò anche per limitazioni dovute a difficoltà di gestione del sistema carcerario o a specifici rischi per la sicurezza.

Oggi, invece, l'orientamento adottato dai Giudici di Strasburgo prevede, in capo agli Stati aderenti, un'obbligazione specifica: assistere i detenuti nella creazione e nel mantenimento dei legami extra-murari, offrendo loro, in questo modo, i mezzi per il reinserimento sociale degli stessi[24]. Si tratta di un segnale molto importante in termini di diritto alle relazioni significative tra detenuto e famiglia, in quanto le autorità statali sono tenute a fornire ai soggetti ristretti – e, se del caso, ai membri delle loro famiglie, – una realistica opportunità di esercitare in maniera effettiva il diritto alle visite familiari. A questo obbligo se ne aggiunge uno ulteriore, ovvero quello di fornire una giustificazione specifica alle restrizioni dei diritti convenzionalmente riconosciuti e tutelati, che vada al di là del mero rispetto della legislazione interna[25].

Alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo le fanno eco le già citate *European prison rules*[26] che sottolineano l'importanza della famiglia, sia in termini di recidiva che di quel processo di "normalizzazione" a cui il sistema deve tendere per ridurre gli effetti deleteri della carcerazione. Sembra opportuno premettere che le Regole penitenziarie europee del 2006 – seppur facenti parte delle fonti del diritto di *soft law*, non vincolante per i Paesi aderenti – hanno rappresentato il raggiungimento pressoché completo e coerente della razionalizzazione dei principi cardine

[24] Corte EDU, 30 giugno 2015, *Khoroshenko c. Russia*, ric. n. 41418/04. In Polyakova, la Corte ha ribadito che "*the States should aim at maintaining and promoting prisoners' contacts with the outside world*", §101.

[25] Corte EDU, Grande Camera, 4 aprile 2018, *Correira De Matos c. Portogallo*, ric. 56402/12.

[26] Adottate dal Consiglio d'Europea in forma di raccomandazione l'11 gennaio 2006 e revisionate il 1° luglio 2020, le Regole Penitenziarie Europee (EPR) hanno lo scopo di fornire norme giuridicamente non vincolanti su buoni principi e pratiche nel trattamento dei detenuti e nella gestione delle strutture di detenzione per standardizzare le politiche penitenziarie degli Stati membri per dar vita a norme e prassi comuni

in materia carceraria, sanciti dalla C.E.D.U., e sottolineati all'interno dei rapporti generali dello stesso Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti[27].

Secondo le Regole Penitenziarie Europee, "i detenuti devono essere autorizzati a comunicare il più frequentemente possibile – per lettera, telefono, o altri mezzi di comunicazione – con la famiglia, con terze persone e con i rappresentanti di organismi esterni, e a ricevere visite da dette persone" (Regola 24.1). "Le autorità penitenziarie devono sforzarsi di creare le condizioni per consentire loro di mantenere i contatti nel miglior modo possibile" e "devono tener conto del fatto che la moderna tecnologia offre nuovi modi di comunicare elettronicamente. A mano a mano che questi si sviluppano, emergono parimenti nuove tecniche di controllo e può essere possibile utilizzarli in modi che non minaccino la sicurezza". Inoltre, "ogni limitazione deve essere la meno intrusiva possibile che la minaccia giustifica. Così, ad esempio, la corrispondenza può essere controllata per verificare che non contenga articoli illegali, ma va letta solamente se vi è una specifica indicazione che il suo contenuto sarebbe illegale. Le visite, se costituiscono una minaccia alla sicurezza, non dovrebbero essere proibite ma piuttosto proporzionalmente aumentata la loro supervisione" (Commentario alle EPR). Le EPR sottolineano anche il dovere delle autorità di facilitare "i contatti con il mondo esterno" e di "permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali", "fornendo loro l'assistenza sociale appropriata allo scopo" e consentendo di beneficiare di "visite familiari intime per un periodo prolungato", pari ad esempio a 72 ore (Regola 24-4/5 e Commentario alle EPR).

1.2.2. Il ruolo della carta costituzionale nella tutela degli affetti

Sul versante interno, è di tutta evidenza che un ordinamento penitenziario che non offre luoghi, tempi e spazi adeguati a garan-

[27] E.V. Sardina, *Le nuove regole penitenziarie del Consiglio d'Europa. Aspetti teorici e limiti pratici di applicabilità*, in *Diritto Penale e uomo*, 10/2020.

tire il mantenimento di relazioni affettive significative tra i detenuti e i suoi familiari e congiunti, rischia di compromettere la salute psico-fisica del detenuto, tutelata dall'art. 32 C., come già anticipato nel paragrafo dedicato al fenomeno della prigionizzazione.

In tal senso va il parere reso dal Comitato italiano di bioetica, dal titolo "*Salute dentro le mura*"[28]. Nell'analizzare il delicato tema della salute in carcere, il Comitato di bioetica lo ha posto sullo stesso piano del diritto all'affettività, quasi che i due siano da considerarsi complementari, evidenziando, ancora una volta, come gli affetti e le relazioni esterne incidano (non solo sulla rieducazione, ma anche) sul benessere psicofisico del detenuto. Donde l'esigenza di garantire (davvero) il libero esercizio, anche in carcere, dell'affettività e dell'intimità con il coniuge o con il *partner.*

Autorevole dottrina, non a caso, ha parlato, a tal proposito, di una "*castrazione di un diritto costituzionale*"[29].

È poi di tutta evidenza che il rapporto tra detenzione e famiglia coinvolge i diritti inviolabili della persona presidiati dagli artt. 2, 29 e 31 C, posti a tutela dei rapporti familiari.

Oltre agli aspetti privativi riguardanti il solo soggetto recluso, la detenzione produce i suoi effetti anche nei confronti dei familiari, spesso "vittime dimenticate" o "secondarie" (cfr. *Cap. II, par. 2.2 e 2.3*).

Dal lato dei minori, figli di detenuti, si assiste ad una palese violazione del diritto alla bigenitorialità. L'"interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione" [30],

[28] Il parere è consultabile al seguente *link*: http://bioetica.governo.it/it/documenti/pareri-e-risposte/la-salute-dentro-le-mura/. Secondo il Comitato, "acquistano rilievo i bisogni relazionali dei detenuti, tanto che i contatti col mondo esterno e il mantenimento dei rapporti familiari sono oggetto di raccomandazioni specifiche da parte di istituzioni europee. In quest'ambito, dovrebbe rientrare la possibilità di godere di intimità negli incontri fra detenuti e coniugi/*partners*, in modo da salvaguardare l'esercizio dell'affettività e della sessualità. In tal modo si sostanzia il principio etico della centralità della persona, anche in condizioni di privazione della libertà".

[29] A. Pugiotto, *La Castrazione di un diritto*, in *Affettività e carcere: un binomio (im)possibile?*, in *Giurisprudenza Penale* Web, 2019, 2-BIS, 15.

[30] La Corte costituzionale, con sentenza n. 31/ 2012, ha dichiarato l'incostituzio-

non solo assume una speciale rilevanza nella nostra Carta fondamentale (segnatamente all'art. 31 comma 2 Cost.), ma rappresenta un valore di rango superiore in numerose norme di diritto internazionale, a cui il nostro ordinamento è tenuto ad uniformarsi.

A venire in rilievo è, innanzitutto, la Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (*Convention on the Rights of the Child* – CRC) del 1989[31]. L'art. 9, comma terzo, della Convenzione afferma che gli Stati parti debbano rispettare il diritto del fanciullo (dove per fanciullo si intende il minore di anni 18), separato da entrambi i genitori o da uno di essi, di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo.

Come osserva lucidamente, in un incontro tenutosi il 4 ottobre 2018 tra i detenuti del carcere romano di Rebibbia e i giudici della Corte Costituzionale, la dott.ssa Cartabia, membro della Consulta e attuale ministro della Giustizia del Governo Draghi, "incidere sui rapporti familiari significa spostare l'afflittività della pena anche su persone che non hanno commesso reati. Quando si incide su quel rapporto, si tocca la vita non di una sola persona, ma anche quella di innocenti, tanto più se sono minori […]"[32].

Una circolare del DAP, la n.137372 del 23.04.2018, alla luce della Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, ribadisce che i minori figli di genitori detenuti hanno gli stessi diritti degli altri, inclusa la possibilità di un contatto regolare con i loro genitori. La circolare riconosce, inoltre, le difficoltà che questi minori possono incontrare per la mancanza di qualità del

nalità dell'art. 569 c.p., nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato, previsto dall'art. 567, comma 2 c.p., consegua di diritto la perdita della responsabilità genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto.

[31] Firmata a New York il 20 novembre e ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 1991. La CRC rappresenta il riconoscimento da parte dell'intera comunità internazionale della necessità di uno strumento dotato di forza obbligatoria, quale appunto una Convenzione, che, se ratificata, crea l'obbligo, in capo agli Stati, di uniformarsi alle disposizioni in essa contenute, specificatamente dedicata all'infanzia.

[32] Radiolocalizzatore/scheda/553289/viaggio-in-italia-la-corte-costituzionale-nelle-carceri.

contatto familiare, per la stigmatizzazione sociale e le conseguenze finanziarie, pratiche e psicologiche della detenzione del genitore.

A tal riguardo esiste in Italia un protocollo d'intesa tra il Ministro della giustizia, l'Autorità garante dell'infanzia e adolescenza e l'associazione *Bambini senza Sbarre* – firmato nel 2014 e rinnovato nel dicembre 2021 – in cui, tra l'altro, si sottolinea come il Ministero della Giustizia si impegna affinché le scelte del luogo di detenzione, di un genitore con figli minorenni, tengano conto della necessità di garantire un contatto diretto durante la carcerazione e che, in tutte le sale d'attesa, si attrezzi uno spazio bambini dove i minorenni possano sentirsi accolti e riconosciuti. Il Ministero della Giustizia ricorda altresì che, anche grazie alla crescente attenzione nel creare luoghi accoglienti per i minori e i loro genitori, sono aumentate, nell'ultimo biennio, il numero di visite di figli minorenni ai genitori detenuti: per la fascia di età 0-5 anni si è passati da circa 14mila richieste a 19.200, mentre la fascia 6-11 anni è salita da 13mila a poco più di 16mila[33].

Le interviste effettuate durante la ricerca hanno messo in luce quanto l'attuale sistema incida negativamente sui beni costituzionalmente protetti fin qui descritti. La mancata coltivazione delle relazioni socio-affettive, da un lato, attenta alla salute psico-fisico del reo, durante il periodo di detenzione; dall'altro, rappresenta un fattore in grado di minare, fortemente, il contesto familiare, ledendo il diritto dei genitori a svolgere il proprio ruolo e dei minori a poterne percepire la loro presenza nel percorso di crescita e sviluppo.

1.3. *Il cambio di paradigma della pena e della sua organizzazione: la legge 354 del 1975*

L'approccio culturale secondo cui i detenuti non potevano "meritare" di essere titolari di diritti, al pari degli uomini liberi, risale allo stesso illuminismo[34].

[33] https://www.bambinisenzasbarre.org/3-rinnovo-della-carta-dei-diritti-dei-figli-dei-genitori-detenuti/.

[34] La stessa dottrina Immanuel Kantiana attribuiva i diritti naturali all'umanità,

Il Regolamento del 1931[35], com'è risaputo, concepiva le privazioni e le sofferenze fisiche, derivanti dalla detenzione, come un mezzo per favorire l'educazione ed il riconoscimento dell'errore da parte del reo e per determinare, attraverso il ravvedimento, un miglioramento personale.

Questa impostazione finiva per incidere anche sull'organizzazione del carcere, che veniva concepito come realtà separata dalla società civile, in cui l'isolamento, la mortificazione fisica e la durezza, avrebbero dovuto svolgere la funzione di rafforzare la capacità di pentimento e ravvedimento del reo.

Già durante i lavori dell'Assemblea Costituente, relativi al terzo comma dell'art. 27 della Costituzione, iniziò ad affiorare nel nostro ordinamento una nuova concezione della pena, non più afflittiva, ma tesa al recupero del reo.

La riforma penitenziaria, legge n. 354 del 1975, apporta una vera e propria "rivoluzione copernicana" nella concezione del detenuto all'interno del mondo carcerario e nell'interpretazione della stessa sanzione penale.

A differenza del regolamento carcerario del 1931 – che faceva coincidere totalmente il contenuto del trattamento con gli elementi dello stesso – la nuova legge penitenziaria allarga il concetto di "trattamento" che, anche se calibrato sul singolo detenuto, deve sempre essere svolto avvalendosi "dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia"[36].

Il sistema di disposizioni cerca di conformarsi alla Costituzione repubblicana, andando ad attuare, in primo luogo, il terzo

ma non a coloro che essendosi comportati male verso altre persone, avevano negato la loro stessa umanità per ferire quella degli altri. In questo caso chi aveva commesso un reato non era più un uomo dotato di diritti naturali, ma la sua condizione diventava simile a quella degli animali e delle cose, cioè era senza diritti in quanto lui stesso si era privato della propria umanità.

[35] Regio decreto 18.6.1931 n. 787.

[36] A. Bernasconi, *Commento art. 15-bis* in V. Grevi, G. Giostra, F. Della Casa, (a cura di) *Ordinamento penitenziario commentato tomo I, trattamento penitenziario,* Padova, 2011, 202 e ss.

comma dell'articolo 27 C – che pone la rieducazione e la risocializzazione del ristretto come obiettivo primario della detenzione – e, in secondo luogo, il diritto del detenuto a mantenere proficue relazioni familiari, in ossequio a quella teoria per cui l'origine dei comportamenti criminosi è rintracciabile, spesso, in un irregolare rapporto familiare[37].

Per la prima volta, nella tradizione giuridica del nostro Paese, il detenuto viene considerato come "persona" dotata di bisogni ed esigenze specifiche.

Con la nuova legge ha inizio una nuova fase in materia di trattamento penitenziario perché, introducendo il concetto di "individualizzazione" del trattamento, si abbandona l'antica logica della spersonalizzazione e si punta, invece, alla valorizzazione degli elementi della personalità del detenuto al fine del suo recupero sociale. La pena perde la sua caratterizzazione repressiva e social-preventiva – tipica dei sistemi penali incentrati sulla "neutralizzazione" e sull'"annullamento" del soggetto recluso – ed acquista, invece, valenza rieducativa.

Tale recupero si attua attraverso il trattamento penitenziario e la rieducazione.

Molto significativi, in tal senso, i principi fissati nell'*incipit* stesso della legge. L'art. 1, comma 3, della l. n. 354 del 1975, stabilisce: "Negli istituti devono essere mantenuti l'ordine e la disciplina. Non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con le esigenze predette o, nei confronti degli imputati, non indispensabili ai fini giudiziari".

L'art. 4, della medesima legge, stabilisce un fondamentale principio di civiltà giuridica, affermando che lo stato detentivo non importa una *capitis deminutio* del soggetto ristretto ma – al contrario – implica che "i detenuti e gli internati esercitano personalmente i diritti loro derivanti dalla presente legge anche se si trovano in stato di interdizione legale".

In tal senso, una delle novità più significative introdotte dalla legge n. 354/75, è proprio la considerazione dei rapporti con la

[37] R. ALESSANDRI, G. CATELANI, *Il codice di diritto penitenziario*, 4ª ed., Roma, 1992, 50.

famiglia riconosciuti, al tempo stesso, come diritto ed elemento del trattamento, menzionati dall'art. 15 O.P., insieme ai "contatti con il mondo esterno", in relazione anche con quanto espresso nell'art. 1, ultimo comma, O.P.

Sulla base di quanto detto, il diritto ad interagire con l'"esterno del carcere" non sarà mai comprimibile *tout-court*, ma potrà comunque essere "bilanciato" in presenza "di altri interessi costituzionalmente garantiti".

La tutela dei rapporti familiari viene ribadita nell'art.18 in materia di colloqui, dove viene specificato che "Particolare favore viene accordato ai colloqui con i famigliari"; nonché, più compiutamente, all'art. 28 rubricato, appunto, "Rapporti con la famiglia": "Particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o stabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie".

Il legislatore si preoccupa, infine, di introdurre aiuti economici e sociali alle famiglie dei detenuti, come parte integrante del trattamento; anche al fine del loro recupero sociale, così come stabilito nell'art. 45 della legge sull'ordinamento penitenziario. Tale assistenza, per il tramite dei servizi sociali, viene stabilita anche in caso di affidamento ai servizi sociali ai sensi dell'art. 47.

L'innovazione ha, indubbiamente, una portata sia sul piano concettuale che operativo.

Sul piano concettuale, esprime il convincimento che le relazioni affettive del detenuto con la famiglia rappresentino un aspetto importante della vita del detenuto nonché un bene di alto valore umano da salvaguardare dagli effetti della carcerazione, tanto che si fa gravare sull'Amministrazione penitenziaria l'obbligo di intervenire adeguatamente al riguardo.

Sul piano operativo, si afferma il principio che il recupero del condannato non può prescindere dalla permanenza o dal ristabilimento di condizioni interiori di vita affettiva, capaci di sostenerlo nella difficile situazione in cui si trova, tenendo viva in lui la speranza di liberazione[38].

Al di là delle affermazioni di principio, tuttavia, nulla viene

[38] Cfr. G. Spangher, *Commento all'art. 28 Ord. Penit.*, in V. Grevi, G. Giostra, G. Della Casa, *L'ordinamento penitenziario: commento articolo per articolo*, Padova, 2000.

asserito circa la sessualità e le relazioni affettive in carcere. Un silenzio che, secondo autorevole dottrina, si tramuta "per ciò che realmente è: […] l'apparente anomia in tema di diritto alla sessualità intramuraria cela, in realtà, un operante dispositivo proibizionista"[39].

Da allora, infatti, il tentativo di dare riconoscimento normativo al tema del diritto all'affettività e alla sessualità inframuraria è stato oggetto di numerosi progetti di legge elaborati da Camera e Senato nelle scorse legislature, senza esito positivo.

1.4. *Le spinte riformatrici verso il riconoscimento del diritto all'affettività delle persone recluse*

Fra i primi è stato Michele Coiro, Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, a sollevare il problema dell'affettività in carcere, emanando una circolare dove si chiedeva ai direttori dei penitenziari di pronunciarsi sulla possibilità di umanizzare le case di reclusione.

Nella XIII legislatura, il tema dell'affettività in carcere, con la proposta del nuovo regolamento di esecuzione penitenziaria, da argomento teorico divenne materia di governo. "Vogliamo tenere assieme cose che possono apparire impossibili, ma non devono esserlo, cioè un carcere vivibile in cui la pena non abbia nulla di afflittivo oltre la perdita della libertà". Queste le parole pronunciate dall'allora direttore del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Alessandro Margara, durante l'audizione alla II Commissione giustizia, in ordine al nuovo regolamento di attuazione dell'ordinamento penitenziario[40].

Era l'11 marzo del 1999 e il progetto di riforma del regolamento – elaborato sotto la responsabilità dell'allora Sottosegretario alla

[39] A. Pugiotto, *Della castrazione di un diritto. La proibizione della sessualità in carcere come un problema di legalità costituzionale* in *Giurisprudenza Penale*, 2019 2-bis.

[40] S. Anastasia, F. Corleone, *Il carcere dei diritti scommette sulla sessualità*, in *Quaderni di Ricerca – Habitat e Affettività*, a cura del Garante delle Persone private della libertà personale Regione Campania, con la collaborazione dell'Osservatorio Regionale sulla vita detentiva, https://www.cr.campania.it/, 16 giugno 2021.

Giustizia Franco Corleone e dello stesso Margara – amplificava, all'articolo 58, il tema dell'affettività "nell'ambito dei rapporti con la famiglia" come "uno degli elementi del trattamento previsto dall'articolo 28 della legge penitenziaria", introducendo, nel quadro di tali rapporti, un particolare permesso intramurario (la possibilità per i detenuti di trascorrere con i propri familiari fino a ventiquattro ore consecutive in apposite unità abitative realizzate all'interno del carcere) attribuito alla competenza del direttore dell'istituto penitenziario, concedibile se la pena detentiva superava i sei mesi, in un numero complessivo non superiore a dodici in un anno.

Il progetto di riforma del regolamento di esecuzione penitenziaria, con i nuovi articoli e la sua innovativa impostazione di pensiero e di prospettiva, – elaborati in riferimento anche alle misure relative al trattamento penitenziario, previste all'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n. 354 – venne, però, riformulato, nel testo definitivo approvato dal Consiglio dei Ministri nel giugno del 2000[41], dopo il parere del Consiglio di Stato n. 61 del 2000 che aveva stralciato le misure più innovative in materia di affettività.

Le obiezioni del Consiglio di Stato erano state elaborate sotto due profili: da una parte, il "forte divario fra il modello trattamentale teorico", prefigurato nel nuovo regolamento penitenziario, e l'inadeguatezza del "carcere reale"; dall'altra, rinviando l'introduzione di norme a favore del diritto all'affettività a scelte legislative, non al regolamento di esecuzione della legge 26 luglio 1975, n. 354. "Nel silenzio della legge", si disse, il diritto all'affettività non è scelta che possa essere legittimamente effettuata in sede "regolamentare attuativa o esecutiva".

Nella sua versione originaria, lo schema del regolamento prevedeva la possibilità di forme diverse dal colloquio: una di esse è la visita, vale a dire un colloquio in ambiente senza separazioni, con possibilità di spostamento, come oggi avviene in molte aree verdi presenti in numerosi istituti italiani; un altro aspetto è rappresentato da una sorta di permesso interno, rilasciato dal direttore, che

[41] R. Radi, *Carcere e sessualità: "anche noi siamo uomini e donne"!*, in *Ristretti Orizzonti*, 3 dicembre 2020.

consente di fruire di incontri con i propri familiari in ambienti separati dai colloqui. L'espressione concepita nel progetto di nuovo regolamento, sottolineava Margara, cioè quella di "unità abitative", era ed è presente nelle normative di altri Paesi e, aggiungeva Margara, "nelle stesse indicazioni contenute nelle regole internazionali"[42]. Il regolamento lasciava, ad ogni modo, una certa discrezionalità al direttore dell'istituto il quale, secondo le specifiche indicazioni del gruppo di osservazione, poteva: concedere colloqui oltre quelli previsti dall'articolo 37; autorizzare la visita da parte delle persone ammesse ai colloqui, con il permesso di trascorrere parte della giornata insieme a loro in appositi locali o all'aperto e di consumare un pasto in compagnia, ferme restando le modalità previste dal secondo comma dell'articolo 18 della legge[43].

Quel parere del Consiglio di Stato non incise, e non avrebbe potuto, sul riconoscimento del diritto all'affettività, come parte di una politica per i diritti nel carcere e per il sistema penitenziario, che nella XIII legislatura ebbe una sostanziale, seppure non esaustiva, svolta riformatrice, con l'approvazione delle leggi sulle detenute madri e sul lavoro dei detenuti.

Il cambio di passo di quel progetto di nuovo regolamento e, sostanzialmente, anche del nuovo regolamento attualmente in vigore, era rappresentato dalla concezione del carcere non più in una dimensione estranea, esterna alla società e alle sue istituzioni.

Tuttavia, il parere negativo del Consiglio di Stato – fondato su un presunto eccesso di potere regolamentare che implicava, di conseguenza, un divieto implicito del diritto alla sessualità[44] – e il conseguente stralcio di tali disposizioni dal nuovo regolamento penitenziario D.P.R. 230/2000, ha impedito l'avvio sperimentale, che sarebbe stato di grande utilità, di esperienze analoghe a quelle strutturalmente concepite nei Paesi europei.

Timidi tentativi di reinserire il diritto all'affettività si sono, poi,

[42] A. Margara, Audizione alla Camera dei deputati, 11 marzo 1999.

[43] Cfr. art. 61 D.P.R. 230/2000 "Rapporti con la famiglia e progressione nel trattamento".

[44] A. Pugiotto, *La castrazione di un diritto. La negazione della sessualità in carcere come problema di legalità costituzionale*, in *Affettività e carcere: un binomio (im)possibile?*, in *Giurisprudenza penale web*, 2019, 2-bis, 20.

avuti con numerose proposte di legge, rimaste inattuate e neppure oggetto di discussione in Parlamento[45]. Tra queste, degno di nota è il progetto di riforma presentato nel 2006 dall'onorevole Piero Folena, con cui si proponeva un'importante revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario, tra cui l'art. 28 e 30-*ter*; anche tale disegno, calendarizzato, non venne mai discusso.

1.5. Il "lascito" degli Stati Generali dell'esecuzione penale

A partire dal 2013 svariate leggi di riforma sono intervenute su singoli istituti del diritto penale sostanziale, del diritto penitenziario e del diritto processuale penale (misure alternative alla detenzione, custodia cautelare e altro) e su settori della legislazione complementare (*in primis,* quello degli stupefacenti) in vista di obiettivi diversi ma, in primo luogo, perseguendo un doveroso ridimensionamento della popolazione penitenziaria.

Al pari di quelle leggi, anche la riforma penitenziaria, promossa con lo strumento della delega al Governo dalla cd. legge Orlando, la legge n. 103/2017, affonda le proprie radici nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: in particolare, nella sentenza Torreggiani che ha bruscamente richiamato il legislatore italiano, non solo a risolvere il problema del sovraffollamento carcerario, ma anche a rimodellare l'intero sistema sanzionatorio penale secondo le istanze del principio di umanità della pena.

In effetti, già prima che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa dichiarasse formalmente la 'promozione' dell'Italia e la chiusura del fascicolo aperto con la sentenza Torreggiani (era l'8 marzo 2016), gli Stati Generali dell'esecuzione penale avevano sostanzialmente avviato i lavori della riforma, coinvolgendo, sotto la guida autorevole di Glauco Giostra, gli esperti più qualificati, secondo una metodologia tanto encomiabile quanto innovativa.

Risale al biennio 2015-2016 l'intervento degli Stati Generali dell'esecuzione della pena e, per quanto in questa sede maggior-

[45] Per una visione dei testi presentati e non discussi cfr. A. Gadaleta, S. Lupo, S. Irianni, *Le dimensioni dell'affettività* in *Dispense ISSP*, 2013, n. 3, www.giustizia.it.

mente interessa, del Tavolo 6, "*Mondo degli affetti e territorializzazione della pena*"[46]. Il tavolo di esperti ha posto l'accento sulla rilevanza del diritto all'affettività, quale diritto umano fondamentale, e sulla necessità, quanto mai cogente, di pervenire ad una sua positivizzazione, mediante la modifica della disciplina dei permessi premio e delle visite, dei rapporti tra genitori detenuti e minori, nonché con l'introduzione, nell'ordinamento penitenziario, dell'art. 30 *quinquies*, dedicato ai cd. permessi di affettività[47].

In questa prospettiva, va segnalata, l'attenzione riservata alla territorialità della pena, il principio per cui il detenuto deve espiare la pena detentiva nel luogo più vicino al centro dei propri interessi personali e familiari così da attenuare, per quanto possibile, le conseguenze deteriori della restrizione carceraria sul piano dei rapporti familiari e affettivi; nonché l'implementazione dell'utilizzo dei collegamenti audio-video con tecnologia *Skype* che possa sovvenire – con un ausilio che offre indubbi vantaggi in termini di sicurezza e di economicità di utilizzo – alle difficoltà pratiche di assicurare un contatto visivo diretto e frequente tra il detenuto e i suoi interlocutori esterni, qualora siano difficoltosi i tradizionali colloqui in istituto.

L'esigenza di tutela delle relazioni familiari e affettive è particolarmente avvertita quando siano coinvolti minori (figli o parenti della persona detenuta) e soprattutto con riferimento alla situazione delle detenute madri, stante anche l'insufficienza delle "case famiglia protette" previste dalla L. n. 62/2011, che avrebbero consentito a tali soggetti di scontare la pena in tali confortevoli strutture (cfr. Cap. 2).

[46] *Stati generali dell'Esecuzione Penale, Tavolo 6 – Mondo degli affetti e della territorializzazione della pena*, http://www.giustizia.it/.

[47] Art. 30 *quinquies* O.P., come proposto dagli Stati Generali dell'esecuzione della pena: "Fuori dei casi previsti dagli articoli 30 e 30 *ter*, ai condannati il magistrato di sorveglianza può concedere un ulteriore permesso, della durata non superiore a dieci giorni per semestre di carcerazione, al fine di coltivare specificamente interessi affettivi e da trascorrere con il coniuge, il convivente, altro familiare o con diversa persona tra quelle indicate dall'articolo 18. Il permesso non è concesso quando vi è il pericolo che il condannato durante il periodo di permesso possa commettere nuovi reati ovvero che, allo scadere del periodo di permesso, non rientri in istituto. Il provvedimento è soggetto a reclamo al tribunale di sorveglianza secondo le procedure di cui all'articolo 30-*bis*".

Nella medesima ottica, la proposta di modifica della disciplina dei permessi (art. 30, ord. penit.), volta a estenderne la portata applicativa anche ad eventi non di "particolare gravità" – come impone l'attuale dizione normativa – bensì di particolare importanza per la vita (anche affettiva e relazionale) del ristretto e l'introduzione dei permessi di affettività, ovvero di un numero di giorni all'anno che il detenuto potrebbe gestire per coltivare esigenze personali nella forma dei permessi (e che, tuttavia, non varrebbero come pena scontata, con corrispondente allungamento del fine-pena).

Il miglioramento della qualità e quantità dei contatti con i familiari dovrebbe essere realizzato anche all'interno del carcere, mediante la modifica dell'attuale disciplina della corrispondenza telefonica e di quella dei colloqui, che dovrebbe schiudere alla possibilità – già prevista in quasi tutti gli ordinamenti europei – di "visite prolungate", fruibili presso apposite unità abitative all'interno della struttura.

Più in generale, l'idea fondamentale attorno alla quale ruota il complesso di proposte, si ispira all'impianto originario della legge sull'ordinamento penitenziario del 1975 che vede non già il condannato ad essere assoggettato all'esecuzione penale, sistema che attualmente privilegia la soluzione detentiva carceraria e considera le misure ad essa alternative quale soluzione meramente eventuale, ma le pene adattate alle esigenze del recupero sociale del condannato, in linea con l'idea del carcere quale misura di *extrema ratio* cui ricorrere quando ogni altra soluzione esecutiva si palesi inadeguata nel caso concreto.

Anche in tale ultima ipotesi, peraltro, l'esecuzione all'interno degli stabilimenti penitenziari deve – essa stessa – orientarsi alle medesime coordinate assiologiche che possono, in estrema sintesi, racchiudersi entro due principi o condizioni fondamentali: anche in carcere, il trattamento somministrato alle persone detenute non deve soltanto essere scevro da violazioni del canone di umanità (condizione negativa), ma essere strutturato quale momento di preparazione al rientro del condannato nella società libera (condizione positiva).

A conferma di questo aspetto, come si avrà modo di illustrare approfonditamente nella sezione dedicata ai risultati della ricerca,

dalle interviste condotte ai detenuti dei quattro istituti penitenziari coinvolti, emerge un generale senso di preoccupazione per il reinserimento nella propria famiglia, prima ancora che nella società, con un disorientamento e timore di non rivestire più alcun ruolo (e utilità) all'interno del proprio nucleo domestico.

I passaggi successivi sono stati segnati dall'approvazione della legge 103/2017, dai lavori delle commissioni ministeriali incaricate di predisporre gli schemi di decreto legislativo, dall'approvazione di questi ultimi da parte del Consiglio dei Ministri, avvenuta, quanto alla riforma penitenziaria (Atto del Governo n. 501), il 15 gennaio 2018; da ultimo (il 7 febbraio 2018), dai pareri favorevoli espressi dalle Commissioni Giustizia della Camera e del Senato.

1.6. *Il "ridimensionamento" degli affetti del diritto all'affettività in carcere nel d.lgs. n. 123/2018: la riforma mancata*

Lo Schema di decreto legislativo attuativo della legge delega 103/2017 introduceva tra i criteri ed i principi direttivi per la riforma, l'affermazione del diritto all'affettività (lettera n), evidenziando, altresì, l'importanza di garantire un supporto (assistenziale, ma anche economico) verso il nucleo familiare del recluso e sottolineando l'affermazione di principio di prossimità dell'istituto penitenziario alla famiglia (art 42 O.P.); oltreché la previsione, all'art. 45 O.P., di un'assistenza economico-sociale alle famiglie del condannato e l'espunsione, poi eliminata, delle preclusioni per le concessioni di permessi premio ed ordinari.

A dispetto della chiara indicazione fornita dall'originaria delega al Governo, così come suggerita dal lavoro conclusivo degli Stati Generali e dalla Commissione Giostra, gli esiti della riforma Orlando sono stati di gran lunga più modesti rispetto alle premesse.

Nel lungo percorso delineato dall'allora guardasigilli, molte delle proposte degli Stati generali sono state ridimensionate o addirittura messe da parte.

L'espresso riconoscimento del diritto all'affettività in carcere, nonché la disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio (lett. n), restano pressoché irrisolti. Estranei alla riforma, anche

stavolta, sono gli elementi di modifica degli artt. 13 e 15 della legge penitenziaria, in tema di programma di trattamento, che valorizzano il ruolo della pena e della famiglia nel percorso rieducativo del detenuto e nella umanizzazione della pena.

Di fronte ad un provvedimento in grado di dare impulso al sistema sanzionatorio penale nella direzione indicata dai principi costituzionali di umanità della pena e della rieducazione del condannato, i decreti attuativi, in particolare il d.lgs. 123/2018, hanno omesso molte delle indicazioni fornite dalla legge delega; ciò non solo in ambito di ostatività, misure alternative e permessi, ma anche con riferimento alla vita detentiva.

Residua, infatti, solo il combinato disposto di cui agli artt. 14 e 42 dell'ordinamento penitenziario, in tema di trasferimenti, e l'art. 18, comma 2, che rinvia ad un generico obbligo per l'amministrazione penitenziaria di favorire la riservatezza dei colloqui con i familiari.

In particolare, viene tristemente cancellata quella definita come "sorveglianza dinamica"[48], previsione che segnava una sorta di ammodernamento dell'art. 1 ord. penit. sotto la rubrica – immutata – "Trattamento e rieducazione" . Il d.lgs. si limita a stabilire che "i locali destinati ai colloqui con i familiari devono favorire una dimensione riservata del colloquio" (art. 25 lett. *g*).

All'esigenza di favorire i rapporti con la famiglia resta, invece, l'attribuzione al condannato del "diritto di essere assegnato a un istituto quanto più vicino possibile alla stabile dimora della famiglia" (lett. *e*). In armonia, quindi, con le Regole penitenziarie europee (v. art. 17), il co. 1 dell'art. 14 O.P. sancisce il diritto del detenuto (e dell'internato) ad essere assegnato a un istituto prossimo alla residenza della famiglia o al proprio centro di riferimento sociale, "al fine di garantire la possibilità di frequenti contatti dei ristretti con i familiari e, in ultima analisi, creare le condizioni per un effettivo esercizio dell'affettività"[49]. Tale territorialità viene

[48] E. Dolcini, *La riforma penitenziaria Orlando: cautamente, nella giusta direzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2/2018.

[49] Cfr. F. Fiorentin, *La riforma penitenziaria (dd.lgs. n. 121, 123, 124/2018)*, in *Il Penalista*, Milano, 2019, 71.

rafforzata dalla riforma dell'art. 42 dell'ordinamento penitenziario che ha stabilito un termine di 60 giorni per l'amministrazione penitenziaria, per evadere le richieste di trasferimento con atto motivato; in caso di rigetto, ma anche di silenzio, al detenuto sono concessi 60 giorni di tempo per presentare reclamo ex art. 35-*bis*. Anche tale diritto, tuttavia, viene molto ridimensionato dal d.lgs. 123, atteso l'inciso per cui il criterio generale di assegnazione può essere derogato alla luce di "specifici motivi contrari". L'indicazione discrezionale, – unitamente a questioni strettamente logistiche (si pensi al numero limitato di istituti dotati dei circuiti ad alta sicurezza, specie femminile, oppure a particolari categorie, come gli internati) e alla difficoltà di reperire un effettivo centro sociale di riferimento – rendono, in sostanza, non effettiva (o quanto meno effettiva solo in casi eccezionali) una norma che avrebbe dovuto avere un'importante portata generale.

Sono state omesse le indicazioni di principio circa le comunicazioni via internet, così come quelle relative all'accesso a siti internet (lett. *g*). Inalterate sono state le disposizioni espressamente pensate per favorire il contatto con i familiari come, ad esempio, l'art. 28 O.P.; minime, invece, le interpolazioni in materia di assistenza di cui all'art. 45 O.P.[50]

Quanto ai permessi ex art. 30 ord. penit. – di cui si ampliava l'ambito applicativo (art. 25 lett. *l*) anche per eventi familiari "di particolare rilevanza" (oltre che per "eventi familiari di particolare gravità"), purché il detenuto non sia sottoposto al regime di cui all'art. 41 *bis* ord. penit., – recependo così l'orientamento di una parte minoritaria della giurisprudenza di merito, se ne sono perse le tracce. Anche tale ultima e rilevante modifica – che avrebbe consentito al permesso di necessità di acquisire quel ruolo di tutela dell'umanizzazione della pena e del detenuto, sempre dichiarata ma solo di rado davvero garantita[51] – è rimasta nel cassetto assieme

[50] Il riformato art. 45 O.P. ha una rubrica nuova, aggiungendo a "Assistenza alle famiglie", anche "e di aiuti economico-sociali" e vede un comma aggiuntivo, per gli adempimenti anagrafici all'interno del carcere.

[51] L. Amerio, V. Manca, *L'incidenza della particolare gravità dell'evento giustificativo del permesso di necessità ex art. 30 OP sulla sfera affettiva del detenuto: gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità,* in *Giurisprudenza penale*, 5; cfr. altresì Cass.

all'impianto generale della riforma Orlando; una riforma "studiata bene"[52] che, tuttavia, si è "arresa" davanti al fuoco incrociato del dibattito accesosi in campagna elettorale, nella quale diverse forze politiche hanno imbracciato l'equazione "più carcere = più sicurezza", oltre che dei media e degli organi di stampa[53].

Il Governo[54], oltre a quanto già evidenziato, ha deciso di non esercitare la delega in relazione alla revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative sia con riferimento ai

Pen. Sez. I n. 15953 del 27.11.2015; Cass. Pen. Sez. I, n. 36329 del 27.11.2017; Cass. Pen., Sez. I n. 484242 e n. 55797 del 26.05.2017. A fronte dell'inerzia legislativa, l'opera ermeneutica della giurisprudenza parrebbe aver aperto un varco nell'applicazione dell'istituto all'umanizzazione della pena, dando al requisito della "particolare gravità" un'accezione anche di positività, purché inusuali, oltre ai soli drammi familiari.

[52] E. Dolcini, *La riforma penitenziaria Orlando: cautamente, nella giusta direzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2/2018, 22 febbraio 2018. Vedi anche G. Giostra, *Un grande futuro dietro le spalle. Qualche riflessione introduttiva*, in *La riforma penitenziaria: novità e omissioni del nuovo "garantismo" carcerario*, Torino, 2019, XI.

[53] Qualche esempio di quanto, viceversa, si leggeva su alcuni giornali, a proposito della riforma penitenziaria appena varata. "Orlando libera i ladri ma condanna i reati d'odio: la riforma del Guardasigilli azzera le pene inferiori a 4 anni: niente più carcere per truffatori e spacciatori" (*Il Giornale*). "Se la riforma passasse così tanti boss uscirebbero dal regime di 41 *bis*"; "Non sarebbe assurdo se una legge studiata per concedere ai reclusi (che lo meritano) una serie di benefici su sanità, lavoro e affettività finisse soltanto per allargare le maglie della giustizia indebolendo la sicurezza della collettività?" (*Il Fatto quotidiano*). E Antonio Padellaro, direttore del quotidiano ora citato, non mancava di gratificare, *en passant*, la legge Orlando della qualifica di "riforma studiata male".

[54] È opportuno accennare seppur brevemente all'*iter* dei d.lgs. per cogliere –come si vedrà – alcune anomalie nel percorso: il Governo Gentiloni ha presentato uno schema di d.lgs. (AG 501), che sottoposto all'esame delle Commissioni giustizia di Camera e Senato ha ricevuto dalla prima un parere favorevole con condizioni e osservazioni, e dalla seconda un parere non ostativo con condizioni e osservazioni. Il Governo Gentiloni, ritenendo di non accogliere tutte le condizioni imposte, ha approvato uno schema di d.lgs. trasmesso alle Camere in seconda lettura il 16 marzo 2018 (AG 17), ed ha altresì inviato, in attuazione della legge delega, tre schemi concernenti vita detentiva e lavoro (AG 16), l'esecuzione delle pene nei confronti di minori (AG 20), e infine quello concernente la giustizia riparativa (AG 29). Su questi schemi si sono espresse le Commissioni giustizia, formulando un parere contrario in ordine allo schema AG 17. Tuttavia il 2 agosto 2018, cioè nell'ultimo giorno utile (decorrendo la delega dal 3 agosto 2017 per un anno), è stato presentato dal Governo Conte un nuovo schema di d.lgs. in attuazione della legge delega per la riforma penitenziaria (AG 39): su questo e gli altri ora ricordati si sono pronunciate le Commissioni giustizia con parere favorevole, seppur con condizioni e osservazioni, mentre in relazione allo schema attinente alla giustizia riparativa il parere è stato contrario.

presupposti soggettivi sia con riferimento ai limiti di pena" (art. 1 co. 85 lett. *b*); la delega per la revisione del sistema delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari (art. 1 co. 85 lett. *e*); la delega concernente la tutela del rapporto tra detenute e figli mediante la revisione delle norme vigenti in materia di misure alternative alla detenzione, al fine di assicurare la tutela del rapporto tra detenute e figli minori (art. 1 co. 85 lett. *s*), e quella concernente la tutela della libertà di culto (lett. *v*).

Degna di nota, sotto il profilo che ci occupa, è la nuova formulazione dell'art. 1, come già prevista nella versione originaria, in cui sono trasfusi i principi costituzionali: è riaffermata la titolarità dei diritti fondamentali in capo ad ogni persona privata della libertà personale, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, nonché il principio rieducativo, attuato secondo un criterio di individualizzazione, in rapporto alle specifiche esigenze.

Modifiche significative, almeno in linea di principio, hanno investito l'art. 18 ord. penit. nella prospettiva di favorire i rapporti con i familiari: si specifica che "particolare cura è dedicata ai colloqui con i minori di anni quattordici" e che i locali destinati ai colloqui "devono favorire una dimensione riservata del colloquio ed essere collocati preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto". È evidente l'impatto che queste previsioni dovrebbero avere sull'organizzazione delle strutture, tali da favorire una maggiore intimità ma che, tuttavia, non ha trovato attuazione attraverso una modifica del regolamento penitenziario.

Differente prospettiva, invece, va segnalata per l'ordinamento penitenziario minorile, dove, così come accaduto in campo di tutela delle persone LGBT[55], le proposte di riforma sono state recepite e inserite nel d.lgs. n. 121/2018. L'art. 19, infatti, articola una vera e propria disciplina in materia di affettività, con la previsione di otto colloqui mensili con i congiunti e con le persone con cui

[55] Innovativa ed incisiva, la tutela delle discriminazioni relative alla cd. identità di genere in pregiudizio alle persone appartenenti al mondo LGBT (omosessuali, transessuali, transgender, ecc.), in linea, peraltro, con la circolare DAP n. 500422 del 2 maggio 2001: preminente, quindi, il riconoscimento universale ed assoluto dei diritti delle persone recluse, senza distinzione alcuna (così, v., tra le altre, Corte cost., nn. 98/1965; 204/1974; n. 526/1996; 212/1997; 26/1999)

sussiste un significativo legame affettivo; uno di questi, almeno, da svolgersi in un giorno festivo o prefestivo. Ogni colloquio ha una durata minima di sessanta e massima di novanta minuti. I colloqui telefonici hanno una durata di venti minuti (e, al contrario, di altre disposizioni del decreto, e degli adulti, il colloquio telefonico non è soggetto a limitazioni per il titolo di reato di cui all'art. 4-bis O.P.). Al co. 2 dell'art. 19 O.P., si inserisce la possibilità di favorire colloqui con volontari autorizzati ad operare negli istituti penali per minorenni e di fornire supporto psicologico, per i detenuti privi di riferimenti familiari. Al co. 3 della medesima disposizione, inoltre, si valorizza il diritto all'affettività, con la predisposizione di visite prolungate della durata non inferiore a quattro ore e non superiore a sei ore, con una o più persone (di quelle indicate al co. 1, e, quindi, non solo stretti congiunti). Gli incontri si svolgono in unità abitative appositamente attrezzate, all'interno dell'istituto di pena, per riprodurre, per quanto possibile, l'ambiente domestico, con un criterio di preferenza per i minori che non hanno titolo per accedere ai permessi premio e misure extramurarie. Si rilevano, invece, alcune criticità segnalate, nella parte in cui il decreto non fa riferimento alcuno a misure cautelative e di prevenzione in materia sanitaria o di regolamentazione della gestione delle unità abitative.[56]

Nonostante l'introduzione nell'ordinamento penitenziario di talune innovazioni, senza dubbio importanti e significative – come l'inserimento tra le cause di non discriminazione del sesso e dell'orientamento sessuale –, l'impressione è che il legislatore si sia limitato ad un *restyling*, talvolta di non particolare qualità, senza procedere ad un risanamento effettivo delle parti usurate della legge penitenziaria[57]; come il mancato esercizio della delega in ordine alla vita affettiva e sessuale, solo per fare un esempio relativo alla materia che ci occupa.

Basta pensare che non si è provveduto a modificare il regolamento di esecuzione (D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230), adeguan-

[56] F. Fiorentin, *La riforma penitenziaria (dd.lgs. n. 121, 123, 124/2018)*, cit.

[57] L. Cesaris, *Quel che resta della riforma penitenziaria*, in *Giurisprudenza penale*, 2018/12, 16.

dolo alle innovazioni operate, in relazione alle disposizioni che consentono il contatto con la famiglia: dagli artt. 37-39 all'art. 61, disposizione scarsamente valorizzata, che permette – laddove applicata – la realizzazione di un momento conviviale tra il detenuto e la propria famiglia, "con il permesso di trascorrere parte della giornata insieme" ai familiari "in appositi locali o all'aperto e di consumare un pasto in compagnia". A questo, invece, aveva provveduto la Commissione Giostra in un disegno unitario di riforma.

All'affermazione di principi portanti non ha fatto seguito un armamentario di disposizioni atte a realizzare concretamente tali principi; come la particolare cura che dovrebbe essere apprestata ai colloqui con i minori di anni 14 (art. 18, comma 3), in assenza della modifica dell'art. 37, comma 9, che prevede ancora il limite di età di anni 10, come condizione per esercitare colloqui anche fuori dai limiti stabiliti. Si è in questo modo inciso negativamente sul rispetto della dignità della persona, mortificata da simili privazioni.

Resta dunque non molto di quell'articolato processo di rinnovamento dell'esecuzione penitenziaria iniziato con gli Stati generali, che si è tradotto nelle proposte concrete formulate da ciascuno dei 18 tavoli tematici che hanno influenzato il contenuto della legge delega 103/2017; così come, più concretamente, nei progetti elaborati dalle Commissioni istituite dal ministro Orlando e, in specie, in quello della Commissione Giostra.

Pur riconoscendo la portata positiva di alcune disposizioni, occorre dar conto, da un lato, di tutte le modifiche "chiuse nel cassetto" sul potenziamento degli strumenti intra ed extramurari di collegamento con i familiari e con le persone sentite come tali dalle persone recluse; dall'altro, della profonda difficoltà di concretizzare tali misure e di muovere passi efficaci nella direzione di rendere effettivo il diritto all'affettività.

Oltre alle mancate riforme, infatti, l'attuale realtà carceraria italiana, che si districa tra sovraffollamento della popolazione detenuta e carenza di fondi strutturali, di fatto, finisce per rendere inattuabili anche le iniziative previste dalla stessa normativa penitenziaria.

Tuttavia, allo sfortunato epilogo di un percorso riformatore è seguita una sorta di "rinascita culturale" nelle pronuncie costi-

tuzionali, quasi che il testimone dell'ideale principio riformatore racchiuso nel lavoro degli Stati Generali sia passato al giudice delle leggi[58]. Si assiste ad un'imponente eleborazione della giurisprudenza costituzione che sembra echeggiare alcune delle proposte della Commissione Giostra, sulla scorta delle ordinanze di remissione di numerosi giudici che hanno invocato l'intervento della consulta sui profili del nostro sistema esecutivo maggiormente in contrasto con i dettami costituzionali.

1.6.1. La recente iniziativa legislativa della Regione Toscana

Oltre ai numerosi progetti di legge presentati da Camera e Senato nelle scorse legislature, alle riflessioni condotte dagli Stati Generali e alla proposta elaborata dalla Commissione Giostra, si segnala il disegno di legge a tutela delle relazioni affettive dei detenuti, presentato lo scorso luglio in Commissione Giustizia del Senato[59], su iniziativa del Consiglio Regionale della Toscana e che vede come relatrice la senatrice Monica Cirinnà.

È una proposta di riforma che prevede alcune modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario. Si compone di soli quattro articoli che potrebbero, però, mutare profondamente la qualità della vita di migliaia di detenuti. Ad essere contemplate non sono solo le "stanze dell'amore", ma viene stabilito un lasso temporale sufficiente ampio (1 volta al mese per un tempo che va da un minimo di 6 ad un massimo di 24 ore), in assenza di controllo visivo ed auditivo. Nella formulazione prospettata si lascia un ampio spazio alla definizione della natura di quelli che possono essere i "rapporti affettivi": con un familiare, un convivente o, anche, di amicizia. Così previsto, l'esercizio del diritto all'affettività e alla sessualità

[58] Per una disamina delle pronunce più rilevanti cfr. F. Fiorentin, *La Consulta nuovamente chiamata a pronunciarsi sulla detenzione domiciliare speciale per condannate madri*, in *Sistema penale*, 19.02.2021.

[59] Atto Senato n. 1876, XVIII Legislatura. Sulla proposta di legge cfr. S. Anastasia, F. Corleone, *Il carcere dei diritti scommette sulla sessualità,* in *Quaderni di Ricerca – Habitat e Affettività*, a cura del Garante delle Persone private della libertà personale Regione Campania, con la collaborazione *dell'Osservatorio Regionale sulla vita detentiva*, https://www.cr.campania.it/, 16 giugno 2021, 38 e ss.

potrà essere effettuato da tutte le persone autorizzate ai colloqui senza distinzione tra familiari, conviventi e cosiddette "terze persone": limitare la tutela ai rapporti affettivi familiari o coniugali, avverte la Consulta nella sentenza 301/2012, non solo non è l'unica soluzione ipotizzabile, ma non appare neppure coerente con larga parte dei parametri costituzionali.

Si apportano modifiche anche alla disciplina dei permessi familiari non più di necessità ma per eventi rilevanti. La durata e la frequenza delle telefonate viene ampliata: i colloqui telefonici diventano quotidiani e con un periodo temporale elevato a 20 minuti. È infine previsto, molto realisticamente, visti gli spazi ridotti che caratterizzano la maggioranza delle nostre carceri, l'adeguamento alle nuove norme per almeno un istituto a Regione.

Parte della proposta di legge elaborata al termine di questa ricerca, tiene conto anche da tale iniziativa legislativa, per collocarsi in un percorso di coerenza ed uniformità delle proposte in campo.

1.6.2. Le proposte di modifica elaborate dalla "Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario"

L'attuale Ministra della Giustizia, on. Marta Cartabia, ha istituito, con D.M. 13 settembre 2021, una commissione per l'innovazione del sistema penitenziario, presieduta dal prof. Marco Ruotolo e composta da giuristi, avvocati, operatori dell'amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna. L'obiettivo indicato non è l'elaborazione di una riforma organica del sistema quanto piuttosto l'individuazione di possibili interventi concreti per migliorare la qualità della vita delle persone recluse e di chi vi opera, nel rispetto di una visione costituzionale della pena, degli *standard* europei e nell'ottica di una "strategia complessiva che agisca sulle strutture materiali, sul personale e sulla sua formazione".

La Commissione ha concluso i suoi lavori nel dicembre 2021, in appena tre mesi, con il deposito di una Relazione finale[60] che

[60] Commissione per l'innovazione del Sistema Penitenziario, *Relazione finale*, in www.sistemapenale.it, 17 dicembre 2021.

contiene una serie di proposte di intervento puntuali ma di ampio respiro, in grado di coniugare, a parere di chi scrive, funzionalità e visione.

Le proposte della Commissione si sono concretizzate, oltre che in ipotesi di modifiche in forma di articolato, anche in otto linee guida per la rimodulazione dei programmi di formazione del personale e 35 azioni amministrative da applicare perché producano, come richiesto, consistenti miglioramenti della vita penitenziaria durante l'esecuzione penale.

Partendo dal presupposto della necessità di una rimeditazione spazio-temporale degli Istituti penitenziari – che sappia garantire una qualità di vita "decente" e un processo virtuoso di autodeterminazione – con un sostanziale "avanzamento" del detenuto ben oltre le camere di pernottamento, i suggerimenti sulle "azioni possibili" che giungono dalla Commissione spaziano in settori molto ampi ed eterogenei fra di loro. Vengono individuate sei aree tematiche: dalla conciliazione tra sicurezza e trattamento, "per utilizzare un gergo penitenziario" all'impiego delle nuove tecnologie; dal tema della salute penitenziaria, con un *focus* particolare sul disagio mentale, alla formazione degli operatori penitenziari e di quelli della giustizia minorile e di comunità; fino alla programmazione sociale regionale integrata che includa anche il lavoro, passando per una maggiore tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute, attraverso una maggiore tracciabilità delle richieste provenienti dai detenuti e forme di reclamo giurisdizionale in caso di mancate, o tardive, risposte.

Gli interventi si sono concentrati, soprattutto, su una rivisitazione del Regolamento penitenziario, più che della normativa primaria, oltre all'elaborazione di suggerimenti per circolari e direttive ritenute essenziali per il miglioramento della qualità della vita nell'esecuzione penale, in grado di favorire una pena volta alla re-inclusione e alla responsabilizzazione, più che limitarsi ad essere rimedio del passato.

Entrando nello specifico del tema qui oggetto di interesse, un importante rilievo viene dato al contatto con il mondo esterno, ivi inclusa famiglia e affetti. Se tra i "presupposti culturali" della Commissione vi è quello della pena come strumento volto a re-

staurare e ricostruire quel legame sociale che si è interrotto con la commissione del reato, una valida conservazione, finanche il recupero, della rete affettiva dei rapporti familiari e amicali, non può che rappresentare un caposaldo nel percorso di riparazione e reinserimento sociale.

Le proposte di modifica apportate, da un lato, si ispirano a quel processo di normalizzazione richiesto dalle Regole penitenziarie Europee (regole 5 e 24.4), che esortano gli Stati a concepire modalità delle visite in grado di favorire il mantenimento e lo sviluppo di relazioni familiari il più possibile "normali". Dall'altro, si innestano nel solco delle innovazioni tecnologiche, oggetto del *focus* 2, anche esse oggetto delle *European prison rules* che stabiliscono come le autorità penitenziarie devono tener conto del fatto che la moderna tecnologia offre nuovi modi di comunicare elettronicamente.

In particolare, proprio sfruttando le opportunità tecnologiche a disposizione, si istituzionalizza definitivamente il servizio di corrispondenza via email, che fa il suo ingresso ufficiale all'art. 38 del D.P.R. 230/2000. Vengono, inoltre, previste applicazioni digitali per accedere agevolmente alla prenotazione del colloquio da parte dei familiari, così da evitare le lunghe file di attesa a cui si era abituati ad assistere davanti agli ingressi degli istituti di pena.

Il meccanismo della prenotazione dei colloqui rappresenta uno dei "lasciti" positivi delle misure emergenziali da Covid-19 (cfr. *Cap. III*), al pari dell'introduzione dei colloqui a distanza. Anche questi trovano una loro disciplina organica come modalità ordinaria di contatto, con gestione e controllo ad opera della Polizia Penitenziaria. Tuttavia, le videochiamate non vanno a sostituire i colloqui, come avvenuto durante il periodo pandemico: nell'ottica della resposabilizzazione del recluso, si è preferito lasciare, in capo alla persona detenuta, la scelta se imputare il colloquio a distanza a quelli visivi o alla telefonata, con equiparazione di durata e implicazioni (artt. 37 e 39).

Nel campo dei colloqui telefonici si assiste ad una sorta di"liberalizzazione"delle telefonate (come si evince dal combinato disposto dell'art. 39 del regolamento e dell'"azione 5"), favorendo un accesso diretto del detenuto, mediante scheda telefonica, e

ammettendo anche l'uso di apparecchi mobili configurati *ad hoc*, in maniera idonea e funzionale alle dovute precauzioni operative, ossia senza scheda e con la possibilità di chiamare solo i numeri autorizzati per evitare qualsiasi forma di utilizzo indebito (art. 40). La disponibilità dei cellulari non è generalizzata, ma con possibilità di impiego nei tempi e nei modi stabiliti dall'amministrazione, che ne consente l'acquisto al sopravvitto, con costi minimi a carico dei detenuti. Tale possibilità viene esclusa ove vi siano particolari esigenze cautelari, legate a ragioni processuali o alla pericolosità dei soggetti. Il diritto al contatto telefonico viene ampliato nella durata (15 minuti anziché 10) e nel numero ("almeno" 1 a settimana), senza distinzioni tra detenuti comuni e chi, invece, si trova a scontare un reato presente nell'elenco di cui all'art. 4bis dell'ordinamento penitenziario. Viene, infine, stabilito che il costo della telefonata possa essere imputato anche al destinatario della stessa.

Con riguardo alla disciplina dei colloqui visivi, l'art.37 sceglie una formulazione tesa ad allargare la platea dei soggetti autorizzati, superando la prassi diffusa di non consentire l'accesso a soggetti terzi, non familiari o conviventi, legati da un rapporto affettivo o amicale, quando il detenuto abbia contatti con famiglia e conviventi. Si stabilisce, infatti, espressamente che "… sono autorizzati quando ricorrono ragionevoli motivi, anche in favore dei detenuti e degli internati che fruiscano di colloqui con i familiari".

Anche per i colloqui, come per le telefonate, vengono abbattute le limitazioni e le restrizioni in capo ai detenuti condannati per i cd. "reati ostativi", con una piena equiparazione della popolazione carceraria in termini di numero dei colloqui, che viene fissato ad "almeno" 6 al mese. La scelta di indicare il numero minimo di ricevere visite anziché il limite massimo, come stabilito nell'attuale regolamento, è un principio già applicato in altri ordinamenti europee (Regno Unito, Francia, Belgio) e consente una certa elasticità rispetto alle singole specificità.

Si interviene anche sulla durata, ampliando i casi di prolungamento per la presenza di circostanze "particolari", anziché eccezionali.

Il concetto di minore, al fine dell'ottenimento di una disciplina di maggior favore e cura dei contatti, è innalzato agli anni 14, con

un sostanziale allineamento a quanto previsto dall'ordinamento penitenziario (art. 18), successivamente alle modifiche apportate dalla cd. Riforma Orlando.

Di sicura rilevanza nel rafforzamento del principio di responsabilità genitoriale, è la disposizione volta a rendere effettivo il principio di territorialità. La prossimità al proprio nucleo familiare rende, infatti, possibile la concessione di permessi utili al mantenimento dei rapporti familiari, nell'ambito della progressione del trattamento, e a facilitare il trasferimento rapido dei detenuti, laddove debba essere data attuazione ai provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria in materia di responsabilità genitoriale e sia necessario favorire incontri tra i minori e i genitori detenuti, assistiti dalla presenza dei servizi sociali territorialmente competenti. È, inoltre, stato introdotto un meccanismo di velocizzazione delle procedure per l'ingresso dei servizi sociali minorili che devono accompagnare i minori negli incontri protetti con i genitori detenuti.

Nelle proposte elaborate non viene, invece, contemplato l'istituto degli "incontri intimi", rivolto a consentire il possibile esercizio della sessualità. Nella Relazione finale si legge, tuttavia, che "(...) si tratta di opzione pienamente compatibile con gli indirizzi emersi nei lavori della Commissione, pur riferiti al miglioramento della quotidianità penitenziaria, che, in ipotesi, potrebbe essere seguita riprendendo quanto già elaborato dalla Commissione Giostra".

Tale scelta è legata, presumibilmente, ad un approccio di coerenza verso la *mission* dell'incarico ricevuto, che non è stata quella di introdurre nuovi istituti incidendo sulla normativa primaria ma di migliorare l'esistente, con suggerimenti concreti, utili a risolvere, o almeno ad attenuare, le criticità presenti nonché ad adeguare i contenuti del regolamento "ai cambiamenti tecnologici, sociali e culturali, nonché alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale e delle Corti europee".

Altra "opzione pienamente compatibile con gli indirizzi emersi nei lavori della Commissione", ma sulla quale si ritiene di non incidere direttamente, è quella in tema di minori. Per evitare che gli stessi vivano l'esperienza del carcere, si indica con favore la proposta di legge C. 2998 (Siani ed altri), recante "Modifiche al

codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 21 aprile 2011, n. 62, in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori". Si tratterebbe di incidere sulla disciplina delle misure cautelari (artt. 275 e 285-bis c.p.p.) e delle modalità esecutive delle stesse (art. 293 c.p.p.), ipotizzando, come *extrema ratio*, l'applicazione della custodia cautelare negli istituti a custodia attenuata per le detenute madri (ICAM), nonché di incidere sull'istituto del rinvio dell'esecuzione della pena (artt. 146 e 147 c.p.) e sulla disciplina delle case famiglia protette (Cfr. *Cap. 2*, *par. 2.3.2* legge n. 62 del 2011), considerata adeguata a superare i profili problematici emersi nell'applicazione della legge 21 aprile 2011, n. 62, e ad avvicinarsi al traguardo che la Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti, rinnovata il 16 dicembre 2021, si propone: "mai più bambini in carcere".

Gli interventi proposti non si limitano alla riforma delle principali forme di contatto interne agli istituti penitenziari, ma sono rivolti al potenziamento degli strumenti per coltivare gli affetti anche al di fuori dagli istituti di pena. La riforma della disciplina dei permessi, di cui agli articoli 30 e 30-*ter* del regolamento 230/2000, persegue tale finalità. Per i permessi di necessità, in particolare, viene stabilito che possano essere concessi non solo nei casi di "particolare gravita", ma anche in quelli di "particolare rilevanza", ad eccezione, in quest'ultimo caso, dei detenuti sottoposti a regime di cui all'art. 41-bis (art. 30, comma 2 o.p.). Le modifiche riguardanti i permessi premio, invece, hanno come obiettivo la riduzione dei vincoli attualmente presenti per la loro concessione, sia in termini di durata massima di ogni singolo beneficio (15 giorni) che di durata complessiva per ogni anno di espiazione, che da 45 giorni viene elevata a 60. Tale modifica è frutto dell'esperienza positiva maturata durante la pandemia, con concessione di permessi della durata anche di alcuni mesi. Sempre nell'ottica di una responsabilizzazione della persona detenuta viene, inoltre, esclusa espressamente la concessione del permesso premio con scorta, per garantire adeguati spazi di autonomia allo stesso, in considerazione anche del giudizio positivo fornito a monte della sua concessione dal Magistrato di Sorveglianza. Sono, infine, rafforzati gli *standard* di tutela del diritto al contraddittorio e di difesa *tout court*,

consentendo la visione e l'estrazione copia della documentazione acquisita dal giudice di sorveglianza, per consentire al difensore la presentazione di memorie e documenti sino alla decisione, *causae cognitio*. Viene innalzato il termine per presentare reclamo, contro il diniego del permesso, fissato a 15 giorni dalla comunicazione del provvedimento.

Tali suggerimenti sembrano porsi in linea con le recenti modifiche apportate alle *European Prison Rules* nel 2020 che hanno sancito, fra l'altro, il principio secondo il quale le richieste pervenute dai detenuti devono poter essere tracciabili e sottoposte a tempi certi di riscontro[61].

Infine, è certamente possibile includere, nell'elenco delle proposte volte al miglioramento del binomio affettività – carcere, anche l'accurata riflessione rivolta alle professionalità di cui al primo *focus*. L'attenzione rivolta a formazione e competenze non solo degli operatori penitenziari – ma di tutti coloro che hanno il compito di aiutare la persona ristretta a superare le difficoltà di adattamento sollecitando ogni possibile collegamento con l'esterno (come, ad esempio, i funzionari del servizio sociale) – non può che rappresentare un ulteriore leva nel favorire e sviluppare i rapporti con la famiglia e gli affetti.

Le "premesse culturali" da cui muove il lavoro della Commissione e le "azioni possibili" individuate nella sua relazione finale rappresentano, certamente, un tassello importante in quel percorso di "responsabilizzazione" della persona reclusa e di "normalizzazione" della vita detentiva che deve caratterizzare anche i rapporti affettivi, così come indicato, a più riprese, dalle norme internazionali e dalla giurisprudenza interna e delle Corti europee; con un corretto bilanciamento tra la tutela dei diritti dei singoli e la proporzionalità dell'azione amministrativa nel garantire la sicurezza.

[61] La parte IV delle EPR si chiude con alcune nuove disposizioni in merito ad eventuali reclami avanzati dai detenuti. Gli elementi di novità riguardano, essenzialmente, la necessità che tali istanze vengano trattate celermente e mediante una procedura che coinvolga il contraddittorio tra gli interessati. Nuova è anche la disposizione circa la tenuta di un registro, contenente le diverse istanze avanzate da ogni detenuto, nel rispetto del principio di riservatezza (regola 70.13).

È utile sottolineare come tali azioni si vanno a posizionare pienamente in quelle *positives obbligations*, elaborate dalla più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che impongono agli Stati Membri di assistere i detenuti nella creazione e nel mantenimento dei legami extra-murari, offrendo loro, in questo modo, i mezzi per il loro reinserimento sociale, come prospettiva di inveramento della dignità delle pene.

Capitolo 2

FABBISOGNO E CONTESTO: L'AFFETTIVITÀ NELLE CARCERI ITALIANE

SOMMARIO: 2.1. Istituti in vigore, profili di inadeguatezza e necessità di un intervento legislativo – 2.2. Gli ostacoli alla genitorialità per i detenuti con reati ostativi – 2.2.1. Una premessa sistematica per i detenuti ristretti in regime di 41-*bis* – 2.2.2. I reati "ostativi" all'affettività – 2.2.3. Come la tutela della maternità ha superato il regime preclusivo: il prezioso lavoro della Consulta – 2.3. La responsabilità genitoriale e la presunzione di inadeguatezza del genitore ristretto – 2.3.1. La tutela della maternità in carcere: essere madri detenute 2.3.2. Il cd. disegno di legge Siani per una giustizia penale *child sensitive* – 2.4. Uno sguardo al panorama internazionale tra diritto all'affettività e alla sessualità dei detenuti.

2.1. *Istituti in vigore, profili di inadeguatezza e necessità di un intervento legislativo*

Come anticipato, al di là delle affermazioni di principio, nell'attuale legge di ordinamento penitenziario del post riforma Orlando, i programmi trattamentali prevedono solo in parte la coltivazione delle relazioni affettive.

Estranei alla riforma, anche stavolta, restano gli elementi di modifica degli artt. 13 e 15 della legge penitenziaria, in tema di programma di trattamento, che valorizzino il ruolo della pena e della famiglia nel percorso rieducativo del detenuto e nella umanizzazione della pena.

Inoltre l'attuale realtà carceraria italiana – che si districa tra sovraffollamento della popolazione detenuta e carenza di fondi strutturali – di fatto finisce per rendere inattuabili le iniziative previste dalla stessa normativa penitenziaria.

Ad oggi, lo strumento attraverso il quale meglio si realizza la soddisfazione dei bisogni affettivi e sessuali del detenuto, è senz'altro quello del permesso premio, di cui all'art. 30-*ter* dell'ordina-

mento penitenziario, che la legge prevede anche al fine di "coltivare interessi affettivi".

Tale beneficio, tuttavia, non costituisce una soluzione al problema, non essendo fruibile dalla generalità dei detenuti. Il beneficio resta, di fatto, precluso a larga parte della popolazione carceraria, come ci riportano i dati da cui emerge che solo il 10% degli intervistati ha potuto beneficiare dei permessi premio (cfr. *Appendice*).

Ciò dipende, per larga parte, dal regime ostativo delineato dall'art. 4-*bis*, norma sulla quale, com'è noto, il legislatore ha costruito uno statuto differenziale e sfavorevole per i condannati cui attribuisce marcata pericolosità, essenzialmente sulla scorta di presunzioni correlate alla qualità del reato commesso. (cfr. par. 2.2.2).

Nei confronti dei detenuti esclusi dall'ammissione ai permessi premio, occorre approfondire gli strumenti a disposizione che garantiscono quelli che, anche nei questionari della ricerca, sono stati definiti come "i contatti" con il mondo esterno.

Occorre innanzitutto specificare chi sono gli interlocutori dei ristretti. Secondo l'articolo 18 dell'ordinamento, infatti, oltre che con i familiari[1] e con il Garante dei diritti dei detenuti, la generalità dei detenuti è ammessa ad avere colloqui e corrispondenza anche con "altre persone"[2].

L'art. 37 del Regolamento specifica la necessità di autorizzare "persone diverse dai congiunti e dai conviventi"[3] quando "ricorrono ragionevoli motivi".

[1] L'amministrazione penitenziaria, con la Circolare n. 3478 del 1998, ha ristretto il significato attribuitovi dal codice civile ed ha stabilito che i termini "familiari" e "congiunti", usati dalla normativa penitenziaria relativamente ai detenuti "ordinari", si riferiscono ai parenti e agli affini entro il quarto grado, per non ampliare eccessivamente i soggetti legittimati ad avere contatti con il detenuto.

[2] La disciplina specifica delle modalità di accesso all'istituto penitenziario e del colloquio sono però stabilite dal Reg. Esec., che, al primo comma dell'art. 37, esige per l'effettuarsi del colloquio con le altre persone l'esistenza di non meglio identificati "ragionevoli motivi"; Art. 37, D.P.R 30 giugno 2000, n. 230, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*.

[3] Circolare DAP n. 3478 dell'8 luglio 1998 dove si stabilisce che, nella discrezionalità delle direzioni nell'individuazione dei ragionevoli motivi, occorre far riferimento

Si tratta di un elemento che – come si vedrà nella sezione dedicata all'analisi dei dati della ricerca – rappresenta una ulteriore criticità, in quanto vige un'eccessiva discrezionalità delle direzione delle strutture penitenziarie.

Il secondo punto concerne le modalità di interazione. I contatti possono avvenire in genere in tre modi: colloquio personale con contatto visivo, colloquio telefonico e contatto tramite corrispondenza.

Riguardo i colloqui *de visu*, l'art. 18, comma 2, dell'ordinamento penitenziario, prevede che questi si svolgano in appositi locali, sotto il controllo a vista e non uditivo del personale addetto alla custodia; delegando, di fatto, al regolamento esecutivo (entrato in vigore solo nel 2000), l'onere di dettare le concrete modalità di confronto con i detenuti. Questa regola viene integrata dalle disposizioni contenute nell'articolo 37 del Regolamento Esecutivo, che specifica come gli incontri devono avvenire in locali senza mezzi divisori o all'aperto, con la possibilità di interporre, fra visitatori e visitati, mezzi divisori, solo se ricorrono particolari ragioni sanitarie o di sicurezza.

Peculiare cura viene poi, almeno teoricamente, riposta nell'evitare che i familiari, e specialmente i bambini, subiscano danni durante lo svolgimento dei colloqui con i propri cari.

Il Regolamento esecutivo, all'art. 37, comma II, consente, difatti, alle Direzioni degli istituti penitenziari di attrezzare aree esterne ("spazi all'aperto"), per lo svolgimento dei colloqui, in modo di alleviare quei traumi derivanti dal contatto con la struttura penitenziaria.

Altra norma regolamentare, che presta particolare attenzione alla tutela delle relazioni familiari, è il già menzionato art. 61, comma II, da cui discende che il Direttore dell'istituto, per supportare il detenuto a superare la crisi conseguente all'allontanamento dal nucleo familiare, rendere possibile il mantenimento di un valido rapporto con i figli, specie in età minore, e per preparare la famiglia al rientro nel contesto sociale, possa sia concedere dei colloqui

a "ragioni affettive, di studio e di lavoro", nell'ottica di un equilibrio con le ragioni di sicurezza.

"straordinari", sia accordare la visita da parte delle persone ammesse ai colloqui, con il permesso di trascorrere parte della giornata insieme a loro in appositi locali o all'aperto e di consumare un pasto in compagnia[4].

Per quanto concerne i colloqui telefonici, questi sono contemplati dall'ordinamento penitenziario al comma cinque dell'art. 18 dove si stabilisce che "può essere autorizzata nei rapporti con la famiglia, e in casi particolari con terzi, corrispondenza telefonica", rimandando al regolamento d'esecuzione la definizione delle relative modalità[5].

L'utilizzabilità del telefono da parte dei detenuti e degli internati ha costituito un'assoluta novità della legge penitenziaria del 1975. Oggi la comunicazione telefonica rappresenta uno strumento di fondamentale importanza per il mantenimento dei rapporti con la famiglia e si carica ancor più di significato considerando la realtà carceraria italiana, composta per gran parte da stranieri.

Il nuovo regolamento d'esecuzione ha, dunque, recepito questo cambiamento, prevedendo l'uso del telefono come strumento ordinario, eliminando la subordinazione dello stesso alla mancata fruizione dei colloqui visivi e aumentando la durata consentita delle comunicazioni, da sei a dieci minuti.

Il terzo punto, infine, riguarda la questione della frequenza dei colloqui visivi e dei contatti telefonici.

L'ordinamento, come si anticipava, pur dedicando "particolare cura a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie", prevede una frequenza insufficiente per il raggiungimento di tale scopo.

Per quanto attiene ai contatti telefonici, il comma 2 dell'art. 39 del Reg. esec. prescrive che "i condannati e gli internati possono essere autorizzati dal direttore dell'istituto alla corrispondenza telefonica con i congiunti e conviventi, ovvero, allorché ricorrano ragionevoli e verificati motivi, con persone diverse dai congiunti

[4] Art. 61, D.P.R 30 giugno 2000, n. 230, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.*

[5] Art. 18, L. 26 Luglio 1975, n. 354, Ordinamento penitenziario.

e conviventi, una volta alla settima"[6]; sempre il medesimo regolamento prevede, all'articolo 37, che i colloqui personali possano essere sei al mese (quattro, per i detenuti o internati per i reati previsti dal primo periodo del comma I dell'art. 4-*bis* OP), della durata di un'ora ciascuno; fermo restando, però, la possibilità di concedere colloqui anche fuori dai limiti precedenti quando il detenuto è gravemente infermo, quando il colloquio si svolge con prole di età inferiore ai 10 anni e quando ricorrono particolari circostanze.

L'ordinamento penitenziario ha, inoltre, operato un distinguo ed effettuato una scelta tra la natura e la gravità del reato per cui si è detenuti, non solo con riferimento ai benefici penitenziari (come visto per i permessi premio) ma anche per i contatti con i familiari e le agevolazioni delle relazioni genitoriali in carcere. Coloro che sono condannati per quei reati di maggiore allarme sociale di cui all'art 4-*bis* ord.pen. dispongono di meno colloqui (quattro anziché sei), di un numero inferiore di telefonate (due anziché quattro) e della possibilità di tenere colloqui telefonici straordinari con figli minori, previa autorizzazione per ragioni di particolare rilevanza e urgenza[7].

Di tutti i modi con cui il detenuto può comunicare con il mondo esterno e, in primo luogo, con la propria famiglia è innegabile che il più coinvolgente, da un punto di vista emotivo, sia il *vis-à-vis*.

Come si avrà modo di approfondire nell'analisi di cui in *Appendice*, a conferma che il principale strumento per coltivare i rapporti affettivi restano i colloqui, la maggioranza assoluta degli intervistati riferisce di una drastica riduzione dei contatti durante la pandemia, con un peggioramento dei rapporti familiari, nonostante l'aumento del numero di telefonate e l'introduzione dello strumento delle videochiamate. Colloqui che tuttavia – non solo dall'esame delle norme che li regolano ma, come è ben noto a chiunque abbia un minimo di dimestichezza con l'ambiente carcerario, – risultano del tutto inadeguati a dare un'effettiva soddisfazione ad un tale diritto del detenuto, nonostante le premesse di principio.

[6] Art. 39 D.P.R 30 giugno 2000 n. 230, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*.

[7] Cass. Pen., Sez. VI, n. 32569 del 4.06.2010.

Anche per questo istituto, così come accaduto precedentemente per i permessi premio, era stata sollevata questione di legittimità costituzionale, nuovamente rigettata con la sentenza 301/2012[8].

Con quest'ultima sentenza, tuttavia la Corte Costituzionale, pur dichiarando inammissibile la *questio*, ha compiuto uno dei passaggi maggiormente "degni di nota"[9] nel dibattito vigente, soprattutto in tema di sessualità; diritto non vietato espressamente.

L'attuale normativa, come visto, non contiene alcun articolo che vieti esplicitamente la sessualità, intesa come parte significativa dell'espressione della propria affettività, come pure nessun articolo la autorizza se non, indirettamente, nella formula dei permessi premio all'esterno[10]. Un silenzio che, tuttavia, secondo autorevole dottrina, si tramuta "per ciò che realmente è: "[…] l'apparente anomia in tema di diritto alla sessualità intramuraria cela, in realtà, un operante dispositivo proibizionista"[11].

[8] Corte costituzionale, sentenza n. 301 del 19 dicembre 2012, che ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 18, comma 2, l. 26 luglio 1975, n. 354, laddove stabilisce che i colloqui delle persone ristrette in carcere "si svolgono in appositi locali, sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia". Nel caso di specie, il Magistrato di Sorveglianza di Firenze, con ordinanza del 27 aprile 2012, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 O.P., ritenendolo in contrasto con gli artt. 2, 3, 27 co. 3, 29, 31 e 32 Cost., in considerazione del fatto che la previsione del controllo "a vista" sui colloqui con i famigliari non consentiva la piena esplicazione dell'affettività, in ogni sua manifestazione, anche quella più intima. La Corte Costituzionale, nel dichiarare inammissibile la questione propostale, ha evidenziato, per un verso, come l'art. 18 O.P. non abbia, quale finalità, quella di negare i rapporti affettivi o sessuali, trattandosi di disposizione posta a tutela della sicurezza penitenziaria; per altro verso che, anche eliminando il controllo "a vista" nel corso dei colloqui visivi, tale soluzione non sarebbe comunque idonea a garantire il libero esercizio dell'affettività e della sessualità, in considerazione del contesto entro cui i colloqui avrebbero comunque luogo (sul punto, è sufficiente por mente al problema delle sale sovraffollate). Per un approfondimento, cfr. C. Olivo, *Affetti e carcere: prospettive intramurarie di riforma nel bilanciamento tra esigenze di tutela contrapposte*, in L. Amerio, V. Manca (a cura di), *Affettività e carcere: un binomio (im)possibile?*, in *Giurisprudenza penale*, 2-*bis*, 2019, 140-143.

[9] L. Amerio, V. Manca, *Forma attiva e passiva del verbo amare: riflessioni a margine delle prime applicazioni del D.lgs. n. 123/2018 in materia di affettività e sessualità***,** in *Giurisprudenza Penale*, 2019, 9, 12.

[10] A. Tonegato, *Amore e carcere,* relazione al Convegno dal titolo *Carcere: salviamo gli affetti*, Casa di Reclusione "Due Palazzi" di Padova,10 maggio 2002.

[11] A. Pugiotto, *Della castrazione di un diritto. La proibizione della sessualità*

La Corte in tal senso ha espressamente riconosciuto l'esistenza di un diritto alla sessualità, anche intramuraria, richiamando le garanzie in tal senso già espresse dal diritto internazionale e, segnatamente, dalla CEDU. Nel riconoscere (*rectius*: ammettere) tale diritto, la Corte Costituzionale ha, altresì, evidenziato come la possibilità per i detenuti di vivere l'intimità con i propri cari fosse (e, del resto, tuttora è) "una esigenza reale e fortemente avvertita", che "merita ogni attenzione da parte del legislatore"[12].

Dunque: un diritto esistente e compatibile con la realtà carceraria ma che, come spesso accade, necessita di un mirato intervento legislativo per essere cristallizzato.

Dall'analisi degli istituti attualmente vigenti emergono diversi profili di inadeguatezza e ostacolo ad un effettivo diritto all'affettività, che non resti solo sul piano formale.

Un primo profilo di inadeguatezza dell'istituto dei colloqui all'esercizio del diritto è relativo alla loro durata. Il tempo riservato ai colloqui è, infatti, estremamente ridotto (di regola un'ora, eccezionalmente due) e tale da non consentire uno scambio adeguato tra il detenuto ed il familiare (si pensi al caso del genitore-detenu-

in carcere come un problema di legalità costituzionale in *Giurisprudenza Penale*, 2019 2-bis.

[12] Cfr. Corte cost., sentenza n. 301, cit., 9: "L'ordinanza di rimessione evoca, in effetti, una esigenza reale e fortemente avvertita, quale quella di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale: esigenza che trova attualmente, nel nostro ordinamento, una risposta solo parziale nel già ricordato istituto dei permessi premio, previsto dall'art. 30-*ter* della legge n. 354 del 1975, la cui fruizione – stanti i relativi presupposti, soggettivi ed oggettivi – resta in fatto preclusa a larga parte della popolazione carceraria. Si tratta di un problema che merita ogni attenzione da parte del legislatore, anche alla luce delle indicazioni provenienti dagli atti sovranazionali richiamati dal rimettente (peraltro non immediatamente vincolanti, come egli stesso ammette) e dell'esperienza comparatistica, che vede un numero sempre crescente di Stati riconoscere, in varie forme e con diversi limiti, il diritto dei detenuti ad una vita affettiva e sessuale intramuraria: movimento di riforma nei cui confronti la Corte europea dei diritti dell'uomo ha reiteratamente espresso il proprio apprezzamento, pur escludendo che la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – e in particolare, gli artt. 8, paragrafo 1, e 12 – prescrivano inderogabilmente agli Stati parte di permettere i rapporti sessuali all'interno del carcere, anche tra coppie coniugate (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze 4 dicembre 2007, *Dickson contro Regno Unito*, e 29 luglio 2003, *Aliev contro Ucraina*)".

to che ha bisogno di un tempo ben più prolungato per ritrovare empatia con il figlio e per recuperare un livello di comunicazione profondo).

Un secondo profilo di inadeguatezza ha a che fare con il luogo. I colloqui dei detenuti spesso si svolgono in sale affollate, molto rumorose, ove non è garantito un minimo di intimità e ove è impedito qualsiasi gesto affettuoso (anche il bacio o la carezza); ciò nonostante le disposizioni di principio summenzionate presenti nella normativa.

Un terzo profilo riguarda l'obbligatorietà del controllo visivo del personale di custodia, espressamente previsto nell'art. 18 co. 2 o.p., che preclude la possibilità – oltre che di relazioni sessuali tra i *partner*, costringendo il detenuto ad una innaturale e deleteria astinenza sessuale – di gesti affettuosi in generale.

È opportuno sottolineare come il controllo visivo non è un *vulnus* attinente alla sola sfera sessuale. Il diritto alla conservazione delle relazioni affettive presuppone il riconoscimento della libertà di comunicare segretamente; solamente modalità di contatto che assicurino la riservatezza della comunicazione, possono consentire di sviluppare e mantenere legami affettivi "il più normali" possibili, come indicato anche dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo (cfr. *Infra*).

Nel contesto sopra descritto i colloqui, come si vedrà nella sezione dedicata alla ricerca-intervento, diventano fonte di frustrazione e di ansia sia per i detenuti sia per i familiari e possono determinare il peggioramento, quando non la stessa rottura, dei rapporti esistenti (non sono infrequenti i casi di genitori che preferiscono non far condurre i figli ai colloqui, per evitare loro esperienze traumatizzanti).

A complicare il quadro si pongono le restrizioni legate all'emergenza sanitaria che hanno imposto separatori in *plexiglass*, divieto di introduzione di qualsiasi alimento, riduzione del numero di persone ammesse al colloquio, oltre che dei colloqui stessi.

Uno strumento utile a migliorare la qualità dei colloqui, potrebbe rinvenirsi nel già citato art. 61 reg. esec., in attuazione dell'art. 28 o.p.; tuttavia, si tratta di provvedimenti del tutto eccezionali, completamente rimessi alla discrezionalità del direttore

dell'istituto ed i cui incontri sono, sotto il profilo dei rapporti sessuali, sottoposti al controllo visivo del personale di sorveglianza.

Sebbene il richiamo ai numerosi parametri costituzionali violati imponga all'interprete una lettura del compendio normativo tale da assicurare, già a quadro legislativo vigente, la pronta tutela dei valori ritenuti costituzionalmente presidiati[13], è indispensabile una profonda revisione degli assetti normativi esistenti, risultante da una ponderazione dei valori e degli equilibri in gioco.

Da quanto fin ora emerso è intuitivo riscontrare come, associare le parole "affetto" e "carcere", appaia un'impresa ardua da compiere, dal momento che gli incontri con i propri familiari sono ridotti a poche ore mensili, da svolgersi in locali appositi, in presenza di molti altri detenuti e dei loro rispettivi nuclei familiari, che si trovano in quella sala a pochi metri di distanza; il tutto sotto il costante controllo degli agenti di custodia che, sebbene non possano ascoltare le conversazioni, ne sorvegliano ininterrottamente lo svolgimento, pronti ad intervenire qualora notassero qualche movimento o atteggiamento non consentito dal regolamento.

Il Regolamento penitenziario europeo impone di tutelare tali legami, statuendo come i regimi dei vari istituti debbano essere regolati e gestiti in maniera tale da conservarli e rafforzarli, sì da proteggere quegli "interessi umani" che lo stesso trattamento rieducativo tende a sostenere; vale a dire quelli familiari.

È evidente che la "prudenza" dispiegata dalla Corte Costituzionale nei vari dinieghi di pronunce additive, si annida a considerazioni di opportunità riflesse nella delicatezza degli equilibri in materia di politica criminale e di sensibilità sociale; assetto che verrebbe stravolto laddove si aprisse la strada al riconoscimento delle esigenze di natura affettiva, ed in particolare intima e sessuale, dei soggetti ristretti quale vero e proprio "diritto"riconosciuto a tutti i detenuti.

Tuttavia, come opportunamente sottolineato dalla stessa Corte Costituzionale, l'eventuale eliminazione del controllo visivo conti-

[13] F. Fiorentin, *Affettività e sessualità in carcere: luci ed ombre di una pronuncia che rimanda al difficile dialogo con il legislatore. Nota a: Corte Costituzionale, 19 dicembre 2012, n. 301*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 6/2012, 4726 B.

nuo nel corso dei colloqui si rivelerebbe, di per sé, non sufficiente a realizzare le condizioni per consentire l'esercizio della sessualità in condizioni di riservatezza da parte dei soggetti detenuti, poiché l'esercizio di tale facoltà dovrebbe, necessariamente, trovare compiuta disciplina per quanto concerne "termini e modalità di esplicazione del diritto di cui si discute: in particolare, occorrerebbe individuare i relativi destinatari, interni ed esterni, definire i presupposti comportamentali per la concessione delle "visite intime", fissare il loro numero e la loro durata, determinare le misure organizzative"[14]. Una tale complessiva disciplina, implicando scelte discrezionali, non può che appartenere alla sfera di attribuzione esclusiva del legislatore, al quale spetta di bilanciare "il diritto evocato con esigenze contrapposte, in particolare con quelle legate all'ordine e alla sicurezza nelle carceri e*, amplius*, all'ordine e alla sicurezza pubblica"; e di scegliere, tra le molte soluzioni possibili, prospettate anche nell'esperienza di altri ordinamenti europei, il modello più idoneo a realizzare il detto contemperamento.

2.2. *Gli ostacoli alla genitorialità per i detenuti con reati ostativi*

Nonostante il Governo abbia emanato tre decreti legislativi di riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 103 del 2017, come visto, molte delle deleghe per la riforma dell'ordinamento penitenziario, conferite al Governo, non sono state esercitate.

In particolare, con il cambio di legislatura, la nuova maggioranza ha ritenuto di non attuare la delega per la revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, nell'ottica di una loro più ampia applicazione (art. 1, comma 85, lett. b); la delega per la revisione del sistema delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari (lett. d) ed e); la delega inerente la giustizia riparativa e la mediazione reo-vittima, quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale, sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative (lett. f).

[14] Corte costituzionale, sentenza n. 301/2012.

Tale riforma – quantomeno con riferimento alle possibilità di accesso ai benefici penitenziari – avrebbe indubbiamente agevolato il percorso di tale tipologia di detenuti, anche in termini di affettività.

2.2.1. una premessa sistematica per i detenuti ristretti in regime di 41-bis

Per evidenti ragioni di sicurezza e regimi autorizzativi, non è stato possibile estendere la ricerca ai soggetti in regime di 41-*bis*, per i quali si rimanda ad altri studi di settore[15].

In questa sede si vogliono, tuttavia, per questioni di sistematicità, portare all'attenzione alcuni aspetti critici sui quali sarebbe parimenti necessario un intervento legislativo.

Per i rapporti tra detenuto e mondo esterno, le restrizioni sono previste nelle lettere *b), c)* ed *e)* del comma 2-*quater* dell'art. 41- *bis*[16].

La lettera *e)* prevede la sottoposizione al visto di censura di tutta la corrispondenza ricevuta e di quella diretta verso l'esterno, mentre la lettera *c)* cerca di limitare le somme, i beni e gli oggetti che il detenuto può ricevere dall'esterno.

[15] Per approfondimento cfr. F. FIORENTIN, *Regime penitenziario speciale del "41-BIS" e tutela dei diritti fondamentali*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2, 2013. M. NESTOLA, *Il diritto alla comunicazione e quello all'affettività dei detenuti al 41-bis*, in *Giurisprudenza Penale Web, 2020, I-Bis – "Dentro Il 41-Bis"*, 250 e ss.

[16] L'art. 41-bis, c. 2-quater, lett. b), già prevede la determinazione dei colloqui nel numero di uno al mese da svolgersi ad intervalli di tempo regolari ed in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. Sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11. I colloqui vengono sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione, previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente ai sensi del medesimo secondo comma dell'articolo 11; solo per coloro che non effettuano colloqui può essere autorizzato, con provvedimento motivato del direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11, e solo dopo i primi sei mesi di applicazione, un colloquio telefonico mensile con i familiari e conviventi della durata massima di dieci minuti sottoposto, comunque, a registrazione.

Per i colloqui visivi, invece, è noto come dai detenuti ristretti per delitti di mafia, gli stessi siano stato spesso oggetto di strumentalizzazione per continuare a gestire i loro affari illeciti e per non perdere il controllo del territorio, costituendo un'occasione per mantenere quei collegamenti con la criminalità organizzata che il nostro ordinamento penitenziario, con la disciplina del 41-*bis,* cerca di recidere[17].

È stata prioritaria, quindi, la necessità di regolare in maniera più restrittiva il diritto ai colloqui, compresso in maniera molto severa. Le limitazioni che riguardano i colloqui sono espresse nella lettera *b)* del comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis*, e mutano a seconda dell'interlocutore del detenuto e del tipo di comunicazione che si intrattenga con il medesimo (corrispondenza, telefonata o fisica). L'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. *b)*, OP, si limita a disporre che i confronti personali debbano svolgersi "in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti" e che questi "vengono sottoposti a controllo auditivo e a registrazione previa motivata autorizzazione dell'autorità competente" e che "sono comunque videoregistrati"[18].

Teoricamente, quindi, la legge primaria lascia alla Pubblica Amministrazione la scelta di attrezzare i locali al fine di impedire il transito di oggetti tra detenuto e familiari; dal canto suo, l'amministrazione penitenziaria ha attuato la disposizione contenuta nell'ordinamento penitenziario, predisponendo delle sale munite di vetro divisorio a tutta altezza, munite di pannelli isofonici, microfoni e citofoni, per non pregiudicare l'ascolto reciproco degli interlocutori.

Nella sezione dedicata all'articolato di legge di cui al capitolo III, verrà evidenziato il lavoro interpretativo della Corte Co-

[17] In questo senso F. Falzone, F. Picozzi, *L'organizzazione della vita penitenziaria delle sezioni speciali (art. 41*-bis *OP)*, in *Arch. pen.*, *Rivista Web*, 2016, 5.

[18] In materia di colloqui visivi si sottolinea che questi "si continueranno ad effettuare in appositi locali muniti di vetri o altre separazioni a tutta altezza, che non consentono il passaggio di oggetti di qualsiasi natura, tipo o dimensione". In ogni caso, però, deve essere garantito il chiaro ascolto tra i soggetti ammessi al colloquio e il detenuto, a tal fine si farà ricorso agli opportuni e idonei meccanismi (pannelli isofonici, citofoni, ecc.). Circolare DAP n. 3592/6042 del 9 ottobre 2003.

stituzionale sul corretto bilanciamento tra diritto all'affettività ed esigenze di sicurezza legate al regime del cd. carcere duro, con particolare riferimento ai colloqui con i minori. Si trae spunto da quel ragionamento e dal criterio giurisprudenziale di "stretta proporzionalità" per apportare, anche in tale complesso e delicato ambito, delle proposte di riforma in grado di attenuare le pesanti limitazioni affettive a cui i detenuti sono sottoposti.

In questa sede è opportuno sottolineare che la disciplina normativa del 41-*bis* non è mai stata inserita nell'oggetto della legge delega, non solo con riguardo a tali criticità, ma neppure per i richiamati permessi di necessità (cfr. *supra*). La lettera *l*) dell'articolo 25 dello schema di decreto attuativo, prevedeva che l'istituto dei permessi per particolare rilevanza non si applicasse ai detenuti e agli internati sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis,* con il paradosso che se fosse passata la modifica legislativa stabilita dalla cd. Riforma Orlando, questa categoria di persone non sarebbe stata più ammessa ad usufruire sia dei permessi per eventi positivi che quelli per eventi negativi, potendo beneficiare soltanto dei permessi per episodi luttuosi e di particolare gravità[19]. Oggi, invece, procedendo dall'assioma che l'istituto dei permessi non attiene né ai benefici penitenziari né al trattamento penitenziario, si è giunti ad ammettere che anche ai reclusi al cd. carcere duro possano essere concessi dei permessi per eventi di particolare gravità (sia in senso negativo che in senso positivo).

Il vero limite di questa normativa è da rintracciare nella contraddittorietà di un sistema che, per un verso, tenta di rieducare il detenuto secondo i classici dettami previsti dall'articolo 15 OP (dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia) ma che, per altro verso, guarda al nucleo familiare del ristretto con diffidenza, quasi a considerarlo, in automatico, il luogo in cui il sodalizio si costituisce e si rafforza[20]. Tale assioma ha indubbiamente comportato una certa

[19] M. NESTOLA, *Il diritto alla comunicazione e quello all'affettività dei detenuti al 41-bis*, cit., 271.

[20] La ricerca criminologica ha sintetizzato i tratti psico-antropologici del "pensare

sproporzionalità e irragionevolezza del trattamento, ravvisabile nell'esclusione dall'accesso a tutti i benefici penitenziari del regime speciale di detenzione, anche quelli volti all'esercizio del proprio diritto all'affettività; come tale, in contrasto con l'art. 3 della Carta Costituzionale, inteso non solo quale diritto all'uguaglianza formale e sostanziale, ma altresì quale indefettibile fondamento dei principi di ragionevolezza e proporzionalità[21].

L'argomento è di indubbia complessità e potrebbe rischiare di condurre l'analisi ben oltre gli steccati della ricerca.

Per tutte le ragioni illustrate poc'anzi, si è ritenuto doveroso apportare solo alcune modifiche anche alle disposizioni del 41-*bis*, limitandole, tuttavia, ad un ripensamento della disciplina dei colloqui visivi e telefonici con i familiari, eliminandone l'alternatività ed ampliandone la durata (cfr. *Cap. III*).

2.2.2. I reati "ostativi" all'affettività

Come anticipato, un numero cospicuo di detenuti ristretti nelle nostre carceri subisce restrizioni agli affetti, fuori e dentro il carcere, a causa dell'ostatività del reato commesso, che rientra nell'elenco del già citato art. 4-*bis* ord. pen.; norma sulla quale, com'è noto, il legislatore ha costruito uno statuto differenziale e sfavorevole per i condannati cui attribuisce marcata pericolosità, essenzialmente sulla scorta di presunzioni correlate alla qualità del reato commesso.

L'art. 4-*bis* è stato introdotto nell'Ordinamento penitenziario (art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 152 del 1991, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203, del 1991) all'indomani di gravissimi fatti di criminalità mafiosa, con il fine precipuo (enunciato dalla sua stessa rubrica: "Divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni

mafioso", riconducibili alla relazione complessa individuo-famiglia e società, essendo questo ereditato e trasmesso in seno alla famiglia; I. FIORE, *La famiglia nel pensare mafioso* in G. LO VERSO (a cura di)*, La mafia dentro. Psicologia e psicopatologia di un fondamentalismo,* Milano, 2002, 54.

[21] L. AMERIO, V. MANCA, *L'incidenza della particolare gravità dell'evento giustificativo del permesso di necessità ex art.30 OP sulla sfera affettiva del detenuto*, cit., 16.

delitti") di precludere l'accesso ai benefici penitenziari dei condannati per una serie di delitti, il cui ambito è stato progressivamente esteso nel tempo.

Per i reati che destano maggiore allarme sociale, il legislatore ha previsto un divieto di concessione del beneficio superabile, come per tutte le altre misure alternative, solo grazie alla scelta del condannato di collaborare con la giustizia ex art. 58-*ter*, ad eccezione del comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis*, che equipara l'impossibilità oggettiva di collaborazione con gli inquirenti allo *status* di collaboratore di giustizia, neutralizzando, appunto, i divieti normativi.

È come se la presunzione assoluta di pericolosità, collegata al tipo di reati in discorso, implicasse una sorta di rinuncia, da parte dell'ordinamento, a rieducare certe categorie di condannati.[22] Incentivando comportamenti collaborativi, il sistema penitenziario diventa piuttosto uno strumento di lotta al crimine organizzato, conferendo alla norma un'anima "opportunistica"[23] e rendendo le istanze securitarie alla base dell'inasprimento delle regole di concessione delle misure alternative e, più in generale, dei contatti con l'esterno.

Inoltre, sebbene la preclusione ostativa sia stata originariamente pensata per la criminalità associativa o addirittura organizzata, con un'operazione davvero singolare, il legislatore ha inserito tra i reati comportanti la preclusione ostativa delle misure alternative anche un folto gruppo di delitti, ancorché puniti con pene temporanee, ed impiegando così "strumenti tradizionalmente riservati alla criminalità organizzata per tamponare le contingenze del momento"[24].

Gli effetti di questa espansione preclusiva sono andati al di là delle stesse intenzioni del legislatore, poiché molte fenomenologie criminose, che pur rientrano formalmente nelle fattispecie ostative,

[22] G. Giostra, *Un grande futuro dietro le spalle*, cit., XI.

[23] F. Palazzo, *L'ergastolo ostativo nel fuoco della quaestio legitimitatis*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Per sempre dietro le sbarre? L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le due Corti*, Atti del Seminario. Università di Ferrara, 27 settembre 2019, *Forum quaderni costituzionali Rassegna*, 10/2019, 10.

[24] C. Fiorio, *La stabilizzazione delle "carceri-fortezza": modifiche in tema di ordinamento penitenziario* in O. Mazza, F. Viganò, *Il "pacchetto sicurezza"*, Torino, 2009, 396.

non hanno nulla a che vedere con i reati associativi[25], dando vita ad un elenco di reati ostativi "complesso, eterogeneo e stratificato"[26].

L'ordinamento penitenziario, come visto, ha operato un distinguo ed effettuato una scelta tra la natura e la gravità del reato per cui si è detenuti, non solo con riferimento ai benefici penitenziari ma anche per le agevolazioni delle relazioni genitoriali in carcere.

Coloro che sono condannati per quei reati di maggiore allarme sociale di cui all'art 4-*bis* dispongono di meno colloqui (quattro anziché sei), di un numero inferiore di telefonate (due anziché quattro) e la possibilità di tenere colloqui telefonici straordinari con figli minori, che possono essere autorizzati solo in presenza di particolare rilevanza e urgenza[27].

La giurisprudenza ha legittimato tale impostazione.[28] Un siffatto assetto di interessi – che sta iniziando a mostrare le sue crepe anche sotto l'aspetto delle istanze di risocializzazione – non può essere tollerabile quanto entrano in gioco interessi di terzi, per giunta minori, estranei a quella dialettica potenzialmente conflittuale, tra rieducazione e istanze securitarie. È come se il rapporto di forza delle une sulle altre subisse interferenza, spostando il baricentro del componimento del conflitto[29].

[25] Emblematico, su questo fronte, l'ingresso nella clausola di reati sovente mono-soggettivi, come quelli a sfondo sessuale, per i quali il legislatore, al fine di placare l'onda emotiva suscitata da alcuni episodi di violenza, ha rinunziato all'ispirazione rieducativa della pena a vantaggio di scopi di prevenzione speciale e tutela della "sicurezza pubblica". Pochi giorni prima dell'adozione del decreto legge, il 14 febbraio del 2011, infatti, destò l'attenzione dell'opinione pubblica un episodio di violenza sessuale ai danni di una ragazza minorenne, conosciuto come lo stupro della Caffarella, ultimo di una serie di eventi che scosse particolarmente l'opinione pubblica (qui si ricordano lo stupro e l'omicidio di Giovanna Reggiani, avvenuto alla stazione di Tor di Quinto a Roma, il 30 ottobre del 2007, e la violenza sessuale a Guidonia del 22 gennaio del 2008). Attorno a questi episodi è nata una vivace campagna di sicurezza pubblica da parte di determinate forze politiche, in quanto tutti questi crimini erano stati commessi da immigrati; per una riflessione sul collegamento fra fatti di cronaca, criminalizzazione dell'immigrazione e ruolo dei media si veda M. Maneri, *I media e la guerra alle migrazion*i, in S. Palidda (a cura di), *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Milano, Agenzia X, 66 ss. e spec. 67-68.

[26] G. Giostra, *Un grande futuro dietro allo spalle*, cit., XIV.

[27] Cass. Pen., Sez. VI, n. 32569 del 4.06.2010.

[28] Cass. Pen. Sez. I n. 28269 del 23.05.2017.

[29] R. Mastrotaro*, La detenzione domiciliare*, in D. Pajardu, R. Adorno, C.M.

Non è un caso come, dalle interviste dei detenuti sottoposti al regime del 4-*bis*, è emerso un sostanziale senso di ingiustizia avvertito verso un sistema che genera disparità di trattamento dei loro familiari rispetto agli altri. Caso emblematico quello di un cd. "*sex offender*" ai cui figli minori, di anni 3 e 5, veniva precluso l'accesso all'area verde, dotata di giochi, a causa del regolamento interno per il quale tali categorie di soggetti non possono interfacciarsi con i detenuti ordinari.

Attribuire due colloqui e due telefonate al mese in meno a tale categoria di detenuti appare in contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione, con l'impianto complessivo dell'Ordinamento Penitenziario, nonché con le Regole Penitenziarie Europee 2006 (paragrafo 3 Parte I, paragrafo 24 comma 2 Parte II), laddove la restrizione delle comunicazioni non avrebbe nulla a che vedere con il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, la prevenzione dei reati e la protezione delle vittime dei reati.

Per tale ordine di ragioni, è apparso necessario prevedere nella riforma della disciplina di colloqui e telefonate, una completa equiparazione di tempi, modalità e frequenza, tra i detenuti ordinari e quelli sottoposti al regime di cui all'art. 4-*bis*.

2.2.3. Come la tutela della maternità ha superato il regime preclusivo: il prezioso lavoro della Consulta

Un percorso argomentativo che può rappresentare sicuramente un valido ausilio al superamento di condizioni differenziate nei contatti dei detenuti ex art. 4-*bis* con i propri affetti, è rappresentato dal ragionamento condotto dalla Suprema Corte in tema di benefici e misure alternative, a tutela della maternità delle detenute. Il sistema concepito per le detenute madri segna, infatti, una parziale eccezione al regime degli automatismi preclusivi; modello diffuso nella periodica legislazione securitaria che viene prodotta in Italia.

Con riguardo alle misure in favore dei genitori di figli infanti, la Corte ha preso atto della irragionevolezza degli automatismi

LENARDO, C.A. ROMANO, *Donne e Carcere*, Milano, 2018, 114.

introdotti dal legislatore e li ha progressivamente censurati, considerando inaccettabile il fatto che l'interesse del minore venga considerato soccombente, senza alcuna possibilità di verifica che ricorra davvero una pericolosità nel caso concreto, tale da rendere irrinunciabile la carcerazione del genitore.

Un primo significativo passaggio si è attuato con la sentenza n. 239/2014[30]. La Corte Costituzione ha dichiarato incostituzionale l'art. 4-*bis*, comma 1 ord. pen., laddove non esclude la detenzione domiciliare speciale dal divieto di concessione dei benefici penitenziari, trattandola alla stregua di tutte le altre misure alternative.

In verità, la pratica aveva già tentato di superare l'automatismo in base ad interpretazioni costituzionalmente orientate, la cui sostanza si risolveva nell'invocazione di un diverso bilanciamento tra esigenze di sicurezza ed aspirazione di (relativa) libertà del condannato, quando la misura alternativa costituisca lo strumento per assicurare la prevalenza degli interessi del minore, imposta come detto da parametri nazionali e sovranazionali.

Prima di demolire la norma, la Consulta ha tentato la strada della lettura costituzionalmente compatibile, fondata sull'argomento secondo cui la detenzione domiciliare speciale, in quanto prevista con un intervento legislativo postumo all'introduzione dell'art. 4-*bis* ord. pen., debba essere immune dal divieto di concessione ivi previsto. Il tentativo è tuttavia apparso impraticabile, in quanto il legislatore, quando ha inteso escludere dal divieto di misure alternative alla detenzione alcuni istituti, lo ha fatto esplicitamente come per la detenzione domiciliare concessa per ragioni umanitarie ai condannati malati di AIDS o da grave insufficienza immunitaria. In tal caso, il legislatore ha mostrato di attribuire valore preminente al bene della salute; altrettanto non è accaduto con famiglia e minori. La non estensione è apparsa irragionevole in quanto, mentre tutte le altre misure alternative hanno come fine esclusivo quello della rieducazione, quella prevista dall'art. 47

[30] Cfr. nota di F. FIORENTIN, *La Consulta dichiara incostituzionale l'art. 4-bis ord. penit. laddove non esclude dal divieto di concessione dei benefici la detenzione domiciliare speciale e ordinaria in favore delle detenute madri*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 27 ottobre 2014.

quinques ord. pen., accanto alla funzione risocializzante, è rivolta ad assicurare il diritto dei minori a ricevere la cura, l'istruzione e l'assistenza del genitore. Se negli altri casi considerati, il diniego del beneficio sarebbe proporzione all'atteggiamento non collaborante del condannato, viceversa, nel caso della detenzione domiciliare speciale, gli effetti negativi della scelta astensionistica ricadono principalmente sul minore, il quale è privato dell'assistenza genitoriale, nonostante egli non sia responsabile, né della decisione del genitore di non collaborare né, prima ancora, di commettere il reato.

Il sistema appare dunque in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, così come con altri parametri costituzionali quali l'art. 29, 30 e 31 C e con le fonti sovranazionali, le quali attribuiscono alla tutela del minore valore preminente rispetto a qualsiasi altro interesse in gioco, incluse le istanze di protezione della collettività (Art. 3 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e art 6 della Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo, adottata dal Consiglio d'Europa in il 25 gennaio 1996).

Acclarata l'irragionevolezza, la Corte precisa che la tutela del minore non prevale in modo assoluto sulle esigenze securitarie. Tuttavia, il bilanciamento tra interessi opposti deve essere demandato al giudice, che valuterà caso per caso.

La Consulta, successivamente, facendo ricorso al meccanismo della cosiddetta "illegittimità consequenziale", ha esteso gli effetti della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4-*bis* anche alla detenzione domiciliare ordinaria che, di quella speciale, condivide la *ratio.*

Con la sentenza n.76 del 2017[31], che estende la possibilità della detenzione domiciliare speciale a qualunque reato, la presunzione assoluta non è censurata in quanto irragionevole, ma per la stessa sua esistenza, alla luce del principio per il quale lo statuto costituzionale di protezione del minore infante esige, sempre e comunque, una verifica in concreto del bilanciamento tra esigenze della sicurezza collettiva ed interesse alla preservazione del rapporto genitoriale.

[31] Corte Costituzionale, sentenza n. 76/2017.

In altre parole, dovrà essere considerata illegittima ogni presunzione non superabile che vieti l'applicazione a casi determinati in astratto di misure volte a favorire lo sviluppo della relazione parentale od imponga, in casi altrettanto determinati, l'applicazione di misure idonee a recidere il vincolo genitoriale.

La successiva sentenza n.174 del 23 luglio 2018 ha ribadito la medesima impostazione. Sino al 2018, infatti, il beneficio dell'assistenza esterna da parte dei genitori, in favore dei figli minori di dieci anni, era anch'esso condizionato dalla richiesta di diventare collaboratore di giustizia. Anche in tal caso l'interesse dello Stato era preminente alla tutela della collettività sotto il profilo della sicurezza pubblica. La Corte ha ritenuto che, subordinare il beneficio dell'assistenza esterna ai figli minori di dieci anni alla scelta di collaborare con la giustizia, significa sacrificare, in via assoluta e presuntiva, la tutela del rapporto genitoriale al ravvedimento della condannata. La concessione del beneficio resta però "pur sempre affidata al prudente apprezzamento del magistrato di sorveglianza chiamato ad approvare il provvedimento disposto dall'amministrazione penitenziaria".

Partendo proprio da quest'ultimo dato, si evidenzia come molti tra i detenuti intervistati, nonostante restrizioni e limitazioni ai contatti, hanno dichiarato di essere maggiormente concentrati su affetti e figli; e che questo rappresenta, indubbiamente, un punto di ripartenza per la ricostruzione del proprio percorso.

A parere di chi scrive, le ragioni della Corte, condotta per le misure extra murarie a sostegno della maternità, sono condivisibili anche con riferimento a tutte quelle restrizioni applicate ai detenuti con i cd. reati ostativi, in relazione ai contatti interni con i propri familiari; in particolare con quelli che sono stati definiti "figli invisibili"[32], ovvero quei minori maggiori di tre anni che risiedono nella maggior parte dei casi nella famiglia d'origine e che vivono indirettamente la detenzione: dall'esperienza traumatica dell'arresto, alle ridotte telefonate fino ai colloqui in ambienti che poco agevolano l'intimità e l'affettività.

[32] S. Baldassarri, *Donne in carcere e figli: diritto al colloquio e autorizzazione alla corrispondenza*, in D. Pajardu, R. Adorno, C.M. Lenardo, C.A. Romano, *op. cit.*, 234.

Seguendo il ragionamento della Corte – ovvero che "gli effetti negativi della scelta astensionistica ricadono principalmente sul minore, il quale è privato dell'assistenza genitoriale" e che "la mancata collaborazione con la giustizia non può ostare alla concessione di un beneficio primariamente finalizzato a tutelare il rapporto tra la madre e il figlio minore"– si arriva alla conclusione che, ogni disposizione dell'ordinamento e del regolamento penitenziario volta a ridurre le occasioni di frequentazione e "contatto" genitore detenuto-figlio, fuori e dentro il carcere, non può essere affidata ad automatismi ma va valutata caso per caso. In caso contrario, si porrebbe, inevitabilmente, in contrasto con tutte quelle norme, costituzionali e sovranazionali, che attribuiscono al minore valore preminente rispetto a qualsiasi altro interesse in gioco; incluse le istanze di protezione della collettività.

Con riferimento, invece, ai permessi e alle possibilità di "contatti al di fuori della struttura carceraria", – come opportunamente convenuto dai componenti del tavolo 6 degli Stati Generali dell'Esecuzione penale – se il diritto all'affettività è un diritto umano fondamentale, tale diritto non può essere garantito a tutti i detenuti, fino a che il legislatore non interverrà sulle norme dell'Ordinamento penitenziario che escludono dai benefici alcune categorie di detenuti o che prevedono per essi il regime speciale di detenzione di cui all'art. 41-*bis*.

Il prezioso lavoro di erosione del regime preclusivo della Corte di Strasburgo[33], prima, e di quella Costituzionale[34], poi, di certo aiuta.

È nota a tutti la sequenza delle decisioni della Consulta che

[33] Corte EDU, del 13 giugno 2019, *Marcello Viola c. Italia (n. 2)*, § 136-138. In data 7 ottobre 2019 una Commissione di 5 giudici della *Grand chambre* ha rigettato la richiesta di ricorso avanzata dal Governo italiano, pertanto il caso Viola è divenuto definitivo. v. Comunicato stampa 8 ottobre 2019 ECHR, in www.echr.coe.int. Per un approfondimento cfr. D. GALLIANI, A. PUGIOTTO, *L'ergastolo ostativo non supera l'esame a Strasburgo (A proposito della sentenza Viola v. Italia n. 2)*, in *Osservatorio costituzionale,* 4/2019, 6 agosto 2019, 195.

[34] Da ultimo Corte Costituzionale sentenza n. 253/2019, ordinanza n. 97/2021; ma cfr. anche Corte Costituzionale, sentenza n. 149/2018, n. 189/2010, n. 255/2006. In particolare, nella sentenza, n. 149/2018, la Corte sostiene che la fase esecutiva deve "declinarsi… come necessità di costante valorizzazione, da parte del legislatore prima

hanno demolito le regole di applicazione "obbligatoria" della custodia in carcere, sulla base dell'assunto per il quale le presunzioni assolute non sono vietate dall'art. 3 della Costituzione, ma richiedono una "base empirica" di grandissima affidabilità; tale da ridurre al minimo la possibilità che si dia un caso concreto nel quale non ricorrano le condizioni necessarie per la ragionevole applicazione della disciplina[35].

Ma la corte, proprio in tema di ostatività e benefici penitenziari – a partire dalla nota sentenza sui permessi premio, la n.253/2019[36] in poi –, rompendo l'equivalenza tra il silenzio del reo e la permanente pericolosità sociale, ha indubbiamente messo in discussione l'architrave stessa dell'ostatività penitenziaria.

La stagione degli automatismi sembra ormai superata dallo stigma dell'illegittimità costituzionale, lasciando al giudice decidere con attenzione caso per caso. Una giustizia attenta e professionale non avrà bisogni di ripararsi dietro il muro degli automatismi. Si attende ora dal legislatore una revisione organica della disciplina dell'ostatività, come evidenziato dall'ordinanza cd. Pezzino[37] che, in tema di liberazione condizionale, ha tacciato di incostituziona-

e del giudice poi, dei progressi compiuti dal singolo condannato durante l'intero arco di espiazione della pena".

[35] Per una recente applicazione del principio, nella specie relativa al regime della recidiva, può vedersi ad esempio la sentenza n. 185 del 2015. Cfr. per un'analisi più approfondita F. Urban, *Sulla illegittimità costituzionale dell'applicazione obbligatoria della recidiva anche ai reati di particolare gravità e allarme sociale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016.

[36] Sulla funzione della collaborazione inesigibile dopo il giudicato costituzionale, con riguardo al beneficio del permesso premio cfr. A. Ricci, *Riflessioni sull'interesse del condannato per delitto ostativo e non collaborante all'accertamento di impossibilità o inesigibilità di utile collaborazione con la giustizia ex art. 4-bis, comma 1-bis, o.p. a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 253 del 2019*, in *Giur. Pen*. 27 gennaio 2020, 10; A. Pugiotto, *Due decisioni radicali della corte costituzionale in tema di ostatività penitenziaria: le sentenze nn. 253 e 263 del 2019*, in *Associazione nazionale dei Costituzionalisti*, 1/2020, 20 marzo 2020, 515 -516.

[37] Cfr. *ex plurimis* E. Dolcini, *L'ordinanza della corte costituzionale n. 97 del 2021: eufonie, dissonanze, prospettive inquietanti* in *Sistema Penale*, 25 maggio 2021; D. Galliani, *Il chiaro e lo scuro. Primo commento all'ordinanza 97/2021 della Corte costituzionale sull'ergastolo ostativo*, in *Giustizia e pene*, 20 maggio 2021; A. Pugiotto, *L'ergastolo ostativo al capolinea? Una mappa per orientarsi, in attesa della sentenza costituzionale*, in *Studium Iuris*, 2/2021.

lità il carattere assoluto della presunzione di pericolosità del non collaborante; ma non lo ha dichiarato espressamente. Ha, piuttosto, preferito disporre il rinvio di un anno, per consentire al legislatore di intervenire, aggiornando la discussione al 10 maggio 2022.

Va segnalato, per completezza, che, i primi dati sulla concessione di permessi premio ai richiedenti in regime di 4-*bis* successivi alla pronuncia della Suprema Corte, non sembrano incoraggianti[38]. L'introduzione della prova negativa del ripristino di possibili collegamenti futuri con la criminalità organizzata – introdotto come regime probatorio rafforzato proprio dalla pronuncia n.253 – ha reso difficilmente applicabile la concessione del benefico, soprattutto se applicato rigidamente[39]. In molti casi, le autorità competenti hanno dichiarato di non disporre di elementi sufficienti per confermare o escludere la persistenza dei collegamenti dei richiedenti con la criminalità organizzata[40].

[38] Sul punto in D. GALLIANI, *Il chiaro e lo scuro*, cit., si riporta che, a maggio 2021, risultano accordati permessi premio in otto casi di ergastolani ostativi non collaboranti, per i quali la magistratura di sorveglianza ha potuto applicare la presunzione di pericolosità solo relativa: 28 maggio 2020, Magistrato di Sorveglianza di Sassari; 16 luglio 2020, Tribunale di Sorveglianza di Perugia; 7 agosto 2020, MdS di Siena; 3 dicembre 2020, TdS di Perugia; 14 dicembre 2021, MdS di Sassari; 8 marzo 2021, MdS di Milano; 15 aprile 2021, TdS di Perugia; 3 maggio 2021, MdS Siena. Di questi cinque otto casi, in cinque hanno pienamente maturato il periodo temporale richiesto per domandare la liberazione condizionale. I casi riguardano condannati ristretti in carcere da almeno vent'anni e in alcuni casi da quasi trenta. I permessi concessi sono generalmente limitati a poche ore (in un caso a tre giorni), al contesto locale, ben lontano dai luoghi di provenienza, vincolati in qualche ipotesi all'accompagnamento di volontari o familiari. In tutte le ipotesi giungono al termine di istruttorie complesse, in cui sono state coinvolte le Procure interessate e sono confluite molteplici fonti informative. Sempre vi si legge come sia sto scrutinato, con particolare acribia, il contesto socio-familiare esterno

[39] Per una più approfondita trattazione sul profilo probatorio della pericolosità sociale cfr. S. GRIECO, *Le peripezie probatorie del "sicuro ravvedimento" per il condannato non collaborante. Quali oneri della prova per superare la preclusione ostativa dell'art 4bis dell'Ordinamento penitenziario?*, in *Diritti fondamentali*, 1/2021.

[40] M. RUOTOLO, *L'ergastolo ostativo è costituzionale? Relazione introduttiva*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il fine e la fine della pena. Sull'ergastolo ostativo e la liberazione condizionale*, *Forum Di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 4/2020, 24.

2.3. *La responsabilità genitoriale e la presunzione di inadeguatezza del genitore ristretto*

Il problema del rapporto tra genitorialità e detenzione è resa quanto mai attuale da una recente pronuncia della Corte di Cassazione[41], con la quale si fa dipendere lo stato di abbandono del figlio dalla condizione di reclusione di entrambi i genitori, con inevitabili ripercussioni sulla perdita definitiva della genitorialità e sull'adottabilità del minore.

Nel nostro ordinamento la tutela del minore viene garantita attraverso un doppio meccanismo che opera sia in sede civile che penale. *Ratio* comune alle diverse normative è la cura prioritaria del sereno sviluppo del minore, alterato dalla condotta dei genitori che abusano dei propri doveri o li trascurano, o ancora che commettono reati strettamente connessi alla loro funzione genitoriale.

Nel primo caso, i provvedimenti vengono adottati dal giudice tutelare su richiesta di parte (altro genitore, affidatario temporaneo, PM) o anche d'ufficio.

In sede penale, invece, la perdita o sospensione della responsabilità genitoriale si configura come pena accessoria, applicabile nei casi previsti dalla legge, o talvolta in base ad una valutazione del giudice. In particolare, la perdita viene disposta quando il ruolo di genitore è elemento costitutivo del reato (reati di violenza sessuale su minore, maltrattamenti, abuso dei mezzi di correzione), in caso di condanna all'ergastolo. La sospensione, invece, viene disposta in presenza di abuso della responsabilità o in caso di condanna ad una pena di reclusione superiore a 5 anni e per tutto il periodo relativo all'espiazione della stessa, salvo che il Giudice, tramite l'utilizzo dei poteri discrezionali riconosciutigli, disponga altrimenti. In tale ultima ipotesi, si prescinde dalla natura del reato e da un giudizio effettivo circa la compromissione del ruolo genitoriale. La *ratio* della norma, infatti, è quella di tutelare il minore impedendo che una persona non presente nella quotidianità possa influire indebitamente sul suo sviluppo psicofisico.

Sotto quest'ultimo profilo può ricordarsi anche, *mutatis mu-*

[41] Cass., Sez. civ. VI, ordinanza n.319 del 10 gennaio 2020.

tandis, la recente giurisprudenza costituzionale sulla perdita della potestà genitoriale quale sanzione accessoria applicata automaticamente nei confronti dei responsabili di determinati delitti contro la famiglia[42].

In sede civile, invece, la reiterata violazione o trascuratezza degli obblighi che sono posti a carico dei genitori consente al giudice tutelare di disporre la decadenza della responsabilità genitoriale, laddove l'attività di monitoraggio dei servizi sociali rilevi l'incapacità di provvedere alla prole. Tra gli elementi presi in considerazione a tal fine assume un ruolo centrale lo stato di abbandono morale e fisico in cui eventualmente verte il minore, e che la Corte di Cassazione fa discendere automaticamente dallo stato di detenzione dei genitori.

È stato, infatti, precisato di recente che "la condizione di abbandono del minore può essere dimostrata anche dallo stato di detenzione al quale il genitore sia temporaneamente assoggettato, trattandosi di circostanza che, essendo imputabile alla condotta criminosa posta in essere dal genitore nella consapevolezza della possibile condanna e carcerazione, non integra gli estremi della causa di forza maggiore"[43].

Si fa strada, così, l'automatismo per cui il ristretto è di per sé incapace di attendere alle esigenze e alla cura dei propri figli.

Dall'assetto legislativo, nonché dalla casistica giurisprudenziale, emerge una sostanziale presunzione di inadeguatezza e inattitudine del detenuto a partecipare alla vita familiare e ad assumere decisioni nell'interesse dei propri figli. Essa appare frutto di un pregiudizio che vede il ristretto come un cattivo modello, non solo nel contesto sociale ma anche in quello familiare, privandolo del suo ruolo nel rapporto con la prole, anche quando la preservazione del rapporto familiare non è compromessa dalla condotta criminosa. Occorre, infatti, evidenziare che, ad essere privati della responsabilità genitoriale, sono altresì gli autori di reati non connessi alla funzione genitoriale.

È evidente la complessità del discorso che apre anche alle mo-

[42] Corte Costituzionale, sentenza n. 7/2013 e sentenza n. 31/2012.

[43] Cass., Sez. civ. VI, ordinanza n. 319 del 10 gennaio 2020.

tivazioni del reato, alla personalità del reo, al rapporto preesistente tra genitore e figlio[44].

Al di là delle considerazioni del senso comune o dei pregiudizi morali, non si può, in questa sede, non evidenziare un presupposto che occorre avere ben presente in tutto il ragionamento: essere detenuto non comporta necessariamente essere un "cattivo" genitore o quello che, in termini tecnici, viene definito genitore non "competente", concetto che richiede una valutazione complessa caso per caso. Valutazioni specifiche, appunto, che devono prescindere da un pregiudizio tra detenzione e genitorialità[45].

Se, tuttavia, sul piano civilistico, la privazione della responsabilità genitoriale deriva dalla fisiologica assenza del genitore recluso – che raramente riesce ad ottemperare ai suoi obblighi – va da sé che tale impedimento è legato inscindibilmente alle condizioni a cui è relegata la genitorialità all'interno del carcere.

L'esercizio dei diritti-doveri del genitore detenuto è, infatti, confinato in sporadici colloqui e conversazioni telefoniche, tenuti per lo più in presenza di terzi e in un ambiente inadeguato per i rapporti familiari. Gli spazi destinati all'affettività sono, di fatto, inesistenti nella maggior parte degli istituti di pena italiani, e i luoghi in cui si svolge la vita detentiva costituiscono un trauma, *in primis*, per il minore.

Tali condizioni sono indissolubilmente legate a quel concetto di "assenza" che sta alla base della sospensione e/o decadenza dalla genitorialità. L'azione educativa di genitori consapevoli passa attraverso l'attenzione e la sollecitudine con la quale essi si occupano dei loro figli.

[44] Riepiloga con accuratezza la questione J. Long, *Essere madre dietro le sbarre*, cit., 114 ss., che parla, in proposito, di una presunzione forte di incompetenza del genitore che commette alcune tipologie di reato per il fatto stesso di compiere la scelta di delinquere. L'autrice ricorda come lo stato detentivo che consegue all'accertamento di una condotta illecita debba intendersi come in contrasto con il dovere di educare i figli alla legalità, intesa come obiettivo funzionale a un adeguato inserimento di bambini e ragazzi nel contesto sociale, ponendosi quale limite rilevantissimo a un adeguato esercizio della responsabilità genitoriale da parte della madre.

[45] D. Pajardi, D. Musso, D. Gangi, T. Maiorano, I.marinelli, E. Cannini, S. Lecce, V. La Spada, *Relazioni familiari in carcere: profili psicologici ed esperienze di intervento*, in *Donne e Carcere*, cit., 148.

Sotto questo profilo, l'attenzione rivolta dalla riforma sulla giustizia firmata dalla guardasigilli Cartabia (cfr. *infra*) alla centralità delle pene alternative – quali la detenzione domiciliare, l'affidamento in prova ai servizi sociali e la semilibertà – sono di indubbio vantaggio nel sostegno delle genitorialità, oltre a quel più efficace reinserimento sociale di derivazione costituzionale, con abbattimento dei tassi di recidiva.

Una maggiore applicazione delle pene alternative, unita a una più ampia previsione normativa della loro applicabilità, consente di certo una più forte garanzia del mantenimento del legame genitore-figlio.

Non può essere accettato, tuttavia, che lo stato detentivo all'interno del carcere possa giustificare una sostanziale privazione del diritto alla genitorialità.

La "Carta dei figli dei genitori detenuti"[46] – siglata il 21 marzo 2014 dal Ministero della giustizia, dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e dall'Associazione "Bambinisenzasbarre", e rinnovata nel dicembre 2021, – è un documento unico in Europa che sancisce i diritti fondamentali del minore con genitori reclusi (oltre 100.000 in Italia). La Carta impegna il sistema penitenziario all'accoglienza dei minori, istituendo un "tavolo permanente" per il monitoraggio sull'attuazione dei principi, promuovere la cooperazione tra soggetti istituzionali e non, favorire lo scambio delle buone prassi, dell'analisi e delle proposte a livello nazionale ed europeo.

L'impegno per l'amministrazione penitenziaria è, in realtà, quello di creare un ambiente che accolga adeguatamente i bambini, trovando il giusto equilibrio tra esigenze di sicurezza e i necessari contatti familiari. Viene data grande rilevanza alla formazione del personale penitenziario (cfr. *infra*); alla presenza di mobilio e sale giochi particolarmente curati ed adeguati, ad un'area verde per fruire di ore all'aperto. "Lo Spazio Giallo è il luogo dove i bambini si preparano all'incontro con il genitore detenuto, assistiti da personale specializzato, ma anche il luogo dove costruire nel

[46] La Carta è divenuta il testo guida per la Raccomandazione europea CM/ Rec (2018)5 del 4.4.2018, firmata da 47 Stati del Consiglio d'Europa.

tempo relazioni e percorsi di sostegno e accompagnamento alla difficile esperienza del carcere con i genitori detenuti e con i genitori liberi o gli altri familiari"[47].

Si ribadisce, all'art. 7 del protocollo, l'opportunità, per quanto possibile, di escludere i minori dalla permanenza sia in istituti penitenziari che a detenzione attenuata e di in incentivare, invece, la predisposizione di sempre più incisive e fruibili misure alternative alla detenzione. La sottoscrizione del Protocollo ha raggiunto un risultato apprezzabile di per sé; rendere i bambini che entrano in carcere "visibili", introducendo un meccanismo di monitoraggio attraverso il tavolo permanente. In tale prospettiva occorre ripensare – sempre nell'ottica del primario interesse del minore – anche al rapporto genitoriale paterno. Occorre, in altri termini, prendere atto che l'obiettivo della tutela del minore e di un progressivo allineamento degli istituti penali e processuali penali nella direzione della primazia dell'interesse dei bambini non possa non passare anche attraverso il riconoscimento di tutti i legami familiari consolidati, e quindi anche quello paterno; oltre a quello con la madre per la quale vige già un articolato regime differenziale (cfr. *Par. 2.3.1*).

È opportuno segnalare come, in alcune regioni italiane, sono stati attivati protocolli d'intesa, volti ad affievolire le numerose criticità afferenti la genitorialità, al fine di supportare i minori ed i loro genitori ristretti nel complesso percorso di detenzione, oltre a porre una serie di correttivi strutturali dei luoghi in cui detenuti svolgono i colloqui con le proprie famiglie, quali aree verde attrezzate dove è possibile trascorrere momenti ludici e consumare pasti con i propri figli, attività di animazione e di sostegno prima e dopo il colloquio.

È doveroso, in questa sede, sottolineare che numerosi studi sociologici[48] dimostrano come l'assunzione consapevole e responsabile del ruolo genitoriale non rappresenta solo una garanzia di crescita quanto più equilibrata e protetta possibile per il minore –

[47] Lo "Spazio Giallo" in https: //www.bambinisenzasbarre.org//all-project-list/genitorialità-in-carcere.

[48] S.J. Bahar, H. Armstrong, B.J. Gibbs, P.E. Harrise, J.K. Fisher, *The re-entry process: how parolees adjust to release from prison*, in *Fathering*, 2005, 243-265.

interrompendo il processo di "vittimizzazione secondaria" a cui i minori sono sottoposti – ma rappresenta anche una leva di cambiamento per il recluso. Consente una maggiore responsabilizzazione, non solo sul proprio ruolo e sulle responsabilità ad esso connesse ma anche come predittore positivo relativamente al rischio di recidiva[49].

Il tema della genitorialità ha, quindi, un valore portante su due livelli: quello dei figli e quello dei genitori. Assume pertanto una sua valenza culturale e dovrebbe essere considerata elemento di trattamento e punto di partenza nel processo di risocializzazione.

Diversamente, la sua assenza produce la destrutturazione del contesto familiare con un aumento della recidiva e una possibile forma di emulazione da parte del minore, che non viene posto nelle condizioni di ottenere "le chiavi di accesso" per la lettura della relazione genitoriale[50].

Pertanto, la possibilità di continuare ad esercitare la responsabilità genitoriale, attraverso l'assunzione di decisioni relative alla vita e alla cura della prole, contribuisce a rendere effettivo il principio di rieducazione della pena. Al contrario, la negazione del rapporto familiare, oltre ad integrare la violazione di un diritto costituzionalmente garantito indistintamente ad uomini liberi e ristretti, risponde ad una logica meramente retributiva della pena.

Siffatta violazione si verifica ogni qualvolta lo Stato non predispone gli strumenti che possano consentire al detenuto, che ne sia grado, di continuare ad essere genitore.[51]

Se, dunque, nel nostro ordinamento la tutela del minore assume un ruolo prioritario tanto quanto la funzione rieducativa della pena, occorre individuare strumenti alternativi per preservare il rapporto genitore detenuto-figlio, sia fuori che dentro al carcere.

[49] V. Schekter, M. Ienca, B.S. Elger, *Supporting families and children living in the shadow of prisoners*, in B.S. Elger, C. Ritter, H. Stover, *Emerging issues in prison ealth*, Dordrecht, 2017, 13-34.

[50] M. Labriola, *Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti*, in *Osservatorio nazionale sul diritto di famiglia*, www.osservatoriofamiglia.it, 20 novembre 2020.

[51] P. Cisternas Navarro, M. Mascolo, *Essere madri in carcere. Il rapporto tra genitorialità e detenzione,* in *Antigone*, *XVII rapporto sulle condizioni di detenzione,* www.antigone.it*,* 2020-2021.

Il quadro normativo appena delineato sembra recidere ogni collegamento tra genitori e figli e le condizioni in cui versano le nostre carceri in Italia, in un certo senso, ne rafforzano l'assetto giuridico in quanto non consentono, così per come impostate, l'esercizio effettivo della genitorialità.

È come se, anche per i reclusi in grado di esercitare la propria funzione genitoriale (in sede penale, in quanto non sottoposti a misure interdittive o autori di reati non connessi alla funzione genitoriale), ne fosse precluso *de facto* il proprio esercizio per le insufficienti e inadeguate modalità di contatto (colloqui difficoltosi, numero di telefonate etc etc) con gli stessi, che ne preclude l'effettiva presenza, generando di fatto uno stato di abbandono.

La ricerca effettuata presso i quattro istituti penitenziari coinvolti, ha mostrato che – qualora le modalità dei contatti si fanno più difficoltose in termini qualitativi, come accaduto durante l'emergenza sanitaria, e non solo – sono gli stessi genitori detenuti a decidere di abdicare al proprio ruolo genitoriale, chiedendo di rinunciare al principale strumento a loro concesso per esercitare la propria affettività all'interno del carcere: il colloquio.

Dalle interlocuzioni emerse con alcuni detenuti in sede di somministrazione dei questionari è emersa una certa difficoltà a mantenere i rapporti diretti con i figli a causa delle condizioni ambientali non consone alla presenza dei minori. In circostanze estreme, alcuni detenuti sono giunti alla scelta di impedire ai propri figli minori di entrare in carcere per incontrarli; dando così avvio a quel processo di progressiva e anti risocializzante perdita dell'autorità genitoriale e la conseguente deresponsabilizzazione del recluso.

2.3.1. La tutela della maternità in carcere: essere madri detenute

Per comprendere appieno i diritti alla genitorialità, può essere utile fornire uno sguardo d'insieme alla disciplina della carcerazione per i genitori di figli infanti, nella sua versione originaria e nell'assetto di maggior favore maturato, grazie a riforme legislative e ad alcuni interventi della giurisprudenza costituzionale.

Il nostro ordinamento è andato progressivamente ispirandosi ad un bilanciamento sempre più favorevole alle esigenze di svilup-

po dei minori, soprattutto nei loro primi anni di vita; ciò ha reso la nostra legislazione particolarmente avanzata sotto molti aspetti.

Non pare dubbia, quale spiegazione delle linee evolutive del sistema, l'incidenza di fattori molteplici, compreso il bisogno di moderare i livelli quantitativi della popolazione carceraria, così attenuando una pressione che ha portato alla condanna dell'Italia, in sede europea, per il sovraffollamento disumano degli istituti di custodia e pena.

Al tempo stesso, certamente, l'occasione di una maternità o di una paternità responsabile è stata considerata quale strumento per una più facile e probabile risocializzazione complessiva del condannato. Ma il fattore principale dell'allargamento verso uno statuto speciale dell'esecuzione in danno dei genitori è stato costituito dalla valorizzazione sempre più intensa degli strumenti nazionali e sovranazionali di tutela dei bambini e dei minori.

La Consulta ha richiamato più volte, non solo l'art. 31, secondo comma, della Costituzione, ma anche l'art. 3, primo comma, della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (1989, con ratifica italiana del 1991) e l'art. 24, secondo comma, della Carta di Nizza. Sono norme sovranazionali, entrambe, nel cui ambito si pretende "considerazione preminente" per l'interesse superiore del fanciullo in tutte le decisioni dell'autorità pubblica che lo riguardino; norme, dunque, che dettano un criterio di bilanciamento affatto particolare, per il legislatore ed anche, nella cornice della legge, quanto alle decisioni giudiziali.

Tra le molteplici fonti internazionali dirette a privilegiare l'interesse dell'infanzia rispetto al diverso e, per taluni aspetti opposto, interesse alla tutela collettiva, non possono essere tralasciate le c.d. Regole di *Bangkok* del 21 dicembre 2010 delle Nazioni Unite. Queste esigono una graduazione del trattamento penitenziario delle donne aspiranti madri (in stato di gravidanza) o già madri nel primario interesse per la cura dei figli, sollecitando gli Stati membri all'adozione di misure di *diversion*, misure alternative alla custodia cautelare in carcere e pene alternative per favorire il più possibile la fuoriuscita del minore dal circuito penitenziario.

Con l'ordinamento penitenziario del 1975 – che, come visto, colloca al centro del sistema la figura del detenuto, non più su-

bordinata rispetto all'amministrazione – si è andata configurando, assieme al "diritto a prestazioni sanitarie" e, più in generale alla salute "alla pari dei cittadini in stato di libertà", la normativa circa l'assistenza sanitaria per la gravidanza e la maternità, oltre che dell'assistenza pediatrica ai bambini che le donne recluse possono tenere in istituto durante la primissima infanzia.

Così, presso ogni istituto penitenziario per donne, furono previsti servizi speciali per l'assistenza sanitaria alle gestanti e alle puerpere. Per le detenute madri, era inoltre contemplata la possibilità di tenere presso di sé i figli fino all'età di tre anni, con il connesso obbligo dell'amministrazione penitenziaria di organizzare appositi asili nido per la cura e l'assistenza dei bambini.

Pur nella salvaguardia della relazione materna, l'ingresso di un minore di tre anni in carcere rappresentava, comunque, una soluzione problematica poiché rendeva il successivo distacco forse ancor più drammatico. Inoltre, recludeva il bambino in un "contesto punitivo", certamente povero di stimoli, insalubre e non idoneo alla creazione di un rapporto affettivo fisiologico con la figura genitoriale e – in generale – all'apprendimento, così fondamentale nei primi anni di vita.

Proprio nella consapevolezza della problematicità del tema, nel 1986, con la legge n. 633 del 1986, cd. "legge Gozzini", venne introdotta la detenzione domiciliare per la madre di prole in tenera età, per garantire al bambino un'assistenza materna continuativa in ambiente familiare o comunque extramurario[52].

In particolare, nel caso di una donna incinta, o madre di prole di età inferiore a dieci anni con lei convivente, che fosse condannata, si prevedeva la possibilità di scontare, nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, la pena della reclusione non superiore a quattro anni, anche se parte residua di maggior pena, nonché la pena dell'arresto, fatto salvo il caso dell'elevata pericolosità sociale della madre. La Corte costituzionale aveva successi-

[52] Art. 47-*ter* o.p., aggiunto dalla l. 10 giugno 1986, n. 663, "*Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*". Con la l. 27 maggio 1998, n. 165, cd. "Legge Simeone" si è aumentato prima a cinque, poi a dieci anni l'età-soglia del figlio in presenza della quale la madre può essere ammessa alla detenzione domiciliare.

vamente esteso anche al padre questa possibilità, ma solo in caso di decesso della madre o di sua assoluta impossibilità di assistenza alla prole. Le argomentazioni avevano richiamato l'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, su cui è ordinato il matrimonio, e il riconoscimento dei diritti della famiglia, del dovere-diritto dei genitori di cura della prole con pari responsabilità, nonché delle provvidenze che la legge deve disporre affinché siano assolti i compiti dei genitori nei casi di loro incapacità. Inoltre, era stata richiamatala la tutela dell'infanzia che rende incompatibile con l'art. 3, in connessione con gli artt. 29, 30 e 31 Cost., la previsione a favore delle sole madri[53].

Fu, tuttavia, con la legge n. 40 del 2001, la cd. "legge Finocchiaro", dal nome dell'allora Ministra per le pari opportunità, che il legislatore pose al centro il fascio dei diritti e delle libertà del bambino coinvolto, riconosciuto come titolare di un diritto all'assistenza materna in modo continuato e in ambiente familiare. Venne, così, introdotta la possibilità di differire l'esecuzione della pena non pecuniaria per la donna incinta e per la madre di prole di età inferiore a un anno. Il differimento veniva reso possibile anche nel caso in cui la madre avesse un figlio di età non superiore ai tre anni, qualora non sussistesse un pericolo di recidiva.

Per evitare abusi e un uso strumentale della maternità[54], furono introdotte alcune condizioni, quali la decadenza dalla responsabilità genitoriale in caso di abbandono o affidamento a terzi (art. 146, secondo comma c.p.).

Ma il rafforzamento del rapporto madre-figlio, si deve soprattutto al nuovo art. 47-*quinquies* della legge di Ordinamento penitenziario, con l'introduzione della disciplina della detenzione domiciliare speciale.

Sia pure in condizioni sensibilmente restrittive (prognosi favorevole sul comportamento futuro del condannato, concreta possibilità di ripristinare la convivenza con i figli e previa esecuzione della pena per almeno un terzo, o per quindici anni in caso di er-

[53] Corte costituzionale, sentenza n. 215/1990.

[54] Corte cost., ord. 8 maggio 2009, n. 145.

gastolo), le madri (o i padri[55]) dei bambini infradecenni potevano scontare la reclusione in casa o presso strutture di accoglienza, anche senza "le condizioni di cui all'articolo 47-*ter*": in sostanza, anche per quote di pena eccedenti i quattro anni.

Inoltre, per la madre detenuta, che non avesse ottenuto la detenzione domiciliare ordinaria o la detenzione domiciliare speciale, erano inoltre ampliate le possibilità di provvedere alla cura dei figli, in un ambiente non carcerario, per un periodo di tempo predeterminato nel corso della giornata. Veniva prevista, infatti, la possibilità di assistenza all'esterno in favore dei figli di età non superiore ai dieci anni (art. 21-*bis* della legge n. 354 del 1975), nelle stesse condizioni previste per il lavoro all'esterno, in via primaria per le madri e, sussidiariamente, in favore dei padri.

L'introduzione della detenzione domiciliare finì per generare una certa discriminazione tra le detenute – in particolare per quelle socialmente deboli o in condizioni di particolare fragilità – a causa di una maggiore difficoltà di accesso ai benefici, per mancanza di un domicilio stabile e idoneo. Si pensi, ad esempio, alle tante tossicodipendenti o straniere senza fissa dimora, materialmente impossibilitate ad accedere alla detenzione domiciliare.

Di fronte alla constatazione e considerazione della povertà relazionale e delle scarse risorse materiali di alcune situazioni, con la legge 62/2011 vennero istituite collocazioni alternative al carcere per le madri e i loro figli: gli istituti a custodia attenuata per detenute madri (cd. ICAM) e le case famiglie protette[56], favorendo così

[55] Per una attenta disamina della connessione del beneficio speciale ex art. 47-*quinquies* ord. pen. al padre detenuto cfr. F. MARTIN, *Cass. pen., Sez. 1, 8 febbraio 2021, n. 4796 sulla concessione della detenzione domiciliare ex art. 47*-quinquies *o.p. al padre detenuto*, in www.jiuinitinere.it, 12 febbraio 2021.

[56] I requisiti delle case famiglia protette sono stati definiti dal Decreto 8 marzo 2013. In base a tale decreto le case famiglia protette: sono collocate in località dove sia possibile l'accesso ai servizi territoriali, socio-sanitari ed ospedalieri, e che possano fruire di una rete integrata a sostegno sia del minore sia dei genitori; le strutture hanno caratteristiche tali da consentire agli ospiti una vita quotidiana ispirata a modelli familiari, tenuto conto del prevalente interesse del minore; possono ospitare non oltre sei nuclei di genitori con relativa prole; i profili degli operatori professionali impiegati e gli spazi interni sono tali da facilitare il conseguimento delle finalità di legge; le stanze per il pernottamento e i servizi igienici dei genitori e dei bambini devono tenere conto delle

una detenzione speciale anche nei confronti di soggetti che non possedevano una stabile dimora. Gli ICAM, rappresentativi di un nuovo modello detentivo[57], si presentano come speciali strutture, dotate di sistemi di sicurezza "non invasivi", non riconoscibili dai bambini e pensate per poter ricreare un'atmosfera prossima ad un normale ambiente familiare; spesso colorate, senza sbarre, armi o uniformi, nei quali i figli delle detenute potevano rimanere fino ai sei anni.

Qualora non sussistesse un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga, veniva concessa la possibilità di espiare la prima parte di pena (un terzo o quindici anni in caso di ergastolo) in tali istituti, evitando così, sin dall'inizio, l'ingresso in carcere e consentendo lo svolgimento dei compiti di cura, assistenza e accoglienza, in strutture maggiormente idonee a minori.

Al giudice, dunque, veniva richiesta una valutazione di compatibilità fra l'esecuzione in forma "attenuata" della custodia e le esigenze cautelari, non operando alcun automatismo.

Nel caso di impossibilità a scontare la pena nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, questa poteva essere espiata anche nelle case famiglia protette, strutture affidate ai servizi sociali e agli enti locali.

In tal modo, si era reso possibile l'accesso a tale istituto anche per le madri condannate a pene detentive superiori a quattro anni, o che dovessero ancora scontare più di quattro anni di pena, purché avessero già scontato almeno un terzo della pena, o almeno quindici anni in caso di condanna all'ergastolo.

Come si è già avuto modo di analizzare, tale "specialissima" misura alternativa di esecuzione era applicabile "salvo che nei con-

esigenze di riservatezza e differenziazione in considerazione della possibile presenza di soggetti di sesso maschile; sono in comune i servizi indispensabili per il funzionamento della struttura (cucina etc. ...); sono previsti spazi da destinare al gioco per i bambini, possibilmente anche all'aperto; sono previsti spazi, di dimensioni sufficientemente ampie, per consentire gli incontri personali, quali: i colloqui con gli operatori, i rappresentanti del territorio e del privato sociale, nonché gli incontri e i contatti con i figli e i familiari al fine di favorire il ripristino dei legami.

[57] Sull'esperienza degli ICAM cfr. G. Di Rosa, *La detenzione delle donne con figli minori e l'Istituto a custodia attenuata per madri (I.C.A.M.) di Milano*, in *Cass. Pen.*, 12/2009, 4899-4909.

fronti delle madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'articolo 4-*bis*" della stessa legge n. 354 del 1975; disposizione poi abbattuta dagli interventi della Corte Costituzionale.

Tuttavia, in Italia, l'assenza di strutture alternative al carcere idonee ad ospitare le detenute madri con i loro bambini ha determinato la sostanziale non attuazione della normativa in esame; difatti il numero degli ICAM, dopo la nascita della prima struttura (presso il carcere di S. Vittore) è rimasta irrisoria (5 di cui uno incompiuta), al pari delle case famiglia protette (2), limitate anche dalla presenza di vincoli economici per la loro edificazione.

È possibile, così, affermare che la legge 62/2011 abbia, solo in teoria, consacrato la creazione di un apposito circuito penitenziario a custodia attenuata per madri (e, in via residuale, padri) con figli a carico; ciò a causa della carenza strutturale di adeguate risorse finanziarie volte alla cd. esternalizzazione della detenzione[58].

Con la riforma dell'ordinamento penitenziario del 2018, ed in particolare con il D.lgs.132/2018, la normativa è stata ulteriormente modificata, consentendo alle madri di tenere presso di sé i figli fino all'età di tre anni. Tale comma è stato pensato, in linea teorica, come ipotesi residuale, dato che non dovrebbero esserci casi di bambini costretti a stare con le proprie madri in carcere. Sorge, invece, in capo all'Amministrazione penitenziaria, l'obbligazione positiva di prevedere asili nido per la cura e l'assistenza dei bambini[59].

Si è, così, data attuazione alla legge delega che prevedeva la "revisione delle norme vigenti in materia di misure alternative alla detenzione al fine di assicurare la tutela del rapporto tra detenute e figli minori e di garantire anche all'imputata sottoposta a misura cautelare la possibilità che la detenzione sia sospesa fino al momento in cui la prole abbia compiuto il primo anno di età".

Nella bozza di testo normativo, era presente un generale riferimento ai figli minori per le donne che stanno scontando una

[58] A. Vesto, *Madri detenute e figli minori: il ruolo della responsabilità genitoriale tra affettività e tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, 101-119.

[59] Cfr. G. Mantovani, *La marginalizzazione del carcere in funzione di tutela della relazione madre-figlio*, G. Mantovani (a cura di), *Donne ristrette*, Torino, 2018, 195-325.

condanna, rispetto a cui si prevedeva il rinvio della pena o la detenzione domiciliare.

Anche in ambito di regime cautelare è stata introdotto una sorta di regime speciale della carcerazione. Se il testo originale del comma 4 dell'art. 275 c.p.p. poneva un divieto (relativo) di applicare la misura estrema solo nei confronti delle madri in fase di allattamento, la riforma attuata con la legge n. 332 del 1995 aveva esteso lo stesso regime anche alle madri conviventi di infanti di età pari od inferiore ai tre anni.

Con la già citata legge n. 62 del 2011, l'esercizio di una maternità piena e responsabile è stato favorito, oltre che con l'introduzione delle Case famiglie protette, anche con l'intervento sulla carcerazione preventiva, estendendo il divieto di custodia *intra moenia*, salvo esigenze cautelari di eccezionale rilevanza[60], alle madri di bambini di età pari od inferiore ai sei anni (con l'ulteriore previsione della restrizione in istituto a custodia attenuata per detenute madri, nei casi in cui ricorrono gravissime esigenze cautelari, e sempre che tali esigenze lo consentano, secondo la previsione del nuovo art. 285-*bis* c.p.p.).

Emergeva, tuttavia, una distonia subito evidente: nel caso di perdurante pendenza del processo, dopo il sesto compleanno del bambino, la madre viene condotta in carcere, se ricorrono tutti gli ulteriori presupposti della custodia (quindi, quasi "automaticamente", nel caso di imputazioni di mafia, terrorismo, narcotraffico *et similia*). A quel punto, non restava che sperare nella irrevocabilità della sentenza di condanna, posto che la relativa esecuzione, come si è visto, sarebbe potuta avvenire in regime di detenzione domiciliare fino al compimento dei dieci anni da parte del figlio.

Sempre sul fronte cautelare, alla disparità di trattamento nell'individuazione dell'età, alla fissità del limite di età, senza alcuna possibilità di riservare al giudice un margine di discrezionalità

[60] Sul concetto di "eccezionale rilevanza" delle esigenze cautelari l'interpretazione giurisprudenziale si sofferma sul grado di intensità delle stesse, che deve essere tale da far ritenere insostituibile la misura carceraria, attesa l'esistenza di puntuali e specifici elementi dai quali emerga un "non comune, spiccato, allarmante rilievo" dei pericoli di cui all'art. 274 c.p.p. (cfr. *ex plurimis* Cass. Pen., Sez. IV, sentenza n. 34218 del 16 giugno 2005; Cass. Pen., Sez. VI, sentenza n. 7983 del 20 febbraio 2017).

per situazioni, non è neppure prevista alcuna omologa forma di tutela per le madri di bambini portatori di *handicap* invalidante, con conseguenti dubbi di legittimità costituzionale.

In linea generale, il testo approvato con i decreti attuativi della cd. Riforma Orlando ha confermato la connessione fra le tutele e l'età del minore, con la libertà della madre di tenere con sé il figlio fino al terzo anno di vita, anche in caso di condanna in via definitiva, con la cura e l'assistenza dei bambini di appositi "asili nido", la detenzione domiciliare e l'assistenza extramuraria fino ai dieci anni; senza, tuttavia, considerazione per le età successive, fatto salvo il caso di grave disabilità e la doverosa garanzia di colloqui e contatti, mediante permessi e visite per la salvaguardia del rapporto.

Dunque, anche all'indomani dell'approvazione della modifica legislativa, un figlio abile di età superiore ai sei o ai dieci anni, a seconda che si tratti di una misura cautelare o dell'applicazione della pena, continua a non godere della continuità nel rapporto materno, salvo il caso in cui si tratti del prosieguo di una tutela già accordata nei limiti di età previsti, superati durante la privazione della libertà.

La riforma ha ridimensionato gli automatismi e le preclusioni ostative all'accesso ai benefici, senza comportarne tuttavia il definitivo superamento, poiché sono comunque fatti salvi "i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati", che danno seguito a "condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale".

Alla luce del quadro normativo vigente, oggi, per le madri condannate in via definitiva, è garantita la temporanea libertà fino al compimento dei tre anni del bambino (art. artt. 146, 147 e 211-*bis* cp.), nonché, sino ai dieci anni, la detenzione domiciliare, comune (art. 147-*ter* o.p.) e speciale (art 147-*quinquies* o.p.) e l'assistenza extramuraria (art. 21-*bis* o.p).

Al superamento del decimo anno di vita del bambino, l'ordinamento non ritiene più sussistente la necessità di proteggere la relazione materna, fatti salvi i casi già citati di grave disabilità del figlio e l'applicazione del beneficio prima del compimento dell'età del minore.

In caso di privazione della libertà, a seguito dell'applicazione delle misure cautelari, la reclusione delle madri è possibile quando il bambino abbia superato i sei anni di vita (art. 275, comma 4 cpp), posto che i suoi interessi cedono di fronte ad esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

È dunque ancora presente – in nome della discrezionalità legislativa – un rigido limite di età al di sopra del quale non è più possibile accedere ai benefici, fissato in tre, sei o dieci anni; età in cui il bambino, secondo l'impostazione legislativa, può non avere ancora una propria autonomia o non comprendere appieno il contesto nel quale si trova.

È come se il rapporto bipolare figlio-genitore e potere-autorità si rafforza al favore del primo, fino, al massimo, al decimo anno di età del minore. Superato quello scaglione temporale il potere statale assume preminenza in funzione della tutela degli interessi di ordine pubblico; generando, di fatto, uno spartiacque, predeterminato *ex lege*, della idoneità genitoriale nella dinamica carceraria.[61]

A tal riguardo la dottrina rileva come la fruibilità delle cure materne "entro una fascia d'età rigidamente predeterminata" pregiudichi la sostenibilità della tutela dei minori, nonostante abbia superato il vaglio della Corte costituzionale[62]. Sarebbe auspicabile valutare l'interesse del minore, caso per caso, senza un "confine anagrafico invalicabile" che va contro quel bilanciamento che l'ordinamento deve operare a sostegno del minore. Anche altre circostanze, oltre all'"*handicap* totalmente invalidante" (non riconosciuto in fase cautelare), potrebbero rivendicare una costante posizione del genitore, in un adeguato ambiente esterno del carcere. Si sottolinea come la "rigidità" di cui sopra si registra principalmente in ambito cautelare. Per le misure esecutive della pena è stata introdotta una maggiore elasticità: da una parte per effetto di interventi della Corte costituzionale[63]; dall'altra con il riferimento,

[61] A. VESTO, *op. cit*., 117

[62] G. MANTOVANI, *La de-carcerazione delle madri nell'interesse dei figli minorenni: quali prospettive?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1/2018, 234-235.

[63] Corte cost., sent. n. 350/2003 che – nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-*ter*, comma 1, lett. a) o.p. – ha esteso la possibilità di accedere alla detenzione domiciliare, a prescindere dai limiti di età, per madri di bambini portatori di

contenuto nel solo art. 47-*quinquies* o.p. (e, incomprensibilmente non nell'art. 47-*ter* o.p.) alla possibilità per le madri di prole ultradecenne di un regime di proroga del beneficio speciale e di una previsione di assistenza extramuraria nelle forme dell'art. 21-*bis* o.p.

Al quadro normativo interno si affiancano le regole di rango internazionale che richiamano la necessità di valutare la maternità e le sue peculiari esigenze, anche in chiave organizzativa e infrastrutturale, prendendo atto di come il carcere non sia un luogo idoneo per la crescita di un minore[64].

In conclusione, nonostante il notevole sviluppo di una normativa che potrebbe definirsi "avanzata" sotto molti aspetti, anche la genitorialità declinata al femminile presenta indubbie difficoltà per la sostanziale distanza tra il quadro legislativo e la pratica reale. La questione dei minori dietro le sbarre costituisce un problema sociale dagli orizzonti non ancora del tutto armonizzati al primario obiettivo del contenimento del trauma (da internamento o, all'inverso, da distacco con la madre ristretta).

Si pensi, ad esempio, agli Icam esistenti, strutture di grande importanza che andrebbero potenziate e affiancate da altri istituti e strumenti tali da rendere effettive le alternative alla detenzione delle donne madri recluse, come emerso in seno agli Stati generali dell'esecuzione penale[65]. Oppure all'inadeguatezza di alcuni "asili nido", come, più in generale, l'esistenza di poche strutture dedica-

handicap totalmente invalidante e Corte cost., sent. n. 18/2020 che nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-*quinquies* o.p. ha esteso tale tutela anche al regime della c.d. detenzione domiciliare speciale.

[64] Cfr. la proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla condizione delle donne detenute e sull'impatto della detenzione sulla vita familiare, "Relazione sulla particolare situazione delle donne detenute e l'impatto dell'incarcerazione dei genitori sulla vita sociale e familiare" [2007/2116 (INI)] – Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere, A6-0033/2008, 5 febbraio 2008.

[65] Cfr. la relazione finale del Tavolo 3, coordinato da T. Pitch e composto da G. Bezzi, L. Cesaris, I. Del Grosso, M. Graziosi, E. Pierazzi, D. Stasio, S. Steffenoni in www.giustizia.it, secondo cui la presenza di bambini all'interno delle strutture penitenziarie è dovuta alla scarsa diffusione, sul territorio nazionale, di istituti a custodia attenuata per detenute madri e di case famiglia protette, nonché allo scetticismo della magistratura che, spesso, in assenza di un domicilio ritenuto "sicuro", non concede la detenzione domiciliare.

te alla detenzione femminile rispetto alle sezioni femminili[66]. Tale ultimo aspetto ha indiscutibili riflessi sul principio di territorialità nell'esecuzione della pena, oltre che sul possibile effetto di marginalità che le detenute patiscono in contesti pensati per uomini, atteso lo scarso numero che si attesta intorno al 4% di tutta la popolazione detenuta.

La relativa pericolosità sociale delle donne per la tipologia di reati commessi[67], espressione più di marginalità sociale che di allarme sociale[68], fa propendere per l'opportunità di un più largo utilizzo di misure alternative[69], soprattutto in contesti con la presenza di figli minori[70]. Tuttavia, la scarsa conoscenza delle donne coinvolte, e della loro specifica situazione familiare, da parte dei giudici di cognizione e degli stessi magistrati di sorveglianza comporta un'applicazione minore dell'ampio ventaglio di alternative al carcere che la legge fornisce[71]; ciò anche a seguito della pre-

[66] Ad oggi, sono 46 le sezioni femminili di penitenziari maschili dove sconta la pena il 75% della popolazione detenuta. G. Fabini, *Donne e carcere*, cit., ricorda in proposito come l'essere all'interno di strutture maschili e spesso di dimensioni contenute limiti profondamente la possibilità, per le detenute, di fruire di spazi sufficienti nonché di attività a loro dedicate. L'autrice fa riferimento al fatto che la gran parte delle donne recluse sono esclusivamente impiegate in servizi d'istituto, ad esempio addette alle pulizie e aiuto cuoche (73,6 per cento del totale delle lavoranti). I. Del Bronzo, *Realtà e peculiarità degli istituti femminili*, in D. Pajardi, R. Adorno, C.M. Lendaro, C.A. Romano (a cura di), *Donne e carcere*, cit, 195, sottolinea come le donne recluse negli istituti misti siano emarginate due volte, poiché tutte le risorse sono disposte a vantaggio della popolazione maggiore, cioè quella maschile.

[67] Secondo il *XIV Rapporto sulle condizioni di detenzione 2017* a cura di Antigone, la durata della pena inflitta si aggira per le donne più frequentemente tra i 3 e i 4 anni, seguita poi da pene ricomprese tra 2 e 3 anni.

[68] Secondo il *XVII Rapporto sulle condizioni di detenzione 2021* a cura di Antigone, i più frequenti sono i reati contro il patrimonio (28,9%), seguono i reati contro la persona (18,5%) e quelli in materia di stupefacenti (15,7%).

[69] Al 31 gennaio 2021 solo l'8,2 % delle donne sono state collocate in affidamento in prova al servizio sociale e addirittura il 2,6% alla semilibertà; il 10,4% è in detenzione domiciliare, misura tuttavia poco risocializzante. Dati del *XVII Rapporto sulle condizioni di detenzione 2021* a cura di Antigone.

[70] Cruciali in tal senso la creazione di domicili adeguati, come la "case famiglia protette", introdotte con la legge 62/2011 ma che, per mancanza di fondi, ad oggi si attestano solo a due: una a Milano, la seconda a Roma. Si segnala che, nell'ultima legge di bilancio, sono stati stanziati 4,5 milioni di euro per tali strutture.

[71] *Lo Studio Globale delle Nazioni Unite sui Bambini Privati della Libertà nel con-*

visione di una prognosi positiva sul futuro comportamento della donna come condizione di applicazione delle misure, talvolta su espressa indicazione del legislatore, che chiede all'autorità giudiziaria di accertare che "non sussista il concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti"[72].

La crisi sanitaria ha dimostrato che un più amplio ricorso alle misure alternative è possibile: dai 59 bambini che si contavano nelle carceri italiane al 30 giugno 2020, con la pandemia la percentuale era diminuita di oltre il 44%, scendendo a 33, per giungere, a dicembre 2021, a 19 bambini[73]. Segno che soluzioni individuali, capaci di ridurre i numeri di minori e di madri all'interno del carcere, sono attuabili .

2.3.2. Il cd. Disegno di legge Siani per una giustizia penale child sensitive

Si segnala la recente proposta di legge n. 2298 (Siani + altri), recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 21 aprile 2011, n. 62, in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori", presentata nel dicembre 2019 e in esame in Commissione Giustizia dal 23 febbraio 2021.

Perseguendo la finalità annunciata di impedire che i bambini varchino la soglia del carcere, ponendo rimedio ad alcune delle criticità della già citata Legge 62/2011[74], il disegno di legge è volto a rafforzare il divieto di applicazione della custodia cautelare in carcere ex art. 275, comma 4, ad ampliare le maglie del differimen-

testo italiano: Incontro di follow-up con rilevanti autorità garanti indipendenti in Italia, Relazione finale, 2021, https://repository.gchumanrights.org/.

[72] Sul rischio che la prognosi di recidiva della donna madre si appiattisca sui suoi precedenti penali, sacrificando così l'interesse del minore a esigenze di difesa sociale del tutto teoriche, Cass. Pen., Sez. I, sentenza n. 16945 del 25 maggio 2020.

[73] *Rinnovata la Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti*, Giustizia newsonline, Quotidiano del Ministero della giustizia, 16 dicembre 2021, www.gnewsonline.it.

[74] Unitamente al disegno di legge Siani, si segnala la presentazione di altre due proposte di legge (C. 1780 – Cirielli e Ciaburro; C.3129 – Bellucci ed altri), abbinate al primo, il cui esame in Commissione è stato avviato il 15 luglio 2021, così da poter formulare una proposta unitaria.

to di pena, a valorizzare l'esperienza delle case famiglia protette, attesa la connotazione comunque detentiva degli ICAM.

Più in particolare, si interviene, in primo luogo, sul comma 4 dell'articolo 275 del codice, sopprimendo la clausola che consente la carcerazione in ragione di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. Il divieto di applicazione della misura cautelare nella struttura carceraria si trasforma, quindi, da relativo in assoluto. Contemporaneamente si interviene sull'articolo 285-*bis*, che disciplina la custodia cautelare negli ICAM, stabilendo che il giudice possa disporre tale misura cautelare solo nel caso in cui sussistano esigenze cautelari di "eccezionale rilevanza". In tal modo, la misura di riferimento per l'applicazione della custodia cautelare nei confronti di donne (o uomini in casi residuali) con figli minori di sei anni diventa, quindi, la casa famiglia protetta, rendendo la custodia cautelare negli ICAM un'ipotesi meramente residuale.

Si interviene sulle norme che regolano le fasi esecutive delle misure cautelari (art. 293 c.p.p.) e delle pene definitive (art. 656 c.p.p.), con un procedimento che consente all'autorità decidente della misura cautelare custodiale o dell'applicazione della pena detentiva, di venire a conoscenza tempestivamente della presenza di condizioni che determinano il divieto di applicazione della custodia cautelare in carcere ai sensi del comma 4 dell'articolo 275 c.p.p., oppure del differimento obbligatorio della pena. L'attuale disciplina, infatti, costituisce un limite di fatto alla tutela della maternità e dell'infanzia atteso che le norme oggi esistenti (artt. 293, comma 4-*bis* c.p.p., 387-*bis* c.p.p., 656, comma 3-*bis* c.p.p.) nel prevedere un obbligo di comunicazione al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni del luogo di esecuzione della misura cautelare, della misura precautelare (arresto o fermo), dell'ordine di esecuzione della pena per i figli minori, presuppone in capo all'Autorità procedente la conoscenza delle condizioni della donna destinataria del provvedimento restrittivo. Dunque, nell'ipotesi di mancata conoscenza delle condizioni ostative, oggi è prevista unicamente la comunicazione da parte della Direzione del carcere (art. 23, comma 2, reg. o.p.) che ha l'obbligo di trasmettere gli atti all'autorità giudiziaria procedente qualora risulti che la donna ristretta sia nelle condizioni previste dagli artt. 146

e 147 c.p. In definitiva l'interessata rischia di poter far valere la condizione ostativa solo dopo essere stata tradotta in un carcere. Ben vengano, quindi, soluzioni di raccordo tra giudice che dispone il provvedimento cautelare necessariamente inaudita altera parte e personale di polizia giudiziaria deputata alla notifica e all'esecuzione dell'ordinanza.

Vengono altresì innalzate le soglie di età del minore per il differimento obbligatorio (art. 146 c.p.) e facoltativo (art. 147 c.p.) della pena: a tre anni (attualmente è fissato in uno) nel primo caso, da tre e sei anni nel secondo. In entrambe le ipotesi si prevede che il tribunale di sorveglianza, qualora rilevi la sussistenza di un concreto pericolo di commissione di delitti, possa stabilire che il differimento della pena possa essere disposto nelle forme della custodia in un ICAM o in una casa famiglia protetta. In questo modo il sistema previsto per la custodia cautelare in carcere viene sostanzialmente riproposto per le donne con condanne definitive.

Viene eliminato, infine, il vincolo normativo ed economico connesso alla realizzazione delle case famiglia protette senza oneri per lo Stato. In questo modo si prevede la possibilità (e non l'obbligo) per l'amministrazione centrale di finanziare, anche solo parzialmente, la realizzazione di nuove case famiglia protette. Si prevede, inoltre, un obbligo (e non più una facoltà) per l'amministrazione di stipulare convenzioni con gli enti locali per l'individuazione di luoghi da destinare a case famiglia protette. Si inserisce, infine, un comma ai sensi del quale i comuni ove hanno sede case famiglia protette sono tenuti a prendere in carico, attraverso i propri servizi sociali, le persone presenti nelle strutture.

La Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario, tra gli altri, ha salutato con favore l'impianto di riforma presente nel disegno di legge Siani indicandola come sistema auspicabile per ridurre il numero di bambini in carcere (cfr. *Cap. I*, *par. 1. 6.2*). Tuttavia, non sono mancate alcune riflessioni[75] su come la proposta

[75] Sulle osservazioni al disegno di legge cfr. *Osservazioni sulla proposta di legge c 2298 Siani recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 21 aprile 2011, n. 62 in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori. Audizione Commissione Giustizia Camera dei Deputati del 10.3.2021*, Unione Camere Penali, www.ristretti.it, 2 marzo 2021.

riformatrice avrebbe potuto rappresentare una buona occasione per eliminare alcune irragionevoli disparità attualmente presenti nel sistema. La prima, il regime differenziato tra detenute madri in esecuzione di ordinanze cautelari e detenuti madri in esecuzione pena (cfr. *Par. 2.3.1*). D'altra parte, si è assistito, come visto, all'aumento progressivo del limite di età che nel tempo è stato oggetto di interventi normativi (anche di quest'ultimo, se si pensa al nuovo regime del rinvio obbligatorio e facoltativo dell'esecuzione). Un adeguamento dei limiti di età, tra fase cautelare e fase esecutiva, non porrebbe alcun problema sul piano della razionalità e dell'adeguatezza della scelta nell'orizzonte costituzionale ponendosi, anzi, quale necessaria armonizzazione tra le due fasi. La seconda incongruenza è rappresentata dalla mancata estensione del differimento di pena anche per i padri. Al di là di un'auspicabile riforma in senso generale – che tenda a valorizzare il ruolo paterno nella cura del minore – *de iure condito,* il mantenimento di un regime differenziato tra fase cautelare, alternativa alla detenzione inframuraria, da una parte, e rinvio obbligatorio e facoltativo dell'esecuzione, dall'altra, rischia di aprire un *vulnus* negli strumenti di tutela destinati a realizzare il primario interesse del minore. Nei primi casi, infatti, sia pure in condizione di supplenza – decesso della madre o assoluta impossibilità della stessa- il padre può avere accesso alle misure alternative per mantenere un legame con la prole, ma non può accedere al beneficio del rinvio obbligatorio o facoltativo della pena neppure in termini di supplenza. Un'analoga possibilità di rinvio era auspicabile.

Così come opportuno sarebbe stato un coordinamento degli artt. 146 e 147 con l'art. 47-*ter* o.p., che già oggi consente di trascorrere in detenzione domiciliare, anziché in regime di differimento, la pena detentiva inflitta alla donna incinta o madre di minore fino a 3 anni, qualunque sia l'entità della pena da espiare.

Su un piano meno squisitamente giuridico, ma maggiormente "operativo" non sono mancate perplessità da parte di chi[76] ritiene che, un ampliamento dell'istituto del differimento di pena, pos-

[76] Cfr. Audizione parlamentare Associazione La Gabianella, in www.rapportiparlamento.gov.it, 8-14 marzo 2021.

sa, da un lato, incentivare stati di gravidanza forzati e strumentali, soprattutto delle donne straniere, per garantirsi una sostanziale impunità per lunghi periodi di vita; dall'altro che la progressione trattamentale, così congeniata, non sia adeguata allo stadio evolutivo del minore[77].

Proprio per garantire un suo sviluppo equilibrato, andrebbero potenziati i servizi di assistenza e affiancamento dei minori. Secondo questa prospettiva, nella pianta organica dell'organizzazione penitenziaria, affianco al personale ex art. 19, dovrebbero trovare posto nuovi operatori istituzionali, eventualmente coadiuvati da volontari, con il compito di accompagnare i bambini nella vita all'esterno, quali asili nido, luoghi di svolgimento di attività per la prima infanzia, visite ai parenti. Sarebbe, altresì, auspicabile una visione meno "medicalizzata" degli stessi operatori, con specializzazioni che vadano oltre la mera puericultura, in grado di fornire al bambino stimoli cognitivi, utili a riproporre una pluralità di figure di riferimento, come nella vita libera, e a coadiuvare la madre nella presa in carico del minore[78].

2.4. *Uno sguardo al panorama internazionale tra diritto all'affettività e alla sessualità dei detenuti*

In una prospettiva comparata, è ormai noto come molti Paesi abbiano superato le evidenti e fisiologiche difficoltà logistiche e organizzative, realizzando dei sistemi di *coniugal visits* efficaci ed effettivi.

Il panorama internazionale viene fornito dallo stesso Consiglio d'Europa che, nel documento contestuale che accompagna le "Regole" del 2006[79] mostra, con immediata evidenza, come sono

[77] Il bambino si ritroverebbe in stato di libertà fino al terzo anno di vita, fase in cui il figlio dipende maggiormente delle cure materne, per poi essere sottoposto alla reclusione negli ICAM dai tre anni in poi, età in cui il bambino avverte maggiormente la necessità del contatto col mondo esterno e con la comunità.

[78] Sul tema cfr. *Le proposte di Antigone per un nuovo regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario*, in www.antigone.it, luglio 2021.

[79] Raccomandazione 11/1/2006.

oramai pochi gli ordinamenti nei quali il diritto all'affettività e alla sessualità dei detenuti non viene riconosciuto.

Esemplificando, sempre sulla base del documento citato:

- in Croazia e in Albania sono previsti colloqui non controllati di 4 ore con il coniuge o il *partner*, con frequenza settimanale;

- in alcuni *lander* della Germania sono predisposti piccoli appartamenti, in cui i detenuti condannati a lunghe pene possono incontrare i propri cari;

- in Olanda, Norvegia, Danimarca, sono previste soluzioni analoghe, con camera matrimoniale, servizi e cucina, senza limiti relativi alla posizione giuridica; stessa soluzione anche in Finlandia, quanto non è possibile l'ammissione a permessi all'esterno;

- in Francia e Belgio vi sono sperimentazioni in appartamenti per periodi prolungati, fino a 48 ore, con l'imputazione dei costi ai parenti dei detenuti;

- in Svizzera iniziative analoghe sono in atto in Canton Ticino ed in altri cantoni della confederazione;

- in Spagna sono previste visite familiari/intime brevi per tutti i detenuti, quale che sia la posizione giuridica (cfr. *infra*);

- in alcuni paesi dell'Europa dell'Est sono consentite visite in appositi appartamentini o strutture mobili, in cui può trovare accoglienza la famiglia in tutte le sue componenti.

Fuori dall'Europa non mancano iniziative analoghe. In Canada, le soluzioni più ampie sono costituite da incontri fino a tre giorni in prefabbricati, siti nel perimetro degli istituti dove viene assicurata, ovviamente, la più completa intimità. Anche negli USA, che vantano il primato mondiale per numero dei detenuti, sono previsti, in alcuni Stati, programmi di visite coniugali o familiari: i detenuti possono incontrare, ogni due settimane, il coniuge e, ogni mese, tutta la famiglia, in una casa mobile posta all'interno del carcere, per tre giorni consecutivi.

Vi sono esperienze anche in Messico, Brasile e Venezuela[80].

[80] Per una panoramica internazionale sugli spazi dell'affettività cfr. anche *La dimensione affettiva delle persone in detenzione. Gli spazi per l'affettività e le specificità della detenzione femminile*, Rapporto di Ricerca a cura della Fondazione Giovanni Michelucci, Firenze, febbraio 2021, in www.michelucci.it.

Si tratta di un elenco certamente incompleto[81].

Una delle soluzioni più interessanti per l'osservatore italiano, in ambito di visite familiari intime, resta quella francese, sia perché la riforma è ormai a regime da un periodo di tempo significativo; sia perché studi recenti ne hanno dimostrato l'efficacia sul piano della riduzione della recidiva; sia perché emblematica di un approccio "empirico", che può rivelarsi utile in un'ottica di riforma del sistema penitenziario.

La decisione di creare, in carcere, spazi che consentano ai detenuti di incontrare i loro parenti in luoghi in cui è rispettata la massima *privacy* è una conseguenza diretta dell'*advocacy* di ex detenuti. Negli anni '80, essi hanno avuto il coraggio di portare la loro testimonianza per dar prova della frustrazione sessuale che si vive in carcere e del dolore che essa crea. È stata importante anche la pubblicazione di studi psichiatrici e medici che sottolineavano gli impatti psicosomatici dell'astinenza sessuale in carcere[82]. È iniziato, dunque, un dibattito all'interno dell'amministrazione penitenziaria che, nel 1995, ha portato alla stesura di una relazione che incoraggiava le visite familiari intime. La proposta è stata accettata dal Ministero della Giustizia nel 1997, ma le unità per le visite familiari (*Unités de vie familiale*, UVF) non sono state create fino al 2003, quando esperimenti pilota sono stati effettuati in tre diversi istituti per detenuti che scontano pene lunghe. Nel 2009 la possibilità di accedere alle unità di vita familiare è stata estesa a tutte le carceri, alla luce dei buoni risultati prodotti; si è così assistito alla sua "istituzionalizzazione".

L'istituto – che trova la sua disciplina negli artt. 35 e 36 della *Loi 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire* – si affianca a quello dei permessi, come strumento per dare attuazione al diritto del detenuto di mantenere legami familiari ed affettivi durante lo stato detentivo.

L'idea di fondo è quella di garantire uno spazio riservato ed un

[81] Ufficio di Sorveglianza di Firenze, ordinanza 1476/2012.

[82] D. GONIN, *La santé incarcérée. Médecine et conditions de vie en détention*, Paris, 1991, tr. it. di E. GALLO, *Il corpo incarcerato*, Torino, 1994, 19. Le citazioni si riferiscono all'edizione italiana.

tempo disteso nel quale consentire che le relazioni del detenuto con il *partner*, o con altri membri della famiglia, possano svolgersi in modo significativo. È evidente, poi ,che la possibilità di spendere un periodo di tempo apprezzabile, senza una diretta sorveglianza dell'Amministrazione penitenziaria, costituisca anche un prezioso strumento di responsabilizzazione del detenuto.

Per lo svolgimento delle visite, la legge prevede la costruzione, da parte dell'Amministrazione penitenziarie, di apposite strutture: le *Unitès de Vie Familiale* e i *Parloirs familiaux*.

In particolare, le *Unitès de Vie Familiale* sono piccoli appartamenti (con una o due stanze da letto, un bagno ed una zona cucina), separati dalle sezioni detentive ma all'interno del penitenziario, ove i detenuti possono ricevere il compagno o l'intera famiglia, per una durata di tempo che varia dalle 6 alle 72 ore, una volta ogni tre mesi. In Francia ve ne sono 163 distribuiti su 50 istituti[83].

Le *Parloirs familiaux* sono, invece, delle stanze di circa 10-12m, da predisporsi negli istituti penitenziari ove – per le caratteristiche strutturali – non è possibile realizzare le *Unitès de Vie Familiale*. Nei *Parloirs* i detenuti possono ricevere il *partner* o altri membri della famiglia per una durata massima di 6 ore. Anche in tal caso, la "visita familiare" viene concessa ogni tre mesi.

Solo la mancanza di strutture può costituire ragione di rifiuto della richiesta, in quanto tutti i detenuti in via definitiva possono fruire delle visite familiari, senza distinzione tra tipologia di reati o logiche di premialità. La decisione spetta all'amministrazione penitenziaria, che – secondo quanto stabilisce la legge – deve concederla, salvo "*pour de motifs liès au mintien du bon ordre et de la sècuritè ou à la prèvention des infractions*"[84].

Nel caso di imputati, la decisione è rimessa invece alla valutazione discrezionale del giudice. Si precisa che, laddove vi sia la necessità di fare una "scelta" per mancanza di posti, la precedenza dovrà essere data a quei detenuti che, per il tipo di regime cui

[83] Per una visione della normativa e della regolamentazione di attuazione, cfr. www.justice.gouv.fr.

[84] *Loi 2009-1436 du 24 novembre 2009 pènitentiaire*, art. 35.

sono sottoposti o per altre ragioni, non beneficiano dei permessi di uscita.

I regolamenti stabiliscono che, per accedere alle unità per le visite familiari o alle stanze per le visite intime, al direttore del carcere devono essere indirizzate due richieste: la prima da parte del detenuto, l'altra dai parenti.

Quanto ai soggetti che possono essere ammessi, la legge fa riferimento ai familiari o congiunti che, in base alla legge penitenziaria, hanno diritto al colloquio con i detenuti. Secondo quanto precisato in una recente circolare dell'amministrazione penitenziaria,[85] si considerano "familiari" a questo fine: ascendenti e discendenti; fratelli e sorelle; coniugi; coppie di fatto (*les partenaires pacsès*); conviventi (purché vi sia una prova della convivenza precedente alla detenzione). Sempre nella predetta circolare, si precisa che, benché non costituisca un presupposto necessario, è fortemente raccomandabile che le visite familiari siano precedute dai colloqui tradizionali che costituiscono un opportuno strumento di "preparazione" sia per il detenuto, sia per il visitatore.

I minori possono accedere a tali servizi soltanto con un adulto (che non può essere il detenuto) e devono presentare un'autorizzazione firmata da chi ha la potestà genitoriale.

Il numero di persone che può far visita al detenuto contemporaneamente varia da carcere a carcere, ma in genere oscilla tra 3 e 4. La durata della visita è fissata dal direttore del carcere a seconda delle esigenze dei detenuti e della possibilità del carcere. Generalmente si applica un principio progressivo: le prime visite in UVF spesso durano 6 ore, le successive 24 ore e poi 48 ore. Possono alla fine arrivare a durare 72 ore, ma solo una volta all'anno.

Le visite si svolgono senza la presenza di alcun membro del personale penitenziario, tranne in caso di incidente o per un controllo di sicurezza. Prima di ogni controllo di sicurezza (di solito la mattina e la sera), il personale penitenziario deve avvertire il detenuto e i suoi visitatori. Oltre ai controlli, le UVF vengono sottoposte ad un solo controllo esterno: la videosorveglianza. Durante

[85] *Note du 4 decembre 2014, relative aux modalitès d'accès ed de fonctionnement des Unitès de Vie Familiale et des Parloirs familiaux.*

il periodo della visita i detenuti e i visitatori possono organizzare le loro attività come preferiscono; in particolare, per quanto riguarda i pasti, vengono cucinati nella UVF con prodotti acquistati dal detenuto.

Consentendo al detenuto di incontrare i propri parenti in un luogo estraneo all'area detentiva, senza alcun membro del personale, le UVF garantiscono *privacy* ed un'esperienza individuale che contrasta con la natura pubblica e collettiva della detenzione. I detenuti e i loro familiari hanno riservatezza e possibilità di condividere momenti di vita quotidiana.

Alcuni studi hanno dimostrato che tali misure consentono ai detenuti di rinnovare i rapporti con i propri figli o con familiari che in precedenza avevano smesso di andare in visita. "La qualità della struttura e l'intimità che genera sono la causa di quei fenomeni", spiega uno di questi. "L'ambiente accogliente e l'intimità dell'incontro sono più appropriati a scambi di qualità rispetto alle stanze delle visite. Ciò incoraggia i parenti del detenuto a investire tempo nella visita, in quanto non più preoccupati dello stress creato dalla mancanza di privacy, dell'ansia proveniente dai segni della prigionia e dell'incontro frustrante che deriva da queste condizioni"[86]. Gli studi dimostrano, inoltre, che tali misure riducono la tensione in carcere, consentendo al personale di adottare un differente approccio verso i detenuti[87].

Anche la Spagna[88] è dotata di una legge avanzata che, non a caso, ha visto la luce nel momento delicatissimo della fine di una dittatura ed è entrata in vigore praticamente insieme alla Carta Costituzione della Spagna democratica. Pur non nascondendo un'attuazione non sempre appagante della disciplina normativa, i

[86] C. Rambourg, *Violence médiatique: La pénitentiaire dans la presse quotidienne*, in F. Courtine (dir.), *Violences en prison, Rapport de recherche*, ENAP, ottobre 2005, 303-358.

[87] M. Cretenot, *Dalle prassi nazionali alle linee guida europee: iniziative interessanti nella gestione penitenziaria*, *European Prison Observatory. Detention conditions in the European Union*, Torino, 2013.

[88] Per un approfondimento cfr. J.A. Ramos Vázquez, *Afectividad y cárcel: un binomio (casi) posible en la experiencia española,* in *"Affettività e carcere: un binomio (im) possibile?"*, cit., 65 e ss.

permessi premio, cd. *permisos ordinarios*, che possono durare fino a sette giorni (per un massimo di quarantotto giorni l'anno) e i permessi di necessità, cd. *permisos extraordinarios*, dalla formulazione più ampia di quella italiana, comprendono anche motivi "lieti", estensibili alle persone con cui il detenuto ha un rapporto di natura affettiva[89].

Per coloro che non possono usufruire di permessi all'esterno, né "ordinari" né "straordinari", l'art. 45 del regolamento penitenziario spagnolo prevede le cd. *comunicaciones íntimas, familiares y de convivencia*: colloqui da effettuarsi in appositi locali per incontrare i familiari ma anche per intrattenere rapporti intimi. Le *comunicaciones íntimas de convivencia* si svolgono con il proprio *partner* di cui si riesca a documentare l'identità e la presenza di una relazione di durata superiore ai 6 mesi; le *comunicaciones familiares* sono, invece, da effettuarsi alla presenza di un numero massimo (ma derogabile dalla direzione) di 6 parenti per volta; in appositi locali, per una cadenza mensile, un colloquio "intimo" e uno "familiare"[90].

Da un'intervista condotta da una detenuta ristretta presso la Casa Circondariale di Rebibbia femminile, reclusa presso il Carcere di Barcellona per oltre sei mesi, si sono potuti ricavare anche altri numerosi elementi organizzativi volti alla tutela dell'affettività, sia in termini di visite che di colloqui (cfr. *Appendice*).

[89] V. l'art. 155.1 del regolamento penitenziario, per cui: "*En caso de falleci-miento o enfermedad grave de los padres, cónyuge, hijos, hermanos y otras personaíntimamente vinculadas con los internos o de alumbramiento de la esposa o persona con la que el recluso se halle ligado por similar relación de afectividad, así como por importantes y comprobados motivos de análoga naturaleza, se concederán, con las medidas de seguridad adecuadas en su caso, permisos de salida extraordinarios, salvo que concurran circunstancias excepcionales que lo impidan*".

[90] Con atto del 16 maggio 2005, la *Dirección General de Instituciones Penitenciarias* ha emanato delle precise linee guida in materia, consultabili in www.derechopenitenciario.com.

Capitolo 3

LA NECESSITÀ DI COLMARE LE LACUNE DELL'ATTUALE DISCIPLINA. LA PROPOSTA DI LEGGE

SOMMARIO: 3.1. Una premessa indispensabile – 3.2. I criteri che guidano il disegno di legge – 3.3. L'introduzione dell'istituto della "visita" – 3.4. La riforma della disciplina del colloquio visivo. – 3.5. Come cambia la disciplina della corrispondenza telefonica. – 3.6. L'introduzione del collegamento audiovisivo – 3.7. L'abbattimento di limiti e restrizioni per i detenuti imputati e condannati ex art. 4-*bis* – 3.8. Le modifiche per i ristretti sottoposti al regime di massima sicurezza – 3.9. La rivisitazione del concetto di "minore" all'interno dell'ordinamento penitenziario – 3.10. La riforma della disciplina dei permessi e l'introduzione dell'istituto dei "permessi familiari" – 3.11. L'investimento necessario nella formazione del personale di polizia penitenziaria.

3.1. *Una premessa indispensabile*

Prima di presentare le coordinate principali della proposta di riforma elaborata, anche alla luce degli *input* pervenuti dalla ricerca condotta negli istituti del Lazio e oggetto di Mozione presso il Consiglio regionale del Lazio, è doverosa una precisazione di fondo in grado di sgombrare il campo da alcuni equivoci che spesso si generano in materia.

Il diritto all'affettività deve essere inteso come posizione soggettiva costituzionalmente riconosciuta (anche) al detenuto, perché coessenziale alla persona umana; da riconoscersi in sé e per sé, dunque, e non all'interno di una logica premiale, quale strumento finalizzato prioritariamente alla risocializzazione del reo.

La relativa disciplina, di conseguenza, andrà impostata correttamente: in analogia a quanto già accade per gli istituti volti a salvaguardare le relazioni affettive familiari già esistenti (corrispondenza, telefonate, colloqui), anche le ulteriori modalità ordinamentali introdotte – quali, ad esempio, le visite, per rendere possibile l'e-

spressione alla sessualità e all'intimità finora negata – dovrebbero prescindere da una valutazione sulla condotta del detenuto che ne farà richiesta.

Valutazioni di tipo premiale potranno entrare in gioco, semmai, per incrementarne la fruizione, non per precluderne la concessione, così da tenere insieme entrambe le valenze della pena: umanità e rieducazione. Trattare l'affettività – al pari degli sconti di pena, dei benefici penitenziari, delle misure alternative alla detenzione – esclusivamente come premio, significa, né più né meno, ammettere che la sua amputazione per il reo è parte integrante della pena detentiva, giuridicamente riconosciuta ed ammessa dall'ordinamento.

La proposta di legge elaborata in questa sede prende spunto dai risultati della ricerca effettuata nei quattro istituti carcerari della Regione Lazio, nonché dal prezioso lavoro dei Tavoli 6 e 14 degli Stati Generali dell'Esecuzione penale e della Commissione ministeriale (incaricata di elaborare il decreto legislativo delegato per la riforma dell'ordinamento penitenziario nel suo complesso, in attuazione della legge n. 103 del 2017), oltre che dal disegno di legge presentato dalla Regione Toscana.

3.2. *I criteri che guidano il disegno di legge*

Il lavoro – nell'ottica di integrare "fonti normative sovranazionali e costituzionali, rispetto alla congruità a raggiungere un obiettivo di garanzia dell'ordine o della sicurezza pubblica"[1] – prende in considerazione tre criteri guida in grado, a parere di chi scrive, di mediare tra la tutela di interessi individuali e le esigenze collettive della società, i cd. *pressing social needs*:

1) Il rapporto di "stretta proporzionalità" tra la compressione delle facoltà inerenti al diritto fondamentale della persona detenuta e la corrispondente accresciuta salvaguardia di quelle esigenze preventive e di sicurezza del regime a cui il detenuto è preposto, atteso che, nelle operazioni di bilanciamento, non

[1] Magistrato di Sorveglianza di Spoleto, ordinanza n. 1095 del 29 luglio 2013.

può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se, ad esso, non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango;

2) Il già richiamato principio, di matrice europea, del "minimo sacrificio necessario";

3) Il principio di "concreta offensività", secondo il quale le misure limitative delle facoltà soggettive delle persone detenute hanno motivo di sussistere, ed essere applicate, in quanto – per i soggetti coinvolti nel colloquio e/o per le particolari circostanze e modalità del medesimo – sussistano effettivamente quelle esigenze di natura preventiva, alle quali il legislatore ha normativamente collegato l'applicazione delle particolari modalità di svolgimento dei colloqui.

La proposta di legge ha un campo di azione molto ampio, sia in termini oggetti – in quanto volta a riformare le principali "modalità di contatto" (così come definiti dai questionari somministrati) dei ristretti con i propri affetti, sia fuori che dentro il carcere, – che soggettivi – poiché rivolta anche ai detenuti sottoposti al regime speciale del 41-*bis* o che sono stati condannati per quei reati cd. ostativi, in quanto rientranti nell'elenco di cui al 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Sono, pertanto, stati oggetto di attenzione sia la disciplina dei permessi che quella dei colloqui visivi e telefonici, attraverso la modifica degli istituti vigenti e l'introduzione di nuovi istituti; alcuni di recente prassi applicativa (come le videochiamate), altri di nuovo conio (le cd. visite e i permessi familiari).

A tal fine – nello sforzo di recuperare quella sistematicità che in passato è mancata (si pensi che la Riforma Orlando ha inciso solo sulla Legge 354/1975, trascurando il D.P.R. n.230 del 2000) – oggetto di riforma sono state non solo le disposizioni presenti nella legge dell'ordinamento penitenziario ma anche quelle del regolamento. Tante e diverse sono, infatti, le esigenze e le distonie emerse dal lavoro di ricerca effettuato; così come ghiotte le possibilità che la pandemia ha aperto (si pensi, ad esempio, all'equiparazione in molti istituti penitenziari del numero di chiamate, a prescindere dallo speciale regime penitenziario applicato).

Attraverso la fissazione di regole cogenti, si è inoltre voluto tendere ad una maggiore uniformità di applicazione dei vari istituti

penitenziari all'interno delle carceri. Dalle interviste rivolte al personale dei quattro istituti penitenziari, emerge infatti, un'eccessiva discrezionalità delle singole direzioni che assumono prassi non uniformi, andando a rivestire, così, un ruolo cruciale nel diritto all'affettività in capo ai singoli detenuti.

Preme, infine, sottolineare come, nonostante la vigenza dei principi costituzionali ed internazionali, la necessità di una compiuta riforma legislativa nel campo largo dell'affettività in carcere si avverte profondamente. Attualmente, infatti, la via del ricorso alla Corte costituzionale sembra obbligata, non essendo praticabile – per la perentorietà della dizione normativa finora utilizzata – quella dell'interpretazione costituzionalmente conforme[2].

3.3. *L' introduzione dell'istituto della "visita"*

Come già sottolineato, è la stessa Corte costituzionale, con la sentenza 301 del 2012, a evidenziare come l'esigenza di garantire ai detenuti relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale, sia questione che merita "ogni attenzione da parte del legislatore, anche alla luce delle indicazioni provenienti dagli atti sovranazionali richiamati dal rimettente (…) e dell'esperienza comparatistica, che vede un numero sempre crescente di Stati riconoscere, in varie forme e con diversi limiti, il diritto dei detenuti ad una vita affettiva e sessuale intramuraria: movimento di riforma nei cui confronti la Corte europea dei diritti dell'uomo ha reiteratamente espresso il proprio apprezzamento (…)".

In particolare, oltre alle Regole penitenziarie europee, entrano in gioco gli artt. 3 e 8, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le due Raccomandazioni del Consiglio d'Europa (Racc. n. 1340 del 1997 e quella più recente dell'11 gennaio 2006) che, benché non vincolanti[3], esprimono l'esigenza

[2] F. Fiorentin, *Regime penitenziario speciale del "41-bis" e tutela dei diritti fondamentali*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2, 2013.

[3] Con le Raccomandazioni il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa invita ogni membro a tenere conto delle regole decise insieme. L'invito è valido ed efficace,

di predisporre nuovi strumenti idonei a garantire la piena esplicazione dell'individualità del detenuto, inclusiva della sfera affettiva e sessuale[4]. La prima, all'art. 6 afferma la necessità di "migliorare le condizioni previste per le visite da parte delle famiglie, in particolare mettendo a disposizione luoghi in cui i detenuti possano incontrare le famiglie da soli"; la seconda, alla regola n. 24, comma 4, stabilisce che "le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali". Tale regola è commentata in calce con queste parole: "La regola 24.4 mette in rilievo l'importanza particolare delle visite per i detenuti, ma anche per le loro famiglie. Ove possibile, devono essere autorizzate visite familiari prolungate (fino a 72 ore, ad esempio), come avviene in numerosi paesi dell'Europa dell'Est. Occorre sottolineare come il controllo visivo non è un problema attinente solo alla sfera sessuale. Più in generale, il diritto alla conservazione delle relazioni affettive presuppone il riconoscimento della libertà di comunicare segretamente; solamente modalità di contatto che assicurino la riservatezza della comunicazione, possono consentire di sviluppare e mantenere, legami affettivi 'il più normali' possibile".

Non a caso molti dei detenuti intervistati hanno mostrato la necessità di un luogo intimo per coltivare, appunto, l'intimità prima ancora che la sessualità alla ricerca di una normalità perduta.

Dette visite prolungate consentono indubbiamente ai detenuti di avere rapporti intimi con il proprio *partner*. Le "visite coniugali" più brevi autorizzate a questo fine possono avere un effetto umiliante per entrambi.

Non vi è dubbio, pertanto, che sia arrivata l'ora per il nostro ordinamento di colmare la lacuna e di prevedere delle modalità di tempo, spazio e luogo che consentano un più soddisfacente esercizio del diritto fondamentale all'affettività e alla sessualità del detenuto.

anche se si possono consentire tempi di attuazione diversi. L'indicazione di dove però deve tendere il regime penitenziario è chiara.

[4] S. Talini, *Un diritto sommerso. La questione dell'affettività in carcere approda alla Corte Costituzionale* in *Forum di quaderni costituzionali*, Rassegna, 2012.

È utile menzionare un ulteriore atto approvato dal Parlamento Europeo in data 9/3/2004, finalizzato a raccomandare al Consiglio d'Europa un sistematico elenco dei diritti dei detenuti (di cui le *European Prison Rules* sembrano essere attuazione), fra le quali, alla lettera 1c, appare "il diritto ad una vita affettiva e sessuale, prevedendo misure e luoghi appositi".

In conclusione, l'opzione in questa materia della disciplina europea è evidente; impostazione che trova riscontro anche nelle aperture della Corte EDU sul tema.

Si propone, dunque, in linea con le indicazioni del Consiglio d'Europa e del Parlamento Europeo, l'allestimento nelle carceri di aree dedicate in cui i detenuti possano esercitare con *privacy* il loro diritto all'affettività e alla sessualità; situazione che, come visto, è già una realtà in numerosi paesi europei ed extraeuropei.

Per una manifestazione completa e non degradante di questo diritto, come opportunamente sottolineato dalla Consulta, l'eventuale eliminazione del controllo visivo continuo nel corso dei colloqui si rivelerebbe di per sé non sufficiente, a realizzare le condizioni per consentire l'esercizio della sessualità in condizioni di riservatezza da parte dei soggetti detenuti. L'esercizio di tale facoltà dovrebbe, necessariamente, trovare compiuta disciplina per quanto concerne "termini e modalità di esplicazione del diritto di cui si discute: in particolare, occorrerebbe individuare i relativi destinatari, interni ed esterni, definire i presupposti comportamentali per la concessione delle "visite intime", fissare il loro numero e la loro durata, determinare le misure organizzative"[5].

È, pertanto, necessaria la combinazione di due fattori spazio-temporali: un luogo dedicato all'incontro e un tempo sufficiente per il mantenimento della relazione detenuto-affetti, ispirato alla *"*normalità maggiore possibile*"* richiesta dalle *European Prison Rules.*

Con riguardo ai luoghi, un progetto architettonico estremamente interessante sul punto, appare la recente iniziativa di un gruppo di professori di architettura, coadiuvati dal Prof. Renzo Piano, per dar vita ai progetti G124-2019, prime unità abitative

[5] Corte costituzionale, sentenza n. 301/2012.

per favorire l'incontro con i familiari, per la Casa di Reclusione di Rebibbia, e, all'esterno, per Milano, Padova e Siracusa. In particolare, presso la struttura di Rebibbia femminile è sorto il M.A.M.A.(acronimo di Modulo per l'Affettività e la Maternità). Si tratta di uno spazio abitativo di 28 mq, immerso nel verde del giardino dell'Istituto, dove le detenute possono riunirsi con i propri familiari, beneficiando di un ambiente domestico, intimo, accogliente e rassicurante, molto diverso dalle tradizionali, affollate e fredde, aule per i colloqui. Moduli architettonici realizzati anche con la collaborazione dei detenuti lavoranti e che, come affermato dal dott. Carmelo Cantone, attualmente provveditore dell'Amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise, appaiono "assolutamente replicabili".

È utile inoltre segnalare che tali iniziative appaiono assolutamente in linea con l'attuazione dei precetti che giungono dal combinato disposto degli artt. 61 reg. esec. e del riformato art. 18, co. 2 O.P. Imponendo all'Amministrazione penitenziaria di favorire la "riservatezza" dei colloqui con i familiari**,** la normativa vigente sembra così suggerire un'indicazione di riforma e di prassi amministrativa virtuosa di alcuni istituti penitenziari, per il potenziamento di momenti di incontro e di intimità; tenuto conto che tali colloqui – secondo il testo riformato – dovrebbero avvenire in locali preferibilmente in prossimità dell'istituto, all'evidente scopo di evitare, per quanto possibile, disagi e frustrazione da parte dei familiari, specie se accompagnati da minori[6].

Quanto ai tempi è stato prevista una durata temporale che va dalle 6 alle 24 ore.

Circa i soggetti legittimati all'accesso nelle strutture, come accade per i colloqui visivi, viene utilizzata la locuzione "persone autorizzate". In questo modo si lascia un ampio spazio alla definizione della natura di quelli che possono essere i "rapporti affettivi": con un familiare, un convivente o anche di amicizia.

Viene così ricostruito un esercizio del diritto all'affettività e

[6] L. Amerio, V. Manca, *Forma attiva e passiva del verbo amare: riflessioni a margine delle prime applicazioni del D.lgs. n. 123/2018 in materia di affettività e sessualità*, cit., 6.

alla sessualità che potrà essere effettuato da tutte le persone autorizzate ai colloqui, senza distinzioni tra familiari, conviventi e "terze persone". Limitare la tutela ai rapporti affettivi familiari o coniugali, avverte la Consulta sempre nella già più volte citata sentenza n. 301 del 2012, non solo non è l'unica soluzione ipotizzabile ma non appare neppure coerente con larga parte dei parametri costituzionali.

Per uno Stato come il nostro – malato cronico di un sovraffollamento carcerario che, nonostante provvedimenti *ad hoc* e riforme, non accenna a diminuire[7] – immaginare unità abitative dedicate e le altre situazioni approntate dagli ordinamenti stranieri, potrebbe, per alcuni versi, sembrare utopico.

Tuttavia, già nel 2015, da un'analisi più contestualizzata condotta dal Tavolo 6 degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, si ricavava che almeno nel 50% dei casi delle strutture intervistate, sebbene le direzioni dei carcere affermassero il contrario, vi erano aree utili per andare a collocare *ex novo* le cc. dd. "unità abitative", con l'insediamento di prefabbricati simili a quelli di Rebibbia femminile, negli istituti di più recente definizione (costruiti dagli anni '80 in poi) e con le ridefinizioni di alcuni spazi esistenti negli istituti più vecchi, che spesso non dispongono di aree aperte da recuperare.

La suddetta analisi è stata condotta anche negli istituti dove si sono svolti i questionari e i riscontri, a ben guardare, hanno fornito dati simili[8].

[7] A fine febbraio 2020 nelle carceri italiane il numero di detenuti erano 61.230 (2.702 donne e 19.899 stranieri) a fronte di una capienza di meno di cinquantamila posti

[8] Come emerge dalla ricerca condotta negli istituti laziali e riportata in Appendice, la Casa Circondariale di Frosinone, ad esempio, dispone di ampi spazi inutilizzati, sia interni che esterni agli edifici penitenziari. Quella di Cassino, invece, non possiede spazi esterni adeguati, collocandosi all'interno del centro urbano della città; tuttavia, dispone di un'intera ala dell'edificio inutilizzata a seguito di problematiche strutturali sorte nel 2019 e, pertanto, evacuata. Il ripristino dell'agibilità del suddetto modulo architettonico, che si compone di tre piani e un piano terra, consentirebbe la predisposizione di un intero reparto dedicato, con la possibilità di accesso separato. La struttura di Rebibbia femminile è già dotata di un primo prefabbricato ma potrebbe disporne di un secondo, per gli spazi esterni esistenti. Infine, la Casa di Reclusione di Paliano, ad

Ad ogni buon conto, presupposto indispensabile della riforma, è quello di riportare la situazione delle carceri alla capienza regolamentare.

Ben vengano, in questa prospettiva, alcune previsioni dell'impianto di riforma voluto dall'attuale Guardasigilli Cartabia[9] volte ad estendere la sospensione del procedimento penale con messa alla prova[10] e ad ampliare l'ambito di applicazione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi[11].

Tuttavia, si potrebbe immaginare la predisposizione di alcune decine di unità in via sperimentale, anche per analizzare i dati sugli esiti e sulla recidiva, per poi allargare il campo ai 193 istituti italiani esistenti.

Inoltre – se è vero che la carenza di strutture adeguate[12], in un contesto di persistente sovraffollamento carcerario, è sempre stata una delle ragioni addotte come ostacolo alla soluzione del problema – l'edilizia penitenziaria, a cui in più occasioni si è dichiarato di voler dare nuovo impulso, ben potrà prevedere o subire, in corso d'opera, apposite varianti per contemplare – all'interno delle nuove carceri in costruzione, come pure in quelle in via di ristrutturazione – adeguati spazi abitativi per l'esercizio di un diritto, fino ad oggi, sempre negato. Le unità abitative, infatti, sono pensate come luoghi adatti alla relazione personale e familiare e non solo all'incontro: la garanzia dei diritti dei detenuti può essere anche l'occasione di pensare a interventi di architettura qualificata

oggi, non dispone di spazi propri, ma si rileva la presenza di un edificio di proprietà del Comune di Paliano, adiacente all'ingresso della struttura, nel piazzale della direzione; per la sua posizione, al di fuori delle sezioni e con accesso separato, ben si presterebbe come spazio da adibire in tal senso, a seguito di un accordo/convenzione con l'Ente comunale.

[9] Disegno di legge A.C.2435 riformato (cd. Commissione Lattanzi).

[10] Applicabile per reati puniti fino a 6 anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori da parte dell'autore e attivabile già in fase di indagini preliminari.

[11] La semilibertà, la detenzione domiciliare, il lavoro di pubblica utilità e la pena pecuniaria, secondo il disegno di legge approvato alla Camera e in discussione al Senato, saranno irrogabili entro il limite di 4 anni della pena inflitta e applicabili direttamente dal giudice della cognizione, alleggerendo così il carico dei giudici di esecuzione.

[12] Ad oggi i detenuti sono ospitati in edifici risalenti per il 20% ad epoca risalente ai secoli tra il 1200 e il 1500, per il 60% tra il 1600 e il 1800 e per il restante 20% tra il 1900 e il 2000 di tipo contingente o eccezionale.

in ambiente penitenziario (come già fu per il "Giardino degli Incontri" progettato da Giovanni Michelucci nel carcere fiorentino di Sollicciano) e non solo di ampliamento edilizio[13].

Ne guadagnerebbe anche la qualità della vita carceraria.

3.4. *La riforma della disciplina del colloquio visivo*

La "territorializzare la pena", intesa anche come tentativo di avvicinare i detenuti alla loro famiglia o nucleo di riferimento, attraverso il pieno riconoscimento ed esercizio del diritto all'affettività, passa anche per una sostanziale modifica delle attuali modalità di "contatto" tra detenuti e le proprie famiglie, all'interno delle strutture carcerarie.

Il colloquio visivo, come dimostrano anche i dati della ricerca (si registra un'influenza negativa del 70% sui rapporti familiari, proprio a causa dell'assenza degli incontri in presenza, nonostante l'aumento delle telefonate e l'introduzione delle videochiamate) rimane confermato nel sistema complessivo, quale principale modalità di contatto tra il detenuto e il suo nucleo familiare. Tuttavia i colloqui richiedono un ripensamento profondo per luoghi, tempi e modalità.

La criticità principale riscontrata resta il rapporto tra gli spazi e il numero di detenuti. Si registra una media di sei nuclei familiari a sala colloquio, come dimostrano i dati della ricerca dove, in alcuni istituti, si arriva anche ad otto famiglie in un'unica stanza.

Si rappresenta che i tempi di attesa per l'accesso, che costituiva altra problematica comune al 48% del collettivo intervistato, è stata una delle principali criticità risolte dalle misure pandemiche, attraverso la prenotazione su appuntamento, con annullamento delle file d'attesa all'ingresso. Tale prassi dovrebbe essere confermata ed applicata.

La maggioranza dei detenuti manifesta la necessità di svolgere, durante i colloqui, un'attività che consenta di poter recuperare

[13] S. Anastasia, F. Corleone, *Il carcere dei diritti scommette sulla sessualità*, cit., 39.

quel "grado di normalità" che inevitabilmente il carcere compromette. Anche la dotazione di un semplice distributore *self service* di cibi e bevande da poter consumare durante l'incontro.

La previsione di spazi verdi, dove presenti, così come l'introduzione del colloquio "lungo", vanno in questa direzione. Prendendo a prestito prassi virtuose, sperimentate con successo in alcuni istituti (come quello di Paliano e di Rebibbia Femminile), viene introdotta una particolare modalità di colloquio, da effettuarsi nel corso dell'anno, per pranzare con i propri cari, secondo le modalità di cui all'art. 61, co. 1 lett. c) reg. esec. Tale possibilità viene sottratta alla discrezionalità dei direttori del carcere, per essere introdotta come modalità ordinaria da effettuarsi una volta al mese, a rotazione, possibilmente in spazi aperti (quali quelli adibiti alle attività sportive).

Per i nuclei familiari con minori al di sotto dei 14 anni, viene stabilito che i colloqui avvengano in sale distinte rispetto a quelli dei nuclei familiari adulti, dotate preferibilmente di spazi all'aperto e con possibilità di attività ludiche e ricreative a sostegno dell'infanzia e all'accoglienza dei minori. Si pone così l'accento sulla considerazione che deve essere rivolta al minore coinvolto nel colloquio, per ridurre quella visione "adultocentrica" del sistema penitenziario.

Sempre nell'ottica della rilevanza dei minori e delle famiglie, viene valorizzata l'esperienza di Sportelli famiglia, come quello attivato presso il carcere di Taranto[14], nato da un protocollo d'Intesa tra la Casa circondariale di Taranto, il Tribunale e la Procura per i minori, unitamente all'Ufficio Esecuzione Penale Esterna ed associazioni del terzo settore. Si tratta di servizi volti a promuovere

[14] Si tratta del progetto denominato "Spazi Neutri", avviato nel mese di marzo 2020, con durata 12 mesi, con l'associazione di volontariato penitenziario "Noi e Voi Onlus" di Taranto. Dalla Relazione finale del Progetto, datata 31.12.2020, che "Noi e Voi Onlus" ha indirizzato al Garante dei detenuti della Regione Puglia, si legge che l'associazione si è occupata di fornire sostegno ai minori con genitori reclusi con l'inserimento degli stessi presso il Centro Diurno Minori di Taranto, di facilitare percorsi di arresti domiciliari e misure di comunità, avviando percorsi personalizzati di ripresa dei legami familiari, di agevolare i contatti detenuti – figli durante i permessi premio; questo anche attraverso la creazione di spazi protetti relazionali con modalità informatiche e telefoniche (stante il periodo pandemico)

azioni sinergiche per il rinforzo delle funzioni genitoriali e il superamento delle situazioni di disagio familiare[15]. Si vuole andare così a rafforzare anche l'ancora incerta collaborazione fra autorità giudiziaria (penale, civile e di sorveglianza), amministrazione penitenziaria e servizi sociali territoriali[16].

Tali Sportelli potrebbero anche essere strutture di supporto molto utili alla cd. mediazione familiare, anche in ambito penitenziario, da intendersi quale processo collaborativo di risoluzione di un conflitto, che assume certamente forme peculiari tra le mura del carcere ed al di fuori di esse, in cui le famiglie sono sostenute da un terzo imparziale (il mediatore) nel processo di ripresa della comunicazione e dell'elaborazione di nuovi assetti di vita.

Sono, infine, rimosse tutte le distinzioni tra detenuti comuni e coloro che scontano una pena per reati ostativi (cfr. *infra*).

Quanto, infine, ai soggetti legittimati ai colloqui, viene utilizza l'espressione "soggetti autorizzati", parimenti a quanto stabilito per le visite/colloqui intimi.

3.5. *Come cambia la disciplina della corrispondenza telefonica*

Dalle interviste ai detenuti è emerso come, tra le forme di contatto possibili all'interno del carcere con i propri affetti, quella che riscuote il minor gradimento è senza dubbio il sistema delle telefonate.

Un numero rilevante degli intervistati dichiara assolutamente insoddisfacente il servizio in termini di tempo a disposizione (43%), di frequenza (38%) e di spazi in cui sono collocati i telefoni in dotazione (28%). Le telefonate avvengono all'interno della sezione, vicino i cd. camminatoi; luoghi rumorosi anch'essi, dove la *privacy* viene affidata alla discrezione e alla sensibilità degli altri detenuti ed è alla base di numerose tensioni tra gli stessi.

[15] S. Baldassari, *Donne in carcere e figli: diritto al colloquio e autorizzazione alla corrispondenza*, in *Donne e carcere*, cit., 235.

[16] J. Long, *Essere madre dietro le sbarre*, in G. Mantovani (a cura di), *Donne ristrette*, Milano, 2018, 111 e ss.

Significativo di come la corrispondenza telefonica vada riformata è il caso, non isolato, di un detenuto cd. comune – con un nucleo familiare composto da moglie e figli in età scolare e prescolare – che pur di poter sentire anche solo per un saluto i propri familiari tutte le mattine al risveglio, partecipando così alla vita familiare facendo sentire la sua presenza, ha "confessato" apertamente di aver introdotto più volte apparecchi telefonici non autorizzati, rinunciando ai permessi premio ed ad altre agevolazioni e subendo dure sanzioni disciplinari.

Si propone, pertanto, una riforma degli articoli 39 del D.P.R. 230/90, con l'estensione da dieci a venti minuti del tempo massimo di durata, con frequenza non inferiore a tre volte alla settimana, senza differenziazioni tra i detenuti comuni e quelli con reati ostativi. È inoltre introdotta la possibilità di modulare la durata delle telefonate, nell'arco della settimana, mantenendo la sopracitata durata massima complessiva.

Si è tenuto conto, infatti, che, con l'utilizzo dei centralini telefonici digitali e la dotazione di schede telefoniche prepagate, è possibile garantire tale opportunità a tutti i detenuti.

Anche la possibilità di accedere alla telefonia mobile, mediante l'utilizzo dei cellulari, prassi sperimentata in alcuni istituti penitenziari, rappresenta un'importante novità che, forse, coraggiosamente, sempre a livello centrale, potrebbe essere ulteriormente incentivata verso le singole direzioni come prassi migliorativa. In tal senso si segnala una circolare dell'Amministrazione penitenziaria del 24 aprile 2010 con cui, sul selciato della Circolare 3620/6070 del 6 luglio 2009, si consentono "(…) le chiamate ai telefoni cellulari ai detenuti comuni di media sicurezza, che non abbiano effettuato colloqui né telefonici per un periodo di almeno quindici giorni (…)" .

Si stabilisce che l'installazione degli apparecchi deve avvenire in luoghi adeguati e dedicati, in un numero proporzionato e sufficiente a garantire quanto disposto dalle nuove disposizioni, al di fuori della sezione ma neppure nelle stanze di pernottamento. Da alcune interviste è emerso che tale soluzione non sia desiderabile a causa del numero elevato di occupanti per ogni stanza Inoltre, viene previsto che il costo delle telefonate – trattandosi di un diritto,

oltre che di uno degli elementi del trattamento ai sensi dell'art.15, non di un servizio privato – non sia più a carico del recluso ma dell'amministrazione penitenziaria, nei limiti stabiliti dall'art.39. Qualora, invece, si volesse usufruire di chiamate aggiuntive, queste vengono poste a carico del detenuto, mediante scheda telefonica prepagata fornita dall'istituto.

Raccogliendo, infine, le istanze emerse dai colloqui con i detenuti intervistati, si propone una o più linee telefoniche dedicate ai soli minori di anni 14 che vogliono mettersi in contatto con i loro genitori, secondo strumenti audiovisivi, con regole e modalità stabilite dal regolamento interno.

Il concetto di minore è stato innalzato a 14 anni, anche per le telefonate straordinarie.

Per i detenuti in regime di massima sicurezza viene stabilita la non alternanza tra colloqui e telefonate nonché l'ampliamento a 20 minuti della durata delle conversazioni (cfr. *infra*).

Si segnala, infine, che la tariffazione eccessiva e non in linea con la quotidianeità del mondo esterno, riscontrata in molti istituti penitenziari, legata alla gestione esternalizzata della stessa, suggerisce la necessità di una ricontrattazione delle tariffe o, meglio, di una gestione diretta del servizio da parte dell'amministrazione penitenziaria. Un piano telefonico, che contempla anche un consumo dati e una scheda, permetterebbe inoltre di ricomprendere, sotto la medesima scheda, anche la possibilità di effettuare videochiamate.

3.6. *L'introduzione del collegamento audiovisivo*

La crisi sanitaria scaturita dal Covid-19 ha reso ampiamente utilizzato il collegamento audiovisivo, generalmente della durata di 20 minuti, in tutte le strutture carcerarie, senza alcun onere a carico del detenuto e, in molti casi, senza distinzione tra i cd. comuni e i reclusi con reati ostativi.

In realtà, già l'Amministrazione penitenziaria, con la Circolare del 2 novembre 2015 – in ossequio ai principi espressi dalle Regole Penitenziarie Europee del 2006 – aveva invitato tutte le strutture,

dove fossero allocati detenuti comuni, ad implementare l'utilizzo di programmi di videochiamata, come *Skype,* in considerazione di una sempre più piena attuazione della nostra Costituzione. Ma è stato solo con l'emergenza sanitaria, e con la conseguente brusca interruzione di tutti i contatti con l'esterno, che tale sistema di comunicazione ha trovato attuazione, con un sostanziale "sdoganamento" rispetto al passato.

Il grado di soddisfazione riscontrato è stato molto elevato, soprattutto per quei detenuti con famiglie fuori regione o addirittura fuori paese. Gli stranieri, infatti, sono i soggetti che hanno maggiormente apprezzato l'introduzione di tale sistema di comunicazione; significativo il caso di due giovani fratelli egiziani che hanno potuto rivedere la propria famiglia dopo anni di detenzione.

La videochiamata, tuttavia, se da un lato ha sopperito all'isolamento generato dalla pandemia – consentendo ai detenuti di ritrovare anche i propri ambienti domestici e interloquire con più parenti contemporaneamente senza limitazioni –, dall'altro, ha generato non poco malcontento nella popolazione carceraria, soprattutto a causa della differente durata tra colloqui (1 ora) e le videochiamate (20 minuti).

Si propone l'accesso al collegamento audiovisivo con tecnologia digitale, come modalità alternativa alla corrispondenza telefonica, con i due tipi di collegamento (telefonico e via rete internet), utilizzati indifferentemente dai detenuti, attesa anche la pari durata.

3.7. *L'abbattimento di limiti e restrizioni per i detenuti imputati e condannati* ex *art. 4*-bis

Molti sono stati gli intervistati condannati per uno dei reati inclusi nel catalogo di cui all'art. 4-*bis*, la norma sulla quale, com'è noto, il legislatore ha costruito uno statuto differenziale e sfavorevole per i condannati cui attribuisce marcata pericolosità, essenzialmente sulla scorta di presunzioni correlate alla qualità del reato commesso .

Attribuire due colloqui, videochiamate o telefonate al mese in

meno a tale categoria di detenuti appare in contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione, con l'impianto complessivo dell'Ordinamento Penitenziario nonché con le Regole Penitenziarie Europee 2006, laddove la restrizione delle comunicazioni non avrebbe nulla a che vedere con il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, la prevenzione dei reati e la protezione delle vittime dei reati.

Seguendo il ragionamento portato avanti dalla Corte in materia di maternità e regime presuntivo (cfr. *Cap. II, Par. 2.2.3*) – ovvero che la presunzione assoluta è censurata per la stessa sua esistenza, alla luce del principio per il quale lo statuto costituzionale di protezione del minore infante esige, sempre e comunque, una verifica in concreto del bilanciamento tra esigenze della sicurezza collettiva ed interesse alla preservazione del rapporto genitoriale – viene abbattuta qualsiasi differenziazione tra i detenuti cd.comuni e quelli imputati e condannati per reati *ex* art 4-*bis*, sia per i colloqui visivi che per la corrispondenza telefonica e audiovisiva.

3.8. *Le modifiche per i ristretti sottoposti al regime di massima sicurezza*

A differenza dei collaboratori di giustizia, i detenuti in regime di massima sicurezza, per evidenti ragioni di sicurezza, non rientrano nel collettivo intervistato. Tuttavia, per esigenze di sistematicità interna alla proposta di legge, si è ritenuto doveroso porre alcune modifiche anche alla disciplina dei contatti vigente per tale speciale regime carcerario.

Occorre spendere una riflessione più articolata sul perché si è voluto intervenire anche su tale regime detentivo.

Lasciando da parte le particolari modalità restrittive imposte per i colloqui visivi, così come introdotte e rimodulate dall'amministrazione penitenziaria, si sottolinea una certa irrazionalità in relazione al numero degli stessi che, per i detenuti sottoposti al carcere duro, sono indefettibilmente limitati ad uno al mese; con la precisazione che, ove non espletato il colloquio mensile di un'ora con i familiari (qualora questi siano residenti in un comune diverso da quello in cui ha sede l'istituto), deve essere riconosciuta a tali

detenuti, ai sensi dell'art. 37, comma 10, D.P.R. n. 230 del 2000, la possibilità di fruire, in sostituzione, di un colloquio prolungato sino a due ore.

In questa sede, preme evidenziare il lavoro interpretativo della Corte Costituzionale sul corretto bilanciamento tra diritto all'affettività ed esigenze di sicurezza legate al regime del 41-*bis*, con particolare riferimento ai colloqui con i minori.

Con la sentenza n. 143 del 2013, la Suprema Corte ha stabilito che un corretto bilanciamento dovrà, necessariamente, rispettare il rapporto di "stretta proporzionalità" tra la compressione delle facoltà inerenti al diritto fondamentale della persona detenuta e la corrispondente accresciuta salvaguardia di quelle esigenze preventive al cui soddisfacimento il regime speciale è preposto; atteso che "nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango"[17].

Il medesimo principio, che la Corte individua quale misura per la verifica della legittimità dell'operato del legislatore, non può, dunque, non informare anche l'attività della pubblica autorità, alla quale la legge lascia il compito di organizzare gli spazi, secondo il parametro, di matrice europea, del "minimo sacrificio necessario". Un terzo criterio, infine, – richiamato quale criterio applicativo della ricerca (cfr. *supra*), nell'ottica di un bilanciamento tra affettività ed esigenze di sicurezza anche per i detenuti "ordinari", – attiene alla considerazione che in tanto le misure limitative delle facoltà soggettive delle persone detenute hanno motivo di sussistere ed essere applicate, in quanto – per i soggetti coinvolti nel colloquio e/o per le particolari circostanze e modalità del medesimo – sussistano effettivamente quelle esigenze di natura preventiva, alle quali il legislatore ha normativamente collegato l'applicazione delle particolari modalità di svolgimento dei colloqui, come nel caso dei detenuti sottoposti al 41-*bis*.

Esemplificando: in forza di quello che potrebbe definirsi "principio della concreta offensività", il colloquio con determinati

[17] Corte Costituzionale, sentenza 143/2013.

soggetti (ad es. l'incontro con il proprio figlio neonato o con una persona incapace di intendere e volere), ovvero effettuato con modalità tali e in situazioni in cui sia impossibile l'utilizzo strumentale del beneficio, sembrerebbero suscettibili di meno rigorose modalità esecutive anche in queste ipotesi.

Sul punto va segnalata una pronuncia della Cassazione che ha respinto il ricorso presentato dall'Amministrazione penitenziaria avverso una decisione del Tribunale di sorveglianza territoriale che aveva ritenuto illegittimo, in assenza di specifica motivazione, la limitazione della durata del colloquio con modalità "senza vetro divisorio" tra il detenuto e il minore[18].

Già prima della riforma del 2002, la dottrina più attenta si era interrogata circa l'effettivo fine della misura, arrivando a sospettare che la riduzione ad un unico incontro mensile non potesse essere inquadrata nella prospettiva di sicurezza a cui il regime speciale tende ma, "almeno prevalentemente, all'esigenza di una maggiore afflittività della pena"[19]. In considerazione, infatti, delle misure di prevenzione poste dall'amministrazione penitenziaria per impedire il passaggio di informazioni e di oggetti da e per il carcere, e soprattutto tenendo conto delle pesanti problematiche che il contingentamento degli incontri con i familiari produce sul diritto al mantenimento delle relazioni parentali, sarebbe, forse, più opportuno che la frequenza degli stessi, anziché essere predeterminata rigidamente, venisse calibrata in rapporto alla concreta pericolosità del singolo detenuto, senza trascurare eventuali progressi maturati sul piano del reinserimento sociale.

Tali perplessità si acuiscono esponenzialmente se si analizzano le modalità dei colloqui telefonici[20] che, dopo il cd. Pacchetto sicurezza del 2009, sono diventati alternativi a quelli visivi.

[18] Cass. Pen., Sez. I, n. 40762 del 13 settembre 2018.

[19] F. Della Casa, *I rapporti del detenuto con la sua famiglia*, in *Dir. proc. pen.*, 1999.

[20] A norma dell'art. 41-*bis,* comma 2-*quater,* lett. *b),* OP, "*per coloro che non effettuano colloqui può essere autorizzato, con provvedimento motivato del direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11, e solo dopo i primi sei mesi di applicazione, un colloquio telefonico mensile con i familiari e conviventi della durata massima di dieci minuti sottoposto, comunque, a registrazione*".

Inoltre, i detenuti al carcere duro, spesso a centinaia di chilometri da casa, solo dopo i primi sei mesi di applicazione dell'istituto speciale possono usufruire di un solo colloquio telefonico della durata di dieci minuti.

Appare evidente, dunque, che una limitazione così "brutale", alla luce della totale registrazione della telefonata, si trasforma in una misura non necessaria, inutilmente afflittiva, e quindi non conforme al nostro sistema costituzionale. Anche successivamente alla nota circolare del 2 ottobre 2017, la n. 3676/616, con cui l'Amministrazione penitenziaria ha concretamente cercato di tradurre il diritto dei detenuti al 41-*bis* a colloquiare con l'esterno del carcere[21], i dubbi di legittimità su tale disciplina restano, con riguardo sia al periodo di sei mesi necessario per poter usufruire di questo mezzo di comunicazione, che l'ingiustificata "posologia" che fissa, nel caso non si fosse svolto l'incontro personale mensile, il limite massimo di un colloquio telefonico al mese della durata di dieci minuti[22]. Dubbi a cui questa proposta ha cercato di porre rimedio, almeno in parte.

Per i detenuti ristretti al 41-*bis* viene eliminato il criterio di alternatività tra colloqui e telefonate e ampliata la durata di queste ultime, parificandola a quelle del regime ordinario, di venti minuti.

[21] Per una completa ed approfondita disamina della Circolare, V. Manca, *Il DAP riorganizza il 41-bis: un difficile bilanciamento tra prevenzione sociale, omogeneità di trattamento ed umanità della* pena, in *www.penalecontemporaneo.it*.

[22] "*More specifically, the Committee recommends that steps be taken to ensure that all prisoners subjected to the "41-bis" regime are: – provided with a wider range of purposeful activities and are able to spend at least four hours per day outside their cells together with the other inmates of the same living unit;- granted, as a basic standard, an open visit of one hour per week; any restrictions as to the length or open nature of the visit, such as the use of screens, should be based on an individual risk assessment; – granted the right to accumulate unused visit entitlements; – allowed to make at least one telephone call every month, irrespective of whether they receive a visit during the same month*" in *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 8 to 21 April 2016, in www.coe.int*.

3.9. *La rivisitazione del concetto di "minore" all'interno dell'ordinamento penitenziario*

Quanto alla considerazione dell'età del figlio, come elemento discriminante per stabilire un aumento della frequenza e della modalità dei contatti, si rileva una certa disomogeneità nella normativa.

Mentre, infatti, il comma terzo dell'art.18[23] della legge sull'ordinamento penitenziario accorda, in tema di colloqui, una "particolare cura" per i "colloqui con minori di anni 14", il Regolamento stabilisce che è possibile superare i limiti imposti per i colloqui, sia visivi che telefonici, solo per quei detenuti con figli di età inferiore a 10 anni (cfr. art.37, comma 9 e art 39, comma 3 del D.P.R. 230/2000); per poi limitarsi ad un generico richiamo alla minore età, all'art. 61 del regolamento penitenziario, nelle particolari concessione dei colloqui e nelle modalità di svolgimento decise dai direttori delle carceri per agevolare "rapporti con la famiglia e progressione nel trattamento".

L'esperienza ci insegna che, davanti a tanta confusione, le differenti amministrazioni penitenziarie tendono generalmente ad attestarsi sul limite degli anni 10 (come le Case Circondariali di Cassino e Frosinone), con alcune eccezione che innalzano ai minori di 12 anni il limite di età per la concessione di maggiori contatti (Casa di Reclusione di Paliano e di Rebibbia Femminile) e dello stesso utilizzo delle aree verdi (a Rebibbia Femminile il limite è di anni 10 per un facilitazione degli accessi).

Nessuno degli istituti coinvolti, tuttavia, applica il più ampio limite di 14 anni, previsto dalla legge 354/1975.

Con la proposta di legge in esame si sancisce definitivamente l'età del minore nell'ordinamento penitenziario, fissandola ad anni 14; uniformando, così, il regolamento alle modifiche apportate dalla cd. Riforma Orlando.

Ciò è opportuno anche per evitare che, proprio nel passaggio alla delicata fase preadolescenziale e adolescenziale, i minori si ritrovino a veder ridotti i contatti con il proprio genitore. Del

[23] Così come modificato dall'art. 11 comma 1 lettera g del D.lgs. 123/2018.

resto tutta la normativa in materia di maternità è volta proprio a preservare, quanto più possibile, la continuità e la progressione nel rapporto genitore-figlio[24].

3.10. *La riforma della disciplina dei permessi e l'introduzione dell'istituto dei "permessi familiari"*

Ad oggi, lo strumento attraverso il quale meglio si realizza la soddisfazione dei bisogni affettivi e sessuali del detenuto, è senz'altro quello del permesso premio, di cui all'art. 30-*ter* dell'ordinamento penitenziario che la legge prevede anche al fine di "coltivare interessi affettivi".

Tale beneficio, tuttavia, non costituisce una soluzione al problema, non essendo fruibile dalla generalità dei detenuti: esso, infatti, è riservato ai soli *condannati* che si trovino nelle condizioni descritte dalla legge. I permessi premio non sono concedibili a chi attende il giudizio; perché sono preclusi, o presuppongono già espiata una quota di pena, per certe tipologie di detenuti.

Per i condannati ai reati cd. ostativi, ad esempio, i traguardi raggiunti con il prezioso lavoro di erosione del regime preclusivo della Corte di Strasburgo[25], prima, e di quella Costituzionale[26],

[24] Si pensi, solo per fare un esempio alla previsione che il limite di età del figlio deve sussistere al momento in cui si chiede accesso al beneficio della detenzione domiciliare, non quando il tribunale delibera nel prosieguo Cfr. L. Cesaris, *Per una più efficace tutela del rapporto genitoriale: la proroga della detenzione domiciliare comune*, in G. Giostra, P. Bronzo (a cura di), *Proposte per l'attuazione della delega penitenziaria*, in *Dir. pen. cont.*, 15 luglio 2017, 319.

[25] Corte EDU, *Marcello Viola c. Italia (n. 2)*, 13 giugno 2019, § 136-138. In data 7 ottobre 2019 una Commissione di 5 giudici della *Grand chambre* ha rigettato la richiesta di ricorso avanzata dal Governo italiano, pertanto il caso Viola è divenuto definitivo. v. Comunicato stampa 8 ottobre 2019 ECHR, in www.echr.coe.int. Per un approfondimento cfr. D. Galliani, A. Pugiotto, *L'ergastolo ostativo non supera l'esame a Strasburgo (A proposito della sentenza Viola v. Italia n. 2)*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2019, 6 agosto 2019, 195.

[26] Da ultimo cfr. Corte Costituzionale sentenza n.253/2019, ordinanza n. 97/2021; ma cfr. anche Corte Costituzionale, sentenza n. 149/2018, n. 189/2010, n. 255/2006. In particolare, nella sentenza, n. 149/2018, la Corte sostiene che la fase esecutiva deve "declinarsi… come necessità di costante valorizzazione, da parte del legislatore prima

sono noti a tutti. La Corte, proprio in tema di ostatività e benefici penitenziari – a partire dalla nota sentenza sui permessi premio, la n.253/2019[27] in poi – rompendo l'equivalenza tra il silenzio del reo e la permanente pericolosità sociale, ha indubbiamente messo in discussione l'architrave stessa dell'ostatività penitenziaria, scrivendo la parola fine alla stagione degli automatismi, lasciando al giudice di decidere con attenzione caso per caso. Una giustizia attenta e professionale non ha bisogno di ripararsi dietro il muro degli automatismi. Si attende ora dal legislatore una revisione organica della disciplina dell'ostatività, come evidenziato dall'ordinanza cd. Pezzino[28] che, in tema di liberazione condizionale, ha tacciato di incostituzionalità il carattere assoluto della presunzione di pericolosità del non collaborante; ma non lo ha dichiarato espressamente[29]. Ha, piuttosto, preferito disporre il rinvio di un anno, per consentire al legislatore di intervenire, aggiornando la discussione al 10 maggio 2022.

Tuttavia è doveroso segnalare, in questa sede, come i dati sulla concessione di permessi premio ai richiedenti in regime di 4bis, sembrano tutt'altro che incoraggianti[30]. L'introduzione della

e del giudice poi, dei progressi compiuti dal singolo condannato durante l'intero arco di espiazione della pena".

[27] Sulla funzione della collaborazione inesigibile dopo il giudicato costituzionale, con riguardo al beneficio del permesso premio cfr. A. Ricci, *Riflessioni sull'interesse del condannato per delitto ostativo e non collaborante all'accertamento di impossibilità o inesigibilità di utile collaborazione con la giustizia ex art. 4-bis, comma 1-bis, o.p. a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 253 del 2019*, in *Giur. Pen*. gennaio 2020, 10; A. Pugiotto, *Due decisioni radicali della corte costituzionale in tema di ostatività penitenziaria: le sentenze nn. 253 e 263 del 2019*, in *Associazione nazionale dei Costituzionalisti*, 1/2020, 20 marzo 2020, 515-516.

[28] Cfr. *ex plurimis* E. Dolcini, *L'ordinanza della corte costituzionale n. 97 del 2021: eufonie, dissonanze, prospettive inquietanti* in *Sistema Penale*, 25 maggio 2021; D. Galliani, *Il chiaro e lo scuro. Primo commento all'ordinanza 97/2021 della Corte costituzionale sull'ergastolo ostativo*, in *Giustizia e pene*, 20 maggio 2021; A. Pugiotto, *L'ergastolo ostativo al capolinea? Una mappa per orientarsi, in attesa della sentenza costituzionale*, in *Studium Iuris*, 2/2021.

[29] D. Galliani, *Il chiaro e lo scuro. Primo commento all'ordinanza 97/2021 della Corte costituzionale sull'ergastolo ostativo*, in *Giustizia e pene*, 20 maggio 2021.

[30] Sul punto D. Galliani, *op. cit.*, riporta che, a maggio 2021, risultano accordati permessi premio in otto casi di ergastolani ostativi non collaboranti, per i quali la magistratura di sorveglianza ha potuto applicare la presunzione di pericolosità solo relativa:

prova negativa del ripristino di possibili collegamenti futuri con la criminalità organizzata – introdotto come regime probatorio rafforzato proprio dalla pronuncia n.253 – ha reso difficilmente applicabile la concessione del beneficio, soprattutto se interpretato rigidamente[31]. In molti casi, le autorità competenti hanno dichiarato di non disporre di elementi sufficienti per confermare o escludere la persistenza dei collegamenti dei richiedenti con la criminalità organizzata[32].

I dati che emergono dalla ricerca confermano la scarsa concessione dei permessi premio per tutte le ragioni suindicate: solo il 10% degli intervistati ne ha potuto beneficiare.

A conti fatti il beneficio resta precluso a larga parte della popolazione carceraria.

Con particolare riferimento alle esigenze di natura sessuale del detenuto, è stata ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, secondo comma, nonché dell'art. 30-*ter* della legge n. 354/75, nella parte in cui non prevedono la concessione di permessi premio da trascorrere in carcere (la questione era stata sollevata, con riferimento agli artt. 3, 13, 27, 29, 31 e 32 Cost., da un condannato che aveva chiesto un incontro

28 maggio 2020, Magistrato di Sorveglianza di Sassari; 16 luglio 2020, Tribunale di Sorveglianza di Perugia; 7 agosto 2020, MdS di Siena; 3 dicembre 2020, TdS di Perugia; 14 dicembre 2021, MdS di Sassari; 8 marzo 2021, MdS di Milano; 15 aprile 2021, TdS di Perugia; 3 maggio 2021, MdS Siena. Di questi cinque otto casi, in cinque hanno pienamente maturato il periodo temporale richiesto per domandare la liberazione condizionale. I casi riguardano condannati ristretti in carcere da almeno vent'anni e in alcuni casi da quasi trenta. I permessi concessi sono generalmente limitati a poche ore (in un caso a tre giorni), al contesto locale, ben lontano dai luoghi di provenienza, vincolati in qualche ipotesi all'accompagnamento di volontari o familiari. In tutte le ipotesi giungono al termine di istruttorie complesse, in cui sono state coinvolte le Procure interessate e sono confluite molteplici fonti informative.

[31] Per una più approfondita trattazione sul profilo probatorio della pericolosità sociale cfr. S. Grieco, *Le peripezie probatorie del "sicuro ravvedimento" per il condannato non collaborante. Quali oneri della prova per superare la preclusione ostativa dell'art 4bis dell'Ordinamento penitenziario?* in *Diritti fondamentali*, 1/2021.

[32] M. Ruotolo, *L'ergastolo ostativo è costituzionale? Relazione introduttiva*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Il fine e la fine della pena. Sull'ergastolo ostativo e la liberazione condizionale, Forum Di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 4/2020, 24.

in condizioni di detenzione con la moglie, in alternativa ai cosiddetti permessi-premio)[33].

Alcuni[34] sono pertanto ricorsi all'applicazione dei permessi di necessità, di cui all'art. 30 O.P. per ragioni affettive.

Questa disposizione consente ai detenuti, nel caso di imminente pericolo di vita di un familiare, di un convivente ed in non meglio altri (non) specificati ("*eventi di particolare gravità*" appunto), di godere, a seguito del vaglio del Magistrato di sorveglianza competente e del pubblico ministero, del permesso di recarsi a visitare, con le cautele previste dal regolamento, il congiunto.

Tale disposizione – inserita all'epoca dell'elaborazione dell'ordinamento penitenziario e modificata con la Legge n. 450/1977 con cui si è introdotto il secondo comma – va a porre rimedio sia alla necessità di dare disciplina legislativa ai brevi permessi di uscita dall'istituto penitenziario per gravi esigenze familiari del detenuto, sia all'opportunità di attenuare l'isolamento derivante dalla vita carceraria mediante la concessione di brevi uscite destinate a favorire il mantenimento delle relazioni familiari e sociali[35].

Fatte tali premesse, l'istituto dei "permessi" risulta tutt'oggi, anche a seguito dell'intervento legislativo del 1977[36] e della pronuncia della Corte Costituzionale del 1984[37], un istituto ibrido, che continua a non poter essere annoverato né fra i benefici premiali, né fra gli strumenti del trattamento, essendo, prima di tutto, un mezzo "diretto ad evitare, per finalità di umanizzazione della pena, che all'afflizione propria della detenzione si sommasse inutilmente quella derivante all'interessato dall'impossibilità di essere vicino ai congiunti, o di adoperarsi in favore dei medesimi, in occasione di particolari avverse vicende della vita familiare"[38].

[33] Così Cass. I, ord. 9.4.1992, n. 1524, Giuglardo, *CED.*

[34] A. Crisci, *Tavolo 6. Mondo degli affetti e territorializzazione della pena, Contributo dei detenuti casa di reclusione di Opera, Stati Generali sull'esecuzione penale*, 2015.

[35] L. Amerio, V. Manca, *L'incidenza della particolare gravità dell'evento giustificativo del permesso di necessità* ex *art. 30 OP sulla sfera affettiva del detenuto: gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2018, 4.

[36] Legge 20 luglio 1977, n. 450*, Modifiche al regime dei permessi ai detenuti ed agli internati previsto dall'art. 30 della legge 26 luglio 1975, n. 354.*

[37] Corte costituzionale, sentenza n. 77/1984.

[38] Cass. pen.,Sez. III, sentenza n. 15953 del 18.04.2016.

Occorre tuttavia soffermarsi su quale significato attribuire al concetto di "evento di particolare gravità".

Parte della Giurisprudenza valorizzando, più che altro, il peso dell'aggettivo "grave", il cui significato rimanda "in sé l'idea di un male"[39], subordina la concessione del permesso di necessità unicamente al verificarsi di circostanze oltremodo drammatiche e luttuose.

Di contro però, recente Giurisprudenza, anche di legittimità, ha iniziato a fornire una lettura più ampia e completa del requisito della "particolare gravità" dell'evento familiare, rilevando come "tra gli eventi familiari di particolare gravità ai quali è subordinata la concessione dei permessi, cui si riferisce l'art. 30, comma 2, OP, rientrano non soltanto eventi luttuosi o drammatici, ma anche avvenimenti eccezionali, e cioè non usuali, particolarmente significativi nella vita di una persona, perché idonei ad incidere profondamente nel tratto esistenziale del detenuto e pertanto nel grado di umanità della detenzione e nella rilevanza per il suo percorso di recupero"[40].

In quest'ottica, la possibilità di intrattenere rapporti intimi con le loro compagne risponde ad uno stato di necessità, perché negarlo significa fare violenza alla natura dell'uomo e della donna. A differenza di quello premiale (art. 30-*ter* O.P.), il permesso di necessità è svincolato dalla definitività della sentenza, dalla durata della pena da espiare, dal residuo pena che si deve ancora scontare, dall'osservazione, così come può essere concesso, con frequenza periodica, a tutti i detenuti che abbiano il requisito minimo della buona condotta.

Tuttavia, l'applicazione di tale istituto trova margini sempre più ristretti, a causa di una certa diffidenza nell'operato della Magistratura di Sorveglianza nella capacità di fornire le consuete rassicurazioni verso un'opinione pubblica intimorita[41], come dimostrano i recenti ritocchi apportati alla disciplina dal D.l. 30

[39] "GRAVE" Def. 2d vocabolario *online* Treccani, in *www.treccani.it.*

[40] Cass. pen., Sez. III, sentenza n. 15953 del 18.04.2016.

[41] G. Fiandaca, *Scarcerazioni per motivi di salute, lotta alla mafia e opinione pubblica*, in *Sistema penale*, 19 maggio 2020.

aprile 2020 n. 28 (convertito con l. 25 giugno 2020 n. 70), per fronteggiare la diffusione della pandemia all'interno della popolazione detenuta, che ne hanno di fatto determinato una vera metamorfosi. Oltre al parere della direzione del carcere, alle informazioni dalle autorità sanitarie e ai pareri sulla pericolosità sociale da organi preposti, si chiede al Magistratura di Sorveglianza un ulteriore onere, ovvero quello di acquisire il parere delle Procure – distrettuali, per i condannati ritenuti socialmente pericolosi, e nazionali, per quelli soggetti al regime del 41-*bis* – che sono tenute ad esprimersi sull'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata e alla pericolosità sociale del richiedente[42]. Tali "ritocchi" alla disciplina vigente dei permessi di necessità, seppure contenuti, dimostrano – atteso il diritto di reclamo del PM già vigente – la diffidenza verso la loro concessione, oltre un nuovo ancoraggio alla personalità del detenuto, (totalmente avulso dal carattere eccezionale, la particolare gravità dell'evento, la correlazione con la vita familiare richiesti originariamente dall'istituto) al pari dei permessi premio; requisito, quest'ultimo, che mal si concilia con il ruolo che si vorrebbe affidare loro: quello di garantire i rapporti familiari e all'affettività.

Una rivisitazione della disciplina del permesso in oggetto è da tempo perciò auspicata, proprio al fine di consentire una più ampia applicazione del beneficio in relazione a eventi familiari di particolare rilevanza, non necessariamente gravi nell'accezione negativa del termine, ma importanti per una maggiore tutela dell'affettività del detenuto e delle relazioni familiari in particolare.

Si riprende, pertanto, l'intervento di riforma dell'istituto – come suggerito dal tavolo 6 degli Stati Generali, così come previsto dal decreto legislativo attuativo della legge delega n.103/2017 – con l'eliminazione del requisito dell'eccezionalità tra i presupposti per la concessione del beneficio e la sostituzione del requisito della "gravità" con quello della "rilevanza". La nuova formulazione consentirebbe di ampliare in maniera considerevole il margine di discrezionalità del Magistrato di Sorveglianza e di ricomprendere

[42] Per un approfondimento cfr. F. Della Casa, *L'intervento del D.L. 28/2020 sull'istruttoria dei permessi di necessità: un innesto sine causa e fuori asse rispetto al divieto di detenzione inumana*, in *Sistema Penale*, 9 luglio 2020.

così eventi familiari importanti, soprattutto al fine di una migliore tutela dell'interesse del minore e del suo sviluppo psico – fisico. Tale beneficio viene ripensato, anche esso, come mezzo che si inserisce nelle esigenze del trattamento, in quanto volto a favorire a "favorire il mantenimento dei rapporti con la famiglia"; introduzione esplicita della finalità che vuole essere un chiaro richiamo all'art 15 dell'ordinamento penitenziario che, tra gli "elementi del trattamento" annovera l'agevolazione dei rapporti con la famiglia.

Tuttavia, come rilevato già durante la discussione in seno al tavolo 6 degli Stati Generali, l'istituto dei permessi non sembra idonea alla funzione trattamentale che gli si vuole attribuire, in quanto rimane – al netto della modifiche apportate dalla presente proposta di legge (soppressione, nel secondo comma, dell'avverbio "eccezionalmente" e sostituzione del termine "gravità" con quella di "rilevanza") – destinato a rispondere a situazioni, seppur riconducibili al contesto familiare, estemporanee e contingenti.

È emersa, così, la necessità di configurare *ex novo* una fattispecie di permesso, avente la specifica finalità di consentire all'individuo ristretto di coltivare (ripristinare o mantenere) le proprie relazioni affettive. Già nel lontano 1973 il Senato aveva approvato il "permesso di umanizzazione", onde consentire ai reclusi la possibilità di "usufruire di permessi speciali della durata massima di giorni cinque, anche al fine di mantenere le loro relazioni umane". Tuttavia, di tale fortunata previsione, se ne persero le tracce nella riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975.

Si tratta di uno strumento sottratto a rigide preclusioni premiali di carattere soggettivo o oggettivo, come per i permessi ex art 30-*ter*; la lunghezza della pena alla quale il soggetto risulta condannato, in particolare, non deve avere carattere discriminatorio, considerato che, proprio rispetto a soggetti chiamati a scontare pene lunghe, la possibilità di un contatto più diretto con i familiari può aiutare a mantenere in concreto il rapporto affettivo.

Non rilevano neppure eventi particolari che giustificano la sua concessione.

Quanto, infine, al necessario contemperamento dell'esigenza di tutela del diritto alla affettività con istanze legate alla sicurezza (dal quale, come ha ribadito anche la Corte costituzionale nella

sentenza n. 301 del 2012, non può certo prescindersi e che rappresenta uno dei criteri con cui è stata redatta la proposta), esso troverebbe comunque spazio, nella nuova disposizione, attraverso la verifica, rimessa al magistrato di sorveglianza, sulla pericolosità in concreto, caso per caso, del soggetto interessato.

3.11. *L'investimento necessario nella formazione del personale di polizia penitenziaria*

Il Diritto non si identifica e non si esaurisce nella legge, così come la tutela dei diritti non si esaurisce nello *jus dicere*; non vi è giustizia né diritto senza una corretta ed efficace esecuzione che, nel caso della tutela dei diritti dei detenuti, è affidata all'amministrazione penitenziaria.

La commissione Giostra definiva la funzione come "anfibia", quella a cui sono chiamati ad assolvere gli agenti della polizia penitenziaria: di agenti di custodia e di recupero, di controllori e di osservatori di prima prossimità.

Si ritiene di fondamentale importanza investire risorse e finanziamenti nella capitale umano e nella sua formazione, soprattutto se adibito alla custodia. Gli educatori presenti in carcere, secondo l'ultimo rapporto di Antigone (marzo 2021) sono il 18% in meno di quelli previsti; 1 educatore ogni 73 detenuti in media. Ugualmente amministrativi, medici, infermieri, psicologi. Numerosi sono i casi in cui un unico direttore è a capo di più istituti. Il *Recovery Fund* deve essere una grande occasione di ingresso delle nuove generazioni nei lavori che ruotano intorno al carcere, per adeguare le aspettative economiche del personale già impiegato e per assicurare una piena e continua formazione a tutto lo staff penitenziario.

La stessa riforma sull'affettività non potrà essere realmente efficace senza lo stanziamento di fondi adeguati, soprattutto per azioni formative specifiche interprofessionali aventi come *focus* l'identità di genere, la gestione della sessualità, la tutela dei minori, la pedagogia e, più in generale, il tema della genitorialità[43].

[43] A. Gadaleda, S. Lupo, S. Irianni, *Le dimensioni dell'affettività*, in *Le dispense*

La riforma del '75, nell'intento di favorire la rieducazione e il reinserimento sociale attraverso la figura degli educatori, ha, forse, prodotto un'eccessiva separazione tra le finalità a cui l'area educativa e quella della sicurezza devono tendere. Prima dell'introduzione della figura degli educatori, al personale addetto alla sorveglianza veniva affidato anche un ruolo educativo, oltre la mera custodia.

Ciò ha di fatto generato una distanza, anche di obiettivi, che va ridotta ed eliminata, spesso avvertita dagli stessi detenuti e da chi si approccia al carcere per svolgere una funzione di volontariato.

Esempi virtuosi come la Casa di reclusione di Rebibbia Femminile – dove si riscontra un particolare rapporto di collaborazione e vicinanza tra agenti, assistenti sociali e detenute – dimostra come la sorveglianza possa sposarsi con la funzione rieducativa che gli era propria. Il dato esperienziale dimostra continuamente che nei contesti di detenzione femminile, la relazione detenuta/poliziotta penitenziaria sia maggiormente improntata alla valorizzazione della relazione di aiuto all'operatore, con la creazione di rapporti meno formali ma più efficaci e positivi, per la tendenza dell'universo emotivo femminile a meccanismi di maggiore complicità, comprensione ed empatia[44].

Se l'amministrazione penitenziaria è volta, nel suo complesso, ad indagare sulla necessità di approfondire i processi di conoscenza del detenuto da parte degli operatori, in questo processo, l'agente di polizia penitenziaria riveste un ruolo essenziale. Infatti, il contatto diretto con i detenuti, rende il personale di Polizia penitenziaria un osservatore privilegiato della loro evoluzione nel corso dello sviluppo dei vari programmi trattamentali[45].

In base a tale principio, il contributo dei predetti operatori di

dell'ISSP, n. 3, settembre 2003, 92, per cui: "La formazione degli operatori penitenziari deve essere un elemento indispensabile del programma trattamentale. Non si può, infatti, programmare un valido percorso trattamentale per i detenuti se gli operatori addetti non conoscono a fondo la problematica di cui si occupano, considerando che, nel caso specifico, viene ad essere coinvolta la sensibilità ed emotività personale".

[44] C. Cantone, *La detenzione al femminile*, in D. Pajardu, R. Adorno, C.M. Lenardo, C.A. Romano, *Donne e Carcere*, cit., 190.

[45] A. Zaccariello, *La sicurezza penitenziaria come presidio di sicurezza pubblica*, in *Sicurezza e Giustizia*, III/MMXVIII, 1 novembre 2018, 2.

polizia dovrebbe essere essenziale nel processo di reinserimento dei detenuti, lavorando in stretta collaborazione con i *team* educativi. Tra i peculiari compiti istituzionali assegnati al Corpo, infatti, vi è anche quello di partecipare all'opera di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti attraverso il loro inserimento nella cd. G.O.T. – Gruppo Osservazione e trattamento, ex art. 28 D.P.R. 230/2000, nel quale un ruolo fondamentale è demandato proprio agli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria[46]. In tale contesto, ancora più marcatamente, la Polizia Penitenziaria è chiamata a declinare in modo più ampio e incisivo le prerogative alla stessa riconosciute dalla legge istitutiva del Corpo, laddove all'art. 5 comma 2, disciplina tra i compiti istituzionali "la partecipazione, anche nell'ambito dei gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e trattamento rieducativo"[47].

I fini a cui l'osservazione è rivolta, sanciti dall'art. 27 del regolamento penitenziario, non sono assolutamente incompatibili con le funzioni proprie di polizia. Il compito della Polizia penitenziaria non si limita ad una funzione meramente custodiale, dovendo tale Forza di Polizia assolvere, per mandato istituzionale, all'assiduo e costruttivo impegno di "mantenere nelle migliori condizioni" i soggetti privati della libertà personale e assegnati ai vari istituti di pena. Mantenimento nelle migliori condizioni che non può prescindere dal rispetto delle regole, dall'ordine e dalla disciplina, a garanzia della sicurezza e, quindi, non solo della "sicurezza da"

[46] G. MANZELLI, *La prima esperienza degli istituti a custodia attenuata per detenute madri*, in *Donne e Carcere*, cit., 225.

[47] In virtù di quanto stabilito dall'art. 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395, gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria espletano tutti i compiti conferiti loro dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, dal relativo Regolamento di esecuzione, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000 n. 230 e loro successive modificazioni, nonché dalle altre leggi e regolamenti. Nello specifico, l'articolo 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395 stabilisce che il Corpo di polizia penitenziaria: 1. Assicura l'esecuzione delle misure privative della libertà personale; 2. Garantisce l'ordine all'interno degli istituti di prevenzione e pena e ne tutelano la sicurezza; 3. Partecipa, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati; 4. Espleta il servizio di traduzione dei detenuti e degli internati e il servizio di piantonamento degli stessi in luoghi esterni di cura; 5. Concorre nell'espletamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e di pubblico soccorso.

potenziali intrusioni nell'ambito di sfere individuali di libertà, che in carcere devono essere garantiti e mantenuti anche per il raggiungimento del fine rieducativo della pena; ma anche della "sicurezza di" poter esprimere in pieno la propria personalità, attraverso il patrimonio costituzionale dei diritti che sono garantiti anche nei confronti dei soggetti privati della libertà personale.

Tale funzione richiede di agire in forte sintonia con educatori e con tutto il sistema sanitario.

La formazione diviene, pertanto, tassello indispensabile per sviluppare le competenze necessarie alla delicatissima doppia funzione di controllori e di osservatori di prima prossimità e di recupero sociale, anche nel percorso di agevolazione della genitorialità.

Non a caso la "Carta dei figli dei genitori detenuti"[48] (cfr. *supra*), all'art. 4, pone grande rilevanza alla formazione del personale (tutto) dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile, nell'ambito del trattamento dei bambini che accedono in carcere, rendendoli finalmente "visibili", nel rispetto dei diritti dell'infanzia e di quelli degli adulti detenuti.

Inoltre, come proposto da Antigone, anche a legislazione vigente, la stessa amministrazione penitenziaria potrebbe dotarsi di un codice etico in linea con la Raccomandazione 2012/5 del Consiglio d'Europa e la Risoluzione 34/169 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, per restituire al personale penitenziario, attraverso un modello condiviso, la sua funzione "anfibia" di controllo e trattamento.

[48] La Carta è divenuta il testo guida per la Raccomandazione europea CM/Rec (2018)5 del 4.4.2018, firmata da 47 stati del Consiglio d'Europa.

La riforma che si prospetta al termine di questo lavoro di studio e ricerca sul campo è, indubbiamente, un'operazione non semplice, che necessita di procedere con fasi di sperimentazione. Un intervento che richiede uno sforzo corale di rielaborazione della pena e del rapporto trattamento – ordine e sicurezza; non realizzabile a costo zero, in termini di risorse umane ed economiche.

Eppure è una riforma necessaria se si vuole sviluppare concretamente il concetto di pena dignitosa e utile, prima di rassegnarci all'idea del carcere come istituzione inutile.

Le ricerche e gli approfondimenti fin qui condotti, infatti, hanno messo in luce quanto già annunciato in premessa. La mancata coltivazione delle relazioni socio-affettive, da un lato, incide negativamente sul benessere psico-fisico del reo e della sua famiglia, durante il periodo di detenzione; dall'altro, rappresenta un fattore potenzialmente in grado di aumentare il rischio di recidiva.

È evidente che la scelta "negazionista" (soprattutto in termini di affettività intesa come sessualità), adottata finora dal nostro Paese, sia oramai insostenibile: non solo è in contrasto con i principi affermati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla nostra Costituzione, ma rappresenta un disallineamento dalla stragrande maggioranza dei Paesi europei, ove l'affettività e la sessualità all'interno del carcere sono pacificamente affermate. Un riconoscimento che è espressione di un diritto fondamentale della persona e rappresenta, al contempo, anche un utile strumento di prevenzione speciale: essendo funzionale alla conservazione dei legami familiari ed affettivi del detenuto, ne garantisce un più facile reinserimento nella società.

Il lungo percorso di ricerca condotta "attraversando" alcuni degli istituti penitenziari laziali (riportato nella sua interezza in *Appendice*), è stato costellato di studi ed interviste dentro e fuori dal

carcere. All'ascolto diretto dei detenuti, si sono affiancate riflessioni interdisciplinari con giuristi, sociologi, garanti dei detenuti, direttori di carceri, educatori ed altri operatori penitenziari incontrati durante il percorso.

Un lavoro teorico ed empirico, il cui approdo naturale è la consapevolezza dell'assoluta indispensabilità di un intervento riformatore.

L'attenzione all'affettività dei detenuti è ancora carente, nel nostro sistema penitenziario, perché distorta dalla logica della premialità e sopraffatta da tutti quei pregiudizi e quelle preoccupazioni che ruotano intorno alla galassia carcere e che impediscono riforme organiche dell'ordinamento penitenziario italiano.

Il vero scatto si avrà quando – abbandonata ogni residua idea della pena come azione repressiva di tutti gli aspetti dell'individuo, anche quelli familiari e corporali (idea che dalle interviste sembra essersi annidata anche nel pensiero di alcuni detenuti), – affettività e sessualità rientreranno a pieno nel "pacchetto" dei diritti inalienabili, da garantire a tutti[49].

Ciò nella consapevolezza, prendendo a prestito le parole del prof. Ruotolo in un suo recente scritto[50], che "l'applicazione di una condanna alla pena detentiva dovrebbe tradursi esclusivamente in limitazione della libertà personale (…) Non già in limitazione della libertà della persona, concetto senz'altro più ampio che si lega a quello di dignità e di libero sviluppo della personalità" e che resta tale anche nella complessità della vita detentiva.

Né le esigenze di ordine e sicurezza possono giustificare quella che appare non una compressione del diritto all'affettività-sessualità, ma un totale sacrificio dello stesso. In caso contrario, è inevitabile la compromissione del bilanciamento e della proporzione dell'azione amministrativa che permette, sì di giustificare la prevalenza di uno degli intessi in gioco, ma mai oltre il punto di tensione estrema che produca il totale sacrificio di uno degli altri[51].

[49] P. Bronzo, *De profundis: nell'intimità del carcere,* in *Affettività e carcere: un binomio (im)possibile?*, cit., 64.

[50] M. Ruotolo, *La libertà della persona in stato di detenzione*, in *Osservatorio Costituzionale*, 6/2021, 2 novembre 2021.

[51] M.L. Fadda*, Il versante sostanziale: i diritti dei detenuti e la loro attuale esten-*

La Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario – nell'individuazione di possibili interventi concreti per migliorare la qualità della vita delle persone recluse e di chi vi opera – si è fatta carico, per alcuni aspetti, anche del diritto all'affettività.

Si auspica che il valido lavoro che ne è venuto fuori non sia svilito, ancora una volta, dalla volontà politica, come già accaduto con il mancato recepimento delle indicazioni degli Stati generali dell'esecuzione penale e il conseguente tramonto di una riforma organica e complessiva dell'ordinamento penitenziario e del sistema carcere.

La proposta di legge per la "Tutela delle relazioni affettive e della genitorialità delle persone ristrette" – presentata dal Consiglio regionale del Lazio ai due rami del Parlamento il 24 febbraio 2022[52] – è un progetto di riforma, in un certo senso, "scritto" dai suoi stessi protagonisti: le persone ristrette, appunto.

Un'occasione che potrebbe recuperare il significato etimologico più profondo di quella "crisi" che le nostre carceri hanno "gridato" in tutta la loro drammaticità, durante la pandemia e alla quale occorre porre rimedio.

Si tratta di una strada difficile, tortuosa e tutta in salita. Ma è l'unica percorribile se si vuole che lo stato di diritto non arretri davanti ai portoni blindati degli istituti di pena.

sione, in *I diritti dei detenuti tra Amministrazione e Giurisdizione,* Consiglio Superiore della Magistratura, Incontro di studio cod. 5964, 19-20 novembre 2012, Roma.

[52] L'articolo 121 della Costituzione pone in capo alle Regioni un potere di presentazione di proposte di legge al Parlamento. La scelta di rivolgersi ad un'istituzione decentrata, come quella regionale, è stata ritenuta quanto mai opportuna nella promozione di una simile iniziativa, in quanto il Parlamento viene sollecitato da istituzioni che vivono quotidianamente la vita e le criticità delle carceri presenti nel territorio regionale; prerogativa di promozione legislativa che, purtroppo, viene assai poco utilizzata nella prassi e che, invece, può dare la giusta risonanza ad una campagna di largo respiro, per riaffermare i limiti (costituzionali) della pena nella sua valenza afflittiva e, di converso, riproporre il tema dei diritti fondamentali che le persone mantengono, pur se ristrette.

Alessandri R., Catelani G., *Il codice penitenziario,* 5ª edizione, Roma, 1996.

Amerio L., Manca V., *L'incidenza della particolare gravità dell'evento giustificativo del permesso di necessità ex art. 30 OP sulla sfera affettiva del detenuto: gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità,* in *Giurisprudenza penale*, 12 aprile 2018.

Amerio L., Manca V., *Forma attiva e passiva del verbo amare: riflessioni a margine delle prime applicazioni del D.lgs. n. 123/2018 in materia di affettività e sessualità*, in *Giurisprudenza penale,* 2 settembre 2019.

Anastasia S., Corleone F., *Il carcere dei diritti scommette sulla sessualità*, in *Quaderni di Ricerca – Habitat e Affettività*, a cura del Garante delle Persone private della libertà personale Regione Campania, con la collaborazione dell'Osservatorio Regionale sulla vita detentiva, https://www.cr.campania.it/, 16 giugno 2021.

Bahar S.J., Armstrong H., Gibbs B.J., Harrise P.E., Fisher J.K., *The re-entry process: how parolees adjust to release from prison*, in *Fathering*, 2005.

Baldassarri S.*, Donne in carcere e figli: diritto al colloquio e autorizzazione alla corrispondenza*, in Pajardu D., Adorno R., Lenardo C.M., Romano C.A., *Donne e Carcere*, Milano, 2018.

Bernasconi A., *Commento art. 15*-bis in Grevi V., Giostra G., Della Casa F., *Ordinamento penitenziario commentato tomo I, trattamento penitenziario*, Padova, 2011.

Bonetti M., Galluccio A., *sub art. 8. Profili specifici sull'art. 8*, in G. Ubertis, F. Viganò, *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Torino, 2016.

Buffa F., *La giurisprudenza Cedu tra progresso sociale e conservazione dello status quo*, in Buffa F., Civinini M.G, *La Corte di Strasburgo, Questione Giustizia*, aprile 2019.

Cantone C., *La detenzione al femminile*, in Pajardu D., Adorno R., Lenardo C.M., Romano C.A., *Donne e Carcere*, 2018.

Ceraudo F., *La sessualità in carcere: aspetti psicologici, comportamentali ed ambientali*, in Sofri A., Ceraudo F., *Ferri battuti*, Archimedia editore, 1999.

Ceraudo F., *Principi fondamentali di medicina penitenziaria*, Pisa, Centro studi della presidenza nazionale AMAPI, 1988.

Cesaris L., *Per una più efficace tutela del rapporto genitoriale: la proroga della detenzione domiciliare comune*, in Giostra G., Bronzo P., *Proposte per l'attuazione della delega penitenziaria*, in *Diritto Penale contemporaneo*, luglio 2016.

Cesaris L., *Quel che resta della riforma penitenziaria*, in *Giurisprudenza penale*, 2018/12, 9 dicembre 2018.

Cisterna S., Navarro P. Mascolo M., *Essere madri in carcere. Il rapporto tra genitorialità e detenzione,* in *XVII rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione. Approfondimenti,* www.rapportoantigone.it*,* 2020-2021, 2 marzo 2021.

Clemmer D., *The Prison Community*, Boston, 1941.

Cretenot M., *Dalle prassi nazionali alle linee guida europee: iniziative interessanti nella gestione penitenziaria*, *European Prison Observatory. Detention conditions in the European Union*, Torino, dicembre 2013.

Crisci A., *Tavolo 6 - Mondo degli affetti e territorializzazione della pena, Contributo dei detenuti casa di reclusione di Opera, Stati Generali sull'esecuzione penale*, 2015.

Cullati E., Frola E., *I legami interrotti: la mediazione famigliare strumento per una nuova comunicazione*, in Aa.Vv., *Affettività e carcere: un binomio (im)possibile?* (a cura di) L. Amerio, V. Manca, in *Giurisprudenza penale*, 2-bis, 2019.

Del Bronzo I., *Realtà e peculiarità degli istituti femminili*, in D. Pajardi, R. Adorno, C.M. Lendaro, C.a. Romano (a cura di), *Donne e carcere*, Milano, 2018.

Della Casa F., *I rapporti del detenuto con la sua famiglia*, in *Diritto processuale penale*, 1999.

Della Casa F., *L'intervento del D.L.28/2020 sull'istruttoria dei permessi di necessità: un innesto sine causa e fuori asse rispetto al divieto di detenzione inumana*, in *Sistema Penale*, 9 luglio 2020.

Di Rosa G., *La detenzione delle donne con figli minori e l'Istituto a custodia attenuata per madri (I.C.A.M.) di Milano*, in *Cass. Pen*., 12/2009.

Dolcini E., *L'ordinanza della corte costituzionale n. 97 del 2021: eufonie, dissonanze, prospettive inquietanti* in *Sistema Penale*, 25 maggio 2021.

Dolcini E., *La riforma penitenziaria Orlando: cautamente, nella giusta direzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2/2018, 22 febbraio 2018.

Fadda M.L., *Il versante sostanziale: i diritti dei detenuti e la loro attuale estensione,* in *I diritti dei detenuti tra Amministrazione e Giurisdizio-*

ne, Consiglio Superiore della Magistratura, Incontro di studio cod. 5964, Roma, 19-20 novembre 2012.

Falzone F., Picozzi F., *L'organizzazione della vita penitenziaria delle sezioni speciali (art. 41*-bis *OP)*, in *Archivio penale*, 1, 20 aprile 2016.

Fiandaca G., *Conoscere per potere meglio riformare*, in *DPU – Diritto Penale e Uomo*, 2/2021, 10 febbraio 2021.

Fiandaca G., *Scarcerazioni per motivi di salute, lotta alla mafia e opinione pubblica*, in *Sistema Penale*, 19 maggio 2020.

Fiore I., *La famiglia nel pensare mafioso* in Lo Verso G. (a cura di)*, La mafia dentro. Psicologia e psicopatologia di un fondamentalismo,* Milano, 2002.

Fiorentin F., *Affettività e sessualità in carcere: luci ed ombre di una pronuncia che rimanda al difficile dialogo con il legislatore. Nota a: Corte Costituzionale, 19 dicembre 2012, n. 301*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 6, 2012.

Fiorentin F., *Regime penitenziario speciale del "41-bis" e tutela dei diritti fondamentali*, in *Rassegna penitenziaria Criminologica*, 2/2013, 2013.

Fiorentin F., *La Consulta dichiara incostituzionale l'art. 4-bis ord. penit. laddove non esclude dal divieto di concessione dei benefici la detenzione domiciliare speciale e ordinaria in favore delle detenute madri*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 27 ottobre 2014.

Fiorentin F., *La riforma penitenziaria (dd.lgs. n. 121, 123, 124/2018)*, Speciali. *Il Penalista*, Milano, 2018.

Fiorentin F., *La Consulta nuovamente chiamata a pronunciarsi sulla detenzione domiciliare speciale per condannate madri*, in *Sistema penale*, 19.02.2021.

Fiorio C., *La stabilizzazione delle "carceri-fortezza": modifiche in tema di ordinamento penitenziario* in Mazza O., Viganò F., *Il "pacchetto sicurezza"*, Torino, 2009.

Gadaleda A., Lupo S., Irianni S., *Le dimensioni dell'affettività*, in *Le dispense dell'ISSP, n. 3*, in www.giustizia.it., 20 settembre 2013.

Galliani D., *Il chiaro e lo scuro. Primo commento all'ordinanza 97/2021 della Corte costituzionale sull'ergastolo ostativo*, in *Giustizia e pene*, 20 maggio 2021.

Galliani D., Pugiotto A., *L'ergastolo ostativo non supera l'esame a Strasburgo (a proposito della sentenza Viola v. Italia n. 2),* in *Osservatorio costituzionale,* 4/2019, 6 agosto 2019.

Giostra G., Bronzo P. (a cura di), *Proposte per l'attuazione della delega penitenziaria*, in *Diritto penale contemporaneo*, 15 luglio 2017.

Giostra G., *Un grande futuro dietro le spalle. Qualche riflessione introdut-*

tiva, in *La riforma penitenziaria: novità e omissioni del nuovo "garantismo" carcerario*, Torino, 2019.

GOFFMAN E., *Asylums. Le istituzioni totali: I meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino, 2001 (traduzione dell'edizione originaria *Aylums. Essays on the social situtaition on mental patients and other inmates*, Doubleday Broadway Publisching Group, division of Rendom House, 1961).

GONIN D., *La santé incarcérée. Médecine et conditions de vie en détention*, Paris, 1991, tr. it. di GALLO E., *Il corpo incarcerato*, Torino, 1994.

GRESHAM M., *The society of Captives. A study of a Maximum Security Prison*, Princeton University Press, 1958.

GRIECO S., *Le peripezie probatorie del "sicuro ravvedimento" per il condannato non collaborante. Quali oneri della prova per superare la preclusione ostativa dell'art 4bis dell'Ordinamento penitenziario?* in *Diritti fondamentali*, 1/2021, 7 aprile 2021.

LABRIOLA M., *Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti*, in *Osservatorio nazionale sul diritto di famiglia*, in *Osservatorio Famiglia*, 20 novembre 2020.

LONG J., *Essere madre dietro le sbarre*, in MANTOVANI G. (a cura di), *Donne ristrette*, Milano, 2018.

MANCA V., *Il DAP riorganizza il 41-bis: un difficile bilanciamento tra prevenzione sociale, omogeneità di trattamento ed umanità della* pena, in *Dentro il 41-bis: riflessioni costituzionalmente orientate sul regime differenziato,* 2020, 1-bis, 2020.

MANCA V., *La Corte Edu conferma la compatibilità del 41*-bis *Ord. Pen., ma il "carcere duro" è davvero conforme ai diritti umani*, in *Giurisprudenza penale,* 2016.

MANTOVANI G., *La marginalizzazione del carcere in funzione di tutela della relazione madre-figlio*, in MANTOVANI G. (a cura di), *Donne ristrette*, Milano, 2018.

MANZELLI G., *La prima esperienza degli istituti a custodia attenuata per detenute madri*, in PAJARDU D., ADORNO R., LENARDO C.M.E. ROMANO C.A, *Donne e Carcere*, Milano, 2018.

MANZELLI G., *La prima esperienza degli istituti a custodia attenuata per detenute madri*, in PAJARDU D., ADORNO R., LENARDO C.M., ROMANO C.A., *Donne e Carcere*, Milano, 2018.

MARTIN F., *Cass. pen., Sez.1, 8 febbraio 2021, n. 4796 sulla concessione della detenzione domicilaire ex art. 47 quinquies o.p. al padre detenuto*, in www.jiuinitinere.it, 12 febbraio 2021.

MASLOW A.H., *Motivazione e personalità*, Roma, 2010.

MASLOW A.H., *Deprivation, Threat, and Frustration*, in NEWCOMBLE T.M., HARTLEY L., *Reading in Social Psychology*, New York, 1947.

MASTROBUONI G., TERLIZZESE D., *Rehabilitating rehabilitation: prison condition and recidivism*, in www.eief.it, *Papers 2014*, novembre 2014.

MASTROTARO R., *La detenzione domiciliare*, in PAJARDU D., ADORNO R., LENARDO C.M., ROMANO C.A., *Donne e Carcere*, Milano, 2018.

NESTOLA M., *Il diritto alla comunicazione e quello all'affettività dei detenuti al 41-bis*, in *"Dentro Il 41-Bis", Giurisprudenza Penale, 2020, I-Bis.*

OLIVO C., *Affetti e carcere: prospettive intramurarie di riforma nel bilanciamento tra esigenze di tutela contrapposte*, in AMERIO L., MANCA V. (a cura di), *Affettività e carcere: un binomio (im)possibile?*, in *Giurisprudenza penale, 2-bis*, 2019.

PAJARDI D., MUSSO D., GANGI D., MAIORANO T., MARINELLI I., CANNINI E., LECCE S., LA SPADA V., *Relazioni familiari in carcere: profili psicologici ed esperienze di intervento*, in PAJARDU D., ADORNO R., LENARDO C.M., ROMANO C.A., *Donne e Carcere*, Milano, 2018

PALAZZO F., *L'ergastolo ostativo nel fuoco della quaestio legitimitatis*, in BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *Per sempre dietro le sbarre? L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le due Corti*. Atti del Seminario. Università di Ferrara, 27 settembre 2019, *Forum quaderni costituzionali Rassegna*, 10/2019.

PANIZZARI G., *Il sesso degli angeli. Nei labirinti della sessualità in carcere*, Milano, 1991.

PUGIOTTO A., *Della castrazione di un diritto. La proibizione della sessualità in carcere come un problema di legalità costituzionale* in *Giurisprudenza Penale*, 2019 2-bis.

PUGIOTTO A., *Due decisioni radicali della corte costituzionale in tema di ostatività penitenziaria: le sentenze nn. 253 e 263 del 2019*, in *Associazione nazionale dei Costituzionalisti*, 1/2020, 20 marzo 2020.

PUGIOTTO A., *L'ergastolo ostativo al capolinea? Una mappa per orientarsi, in attesa della sentenza costituzionale*, in *Studium Iuris*, 2/2021.

PUGIOTTO A., *La Castrazione di un diritto. La proibizione della sessualità in carcere come problema di legalità costituzionale*, in *Affettività e carcere: un binomio (im)possibile?*, in *Giurisprudenza Penale*, 2019, 2-BIS.

RADI R., *Carcere e sessualità: "anche noi siamo uomini e donne"!*, in *Ristretti Orizzonti*, 3 dicembre 2020.

RAMBOURG C., *Violence médiatique: La pénitentiaire dans la presse quotidienne*, in F. COURTINE (dir.), *Violences en prison,* Rapport de recherche, ENAP, ottobre 2005.

RE L., CIUFFOLETTI S., *La pena rimossa. Detenzione e diniego della sessua-*

lità nelle carceri italiane in C. Botrugno, G. Caputo, *Vulnerabilità, carcere e nuove tecnologie. Prospettive di ricerca sul diritto alla salute*, Firenze, 2020.

Ricci A.*, Riflessioni sull'interesse del condannato per delitto ostativo e non collaborante all'accertamento di impossibilità o inesigibilità di utile collaborazione con la giustizia ex art. 4-bis, comma 1-bis, o.p. a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 253 del 2019*, in *Giurisprudenza Penale*, 27 gennaio 2020.

Ruotolo M., *L'ergastolo ostativo è costituzionale? Relazione introduttiva*, in Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P. (a cura di), *Il fine e la fine della pena. Sull'ergastolo ostativo e la liberazione condizionale*, *Forum Di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 4/2020.

Ruotolo M., *La libertà della persona in stato di detenzione*, in *Osservatorio Costituzionale*, 6/2021, 2 novembre 2021.

Salerno M.E., *Affettività e sessualità nell'esecuzione penale: diritti fondamentali dei detenuti? L'atteggiamento italiano su una questione controversa,* in *Giurisprudenza penale web*, 2017, 1.

Salerno M.E, *Affettività in carcere e diritto alle visite familiari. A Strasburgo, tra affermazioni di principio e tutela effettiva,* in *Giurisprudenza Penale Web*, 2019, 2-bis.

Santoro E., *Carcere e società liberale*, Torino, 1997.

Sardina E.V., *Le nuove regole penitenziarie del Consiglio d'Europa. Aspetti teorici e limiti pratici di applicabilità*, in *Diritto Penale e uomo*, 10/2020.

Schekter V., Ienca M., Elger B.S.*, Supporting families and children living in the shadow of prisoners*, in Elger B.S., Ritter C., Stover H., *Emerging issues in prison ealth*, Docrdrecht, 2017.

Siciliano G., *Di cuore e di coraggio. Storia di una vita normale, ma non tanto – Ricordi di un direttore di carcere*, Milano, 2020.

Siracusano F., *Commento all'articolo 28*, in Della Casa F., Giostra G. (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, Padova, 2019.

Spangher G., *Commento all'art. 28 Ord. Penit.*, in Grevi V., Giostra G., Della Casa G., *L'ordinamento penitenziario: commento articolo per articolo*, Padova, 2000.

Talini S., *Un diritto "sommerso": la questione dell'affettività in carcere approda alla Corte Costituzionale* in *Forum di quaderni costituzionali – Rassegna,* 18 ottobre 2012.

Tonegato A., *Amore e carcere,* relazione al Convegno dal titolo *Carcere: salviamo gli affetti*, Casa di Reclusione Due Palazzi di Padova, 10 maggio 2002.

URBAN F., *Sulla illegittimità costituzionale dell'applicazione obbligatoria della recidiva anche ai reati di particolare gravità e allarme sociale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016.

VÁZQUEZ J.A.R., *Afectividad y cárcel: un binomio (casi) posibleen la experiencia española,* in *"Affettività e carcere: un binomio (im)possibile?",* in *Giurisprudenza Penale*, 2019, 2-BIS.

VESTO A., *Madri detenute e figli minori: il ruolo della responsabilità genitoriale tra affettività e tutela dei diritti umani*, *in Ordine internazione e diritti umani*, 2019, 101-119

VIANELLO F., *Sociologia del carcere,* 2ª edizione, Roma, 2019.

ZACCARIELLO A., *La sicurezza penitenziaria come presidio di sicurezza pubblica*, in *Sicurezza e Giustizia*, III / MMXVIII, 1 novembre 2018.

ZAGREBELSKY V., CHENAL R., TOMASI L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2019.

Sitografia

Carcere: affetti irraggiungibili, 5/2018, a cura della redazione di Ristretti Orizzonti, https://www.ristretti.it

Salute dentro le mura, Comitato italiano di bioetica, http://bioetica.governo.it/it/documenti/pareri-e-risposte/la-salute-dentro-le-mura/

Stati generali dell'Esecuzione Penale, Tavolo 6 – Mondo degli affetti e della territorializzazione della pena, http://www.giustizia.it/

Stati generali dell'Esecuzione Penale, Tavolo 14 – Esecuzione penale: esperienze comparative e regole internazionali, http://www.giustizia.it/

Commissione per la riforma dell'ordinamento penitenziario nel suo complesso, Presidente G. Giostra, Proposta di riforma dell'ordinamento penitenziario, http://www.giustizia.it/

Lo "Spazio Giallo" in *Genitorialità in carcere*, https: //www.bambinisenzasbarre.org//all-project-list/

Linee guida su ordinamento penitenziario 4/2005 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, https: //www.derechopenitenciario.com

Per una visione della normativa e della regolamentazione di attuazione francese cfr. https: //www.justice.gouv.fr/

Rinnovo della carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti, https://www.bambinisenzasbarre.org/

XIV Rapporto sulle condizioni di detenzione 2017, https://www.antigone.it

XVII Rapporto sulle condizioni di detenzione 2021, https://www.antigone.it

Report to the Italian Government on the visit to Italy carried on by European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 8 to 21 April 2016, https: //www.coe.int

Comunicato stampa dell'8 ottobre 2019 ECHR, in https: //www.echr.coe.int

Relazione finale del Tavolo 3, coordinato da T. Pitch e composto da G. Bezzi, l. Cesaris, i. Del grosso, m. Graziosi, e. Pierazzi, d. Stasio, s. Steffenoni in https: //www.giustizia.it

Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee, adottata l'11.01.2006 e rinnovata nel 2020, https: //rm.coe.int

Rinnovata la Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti, Giustizia newsonline, Quotidiano del Ministero della giustizia, 16 dicembre 2021, www.gnewsonline.it

Lo Studio Globale delle Nazioni Unite sui Bambini Privati della Libertà nel contesto italiano: Incontro di follow-up con rilevanti autorità garanti indipendenti in Italia, Relazione finale, 2021, https://repository.gchumanrights.org/

Le proposte di Antigone per un nuovo regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, luglio 2021, www.antigone.it

Osservazioni sulla proposta di legge c 2298 Siani recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 21 aprile 2011, n. 62 in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori. Audizione Commissione Giustizia Camera dei Deputati del 10.3.2021, Unione Camere Penali, 10 marzo 2021, www.ristretti.it

Relazione finale, Commissione per l'innovazione del Sistema Penitenziario, Presidente M. Ruotolo, 17 dicembre 2021, www.sistemapenale.it.

La dimensione affettiva delle persone in detenzione. Gli spazi per l'affettività e le specificità della detenzione femminile, Rapporto di Ricerca a cura della Fondazione Giovanni Michelucci, Firenze, febbraio 2021, www.michelucci.it

Giurisprudenza

Le pronunce della Corte Costituzionale
Corte costituzionale, sentenza n. 98/1965;
Corte costituzionale, sentenza n. 204/1974;
Corte costituzionale, sentenza n.77/1984;
Corte costituzionale, sentenza n. 215/1990;
Corte costituzionale, sentenza n. 526/1996;
Corte costituzionale, sentenza n. 212/1997;
Corte costituzionale, sentenza n. 26/1999;
Corte cost., sentenza n. 350/2003;
Corte Costituzionale, sentenza n.255/2006;
Corte costituzionale, ordinanza n. 145/2009;
Corte Costituzionale, sentenza n.189/2010;
Corte costituzionale, sentenza n. 301/2012;
Corte Costituzionale, sentenza 143/2013;
Corte Costituzionale, sentenza n.76/2017;
Corte Costituzionale, sentenza n.174 / 2018;
Corte Costituzionale, sentenza n. 149/2018;
Corte Costituzionale sentenza n.253/2019;
Corte costituzionale, ordinanza n.97/2021.

Le pronunce della Corte di Cassazione
Cass. Pen., Sez. I, ord. n.1524 del 9.4.1992;
Cass. Pen.., Sez. IV, ord. n.34218 del 16.06.2005;
Cass. Pen., Sez. VI, sent. n.32569 del 4.06.2010;
Cass. Pen., Sez. I, sent. n.38073 del 17.09.2014;
Cass. Pen., Sez. I, sent. n.15953 del 27.11.2015;
Cass. Pen., Sez. VI, sent. n.7983 del 20.02. 2017;
Cass. Pen., Sez. I, sent. n.28269 del 23.05.2017;
Cass. Pen., Sez. I, sent. n.55797 del 26.05.2017;
Cass. Pen., Sez. I, sent. n.484242 del 20.10.2017;
Cass. Pen., Sez. I, sent. n.36329 del 27.11.2017;
Cass.pen., Sez. I, sent. n.40762 del 13.09. 2018;
Cass.Pen., Sez. I, sent. n. 16945 del 25.05.2020;
Cass. Civ., Sez. VI, ord. n.319 del 10.01.2020.

Le pronunce della Corte EDU
Corte EDU, 21 febbraio 1975, *Golder c. Regno Unito,* ric.4451/70;
Corte EDU, 23 settembre 1998, *Petra c. Romania,* ric. n.115/1997/899/1111;

Corte EDU, 2 settembre 2000, *Messina c. Italia* (n.2), ric. 39824/07;
Corte EDU, 6 ottobre 2005, *Hirst c. Regno Unito (n.2),* ric. n. 74025/01;
Corte EDU, Grande Camera, 6 aprile 2000, *Labita c. Italia*, ric. 26772/95;
Corte EDU, 2 settembre 2000, *Messina c. Italia (n.2)*, ric. 39824/07;
Corte EDU, 29 aprile 2003, *Aliev c. Ukraine*, ric. n. 41220/98;
Corte EDU, 4 dicembre 2007, *Dickson c. Regno Unito,* ric. n. 44362/04*;*
Corte EDU, 4 dicembre 2008, *S. e Marper c. Regno Unito,* ric. n. 30562/04 e 30566/04;
Corte EDU, 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, ric. n. 22635/03;
Corte EDU, 13 dicembre 2011, *Laduna c. Slovacchia*, ric. 31827/02;
Corte EDU, 9 luglio 2013, *Varnas v. Lithuania*, ric.n. 42615/06;
Corte EDU, 30 giugno 2015, *Khoroshenko c. Russia*, ric. n. 41418/04;
Corte EDU, Grande Camera, 4 aprile 2018, *Correira De Matos c. Portogallo*, ric. 56402/12;
Corte EDU, 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri v. Italia,* ric. n.n. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/98, 35315/10, 37818/10;
Corte EDU, 13 giugno 2019, *Marcello Viola c. Italia (n. 2),* ric. n. 77633/16.

Ordinanze della Magistratura di Sorveglianza

Magistrato di Sorveglianza di Firenze, ordinanza n.1476 /2012
Magistrato di Sorveglianza di Spoleto, ordinanza n. 1095 / 2013

Le circolari D.A.P.

Circolare DAP n. 3478/5928 dell'8 luglio 1998;
Circolare DAP n. 500422 del 2 maggio 2001;
Circolare DAP n.3592/6042 del 9 ottobre 2003;
Circolare DAP n.3620/6070 del 6 luglio 2009;
Circolare DAP n. 3676/616 del 2 ottobre 2017;
Circolare DAP n.0137372 del 23 aprile 2018;
Circolare DAP n. 0031246 del 30 gennaio 2019.

APPENDICE

ALLEGATO A)

LA RICERCA CONDOTTA NEGLI ISTITUTI DI PENA DEL LAZIO

Rapporto a cura di: Sarah Grieco
Ricerca condotta in collaborazione con:
Maurizio Esposito e Simone Digennaro, Dipartimento Di Scienze Umane, Sociali e Della Salute – DIPSUSS, Laboratorio Di Ricerca Sociale (LARS) dell'Università di Cassino e del Lazio Meridionale
Valeria Cappuccino Antonietta Coppola, Denise Del Duca, Pasquale Eramo, Francesca Giannetti, Annarita Iafrate, Francesca Modesti, Martina Picano
Responsabile e coordinatore scientifico: Sarah Grieco

METODOLOGIA DELLA RICERCA

L'obiettivo del presente progetto di ricerca è quello di approfondire gli istituti rivolti a garantire il diritto all'affettività nelle carceri italiane e l'aderenza/scollamento del nostro ordinamento penitenziario ai parametri indicati dalla Carta Costituzionale e Convenzionale circa il diritto delle persone recluse alla propria affettività.

Per raggiungere questo obiettivo è stata realizzata una "ricerca-intervento", finalizzata ad approfondire le tematiche di cui sopra e a sviluppare una base empirica su cui costruire una proposta di legge volta allo sviluppo della qualità delle relazioni affettive nelle case circondariali italiane.

Allo scopo, sono stati coinvolti detenuti e operatori penitenziari, su scala provinciale e regionale, in quattro istituti penitenziari: la Casa Circondariale "S. Domenico" di Cassino, la Casa Circondariale "G. Pagliei" di Frosinone, la Casa di Reclusione di Paliano e la Casa Circondariale di Rebibbia Femminile, la struttura carceraria femminile più grande d'Europa.

Sono stati previsti quattro *steps* della ricerca:

- *desk research*: finalizzata ad analizzare la letteratura cosiddetta grigia, composta da *reports* di ricerca, relazioni, documenti politici, ecc. centrati sul tema oggetto del progetto. Si è inoltre condotta un'analisi della letteratura (cfr. Cap. I);
- una ricerca di campo su detenuti (n=203) e realizzata con questionari standardizzati. I questionari rivolti ai detenuti sono stati somministrati dalla sottoscritta e dagli operatori UNICAS dello

Sportello per i diritti dei detenuti e del Diritto allo Studio in carcere e sono stati pensati in formato completamente anonimo, per consentire agli intervistati di sentirsi maggiormente tutelati e liberi di esprimere i propri vissuti e le proprie idee. In sede di somministrazione del questionario, laddove possibile, si è proceduto con un'intervista di approfondimento, volta a chiarire alcuni aspetti peculiari emergenti durante la compilazione del questionario (quest'ultimi dati sono andati ad arricchire la parte narrativa delle domande aperte);

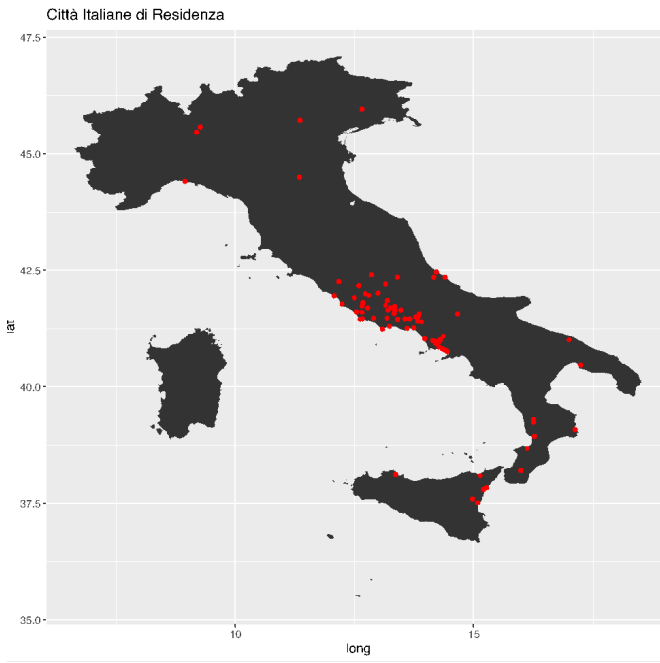
- Un'ulteriore intervista semi-strutturata, rivolta a figure professionali e dirigenziali penitenziarie (n=4), con domande aperte e autocompilate (Allegato B), volte a verificare, oltre alle principali peculiarità del contesto istituzionale, anche l'esistenza o meno di locali adatti allo scopo ed eventuali soluzioni alternative intramurarie che possano prescindere da interventi di ristrutturazione o di costruzione *ex novo*.
- Osservazione diretta centrata sulle strutture con particolare riferimento alle stanze colloquio, le aree verdi, i luoghi dove vengono effettuate le telefonate.

Per quanto concerne la somministrazione del questionario la composizione del collettivo risulta essere la seguente:

Casa Circondariale di Assegnazione		
Sede	*Frequenza*	*Percentuale*
Cassino	44	22%
Frosinone	100	49%
Paliano	13	0.06%
Roma-Rebibbia	45	22%
Missing	1	0%
Totale	203	100%

L'età media dei soggetti intervistati è 41.92 anni con un valore massimo di 69 anni e un minimo di 18. Si tratta di detenuti di genere maschile ad eccezione della sede di Roma-Rebibbia, in cui i soggetti intervistati (n=45, pari al 23% dei casi) sono donne.

L'80% del collettivo ha origine italiana (n=163), con città di provenienza che ricadono soprattutto nel Lazio e nella Campania.



Nel 77% dei casi (n=157) si tratta di soggetti in posizione giuridica definitiva, mentre nel 10% dei casi (n=21) si trovano in una posizione di appellante. Una piccola minoranza è rappresentata da soggetti in attesa di primo giudizio (n=17 pari all'8%) e ricorrenti (n=8, pari al 4%). Il trattamento penitenziario più diffuso è quello dei detenuti comuni, presente nel 59% dei casi (n=120), seguito dall'alta sicurezza (n=40, pari al 20% dei casi) e le sezioni protette (n=19, parti al 9% dei casi). La pena residua da scontare espressa in mesi è pari ad un valore medio di 61,6 mesi, pari a circa 5 anni. Si tratta in maggioranza di soggetti che hanno una relazione affettiva giudicata stabile (n=150, pari al 74% dei casi), caratterizzata dalla presenza di figli minori (n=135, pari al 67% dei casi).

Le interviste semi-strutturate sono state condotte con testimoni privilegiati, in rappresentanza delle figure che operano presso le Case Circondariali. In particolare, sono stati intervistati: un ispettore superiore, un ispettore capo, un direttore e un funzionario giuridico pedagogico. Attraverso questa linea di raccolta dati è stato possibile raccogliere elementi di approfondimento sulle modalità e le strategie che vengono adottate dalle singole realtà di detenzione rispetto all'affettività e alla socialità della

popolazione carceraria. Considerata la natura qualitativa dei dati raccolti si è proceduto con un'analisi per temi, triangolando le elaborazioni con i dati emersi dalla somministrazione dei questionari.

L'elaborazione dei dati è stata condotta attraverso l'utilizzo dei software R e NVivo. Quest'ultimo, in particolare, è stato utilizzato per il trattamento dei dati qualitativi – domande a risposta aperta e interviste – e per lo sviluppo di un'analisi per temi.

GLI ISTITUTI PENITENZIARI OGGETTO DELLA RICERCA

I dati sugli istituti penitenziari giungono dai *dossier* di Antigone, oltre che dalle interviste strutturate ed autocompilate rivolte agli operatori penitenziari e dalla osservazione diretta durante i diversi accessi effettuati per la ricerca.

A) CASA CIRCONDARIALE[1] "S. DOMENICO" DI CASSINO

È un istituto dalle piccole dimensioni che ospita attualmente (settembre 2021) n.156 persone (prima della chiusura dell'edificio della terza sezione perché pericolante, nel marzo 2019, la popolazione detentiva era quasi il doppio) tutte di sesso maschile, con una percentuale di stranieri che si aggira sul 25%[2] e nessun detenuto in Alta Sicurezza[3]. La polizia penitenziaria impiegata è di 108 unità; gli educatori sono 3 effettivi e 4 in pianta organica.

[1] Casa Circondariale: con questo termine si indica la struttura nella quale vengono detenute le persone in attesa di giudizio o quelle condannate a pene inferiori a cinque anni. In molte Case Circondariali è presente una "Sezione Penale", per ospitare detenuti con sentenze più lunghe.

[2] Al 31 agosto 2021- dati che provengono dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

[3] Alta Sicurezza: regime di detenzione disciplinato dalle circolari del DAP e suddiviso in tre circuiti:

- AS1: detenuti appartenenti alla criminalità organizzata di tipo mafioso ai quali non si applica il regime di cui all'art. 41-*bis*; detenuti colpevoli dei delitti contenuti al comma 1 dell'art. 4-*bis* della legge penitenziaria; detenuti considerati elementi di riferimento nelle organizzazioni criminali di provenienza
- AS2: detenuti per delitti con finalità terroristiche o di eversione dell'ordine democratico mediante atti di violenza
- AS3: detenuti che hanno rivestito posizioni di vertice nelle organizzazioni dedite al traffico di stupefacenti.

INDICATORI QUANTITATIVI	CC. CASSINO	MEDIA ISTITUTI 2020
Tasso di affollamento	126,2%	115,4%
% lavoratori	29,3%	29,4%
% stranieri	29,3%	37,5%
% definitivi	70,1%	58,7%
Numero detenuti per ogni educatore	54,7	85,8
Numero detenuti per ogni agente di Polizia penitenziaria	1,4	1,7
Numero settimanale di ore di presenza degli psichiatri per 100 detenuti	4,9	13,1
Numero settimanale di ore di presenza degli psicologi per 100 detenuti	7,3	7,4

Tabella Antigone - Dati 2020

Vi è invece un'intera Sezione (la prima) rivolta ad ospitare i cd. *sex offenders*, ovvero i soggetti accusati di aver commesso reati a sfondo sessuale e per i quali sono state previste specifiche attività di trattamento.

Gli spazi sono molto limitati, trattandosi di un istituto sorto nel 1951 e che attualmente si colloca all'interno del perimetro urbano. Vi sono due edifici gemelli di tre piani che ospitano la seconda e la terza sezione.

MODALITÀ DI CONTATTI

• I COLLOQUI VISIVI:

Con i familiari sono possibili sia dal vivo che *online*. Dall'emergenza COVID-19 i colloqui *de visu* avvengono completamente separati da una parete di plexiglass.

- FREQUENZA: Sono concessi 6 colloqui mensili, oltre 2 straordinari per figli minori inferiori 10 anni (ex art. 37, comma 8 D.P.R. 230 /2000). Per i detenuti con reato ostativo ex art. 4bis ord. pen. i colloqui sono ridotti a 4, oltre 2 colloqui straordinari per figli minori entro 10 anni di età (ex art. ex art. 37, comma 8 e comma 9, D.P.R. 230 /2000). I colloqui si svolgono il martedì, giovedì, sabato e la prima domenica di ogni mese, dalle 8 alle 15 martedì e giovedì; il sabato dalle 14 alle 20, mentre la domenica 8 alle 16. Il giovedì e la domenica sono stati inseriti, su indicazioni dell'Amministrazione penitenziaria, per favorire bambini e mamme lavoratrici. Non sono accettate richieste di variazioni di giorni.

Con le restrizioni dovute al Covid-19 si svolgono al massimo 15 colloqui al giorno durante la pandemia (tranne il giovedì che sono 12); prima della pandemia circa 50 al giorno. I familiari partecipanti al colloquio, attualmente, sono 1 adulto con 2 minori di anni 18. Prima della pandemia era concesso di effettuare il colloquio a 3 adulti e 2 bambini (al di sotto dei 14 anni per una sorte di regolamento interno stabilito della dimensione parametrata agli spazi). Il colloquio avviene, dall'emergenza sanitaria, su prenotazione, tramite centralino tutti i giorni feriali dalle 9 alle 12.

- SPAZI: Le sale colloquio sono DUE per i detenuti comuni, situate all'ingresso delle sezioni, e UNA per i *sex offenders*, all'interno della sezione, oltre ad una piccola AREA VERDE dotata di alcuni giochi e tavolini all'aperto, dedicata solo ai nuclei familiari con minori di anni 10, ad eccezione dei *sex offenders*. La prima delle due sale è di circa 50 mq, con adiacente area verde, ed ospita circa sette nuclei familiari. La seconda sala è di circa 30/ 40 mq e ne ospita quattro. La sala per i colloqui all'interno della sezione dei *sex offenders* è di circa 25 mq e ne contiene quattro. Attualmente, a causa delle restrizioni Covid, ogni sala ospita solo due nuclei familiari. Tutte le sale sono adibite con tavoli e sedie in cemento. È stata prevista, inoltre, da circa un anno, una saletta d'attesa adiacente alla portineria, di circa 30 metri quadri con sedie, che serve anche stanza per i controlli. Ci sono due spazi per garantire la *privacy*. Non può essere considerata una reale sala d'attesa.

- STRUTTURE di APPOGGIO ESTERNE: è operante una struttura Caritas a 30 metri di distanza, collegata telefonicamente con la portineria del carcere, dove familiari e bambini possono sostare, con predisposizione di qualche servizio anche per bimbi (cambio pannolino, biberon etc etc).

- REGOLAMENTO PER EFFETTUARE I COLLOQUI: Prima della pandemia ai familiari era consentito portare all'interno della struttura cibo e bevande, per consumarlo insieme ai detenuti; il residuo doveva esser riportato dal familiare con sé; non poteva essere portato dal detenuto in cella. Tuttavia, dopo alcuni problemi di sicurezza per l'introduzione di oggetti non consentiti, la direzione ha deciso di ridurre fortemente il carico di alimenti consumabili. Con il Covid-19 non è consentito introdurre alcun alimento.

- POSSIBILI SPAZI DA ADIBIRE AGLI INCONTRI: Per i colloqui ordinari solo il ripristino della terza sezione, dichiarata INAGIBILE, consentirebbe spazi ulteriori per colloqui al piano terra, affianco alla palestra, dove potrebbero ricavarsi delle stanze con accesso a spazi esterni. Per gli EVENTI straordinari invece, come in passato (quando si organizzavano eventi come "La befana con papà", "A scuola con papà",

"La partita con papà"), si potrebbe utilizzare un SALA molto ampia di passaggio, presente tra la seconda e la quarta sezione, accessibile dalla sala colloqui, per circa 20 metri di corridoio, dove affacciano solo stanze adibite ad altre necessità quali chiesa, infermeria etc. Si sottolinea che questa sala è dotata anche di un accesso che conduce al campo sportivo; spazio anch'esso attualmente non fruibile a seguito dell'inagibilità della terza sezione dal marzo 2019.

• VIDEOCHIAMATE:

- FREQUENZA: Introdotte solo con il Covid-19, il sistema di videochiamate (con piattaforma Google duo) è attivo. Sono previste 6 videochiamate alla settimana (più 2 ore straordinarie per figli minori di anni 10), dalla durata di 20 minuti. Per i difensori di fiducia non c'è limite. Per i condannati con reati ostativi, invece, vengono ridotte a 4, oltre 2 straordinarie per i figli minori di anni 10. Vengono effettuate un minimo 30 videochiamate al giorno ma si arriva anche a 40.

- SPAZI: Non c'è uno spazio dedicato; in genere una delle due sale colloquio è adibita tutti i giorni alle videochiamate con alternanza degli agenti, in base ai piani. Se è giorno di colloqui si cerca di collocarli in altre sale, anche per *sex offenders*. Si sta cercando di organizzare un sala dedicata, con *plexiglass* separatori.

• COLLOQUI TELEFONICI:

- FREQUENZA: Per detenuti comuni sono previste 4 telefonate al mese (+ 2 straordinarie se figli minori di 10 anni) dalla durata di 10 minuti. Per reati ostativi vengono ridotte a 2 al mese (+ 2 straordinarie se figli minori di 10 anni). Ai detenuti non è consentito ricevere telefonate.

Con la pandemia sono aumentate: 1 telefonata aggiuntiva a settimana, per un totale di 4 al mese per entrambe le tipologie di detenuti. La telefonata al legale è a parte: 1 a settimana.

- SOGGETTI CHE DA CUI SI POSSONO RICEVERE LE TELEFONATE: I familiari entro il 1°; per gli altri va effettuata una richiesta eccezionale al direttore.

- TARIFFE: Variano in base al gestore del ricevente, oscillando da 0,15 a 1 E per 10 minuti.

- SPAZI: C'è una stanzetta a parte all'INTERNO di ogni sezione, con una sorta di cabina telefonica.

• EMAIL

Il servizio è stato attivato nel mese di giugno 2021 e gestito da una

società esterna, con cadenza di una sola volta a settimana. Si tratta di un servizio a pagamento sia in entrata che in uscita.

• LETTERE E PLICHI

- LA GESTIONE: la posta in uscita viene ritirata ogni giorno. Dopo che le lettere sono state imbucate dal detenuto all'interno della sezione, vengono registrate presso l'Ufficio Matricola e successivamente consegnate da un operatore addetto al protocollo (il cd. camminatore) all'Ufficio postale. La posta in entrata viene consegnata al detenuto, sempre previa registrazione presso Ufficio Matricola.

- I CONTROLLI: Le lettere vengono passate sotto una macchina raggi X e aperte davanti ai detenuti, con controllo immediato. Su quelle in uscita non vi è alcun controllo, ad eccezioni di particolari disposizioni del giudici.

- TARIFFE: francobolli e carta per scrivere, che vengono acquistati al sopravvitto con Modello 72

I plichi vengono portati direttamente dai familiari o spediti con posta e corriere mediante registrazione. Viene consentita solo spedizione di vestiario, non di alimenti. I pacchi non passano per i colloqui, ma sono momentaneamente tenuti in sosta per essere sottoposti a raggi X e poi trasferiti al magazzino-detenuti, dove vengono aperti davanti al detenuto. Normalmente restano in deposito due giorni ma anche di più.

B) LA CASA CIRCONDARIALE "G. PAGLIEI" DI FROSINONE

Sorge in una zona periferica della città, dotata di collegamenti particolarmente difficoltosi poiché c'è una sola linea di autobus che effettua esclusivamente due corse al giorno. La fermata è a circa 500 metri dall'istituto e non dispone né di pensiline né di altre forme di riparo.

È una struttura sensibilmente più grande di quella di Cassino, con una capienza di 513 posti, di cui il 22% circa di stranieri e il 58,3% di definitivi[4].

Anche la popolazione detentiva è molto più variegata. Vi sono 5 reparti, divisi in 12 sezioni, con all'interno detenuti in Alta Sicurezza, Media Sicurezza, Comuni, Attenuati, Protetti. Vi è anche per un reparto per i Semiliberi.

L'istituto, sorto nel 1980 e inaugurato nel 1991, è dotato di due padiglioni, un ampio spazio verde esterno e molti spazi disponibili, completa-

[4] Dati al 30 dicembre 2020*, Report* di Antigone.

mente inutilizzati. Presenta problemi strutturali evidenti, con necessità di manutenzione ed interventi straordinari per poterne usufruire.

La polizia impiegata è di 231 unità, a fronte di una pianta organica di 296; gli educatori effettivamente presenti sono 7 su una pianta organica di 8.

INDICATORI QUANTITATIVI	C. C. DI FROSINONE	MEDIA ISTITUTI 2020
Tasso di affollamento	99,6%	115,4%
% lavoratori	1,4%	29,4%
% stranieri	22,3%	37,5%
% definitivi	58,3%	58,7%
Numero detenuti per ogni educatore	85,2	85,8
Numero detenuti per ogni agente di Polizia penitenziaria	2,2	1,7

Tabella Antigone – Dati 2020

MODALITÀ DI CONTATTI

• I COLLOQUI VISIVI:

- FREQUENZA: Il numero dei colloqui non è variato rispetto al periodo pre-Covid-19, restando fissato il limite di 4 colloqui mensili per i detenuti Alta Sicurezza e 6 colloqui mensili per i detenuti di Media Sicurezza. A questi va aggiunto un colloquio straordinario per tutti i detenuti con figli minori di anni 10, da effettuarsi rigorosamente in presenza. Unica differenza riguarda il numero di colloqui ordinari, ridotto a quattro, per quei detenuti con reati c.d. "ostativi". I colloqui possono essere effettuati tutti i giorni feriali nella seguente fascia temporale: 08.00/15.00 (con calendario diverso a seconda della tipologia di appartenenza del detenuto). La domenica non è inclusa. Non sono accettate richieste di variazioni di giorni da parte dei familiari ma solo dai detenuti, con attenta valutazione effettuata dal Dirigente d'Istituto caso per caso. Mediamente si registrano i seguenti colloqui: 70 giornalieri \ 420 settimanali \ 1600-1700 mensili, con una media di 2 familiari per detenuto. Possono essere accorpate le ore di colloquio per giungere ad un massimo di 2 ore, per quei detenuti le cui famiglie provengono da Regioni non confinanti con il Lazio. Le

prenotazioni, introdotte col Covid-19, possono essere effettuate attraverso i seguenti mezzi: telefonico, mail e tramite il totem ubicato nella sala colloqui.

SPAZI: sono previste sei sale con otto postazioni e ciascuna postazione prevede cinque posti a sedere. Pertanto, contemporaneamente, si possono effettuare colloqui per 48 detenuti e 192 familiari. Non sono previste dotazioni particolari per i bambini. Dopo aver stanziato in una apposita sala d'attesa, sita in un edificio esterno, in particolare nell'ufficio destinato al controllo e rilascio permessi, i familiari giungono alle sale colloquio attraverso un percorso, dedicato e riservato, che dall'esterno conduce direttamente nelle sale colloqui. È stata prevista l'area verde per i colloqui, ma i lavori non sono conclusi per carenza di fondi.

- STRUTTURE di APPOGGIO ESTERNE: non presenti.

- REGOLAMENTO PER EFFETTUARE I COLLOQUI: non può essere introdotto nulla nella struttura, né alimenti né altro. Ciò anche prima della pandemia.

- POSSIBILI SPAZI DA ADIBIRE AGLI INCONTRI: Area verde, attualmente non utilizzata per mancanza di fondi, così come altri spazi presenti al piano terra dei due padiglioni.

• VIDEOCHIAMATE:

- FREQUENZA: Introdotte solo con il Covid-19, le videochiamate possono essere svolte con *compute*r (attraverso il programma *Meet* ovvero *smartphon*e con applicazione). Sono previste nell'ammontare di 6 alla settimana, dalla durata di 20 minuti, oltre ad una straordinaria per i detenuti con figli al di sotto dei 10 anni. Per i detenuti in Alta Sicurezza o con reati ostativi le videochiamate sono ridotte a 4 oltre 1 straordinaria. Per i difensori di fiducia non è previsto un limite. Si registrano mediamente 60 telefonate su base giornaliera, 360 su base settimanale e 1400 su base annua.

- SPAZI: Non è presente uno spazio dedicato; in genere, una delle due sale colloquio è adibita tutti i giorni alle videochiamate con alternanza degli agenti, in base ai piani.

• COLLOQUI TELEFONICI:

Segnale di positività rispetto ad altri istituti penitenziari è quello per il quale le telefonate, appositamente autorizzate, possono essere effettuate direttamente dal detenuto (n.b. provvisto di apposita scheda) nella seguente fascia oraria: 8.00/18.00.

- FREQUENZA: Prima della pandemia, per detenuti comuni era prevista 1 telefonata a settimana, oltre 2 straordinarie se figli minori di

10 anni, dalla durata di 10 minuti. Per i detenuti con reati ostativi e per quelli in regime di Alta Sicurezza le telefonate erano ridotte a 2 al mese (+ 2 straordinarie se figli minori di 10 anni). Ai detenuti non è consentito ricevere telefonate.

Con la pandemia sono aumentate: sono autorizzate 4 telefonate a settimana per tutti i detenuti; dal 5/07/21 sono state ridotte a 3 a settimana indistintamente per reati comuni, Alta sicurezza e reati ostativi .

- SOGGETTI DA CUI POSSONO RICEVERE LE TELEFONATE: solo i familiari aventi diritto.

- TARIFFE: Tariffa fissa e unica di 0,11 euro per fisso, per mobile la tariffa, variabile, parte da euro 0,60.

- SPAZI: In apposite sale istituite in ogni singola sezione detentiva .

• EMAIL

Il servizio mail, gestito dal Patronato FENAPI, prevede la stipula di appositi contratti con i singoli detenuti e consiste, materialmente, nella ricezione e nella consegne delle *mail* da e per i ristretti. Sono previsti abbonamenti con tariffe cd. *fla*t che partono dai 20 euro, per le email sia in entrata che in uscita.

• LETTERE E PLICHI

- LA GESTIONE: Sono gli stessi detenuti che consegnano all'agente di sezione tutte le sere, ad eccezione del sabato, la corrispondenza in uscita, la quale viene inoltrata, il medesimo giorno, all'ufficio postale di competenza. Percorso inverso per la posta in entrata ,ovviamente con la sola esclusione della domenica.

- I CONTROLLI: Previo consenso del detenuti, si procede solo ad un controllo visivo sul contenuto delle buste, onde evitare l'introduzione di oggetti e\o sostanze non consentite evitando in maniera assoluta di leggere i testi.

- TARIFFE: francobolli e carta per scrivere, che possono acquistare attraverso il servizio conti correnti al sopravvitto con Modello 72.

I plichi vengono portati direttamente dai familiari o spediti con posta e corriere mediante registrazione. Viene consentita solo la spedizione di vestiario e non alimenti. I pacchi vengono ritirati dal servizio poste o dagli altri corrieri nazionali, tutti i giorni e, dopo i relativi controlli, consegnati ai detenuti. Possono essere spediti sia dai familiari aventi diritto che da terze persone autorizzate.

I pacchi in entrata sono sottoposti a controllo con appositi macchi-

nari e ispezionati visivamente in presenza dei detenuti destinatari, per evitare l'introduzione di oggetti non consentiti.

C) LA CASA DI RECLUSIONE[5] DI PALIANO

Si tratta di un Istituto particolare perché dedicato ai collaboratori di giustizia e ai collaboranti, ovvero a coloro che sono in corso di collaborazione e che, pertanto, non possono avere nessun contatto esterno, neppure con i familiari. Nonostante la capienza tollerata sia ben più ampia (140), a settembre 2021, erano ospitati 70 detenuti di cui 3 donne e 2 comuni in cura (nel reparto chiamato "Sanatorio"). La struttura è dotata anche di una piccola sezione femminile con tre ospiti, senza bambini. Gli educatori in servizio sono 2, a fronte di personale di polizia penitenziaria pari a 39.

Vi sono varie zone della fortezza inutilizzate, anche per la particolare disposizione degli spazi. La filosofia educativa è quella del massimo impiego del tempo in lavori di restauro, cura dell'orto e altre attività produttive quali, ad esempio, un pastificio interno. La sensazione è quella di un paesino nel paese che vive di vita propria. Le relazioni con il territorio sono ridotte a quelle legate alla storicità del luogo (commemorazioni storiche e visite programmate agli affreschi della Fortezza). Nessuna attività che ha rapporti con l'estero coinvolge i collaboratori di giustizia (anche per problemi di sicurezza), ad eccezione dell'attività di tutoraggio UNICAS, quale affiancamento del diritto allo studio. Alle due sezioni (maschile e femminile) dei collaboratori, si aggiunge una sezione comuni per malati di TBC nel sanatorio del XIX secolo. Anche i soggetti reclusi in questa sezione sono isolati e, per problematiche legate alla propria salute, non partecipano ad alcuna attività.

Le condizioni delle celle sono buone e gli spazi comuni ampi ma ci sono delle criticità nelle zone non ristrutturate e nella piccola sezione femminile.

Si sottolinea, anche, tra le peculiarità, la presenza di una sorveglianza dinamica, in quanto ai detenuti è consentito di muoversi liberamente nella struttura dalle ore 8 alle ore 23; è prevista una videosorveglianza dei corridoi e delle zone di accesso alle sezioni del passeggio.

[5] Casa di Reclusione: con questo termine si indica la struttura dedicata all'espiazione delle pene. In molte Case di Reclusione è presente una "Sezione Giudiziaria", per ospitare le persone in attesa di giudizio.

MODALITÀ DI CONTATTI

• I COLLOQUI VISIVI:

- FREQUENZA: Un colloquio a settimana con una durata di quattro ore, ivi incluso uno al mese di sei sotto forma di "colloquio pranzo"

Durante la pandemia: i colloqui erano stati sospesi, in quanto i familiari risiedono in altre regioni e il Servizio centrale di protezione si regola in base alle zone. Al luglio 2021 i colloqui sono ripresi ma vengono alternati alle videochiamata.

È possibile effettuare i colloqui tutti i giorni dalle 9 alle 15, ad eccezione del lunedì e della domenica.

Sono ammesse richieste di variazioni delle giorniate da parte dei familiari e dei detenuti per motivi di studio o particolari esigenze.

È ammesso un nucleo familiare alla volta, senza limitazione di numeri; se non vi sono minori, anche due nuclei familiari.

Le prenotazioni, prima della pandemia, non erano previste; attualmente sono organizzate in base all'ordine del servizio di protezione.

- SPAZI: sono previste tre sale di dimensioni molto ridotte per i colloqui ordinari (in genere monofamiliare), con un bancone ed un vetro divisorio in *plexiglass* ad altezza uomo, oltre tre sale più capienti nell'area verde, adiacenti all'ingresso principale, che è accessibile solo a famiglie con minori di anni 12. L'area verde dispone di giochi attrezzati per minori, compresa una sabbiera.

Non vi sono particolari attese all'ingresso, stante anche la tipologia di detenuti e il numero ridotto di ospiti. I familiari giungono alle sale colloquio, adiacenti all'area verde, per il tramite di una piccola strada che costeggia le mura perimetrali, in prossimità dell'ingresso; per le altre sale, i familiari procedono comunque esternamente, lungo le mura, per poi entrare in un piccolo atrio dove si affacciano le varie sale colloquio.

- STRUTTURE di APPOGGIO ESTERNE: Solo il Cappellano offre alloggi temporanei ai familiari non sottoposti a programmi di protezione. Generalmente il servizio di protezione opera in giornata.

- REGOLAMENTO PER EFFETTUARE I COLLOQUI: in base ad un ordine di servizio interno, generalmente possono introdurre pacchi, indumenti, prodotti tipici delle loro terre. Gli agenti non sono presenti in sala; vige un sistema di videosorveglianza.

- POSSIBILI SPAZI DA ADIBIRE AGLI INCONTRI: nessuno attualmente; vi è solo una struttura potenziale di fronte l'ingresso principale, nel piazzale della Direzione ma è di proprietà del Comune di Paliano.

• VIDEOCHIAMATE:

- FREQUENZA: Introdotte solo con il Covid, le videochiamate possono essere svolte con una frequenza di tre volte a settimana, in sostituzione del colloquio, della durata di 20 minuti nell'area verde.

Se vengono effettuati i colloqui settimanali non si effettuano videochiamate. Non vi sono distinzioni rispetto ai detenuti cd. ostativi.

- SPAZI: all'interno dell'area verde.

• COLLOQUI TELEFONICI:

- FREQUENZA: quattro telefonate a settimana oltre una straordinaria per i figli minori, della durata di 10 minuti.

- SOGGETTI CHE DA CUI POSSONO RICEVERE LE TELEFONATE: Tutti gli "aventi diritto" accertati dal Servizio di Sicurezza

- TARIFFE: i detenuti dispongono di schede telefoniche da 10 euro, con le tariffe ordinarie

- SPAZI: in apposite cabine telefoniche all'interno della sezione, ma in area esterna.

• EMAIL

Il servizio mail non è consentito

• LETTERE E PLICHI

- LA GESTIONE: Per la posta in uscita: viene ritirata il martedì e il giovedì e recapitata all'Ufficio comando che si occupa della sua registrazione; poi vi è un operatore che si occupa della spedizione. Per la posta in entrata: l'ufficio postale la fa recapitare direttamente all'ingresso; passa per l'ufficio comando, viene registrata e poi smistata.

- I CONTROLLI: solo registrazione posta in entrata e in uscita ma non viene letto il contenuto. C'è un metaldetector.

- TARIFFE: francobolli e carta per scrivere, che possono acquistare attraverso il servizio conti correnti i francobolli e la carta e le buste per la corrispondenza epistolare al sopravvitto con Modello 72

I plichi vengono recapitati agli uffici postali. Viene consentita solo la spedizione di vestiario e alcuni tipi di alimenti, appositamente previsti dall'ordine di servizio. I pacchi vengono ritirati dal servizio poste o dagli altri corrieri nazionali tutti i giorni e, dopo i relativi controlli, consegnati ai detenuti. Possono essere spediti dai familiari aventi diritto che da terze persone autorizzate.

I pacchi in entrata sono sottoposti a controllo con appositi macchinari e ispezionati visivamente in presenza dei detenuti destinatari per evitare l'introduzione di oggetti non consentiti.

D) LA CASA CIRCONDARIALE DI REBIBBIA FEMMINILE

L'istituto femminile più grande d'Europa, ha una capienza di 260 persone, di cui 133 straniere[6]di origini prevalentemente rom (40%), nigeriana e marocchina (23%). È in buone condizioni, con molti spazi esterni.

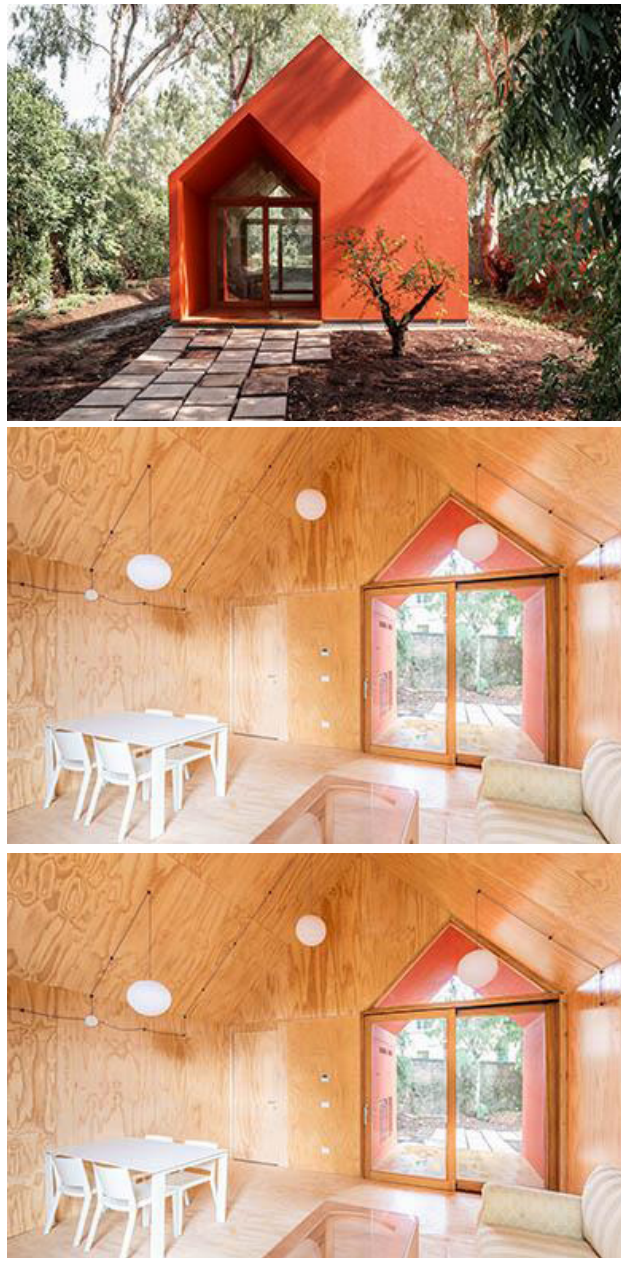
Vi sono due reparti: "Cellulare", che ospita detenute comuni definitive, e "Camerotti", con detenute comuni in attesa di giudizio. Entrambi i reparti sono stati oggetto di visita e di interviste strutturate alle loro ospiti. Gli altri reparti presenti sono quello di Alta Sicurezza, l'infermeria, un altro denominato "Orchidea" per gli art.21, braccio oggetto di una recente riqualificazione ad opera di un'*equipe* di Docenti e ricercatori del Dipartimento di Architettura e Progetto dell'Università "Sapienza" di Roma.



Riprese interne di una cella del reparto "ORCHIDEA", Rebibbia Femminile @Alessandro Lana.

Vi è poi un reparto con un nido completamente ristrutturato e con mobili nuovi. Le stanze sono 4 da 2 posti e relative culle.

[6] Dati al 31 agosto 2021. Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.



Riprese interne ed esterne del MA.MA, Rebibbia Femminile, @Alessandro LANA.

In un'area verde è stato costruito il M.A.MA – Modulo per l'Affettività e la Maternità, un piccolo edificio di 28 mq, composto da una piccola loggia dalla quale si accede ad un unico ambiente interno che raccoglie soggiorno, angolo cottura e zona pranzo, più un piccolo nucleo di servizio. Destinato ai colloqui con nuclei familiari dove sono presenti minori, è stato inaugurato solo nel mese di ottobre 2021 e sarà destinato ad accogliere detenuti con minori dai 4 anni.

Più in generale, nelle sezioni c'è la possibilità di muoversi liberamente ma senza una sorveglianza attiva, in quanto non vi è un circuito di telecamere preposto.

Caratteristica peculiare, che accomuna questa ad altre strutture/sezioni di reclusione femminile, è il numero molto elevato di detenute in terapia psichiatrica (circa il 70%)

INDICATORI QUANTITATIVI	REBIBBIA FEMMINILE	MEDIA ISTITUTI 2020
Tasso di affollamento	87,4%	115,4%
% lavoratori	41,8%	29,4%
% stranieri	49,0%	37,5%
% definitivi	55,9%	58,7%
Numero detenuti per ogni educatore	76,5	85,8
Numero detenuti per ogni agente di Polizia penitenziaria	1,4	1,7
Numero settimanale di ore di presenza degli psichiatri per 100 detenuti	9,8	13,1
Numero settimanale di ore di presenza degli psicologi per 100 detenuti	16,3	7,4

Dati Antigone 2020

MODALITÀ DI CONTATTI

• I COLLOQUI VISIVI:

- FREQUENZA: per le detenute con reati comuni, sono previsti sei colloqui al mese, con la possibilità di aggiunta di due colloqui straordinari per i minori di 12 anni; per i cd. reati ostativi i colloqui si riducono a quattro al mese.

I colloqui vengono svolti dal martedì al sabato dalle 8.30 alle 13.30;

è prevista anche una fascia pomeridiana (dalle 14.30 alle 15.30) il martedì e il giovedì. La domenica non è possibile effettuare colloqui né sono previste possibili variazione su richiesta dei familiari, anche per motivi di studio del minore etc etc.

Circa il 45% delle detenute svolgono colloqui. Sono ammessi a partecipare tre adulti ed un minore.

- SPAZI: sono previste quattro sale dove possono accedere fino a sei nuclei familiari. Vi è una sala adiacente alla sala avvocati, una vicino alle sezioni nido ed infermeria, una presso la sezione alta sicurezza ed un'ultima nei pressi dell'area verde del campo. Tutte le sale adibite per i colloqui sono abbastanza ampie, con tavolini, sedie e spazi allestiti per minori. Nella sala colloqui per le detenute comuni è presente una ludoteca, dove si svolgono anche attività specificamente rivolte ai figli delle detenute da parte degli operatori.

- L'AREA VERDE è ubicata nel campo sportivo con giochi per bambini, gazebi e tavoli. Si può svolgere il colloquio in area verde, su richiesta della detenuta e autorizzazione del Direttore, in assenza di sanzioni disciplinari. Durante tale tipo di colloquio è consentito alle detenute consumare un pasto, preparato da loro, insieme ai familiari. La cadenza di tale tipologia di colloquio varia, a seconda della presenza di minori di anni 12 e della distanza dalla famiglia (ad es. si cerca di agevolare i colloqui della detenute con famiglia che non risiede a Roma o che provengono da altri paesi, in tal caso, è possibile accorpare ore di colloquio e svolgere incontri ravvicinati nel tempo).

Con la pandemia, le file all'ingresso sono state eliminate dal meccanismo della prenotazione telefonica. I familiari vengono prima fatti accomodare nella sala d'ingresso, per poi essere accompagnati nelle differenti sale-colloqui.

- STRUTTURE di APPOGGIO ESTERNE: non presenti

- REGOLAMENTO PER EFFETTUARE I COLLOQUI: in base ad un ordine di servizio interno. Non si possono introdurre pacchi, che vengono fatti lasciare all'ingresso.

- POSSIBILI SPAZI DA ADIBIRE AGLI INCONTRI: nessuno attualmente.

• VIDEOCHIAMATE:

- FREQUENZA: Introdotte solo con il Covid, le videochiamate avvengono con la piattaforma *Google Duo* o per il tramite del sistema *whatsup* ed arrivano fino ad un numero di 80 al giorno. Molte sono le straniere che, prima del Covid-19, non potevano effettuare colloqui e che, con questa modalità, hanno rivisto i propri familiari.

Le videochiamate possono essere svolte con una frequenza di sei volte a settimana, in sostituzione del colloquio, della durata di venti minuti nell'area verde.

Se vengono effettuati i colloqui settimanali, non sono consentite le videochiamate. Per i detenuti con reati ostativi il numero di colloqui sono inferiori, ovvero pari a quattro. Per le detenute con figli minori di 12 anni se ne aggiungono 2, anche il sabato.

- SPAZI: all'interno di una casetta ubicata nei passeggi.

• COLLOQUI TELEFONICI:

- FREQUENZA: sei telefonate al mese, senza includere quelle agli avvocati che sono illimitate nel numero e nella durata. Per i detenuti con figli minori di anni 12, le telefonate sono due in più; per i detenuti con reati ostativi sono previste quattro telefonate.

- SOGGETTI DA CUI POSSONO RICEVERE LE TELEFONATE: Tutti gli "aventi diritto" (familiari fino al terzo grado) accertati dal Servizio di Sicurezza. Laddove la detenuta non effettui colloqui con i familiari, è possibile accettare colloqui con "Terza Persona", purchè sia incensurata e in assenza di carichi pendenti.

- TARIFFE: i detenuti dispongono di tariffe ordinarie.

- SPAZI: in apposite cabine costruite nelle sezioni o in un'ampia casetta ubicata in uno dei passeggi dell'Istituto.

• EMAIL

Il servizio mail è gestito da una cooperativa con servizio a pagamento per le e-*mail* in entrata e in uscita.

• LETTERE E PLICHI:

- GESTIONE: La posta, in uscita e in entrata ,viene ritirata giornalmente.

- CONTROLLI: le lettere vengono aperte senza leggerne il contenuto.

- TARIFFE: francobolli e carta per scrivere vengono acquistati dalla detenuta ma, in caso di necessità, anche dai volontari o dalla stessa amministrazione.

I plichi vengono recapitati agli uffici postali. Viene consentita solo la spedizione di vestiario e alcuni tipi di alimenti, come previsto dall'ordine di servizio. I pacchi vengono ritirati dal servizio postale o dagli altri corrieri nazionali tutti i giorni e, dopo i relativi controlli, consegnati ai detenuti. Possono essere spediti sia dai familiari aventi diritto che da terze persone autorizzate.

I pacchi in entrata sono sottoposti a controllo con appositi macchinari e ispezionati visivamente, in presenza dei detenuti destinatari, per evitare l'introduzione di oggetti non consentiti. Vengono autorizzati con un limite di quattro pacchi al mese da massimo 20 kg, (per il cambio di stagione vengono consentiti 10 kg in più) e inviati solo da familiari o da terze persone previamente autorizzata. Generalmente viene spedito vestiario.

INTERVISTE ALL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA: ILLUSTRAZIONE DELL'ANALISI DI CONTENUTI

Dalle interviste rivolte al personale dei quattro istituti penitenziari, emerge principalmente la grande discrezionalità delle singole direzioni che assumono prassi non uniformi, rivestendo così un ruolo cruciale nel diritto all'affettività in capo ai singoli detenuti.

Ne è un esempio emblematico il fatto che, in alcuni istituti, le direzioni autorizzino tutti i detenuti ad effettuare dodici telefonate, come è accaduto alla CC di Frosinone, da luglio 2021 dopo le restrizioni Covid; dato sicuramente apprezzabile, tenuto anche conto del sovraffollamento carcerario e delle altre pesanti inefficienze e carenza di risorse e di personale (come dimostrano le tabelle dove è stato riportato il numero di dipendenti, tra agenti ed educatori, in pianta organica e quelli effettivamente in servizio). Altri istituti prevedono sei telefonate al mese destinate ai propri familiari, come Rebibbia Femminile; altri ancora otto (oltre due straordinari per minori di anni 10), quali quello di Cassino. Si segnala la Casa di Reclusione di Paliano che consente sedici telefonate mensili, oltre quattro straordinarie; complici anche le ridotte dimensioni e la possibilità per il detenuto di disporre di una scheda prepagata, senza che la telefonata venga gestita dal centralino centrale della struttura; così come accade per Frosinone. Pertanto, si registrano quattro diverse frequenze e modalità di telefonate per quattro istituti.

Stesso discorso è valido per i colloqui visivi. Vi è un'ampia discrezionalità nella gestione delle entrate, che solo in alcuni istituti sono consentite anche il sabato o la domenica, per agevolare la presenza dei figli. Così come la possibilità di accumulare ore, da consumare nel corso dell'anno, per chi effettua pochi colloqui, oppure, condensarle in meno occasioni; tenuto conto del limite orario previsto dalla legge.

Analoghe diversità si sono riscontrate per il sistema delle videochiamate che, come si diceva, sono state introdotte con la pandemia. Per questa modalità di contatto, la cui durata è fissata in 20 minuti, è stabilita

una frequenza che spazia dalle tre (Rebibbia Femminile e Paliano) alle sei (Cassino e Frosinone) volte alla settimana; con differenze anche in relazione alla presenza di minori (due colloqui in più a Cassino e Rebibbia Femminile ed uno solo aggiuntivo per Frosinone).

Ulteriori diversità, organizzative e logistiche, sempre attinenti ai colloqui visivi, si ravvisano nella gestione degli stessi. Mentre in alcuni istituti (come Paliano, dove è stato stabilito un colloquio – pranzo al mese di quattro ore con il proprio nucleo familiare) è possibile effettuare un pranzo in un arco temporale maggiore, in altri è vietato introdurre qualsiasi tipo di bevanda o alimento. In altre strutture, ancora, è possibile, come presso il Carcere di Rebibbia Femminile, consumare un pasto nell'area verde, cucinato dalle detenute.

Ad eccezione della C.C. di Frosinone, tutti gli altri istituti visitati dispongono di un'area verde, per consentire colloqui all'aria aperta, sebbene con sostanziali differenze di spazi e dotazioni. L'area verde di Cassino, istituto che risente proprio di criticità legate agli spazi ridotti, si tratta di uno spazio abbastanza ridotto, dotato solo di alcuni giochi e di circa 2/3 tavoli. L'area verde destinata ai colloqui per Paliano è di dimensioni maggiori e caratterizzata dalla presenza di più giochi per bambini e maggiore disponibilità di tavoli. Rebibbia dispone di un'area verde sensibilmente più grande, con diversi gazebo, anche se non sufficiente al numero di famiglie che vengono ospitate. Una sala colloqui è inoltre dotata di una ludoteca.

Le regole di accesso sono sostanzialmente legate alla presenza di minori, generalmente se inferiori a 10 anni, nel nucleo familiare; in alcuni casi sembra possa incidere la "buona condotta" del detenuto; elemento, quest'ultimo, per certi versi estraneo alla modalità del colloquio, rivolto più al benessere del minore durante l'incontro col genitore che ad una qualche forma di "premialità" per il detenuto.

Il colloquio con terze persone – che, pur non appartenendo alla stretta cerchia dei familiari, rappresentano un punto fermo nel contesto sociale della persona reclusa – rappresenta un altro fronte sul quale vige, ad oggi, un'importante discrezionalità delle singole direzioni, in alcuni casi eccessivamente rigida. Vi sono strutture penitenziarie, infatti, dove è consentito il colloquio solo con i familiari, e non con soggetti terzi.

Elemento, invece, tristemente comune è il numero elevato di nuclei familiari presenti contemporaneamente ai colloqui (prima, ovviamente, della pandemia). In particolare, si segnala una certa criticità nella Casa circondariale di Frosinone (dove si arriva ad otto famiglie alla volta), così come quella di Cassino (che ne prevede sette in un locale di circa 50mq e

quattro in locali di 30 e addirittura 25 mq nella sezione dei *sex offenders*). Si tratta, come immaginabile, di una delle principali criticità lamentate da tutti i detenuti e che gli stessi rilevatori hanno sperimentato su se stessi proprio durante la somministrazione dei questionari, trovandosi, spesso, all'interno di una sola stanza sebbene in numero non superiore a tre.

QUESTIONARI ED INTERVISTE AI DETENUTI: ILLUSTRAZIONE DELL'ANALISI DI CONTENUTI

CONSIDERAZIONI GENERALI

I dati raccolti dalle interviste, effettuate nei quattro istituti penitenziari, ci raccontano di numerosi disagi socio-affettivi e relazionali, riscontrati nella popolazione intervistata. In particolare, come si vedrà nel prosieguo, le relazioni familiari, in oltre il 50% dei casi, anche a seguito delle pesanti restrizioni connesse al Covid-19, si rivelano in bilico poiché connotate da bisogni insoddisfatti, mancanza di affetto e di gesti di intimità.

Si avverte un forte *deficit* di informazione (ancor più, laddove si tratti di detenuti stranieri), che porta con sé la grave conseguenza di non agevolare il contatto con i familiari, sia per una disinformazione dei detenuti, che spesso hanno fornito dati discordanti rispetto a quanto, poi, affermato dall'amministrazione penitenziaria in termini di accesso alle aree verdi, regolamenti interni, numero di contatti esperibili.

Il sovraffollamento resta la causa principale dei disagi riscontrati in quanto non consente la predisposizione di locali adeguati, dove poter effettuare colloqui con i propri familiari e la presenza dei bambini in quegli stessi ambienti, con l'inevitabile aumento di rumori, rende tutto ancora più intollerabile, sia per i minori che per i detenuti. A tal proposito, è utile premettere che la pena media residua degli intervistati è al di sotto dei 5 anni; dato che dimostra la grande utilità che la riforma Cartabia potrà apportare in termini di svuotamento delle carceri.

Gli spazi verdi sono presenti in tre dei quattro istituti oggetto di ricerca ma, se dotati di attrezzatura per bambini, sono considerati insufficienti o adatti solo a bimbi molto piccoli.

I colloqui telefonici, della durata di appena 10 minuti, sono gestiti da operatori esterni che applicano tariffe sproporzionate e passano per il centralino del carcere. Gli apparecchi, inoltre, per la maggior parte, sono solo uno per piano e all'interno della sezione; con conseguente mancanza, anche in tal caso, di silenzio e *privacy* che viene affidata alla "discrezione"

degli altri detenuti e genera non pochi, ed immaginabili, problemi relazionali fra gli stessi.

Il servizio e-*mail* è gestito anch'esso da operatori esterni che, difficilmente, riescono a garantire una tempestività di spedizione e ricezione; sono inoltre a pagamento sia le *mail* in uscita che quelle in entrata.

Il servizio postale, a causa della modalità di ricezione e smistamento (registrazione in entrata e uscita presso Ufficio matricola e distribuzione per il tramite di un cd. camminatore), è spesso inefficiente; al punto che i detenuti sono costretti a comunicare con i loro familiari principalmente tramite raccomandata, per avere la certezza, quantomeno, dell'arrivo della lettera al destinatario.

Tale situazione, aggravata dalla pandemia, ha generato un peggioramento nei rapporti con i familiari, soprattutto a causa della drastica riduzione dei colloqui visivi.

Molti detenuti genitori hanno chiesto che i figli più piccoli non venissero più accompagnati in carcere, per evitare ulteriori traumi legati al vetro divisorio.

Con riguardo alla sezione denominata "Spazi per la socialità e l'affettività" – dove si è cercato un contributo attivo e propositivo dei detenuti al miglioramento degli spazi circostanti – alla richiesta di disegnare uno spazio ideale per gli incontri, la maggioranza degli intervistati esprime il desiderio di luoghi che non ricordino il carcere come, ad esempio, un'area verde o semplicemente che la stanza colloqui venga dotata di un distributore di cibi e bevande, che rammenti la "normalità".

Emerge la necessità, soprattutto in presenza di minori, di poter riempire l'ora di colloquio condividendo qualche attività, che sia un pasto o una passeggiata, oltre spazi adeguati che non costringano i propri figli a dover trascorrere tutto il tempo del colloquio seduti e in silenzio, anche per non disturbare le altre famiglie, costringendoli ad un "c*omportamento adulto in un luogo da adulti*" (detenuto comune,42 anni, CC. di Frosinone).

Alla domanda sull'opportunità di introdurre la sessualità in carcere con il proprio *partner*, il 70% risponde positivamente soprattutto per la salvaguardia del rapporto coniugale e il benessere psicofisico; ma molti di questi pongono come condizioni indispensabili un tempo e uno spazio adeguato, lontano dalle sezioni, che vengono definite "*un continuo teatro*", e con accessi riservati. La mancanza di sessualità viene avvertita con un generale senso di frustrazione, come privazione ingiustificata di libertà e "*speranza*" (detenuto ostativo, 28 anni, CC. di Frosinone) e punizione ulteriore per il proprio *partner*.

Significative alcune risposte negative che mostrano l'astinenza come

pena accessoria, in quanto "*il carcere è incompatibile con tutto il resto perché è privazione*" (detenuto alta sicurezza di 58 anni, CC. di Frosinone).

Infine, proiettando l'intervista nello spazio temporale futuro, al momento del rientro in famiglia, l'analisi tematica condotta sulle domande aperte ha permesso di determinare che il 33% del collettivo (n=66) confida sulla stabilità dei rapporti come elemento di forza per un rientro sereno e pacifico in famiglia. Di contro, oltre il 30% (n=64) prevede delle potenziali difficoltà sia all'interno del proprio contesto familiare che in quello, più ampio, del contesto sociale di riferimento. Particolarmente significativo sembra essere il timore di "aver perso la propria famiglia": elemento questo che accomuna quasi il 20% (n=36) dei soggetti intervistati.

Intervista significativa quella con una detenuta che aveva scontato alcuni mesi nel carcere di Barcellona in Spagna, con la quale si è ritenuto di approfondire lo scambio al di là delle domande chiuse rivolta. Dalla sua esperienza è emerso in grande senso di insoddisfazione per il contesto delle carceri italiane sotto molti punti di vista:

"*Dopo la mia esperienza detentiva a Barcellona ho capito l'arretratezza italiana. Ero in un modulo misto dove si usciva alle 9 del mattino dalla propria cella e si rientrava alle 9 di sera. Si facevano colloqui TUTTI i venerdì. Le famose "domandine", che qui servono praticamente per tutto, lì erano richieste solo per se volevi fare i colloqui. Il concetto di familiari era più ampio: qui ho un patrigno (32 anni di matrimonio con mia madre) e non è autorizzato ad entrare, anche se per me è un padre. Per le telefonate ci avevano dato una scheda che portavamo al braccio dove veniva inserito il credito per poter chiamare; ogni tre stanze c'era un telefono. Avevamo delle sezioni dedicate alla sessualità col tuo compagno, incontri che avvenivano una volta ogni 15 giorni dalla durata di un'ora e mezza. Potevamo decidere di dividere il colloquio in due parti: una anche assieme ai tuoi figli, l'altra con il tuo compagno. Nelle carceri spagnole ti rendono responsabili, ti danno fiducia. Solo il sistema sanitario funziona meglio in Italia. Ma se sbagli ti tolgono tutto quello che ti hanno dato. Però è un sistema che funziona; perché di "cose strane", come introdurre i telefoni o trasgredire alle regole, i detenuti non ne fanno. Non ne sentono il bisogno. Lì, nonostante la detenzione mi sentivo più serena. Oggi prendo psicofarmaci, come moltissime altre detenute che sono qui*" (detenuta di Rebibbia femminile)

Le restrizioni e i contatti, non adeguati con la propria famiglia e il mondo esterno, hanno determinato, in larga parte del collettivo analizzato, un profondo senso di insicurezza circa il ritorno in società. L'incertezza sulle dinamiche familiari, sul ruolo che potranno rivestire all'interno e all'esterno della propria famiglia, pervade molte risposte.

A tal proposito, emblematico il caso di un giovane italiano trentenne, con una figlia di pochi anni ed una moglie giovane – con alle spalle problemi di tossicodipendenza e microcriminalità, che lo rendevano sostanzialmente assente come marito e padre – che è riuscito a recuperare il suo rapporto di fiducia proprio all'interno del carcere; luogo che gli ha permesso di "*concentrarsi sulle cose importanti*" e di "*conoscere*" veramente sua figlia. Alla domanda su come immaginava il rientro in famiglia ammetteva di sentirsi impotente: "N*on sono in grado di dare consigli. Temo di trovare difficoltà nel riprendere un ruolo in famiglia e nella società. Ora sono lucido e riconosco tutte le mie mancanze*". Sentimento comune anche a molti altri detenuti, soprattutto giovani padri con figli piccoli: "S*ento che ormai la mia compagna si sta abituando a fare tutto da sola, mentre i bambini crescono. Servirò a poco o a nulla*" (detenuto in custodia attenuata, 36 anni, CC. di Frosinone). "I*l carcere genera incertezze e una paura costante di aver perso la tua famiglia*" (detenuto comune, 41 anni, CC. di Frosinone).

Il senso di spaesamento e timore per il futuro è reso bene anche dalle parole di un altro giovane detenuto di Frosinone il quale, in relazione al rientro in famiglia, ammette: "*Non conosco più niente di loro. Famiglia vuol dire anche riuscire a rientrare nella società. Così siamo in una bolla*." (detenuto comune, 28 anni, CC. di Frosinone).

AREA 1 – QUALITÀ DEI CONTATTI CON GLI AFFETTI PRIMA DELLA PANDEMIA

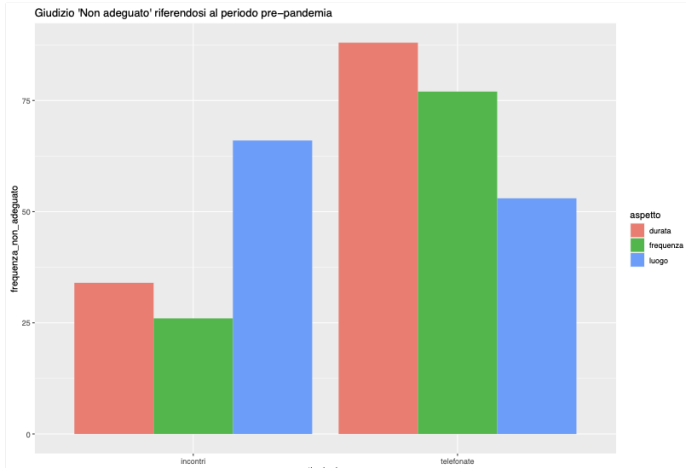
La frequentazione con la famiglia durante il periodo di pandemia avveniva con una frequenza che, nel 51% dei casi (n=104), arrivava a più di due volte al mese. Le modalità di interazione consistevano principalmente in colloqui in presenza, telefonate, lettere e *e-mail*. L'utilizzo delle videochiamate risultava, invece, piuttosto limitato.

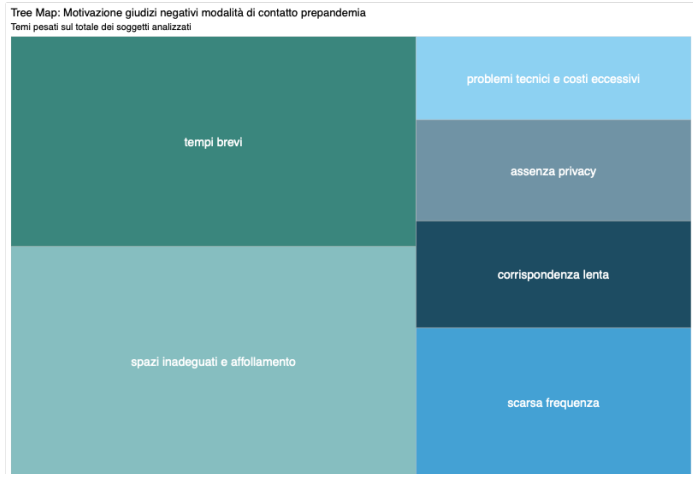
Con quale frequenza aveva contatti con la sua famiglia?		
Risposte	Freq	Per
meno di una volta al mese	10	5%
almeno una volta al mese	20	10%
almeno due volte al mese	15	7%
più di due volte al mese	104	51%
missing	54	27%
Totale	203	100%

Come emerge dall'analisi delle motivazioni offerte dal collettivo, le principali criticità sono legate alla carenza di spazi adeguati, sia per i colloqui che per le telefonate.

Inadeguatezza degli spazi, assenza di *privacy* e sovraffollamento sono aspetti quasi sovrapponibili o che, comunque, richiedono una lettura congiunta.

A questi aspetti, si sommano anche la durata e la frequenza dei contatti, giudicati inadeguati soprattutto per ciò che concerne le telefonate.





In particolare, con riferimento agli incontri visivi, la maggioranza degli intervistati lamenta stanze di dimensioni ridotte, con la presenza di un numero eccessivo di nuclei familiari che non consente neppure di comprendere il contenuto del dialogo, soprattutto in presenza di minori nello stesso spazio.

"*Il rumore durante gli incontri è tale che passo la maggior parte del tempo a chiedere cosa hanno detto*" (detenuto comune, 36 anni, CC. Cassino)

"*Il legame affettivo cala anche a causa del grande caos che c'è durante i colloqui o durante le telefonate. Si generano molte incomprensioni per l'impossibilità di dirsi le cose in modo chiaro*" (detenuta comune, 46 anni, Rebibbia Femminile).

L'assenza di spazi adeguati e dedicati rappresenta l'elemento di difficoltà prevalente per i detenuti con figli minori (38%). Per il 54% degli intervistati non vi sono spazi attrezzati per i bambini e, tra quelli presenti, risultano adeguati solo per il 20% del collettivo. Non si ha contezza di percorsi e di sale di attesa per i bambini (solo il 9% risponde positivamente). A questi elementi strutturali si accompagnano altre difficoltà dovute all'assenza di movimento, di un sistema di intrattenimento, di un'attività che renda i figli, anche adolescenti, meno chiusi e più dialoganti.

"*Le stanze sono tristi. Troppo tristi per dei bambini*" "*Luoghi bui, senza finestre, con tavoli e bassi sgabelli in cemento*" (detenuto di 41 anni, CC. Frosinone). "*Non li ho mai fatti venire perché il tavolino e la presenza di tanti adulti non consentono loro il gioco. È come se ponessi anche loro per quell'ora in prigione*" (detenuto media sicurezza, di 40 anni, CC. di Frosinone)

Anche il servizio postale e quello *e-mail*, come già fatto emergere nelle considerazioni generali, presenta criticità notevoli a causa della lentezza. In particolare, molti detenuti lamentano un servizio *e-m*ail che, a causa della gestione affidata a società esterne, presenta costi eccessivi, con il pagamento di quelle anche in entrata. Inoltre, in molti casi, le *e-mail* pervengono tutte insieme al destinatario, in un'unica giornata. Per il servizio postale le criticità sono legate essenzialmente ai tempi e alla non certezza dell'efficacia del servizio, al punto che molti detenuti si affidano al servizio di raccomandata A/R.

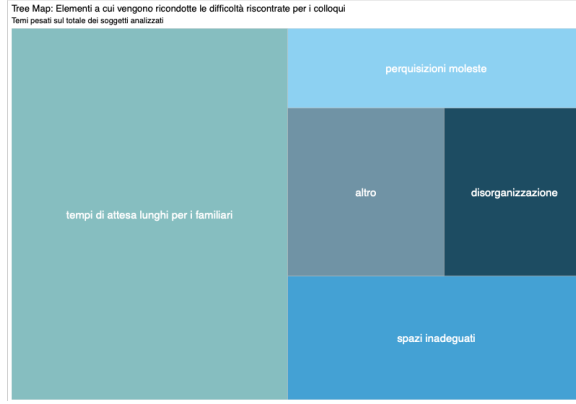
Altro dato emerso dalla ricerca riguarda, in generale, i costi di entrambi i servizi di telefonia ed email. Con particolare riferimento alle telefonate si registrano, probabilmente sempre a causa della gestione del servizio affidata a terzi, tariffe sproporzionate e non in linea con quelle attualmente vigenti.

Altra criticità delle telefonate riguarda l'assoluta inadeguatezza del luogo in cui le stesse avvengono. All'interno della sezione, infatti, non si è in grado di garantire silenzio e *privacy*; profili che generano non poche difficoltà nei rapporti tra gli stessi detenuti.

Sul versante amministrativo e organizzativo, tra gli altri elementi rilevati come maggiormente critici – e tali da rendere i rapporti, sia con adulti che con i figli, "meno desiderabili"- vengono annoverati i lunghi tempi di attesa, perquisizione improprie e condotte "poco accoglienti" durante i controlli da parte del personale addetto alla sicurezza.

Anche sulla scorta di tale dato, si rileva – come sottolineato approfonditamente anche nel quarto capitolo del presente elaborato – come un indispensabile corredo per garantire l'affettività, sia un potenziamento di personale incaricato di valutare il comportamento di persone sottoposte ad esecuzione penale di fornire un efficace sostegno ai percorsi di reinserimento: ruolo fondamentale dovrebbero giocarlo l'area educativa, gli esperti e, non da ultimo, la polizia penitenziaria. Di quest'ultima dovrebbe valorizzarsi ruolo e formazione multidisciplinare (cfr. Cap. IV, Par. 4.11).

Sul punto, è utile riportare un esempio virtuoso riscontrato proprio nella casa circondariale di Rebibbia. Dalle interviste emerge un ruolo molto positivo che il personale di polizia penitenziaria riveste nella sfera affettiva delle detenute. Molte hanno percepito la loro presenza come fondamentale, soprattutto nel periodo di massimo isolamento a causa del Covid-19. "*Sono state le assistenti a sopperire al vuoto nel periodo pandemico. Senza il loro supporto non ce l'avrei fatta. La mancanza della famiglia era troppo pesante da sopportare*". (detenuta comune, 46 anni, Rebibbia Femminile) "*Le agenti sono disponibili e rispettose. Ti chiamano per nome e scherzano coi familiari*" (detenuta comune, 58 anni, Rebibbia Femminile).



Volendo svolgere una rappresentazione grafica dell'analisi tematica delle motivazioni date alle risposte, emergono aree con alcuni dei nodi principali, dai quali è possibile costruire una spiegazione dei dati raccolti. Principalmente, il tema degli spazi inadeguati – dal punto di vista dell'affollamento, della *privacy* e dell'arredo – risulta essere un tema rilevante, che porta profondo detrimento alla qualità delle interazioni. A questo, si aggiungono i tempi di attesa giudicati troppo lunghi, specie con la presenza dei minori. Per i detenuti con figli, l'assenza di spazi dedicati ai minori è un elemento di forte criticità tanto da determinare anche un rifiuto della presenza dei figli, per non costringerli a vivere delle condizioni di disagio.

Nella sezione "altro" si ritrovano altre criticità quali mancanza di mezzi di trasporto per raggiungere il carcere, mancanza di servizi igienici, mancate autorizzazioni soprattutto per l'accesso di soggetti terzi non familiari.

Sempre in materia di colloqui visivi, molti detenuti auspicano una migliore organizzazione della gestione delle entrate: ad esempio, da potersi effettuare anche il sabato o la domenica (per agevolare la presenza dei figli), con ingressi e stanze di attesa specifici per i minori. Altro elemento desiderabile – per chi ha famiglie che risiedono in località lontane o non in grado di sopportare i costi del viaggio (strutture di appoggio sono sostanzialmente assenti in tutte le realtà oggetto di ricerca) – è la possibilità di acconsentire ad un "accumulo" di ore, da consumare nel corso dell'anno, oppure, con la possibilità di raggrupparli in meno occasioni, tenuto conto del limite orario previsto dalla legge.

Per le strutture dotate di aree verdi, il giudizio su tali luoghi è positivo per il 28% degli intervistati, ma si registra una insoddisfazione totale o parziale del 24% degli intervistati in quanto troppo piccoli, dotati di poche "postazioni", quali gazebo e tavoli con sedie, rispetto al numero di famiglie che possono accedervi. Gli spazi attrezzati dedicati ai bambini, spesso presenti all'interno delle suddette aree verdi (ad eccezione di Rebibbia femminile dove è presente una ludoteca nella sala colloqui) sono considerati inadeguati dal 22% degli intervistati, in quanto pochi o adatti solo a bambini molto piccoli.

Feedback positivi sui colloqui sono giunti essenzialmente dalla Casa Circondariale di Rebibbia Femminile e sono connessi alla possibilità di svolgere i colloqui in aree verdi, dove poter consumare un pasto con i propri familiari, cucinato dalle stesse detenute e che i familiari portano via con sé qualora residuasse qualcosa. "*Sono assolutamente adeguati perché avvengono tutti in area verde*" (detenuta, 45 anni, comune, Rebibbia Femminile). L'esigenza di tali elementi – verde e possibilità di consumare

un pasto – come strumenti che migliorerebbero sensibilmente la qualità dei colloqui e delle relazioni, viene riportato anche nelle domande relative agli spazi desiderabili (cfr. *infra*).

Con riferimento ai soggetti autorizzati ai colloqui, si registra una certa criticità per il riconoscimento di quelli che sono definiti "affetti stabili". *Ho un patrigno da 32 anni, un padre, ma non lo fanno entrare*" (detenuta, 42 anni, media sicurezza, Rebibbia Femminile). "*Ho una carissima amica, che rappresenta la mia famiglia, in quanto non ne ho una mia, ma non rientra tra i soggetti autorizzati all'accesso*". (detenuta, 38 anni, comune, Rebibbia Femminile)

Le difficoltà maggiori riscontrate per le telefonate sono legate alla durata, insufficiente per oltre il 50% degli intervistati.

"*Lavoravo con mia moglie, quindi condividevamo tutto. Ora con telefonate da 10 minuti una volta a settimana, riesci appena a dirti come stai*". (detenuto comune, 46 anni, CC. di Frosinone)

"*Sembra di essere partito per un viaggio in un paese lontano. Senti poco e male, spendi tanto e riesci appena a dirti come stai, che sei vivo e che va tutto bene. E poi la linea cade, all'improvviso*". (detenuto comune, 35 anni, CC. di Cassino)

Oltre alle comuni difficoltà di linea, anche i luoghi in cui sono collocati gli apparecchi telefoni presentano difficoltà comuni a quasi tutti gli intervistati. Generalmente i telefoni sono posti in piccole stanze, senza finestre e all'interno della sezione, dove il rumore e il rimbombo impedisce la conversazione. In alcune sezioni, inoltre, il telefono è collocato nella stessa stanza dove sono presenti altri servizi, quali, ad esempio, il *tablet* per effettuare la spesa, il congelatore o, in alcuni casi, addirittura i rifiuti della sezione stessa. Anche tali elementi generano rilevanti difficoltà tra i detenuti, che sono costretti ad organizzarsi tra di loro, per non interrompere la telefonata dei compagni.

"*Per le telefonate si registrano problemi anche nell'ascolto di chi è dall'altra parte, data l'assenza di privacy e la presenza di schiamazzi di altri detenuti*" (detenuto alta sicurezza, 48 anni, CC. di Frosinone); "*Le telefonate sono assicurate tutti i giorni ma in sezione: anche piccole discussioni le ascoltano tutti; questo genera parecchi problemi tra noi detenuti perché alcuni non si allontanano e invadono la tua privacy*" (detenuto, 54 anni, CR di Paliano).

Molti accentuano la questione dei costi, in quanto ritengono le tariffe spropositate e "fuori mercato". Interessante, e spunto di riflessione per la riforma, la considerazione di alcuni detenuti che ritengono come un servizio a pagamento non giustifichi una limitazione del numero di telefonate.

Se fosse un diritto dovrebbero essere gratuite, come avviene per i colloqui visivi e le videochiamate.

"*Le telefonate dovrebbero aumentare. Anche perché sono a pagamento, non una concessione. In più noi collaboratori non li vediamo mai i familiari*" (detenuto C.R. Paliano, 43 anni)

"*Poiché le telefonate sono a pagamento, dovrebbero essere di più"* (detenuta comune, 54 anni, Rebibbia Femminile)

La corrispondenza, in molti istituti, rappresenta altro elemento di insoddisfazione, in quanto lenta e cronicamente in ritardo (fino ad un mese), sia in entrata che in uscita. Di frequente le lettere non giungono a destinazione al punto che, in alcuni istituti i detenuti, per assicurarsi la ricezione della posta, ricorrono al servizio di raccomandata.

Le *email*, che dovrebbero ridurre notevolmente i tempi di attesa e gli altri numerosi disagi causati dal servizio postale, in molti casi sono gestite da un servizio esterno che difficilmente garantisce la tempestività della trasmissione. Risultato è che molte email arrivano tutte insieme, in un unico giorno. Con riguardo ai costi, sono inoltre previsti dei "pacchetti" per l'utilizzo del servizio, sia in entrata che in uscita.

Infine, da parte dei detenuti con reati ostativi, si avverte un generale senso di frustrazione ed ingiustizia per la riduzione dei contatti con la propria famiglia, quasi che i reati per i quali sono condannati siano "ostatitivi" anche agli affetti.

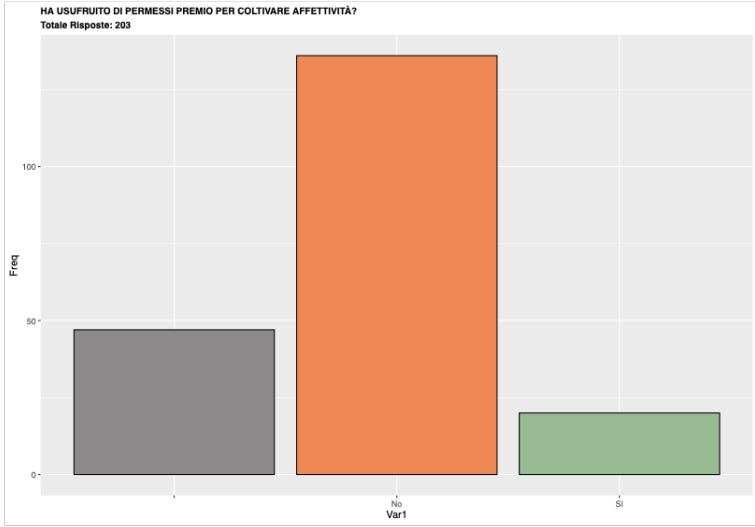
"*Non è giusto per noi con reati ostativo ridurre i contatti con i familiari*" (detenuto, 28 anni, CC Frosinone)

"*Non capisco perché i miei cari devono scontare il mio reato*" (detenuto, ostativo, 42 anni, recluso presso reparto *sex offenders* della cc di Cassino)

AREA 2 – APPLICAZIONE DEI PERMESSI PREMIO

Tra i soggetti rispondenti (n=156), l'87% (n=136) non ha mai usufruito di permessi premio. L'analisi qualitative delle motivazioni date per il non utilizzo dei permessi premio lascia chiaramente emergere 4 tematiche chiave: nella maggior parte dei casi la presenza di reati ostativi; a seguire, la mancanza di requisiti per fine pena lungo o perché non definitivo; ritardi dalla Magistratura di sorveglianza nel rispondere all'istanza; osservazione ancora aperta da parte dell'*equipe;* il rigetto della richiesta (in diverse circostanze dovuto a motivi di carattere disciplinare). Per la specificità dell'analisi condotta è, inoltre, rilevante notare come l'assenza di strutture

di appoggio, che possano permettere alla famiglia del detenuto di avere uno spazio dedicato attraverso cui organizzare la logistica della visita, è un elemento che scoraggia la richiesta di permessi premio.

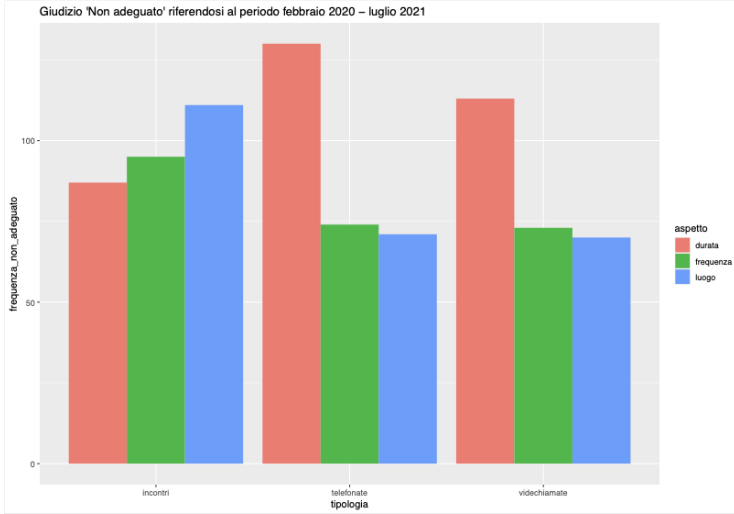


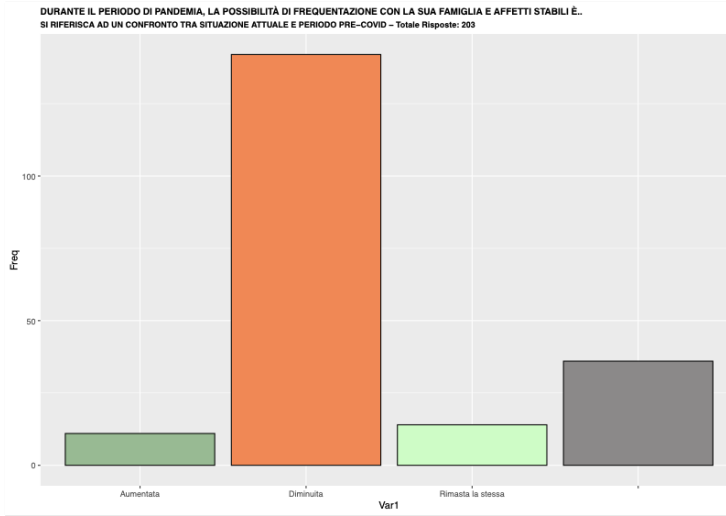
AREA 3 – QUALITÀ DEI CONTATTI CON GLI AFFETTI DURANTE LA PANDEMIA

Nel complesso, il giudizio di inadeguatezza rimane un tratto dominante anche riferendosi al periodo febbraio 2020 – luglio 2021. L'insoddisfazione è legata alle stesse motivazioni riscontrate durante il periodo prepandemico. Si registra un aumento di percezione della inadeguatezza per ogni modalità di incontro – telefonata, videochiamata e incontro di persona – e per tutte e tre le dimensioni investigate: durata, frequenza e luogo.

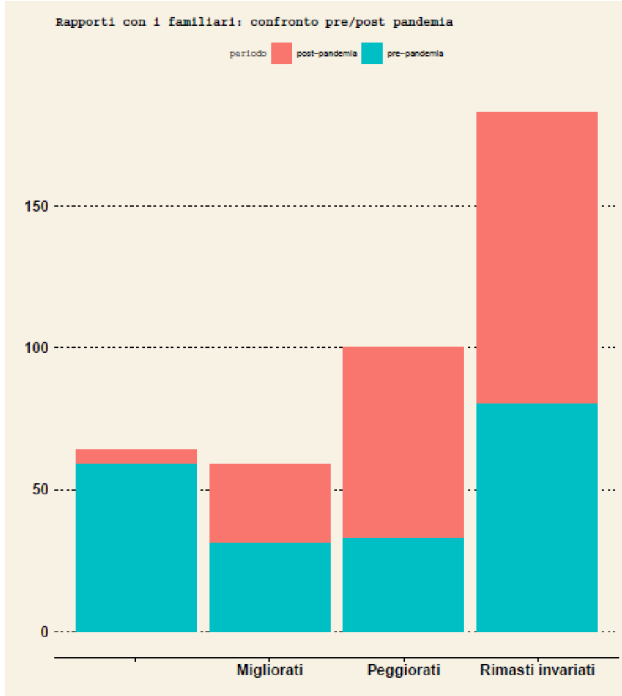
"*I colloqui sono diminuiti perché non faccio più venire i miei parenti qui al carcere perché non ne vale la pena farli sopportare un viaggio per poi arrivare qui e non poterli toccare*" (detenuto, 54 anni, CC. di Cassino)

I dati ci dicono che, nonostante l'aumento del numero di colloqui telefonici e l'inserimento delle videochiamate come modalità sostitutiva, il 70% del collettivo ha avvertito una diminuzione delle possibilità di frequentazione; una percentuale che dimostra come i colloqui visivi riman-





gono il principale strumento per coltivare i rapporti familiari all'interno del carcere.



La drastica riduzione della possibilità di frequentazione, con la privazione anche dell'area verde, ha indubbiamente inciso sui rapporti familiari per oltre la metà degli intervistati; diversi detenuti hanno confessato di avvertire un certo distacco dei propri familiari ed un rapporto maggiormente formale e poco autentico anche con i figli.

Molti genitori hanno lamentato le difficoltà maggiori per i bambini più piccoli che, di fronte alla presenza del vetro, restano turbati perché non possono avvicinarsi al padre o alla madre; motivi per cui, in molti casi, si è preferito non condurli più alle visite, preferendo le videochiamate.

Significativa la testimonianza di un detenuto di Frosinone di 34 anni, in custodia attenuata, con le limitazioni previste per i reati ostativi, con un pena residua di oltre sette anni, una moglie e due figli, in carcere da oltre 5 anni. Prima delle restrizione, riusciva a vedere sua moglie e la sua famiglia mediamente due volte alla settimana, nonostante lamentasse tempi di attesa troppo lunghi e perquisizioni invasive anche sui minori. Non potendo usufruire di permessi premio e altri benefici penitenziari a causa della ostatitività del suo reato, ha dichiarato, dopo uno sfogo di pianto:

"*Sono quindici mesi che io e mia moglie non riusciamo neppure a toc-*

carci. Purtroppo con questa situazione il nostro rapporto, già messo alla prova con il carcere, è entrato definitivamente in crisi. Siamo insieme da 14 anni. Mia figlia di quattro anni ha iniziato da qualche mese a balbettare. Con quello di 12 anni almeno ci scriviamo via mail. Ho richiesto alla direzione se posso essere ammesso ad un colloquio ordinario, senza vetro e poi sottopormi alla quarantena. Sto perdendo la mia famiglia. Non sento più di averne una. ***La pena include anche perdere la tua famiglia?****"*

Alla base della generale insoddisfazione riscontrata per gli incontri in presenza, oltre la frequenza, vi è la modalità. La mancanza completa di contatto, a causa del divisorio in *plexiglass* – unito a citofoni per le comunicazioni mal funzionanti e alla presenza, comunque, di due nuclei familiari in ogni stanza-colloquio – ha generato una situazione di disagio e frustrazione tale che molti detenuti, soprattutto con figli minori, hanno deciso di rinunciare ad effettuare i pochi colloqui concessi.

L'introduzione dello strumento della videochiamata è stato accolto complessivamente con favore, anche con riferimento al luogo e alla frequenza (fuori dalla sezione). I giudici positivi – che giustificano una variazione, rispetto al periodo prepandemia, percepita positiva dal 21,5% dei rispondenti (n.31) – sono pervenuti soprattutto dai reclusi stranieri, con famiglie all'estero o di chi ha nuclei familiari lontani, con scarsa possibilità di incontro. A differenza dei colloqui telefonici, le videochiamate generalmente non avvengono all'interno della sezione ma in stanze separate, alcune anche al di fuori della struttura principale. Inoltre vengono effettuate quasi quotidianamente per i detenuti con figli (cfr. par. 2.5).

Durante l'emergenza: Le videochiamate hanno sostituito gli incontri in presenza		
Risposte	freq.	perc.
No, per niente	14	7%
Sì, completamente	105	52%
Sì, parzialmente	73	36%
missing	*11*	*5%*
Total	203	100%

L'insoddisfazione percepita in relazione al sistema di videochiamata è legata quasi esclusivamente al fatto che le videochiamate sono state previste come alternative al colloquio, nonostante abbiano una durata di 20 minuti, anziché di un'ora.

Una scelta ritenuta irrazionale e ingiusta, che ha influito negativamente per il 56% sul giudizio fornito in relazione a tale strumento di comunicazione.

AREA 4 – SESSUALITÀ IN CARCERE

Uno degli aspetti più devastanti della prigionizzazione è il "disadattamento sessuale".

Il carcere, infatti, come ogni altra istituzione composta da membri di un unico sesso, può facilmente portare a sviluppare anomalie sessuali. Probabilmente nessun altro elemento della vita in carcere ha il potere di disorganizzare la personalità degli individui come l'immaginario sessuale che vi si sviluppa.

La privazione delle relazioni eterosessuali, oltre a provocare frustrazione sessuale e a favorire comportamenti devianti, può comportare gravi conseguenze anche sul piano psicologico.

La sessualità è, d'altra parte, elemento costitutivo della struttura esistenziale dell'uomo, che si esplica come parte integrante dell'espressione personale e della apertura alla comunicazione con gli altri.

Una società "monosessuale" come quella degli istituti penitenziari tende a generare nei suoi membri ansietà. È chiaro che, se il detenuto ha avuto esperienze omosessuali in carcere, anche solo come rari atti di devianza sessuale dovuta alla forte pressione esercitata dal desiderio sessuale, "l'aggressione psicologica al suo io sarà particolarmente acuta"[7].

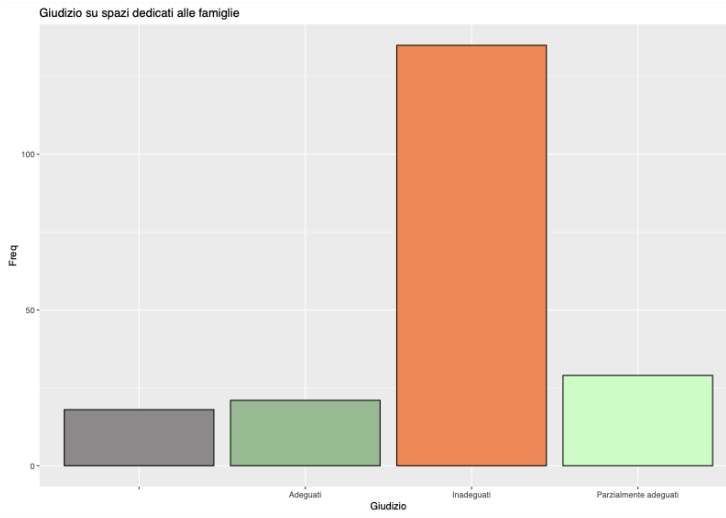
I problemi psicologici derivanti dalla negazione della sessualità e dell'affettività in carcere sono stati oggetto di studio da parte della medicina penitenziaria. Alcuni medici hanno sostenuto che il processo di adattamento al carcere può provocare disfunzioni nel complesso dei meccanismi biologici che regolano le emozioni, generando sindromi morbose di varia intensità, definite appunto "sindromi da prigionizzazione"[8].

La proibizione della sessualità si riversa prepotentemente sul rapporto di coniugio, come dimostrano le risposte rilasciate dagli intervistati. Eppure come già più volte rilevato, il tema resta trascurato, spesso ignorato e deriso, con pesanti ripercussioni sulla gestione emotiva e psicologica della persona, che in carcere, si trova ad affrontare, non solo la pena, ma anche il peso della propria identità, altra dai canoni classici del dualismo, uomo o donna.

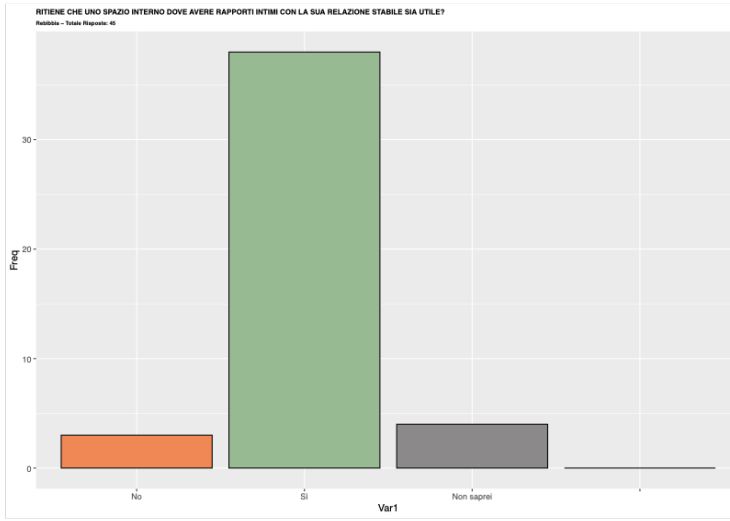
Quanto espresso in letteratura trova pieno riscontro nei dati che la ricerca ci consegna.

[7] M. Gresham, *The society of Captives. A study of a Maximum Security Prison*, Princeton University Press, 1958, tr. it. E. Santoro, *Carcere e società liberale*, Torino, 1997, 242.

[8] F. Ceraudo, *Principi fondamentali di medicina penitenziaria*, Pisa, 1988, 140-149.

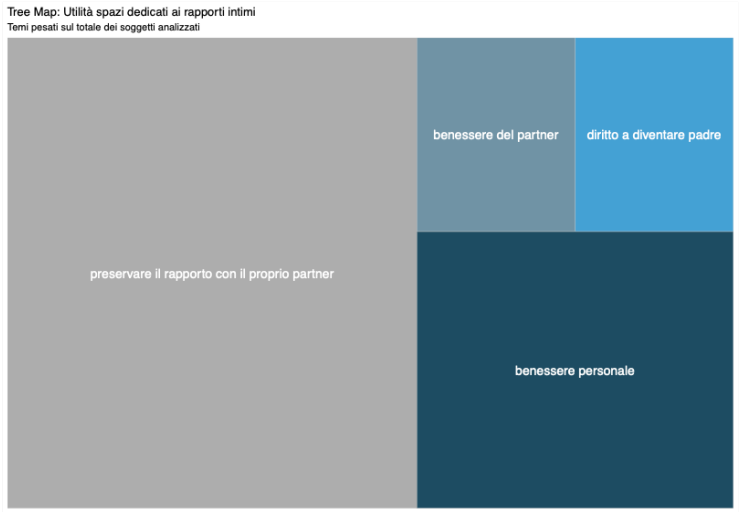


Alla domanda "*Ritiene che uno spazio dove avere rapporti intimi in carcere con la sua relazione stabile sia opportuno? Si, no, non sapre*i", 161 rispondenti, pari al 79% del collettivo, si dichiara favorevole agli spazi per coltivare l'affettività, mentre solo il 12 % (n=24) si dichiara contrario.



L'approfondimento qualitativo – tramite analisi per temi delle motivazioni addotte rispetto la risposta data – lascia emergere dei nodi comuni che si concentrano sulla qualità del rapporto con il/la proprio/a compagno/a, oltre che su benefici di natura individuale, connessi con minori livelli di *stress*, frustrazione e isolamento.

Alla domanda "*Ci può spiegare il motivo della sua risposta*?", la maggioranza del collettivo afferma che aiuterebbe a rafforzare e mantenere vivo il rapporto con la propria compagna. Una porzione rilevante degli intervistati sostiene che migliorerebbe il proprio benessere, con una diminuzione di rabbia, *stress*, frustrazione, instabilità psicofisica, senso di solitudine e una maggiore disponibilità a vivere meglio la propria condizione detentiva, favorendo anche il rapporto stesso con compagni ed agenti. Una parte degli intervistati ha manifestato il proprio desiderio di poter diventare genitori, pur essendo reclusi, non privando se stessi e la propria compagna del loro diritto alla genitorialità. Altra figura, i cui diritti e il cui benessere sarebbero preservati, grazie alle stanze dell'affettività, è rappresentata dal *partner*, che acquisisce una notevole rilevanza nelle motivazioni date sull'opportunità di inserimento delle visite intime.



Il dato disaggregato sulla C.C. di Rebibbia permette di leggere una certa convergenza delle detenute di sesso femminile rispetto all'utilità percepita per gli spazi dedicati alla sessualità. I soggetti intervistati (n=45) si dichiarano il larga parte favorevoli alla presenza di luoghi in cui poter coltivare la sessualità, nel rispetto della *privacy* e della propria intimità.

"*È una punizione che va contro la natura. Vorrei un altro figlio*" (detenuto media sicurezza, 34 anni, CC. di Cassino)

"*Anche le donne patiscono il carcere*" (detenuto, 51 anni, C.R. di Paliano)

"*A subire la pena è anche la mia ragazza*" (detenuto comune, 28 anni, CC. di Frosinone).

"*Avrei recuperato il rapporto con la mia compagna. Anche senza casetta, basterebbe intimità. Perché avere pregiudizi?*" (detenuto ostativo, 36 anni, CC di Frosinone)

"*Fa parte della speranza anche sapere di poter avere un figlio"* (detenuto ostativo, straniero, 28 anni, C.C. di Frosinone)

Più in generale, tali luoghi vengono concepiti dagli intervistati non solo per soddisfare un'esigenza di sessualità ma, più in generale, di "intimità" che il mancato controllo visivo degli agenti agevolerebbe.

Alcuni ritengono utili le stanze dell'affettività non solo per il proprio partner ma per tutto il nucleo familiare, in quanto consentirebbe una maggiore spontaneità dei componenti della famiglia.

"*Basterebbe poter avere uno spazio per gesti d'intimità per ritrovarsi, che non siano necessariamente sesso*" (detenuto comune, 41 anni, CC. Frosinone)

"*Non mi interessa il rapporto sessuale ma affettivo per poter comunicare davvero*" (detenuta comune, 32 anni, C.R. Rebibbia Femminile)

Molti tra gli intervistati sono a conoscenza che all'estero è possibile e portano ad esempio il regime detentivo spagnolo. "*Siamo rimasti uno dei pochissimi paesi a non consentirlo*" (detenuto ostativo, 49 anni, C.C. Frosinone). *"In Spagna le mogli possono anche restare incinta*" (detenuto comune, 25 anni, C.C. Cassino).

L'8% risponde di non sapere rispondere in quanto molto dipende dai luoghi e dai tempi previsti per questo genere di incontri. *"La sezione è un continuo teatro per i detenuti. Sarebbe insopportabile per una donna*" (detenuto, 49 anni, ostativo, C.C. Frosinone).

Solo il 12% sostiene di non essere d'accordo perché lo trova irrispettoso e degradante per la propria compagna: *"lo saprebbero tutti*" (detenuto comune, straniero, 39 anni, CC. Frosinone), "*perché sarebbe psicologicamente bloccato*" (detenuto comune, 35 anni, CC. Cassino), "*perché geloso, non vorrebbe che gli agenti e gli altri detenuti potessero prendere in giro la mia fidanzata*" (detenuto comune, 23 anni, CC. Cassino).

A tal riguardo, si sottolinea come, per i detenuti di sesso maschile, la preoccupazione principale risiede nella reazione "degli altri" (agenti e detenuti) verso le rispettive compagne. Percorsi separati, al di fuori delle

sezioni e alla presenza di agenti donne, anche nelle strutture maschili, sono tutti elementi che ridurrebbero i dubbi anche degli intervistati maggiormente perplessi, che hanno fornito una risposta negativa.

Una minoranza, infine, ritiene la sessualità incompatibile con la pena: "*Per me il carcere è incompatibile con tutto il resto. Vuol dire privazione. Non fare sesso fa parte della pena*" (detenuto comune, 64 anni, CC di Frosinone). Come se la reclusione azzerasse automaticamente ogni altro diritto.

Per quanto riguarda la detenzione femminile, le conseguenze derivanti dalla privazione delle relazioni affettive, pur nella gravità, presentano caratteristiche in parte diverse.

Come potuto constatare durante gli accessi presso la Casa di Reclusione di Rebibbia Femminile, dove il tasso di omosessualità tra detenute è molto elevato, la sessualità è vissuta dal mondo femminile più come esigenza di rapporti affettivi e sentimentali, che come bisogno di rapporti fisici. I rapporti omosessuali sono, spesso, vissuti negli istituti femminili come relazioni pseudo familiari: molte detenute vivono in coppia con scoperti legami affettivi, esercitando veri e propri ruoli familiari, prendendosi cura della cella come se fosse il loro *habitat* domestico, abbandonandosi a scene di gelosia.

Tale stato, al contrario di quanto accade negli istituti maschili, viene manifestato e tollerato all'esterno, sia dalle strutture che dalla popolazione detenuta, rappresentando, in alcuni casi, un elemento di forza dovuto alla presenza della "coppia".

"*Qui dentro ci sono molte lesbiche. È uno status in quanto, coalizzandosi, sono più forti; ma al tempo stesso è anche un'esigenza di affetto. Viene tollerato da tutti, in primis dalle assistenti*" (detenuta comune, 58 anni, Rebibbia Femminile)

"*Moltissime detenute sono lesbiche. C'è grande promiscuità: hanno mariti fuori e rapporti di coppia dichiarati in carcere"* (detenuta comune, 69 anni, Rebibbia Femminile)

Tuttavia, dalle interviste effettuate, è emerso che alcune detenute vivono tale rapporto con grande senso di colpa, in quanto mantengono contestualmente un compagno e dei figli fuori dal carcere. Molti tra le intervistate ritiene che l'introduzione delle stanze dell'affettività ridurrebbe di molto il fenomeno dei rapporti lesbici tra detenute.

AREA 5 – SPAZI PER LA SOCIALITÀ E L'AFFETTIVITÀ

La modalità desiderabile di svolgimento del colloquio è stata oggetto di approfondimento specifico della ricerca.

Si è cercato di proiettare gli intervistati in uno spazio ideale, capace di migliorare la qualità dei rapporti. Alla domanda volta ad individuare spazi ulteriori per la socialità, la maggioranza del collettivo intervistato ha espresso la necessità di spazi per poter "dimenticare" la dimensione carceraria, avvicinandola sempre di più a quella domestica.

"*Vorrei un posto che sapesse di casa, dove sentirmi protetto*" (detenuto comune, straniero, 39 anni, CC. Frosinone)

Questa necessità di "casa" e di normalità è strettamente connessa anche all'esigenza di poter svolgere un'attività assieme ai propri familiari: un pranzo, ma anche una passeggiata o un'attività sportiva, la presenza di animali "*per non far capire che sei in carcere*" (detenuto ostativo, 34 anni, CC Frosinone); la possibilità di un "*orto da far vedere ... per far capire che uno qui può anche migliorare"* (detenuto comune , 41 anni, CC. Frosinone). Molti richiedono la presenza di giochi per i propri figli, "*per continuare ad essere bambini*" anche quanto sono in carcere, da condividere per andare al di là del semplice colloquio, agevolando il contatto e la conversazione; la "*possibilità di materiale scolastico per condividere la genitorialità*" (detenuto comune, 32 anni, CC. Cassino)

Una prassi virtuosa, sperimentata con successo in alcuni istituti penitenziari, e fortemente avvertita come desiderabile dalla maggioranza della popolazione carceraria intervistata, vede la possibilità, di individuare un colloquio "lungo" da effettuarsi in appositi locali o all'aperto per consumare un pranzo con i propri cari, secondo le modalità di cui all'art. 61, co. 1 lett. c) reg. esec. (come, ad esempio, avviene regolarmente nella Casa di Reclusione di Paliano).

Si tratta di una modalità, così largamente e fortemente desiderata, che andrebbe sottratta alla discrezionalità delle direzioni, per essere istituzionalizzata come una forma di colloquio che tutti gli istituti dovrebbero prevedere (cfr. Cap. IV).

È opportuno sottolineare come le esigenze finora tratteggiate provengono, principalmente, da detenuti con figli minori. Per i nuclei familiari adulti, si richiede principalmente luoghi, anche non necessariamente all'aperto, semplicemente più ospitali, dotati di un distributore automatico per rispondere a quella esigenza di "normalità" comune a tutti i detenuti, dove possa essere garantita maggiore *privacy* e silenzio, senza bambini.

È un dato che mostra chiaramente come sia indispensabile la separa-

zione di spazi tra detenuti con minori rispetto agli altri. Le esigenze sono diverse. Ciò rappresenterebbe sia una tutela dei minori, che potrebbero essere accolti in luoghi adatti all'infanzia dove poter svolgere attività in condivisione con i genitori detenuti; sia una facilitazione per gli altri detenuti adulti, che potrebbero usufruire di luoghi meno rumorosi e caotici, con maggiore tranquillità per poter instaurare un colloquio reale con i propri familiari.

ALCUNI STRUMENTI SPERIMENTATI NELLA FASE PANDEMICA DA CONSERVARE E POTENZIARE ANCHE FUORI DALL'EMERGENZA

Le misure pandemiche adottate dall'amministrazione penitenziaria non si sono sempre tramutate in un restringimento del diritto all'affettività.

Le restrizioni legate all'emergenza sanitaria, come visto, hanno imposto separatori in *plexiglass,* divieto di introduzione di qualsiasi alimento, impossibilità di accesso alle aree verdi e riduzione del numero di persone ammesse al colloquio, oltre che dei colloqui stessi.

Tuttavia, l'aumento dell'utilizzo della tecnologia nei contatti, come videochiamate ed e-mail (sperimentati soprattutto durante le fasi di isolamento dei detenuti che hanno contratto il virus), hanno avuto impatti positivi nei rapporti familiari.

Per il 52% dei soggetti intervistati (n=105) le videochiamate hanno sostituito completamente i colloqui in presenza; per il 36% (n= 73) tale sostituzione è risultata essere parziale.

L'assenza del contatto fisico è, certamente, avvertita come una limitazione (n=43, pari al 21% delle motivazioni fornite), così come la limitazione del tempo a disposizione (n=48, pari al 24% delle motivazioni fornite). Tuttavia, tale variazione è giudicata positiva dal 23% del collettivo (n=46). I dati ci dicono che le videochiamate hanno non solo ridotto i costi di trasferta per le famiglie, ma hanno consentito un "ritorno nei luoghi della quotidianità", con la possibilità di rivedere i propri cari, più persone contemporaneamente, all'interno del proprio *habita*t domestico, assicurando anche una maggiore *privacy* nelle conversazioni, a differenza di quanto accade con i colloqui visivi.

Ad avvertire maggiormente i benefici di quella che è la sostanziale novità di comunicazione introdotta dalle misure pandemiche, sono stati i detenuti con figli di pochi mesi e quelli stranieri, con le famiglie che

risiedono nei propri paesi d'origine. Significativa, in tal senso, la testimonianza di due fratelli gemelli egiziani di 28 anni, detenuti presso il Carcere di Frosinone. Prima della pandemia, avevano comune uno strumento di contatto con i propri familiari, madre e parenti, il telefono che, per motivi economici e di linea, utilizzavano poco. Con lo strumento della videochiamata hanno potuto rivedere i propri affetti, a distanza di oltre cinque anni. Tale situazione ha dato loro serenità non solo per la gioia di poter guardare negli occhi la propria madre ma perché ha permesso loro di rassicurarla sulla loro reale condizione di salute.

La possibilità inoltre di accedere alla telefonia mobile, potendo utilizzare anche i cellulari, rappresenta un'importante novità che, forse, coraggiosamente, sempre a livello centrale, potrebbe essere ulteriormente incentivata verso le singole direzioni come prassi migliorativa.

Sempre nel periodo emergenziale, il numero di telefonate ai propri familiari è stato generalmente esteso, anche per i soggetti con reati ostativi ed, in alcuni casi, equiparato.

Altro importante elemento di positività, – confermato sia dai detenuti che dall'amministrazione penitenziaria – che si profila necessario mantenere, è la prenotazione dei colloqui.

Le lunghe file d'attesa a cui si sottoponevano i familiari e i bambini, per poter accedere in carcere, in qualunque condizione climatica, rappresentava, per il 48% degli intervistati, l'aspetto organizzativo di maggior disagio per i propri familiari. Il sistema di prenotazione dei colloqui ha azzerato tale situazione di criticità. Si tratta, pertanto, di un sistema che andrebbe mantenuto come prassi virtuosa, anche dopo l'emergenza sanitaria.

ALLEGATO B)

QUESTIONARIO DI RILEVAZIONE SULLA PERCEZIONE DELLE RELAZIONI SOCIOAFFETTIVE TRA I DETENUTI

Legenda
DA – domanda aperta
DC – domanda chiusa
DI – domanda ad imbuto

Parte informativa:

Il presente questionario è finalizzato a rilevare, per fini scientifici, **caratteristiche e qualità delle relazioni sociali ed affettive** del reo, prima e durante il periodo di carcerazione. Le domande sono suddivise tenendo conto delle variazioni dovute alle misure restrittive e di contenimento da emergenza COVID-19 e sono finalizzati alla raccolta di dati per attività di ricerca scientifica.

Tutti i dati verranno trattati in forma anonima e nel rispetto della normativa vigente sulla privacy; in nessun modo, i dati raccolti saranno utilizzati per finalità diverse dalla ricerca scientifica la quale sarà condotta secondo stringenti criteri di professionalità e nell'ambito di un codice di condotta etica e rispettosa di tutte le parti interessate.

La ricerca è condotta sotto la supervisione scientifica del Dipartimento di Scienze Umane, Sociali e della Salute dell'Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

INFORMAZIONI SOCIODEMOGRAFICHE

PARTE RISERVATA AI RILEVATORI**********

Regione Istituto
Trattamento Penitenziario (collaboratori di giustizia, alta sicurezza (AS), comuni, Sezioni protette/sex offenders, a custodia attenuata)
Pena residua (in mesi)

DC – **Genere:** M; F

DA – **Età:** ___

DA – **Nazionalità:** _____

DA – **Città di residenza:** _____

DC- Posizione giuridica:
definitivo, in attesa di primo giudizio, appellante, ricorrente

DC -**Tempo di permanenza presso la struttura Carceraria**:
meno di un anno; tra 1 e 3 anni; tra 4 e 5 anni; più di 5 anni

DC- **Relazione affettiva stabile**:
Coniugato; Convivente; Fidanzato/a; Compagno/a; No

DC – **Se sì, da quanto tempo**:
meno di un anno ; tra 1 e 3 anni; tra 4 e 5 anni; più di 5 anni

DC – **Figli/e minori:** Sì; No

DA – Numero di figli, inclusi eventuali figli/e maggiorenni: _____

DC – **Genitori in vita**: Sì, entrambi; Sì, uno dei due; No

DC – **Fratelli e/o sorelle:** Sì; No

RELAZIONI SOCIALI E AFFETTIVE

SITUAZIONE PRE-PANDEMIA:
Riferendosi al periodo pre-pandemia da Sars-Cov-2, fino al febbraio 2020

A cura del rilevatore: presso altro istituto; nell'attuale istituto

DC- Con quale frequenza aveva contatti con la sua famiglia?
Meno di una volta al mese; almeno 1 volta al mese; almeno 2 volte al mese; più di 2 volte al mese

DC – Con quale modalità? (*Nota per il rilevatore: è possibile selezionare più risposte*):
Incontri in presenza, telefonate, videochiamate, lettere, altro _____

DC-DI – Complessivamente, come giudicava tali contatti?
Incontri in presenza:
☐ Durata: non adeguati; parzialmente adeguati; adeguati
☐ Frequenza: on adeguati; parzialmente adeguati; adeguati
☐ Luogo: non adeguati; parzialmente adeguati; adeguati-

Telefonate:
☐ Durata: non adeguate; parzialmente adeguate; adeguate
☐ Frequenza: non adeguate; parzialmente adeguate; adeguate
☐ Luogo: non adeguate; parzialmente adeguate; adeguate

Videochiamate:
☐ Durata: non adeguate; parzialmente adeguate; adeguate
☐ Frequenza: non adeguate; parzialmente adeguate; adeguate
☐ Luogo: non adeguate; parzialmente adeguate; adeguate

Lettere:
☐ Non adeguate; parzialmente adeguate; adeguate

Altro:
☐ Non adeguato; parzialmente adeguato; adeguato

DA- (*Nota per il rilevatore: da porre solo con giudizi negativi e/o parzialmente negativi*) – Ci può motivare le sue risposte? _____
_____

DC-DI – POTEVANO I FAMILIARI COMUNICARE CON LEI CON TEMPI ADEGUATI ALLE NECESSITÀ?
Si – No – ND

DC- Se sì, in quale modo? (*Nota per il rilevatore: è possibile fornire più risposte*)
Incontri in presenza; telefonate; videochiamate, altro_____

DC- DI- Riferendosi ai soli incontri di persona:
DA- Solitamente, quante persone prendevano parte al colloquio?_____

DC – Ritiene che la prenotazione per l'incontro fosse:
Semplice, abbastanza semplice, difficile.

DC – DI – AL TEMPO, AVEVA INDIVIDUATO DEGLI ELEMENTI – ORGANIZZATIVI, PROCEDURALI, ECC. – CHE RENDEVANO I COLLOQUI PIÙ DIFFICOLTOSI E MENO GRADITI?
Si – No – ND

DA – Se sì, ci può spiegare il motivo?

_____
_____
_____
_____

DC – DI – AL TEMPO, HA AVUTO LA PERCEZIONE CHE GLI INCONTRI CON I FIGLI FOSSERO PIÙ DIFFICOLTOSI E MENO DESIDERABILI?
Si – No – ND

DA – Se sì, ci può spiegare il motivo?

_____
_____
_____
_____

DC-DI – La sua famiglia risiedeva in un luogo raggiungibile in giornata andata e ritorno?
Si – No – ND

DC-DI: SE NO: C'ERANO STRUTTURE DI APPOGGIO ESTERNO DOVE VENIVA ACCOLTA?
Si – No – ND

DC- DI- PENSANDO AL PERIODO ANTECEDENTE A FEBBRAIO 2020, PRIMA DELL'INIZIO DELLA PANDEMIA, I RAPPORTI CON LA SUA FAMIGLIA E AFFETTI STABILI ERANO:
Rimasti invariati, migliorati, peggiorati rispetto a quando era in famiglia

DA – Ci può spiegare il motivo della sua risposta?
_____
_____
_____
_____

DC- DI- HA USUFRUITO DI PERMESSI PREMIO PER COLTIVARE AFFETTIVITÀ?
Si, no

A – Se no, perché?_____

SITUAZIONE DURANTE LA PANDEMIA:
Riferendosi al periodo febbraio 2020 – oggi

DC-DI- DURANTE IL PERIODO DI PANDEMIA, LA POSSIBILITÀ DI FREQUENTAZIONE CON LA SUA FAMIGLIA E AFFETTI STABILI È (SI RIFERISCA AD UN CONFRONTO TRA SITUAZIONE ATTUALE E PERIODO PRE-COVID):
Diminuita; rimasta la stessa; aumentata

DC – RITIENE CHE TALE VARIAZIONE POSSA IN QUALCHE MODO AVER INFLUITO SUL SUO RAPPORTO CON LA SUA FAMIGLIA E I SUOI AFFETTI STABILI?
No, per niente; solo in parte; sì, molto

DC-DI- Durante il periodo di pandemia, la possibilità di:
avere incontri in presenza è: Diminuita; invariata; aumentata
fare chiamate è: Diminuita; invariata; aumentata
fare videochiamate è: Diminuita; invariata; aumentata
ricevere lettere è: Diminuita; invariata; aumentata
ricevere pacchi è: Diminuita; invariata; aumentata
Altro_____: Diminuita; invariata; aumentata

DC-DI – Come giudica tali contatti?
Incontri in presenza:
☐ Durata: non adeguati; parzialmente adeguati; adeguati
☐ Frequenza: non adeguati; parzialmente adeguati; adeguati
☐ Luogo: non adeguati; parzialmente adeguati; adeguati

Telefonate:
☐ Durata: non adeguate; parzialmente adeguate; adeguate
☐ Frequenza: non adeguate; parzialmente adeguate; adeguate
☐ Luogo: non adeguate; parzialmente adeguate; adeguate

Videochiamate:
☐ Durata: non adeguate; parzialmente adeguate; adeguate
☐ Frequenza: non adeguate; parzialmente adeguate; adeguate
☐ Luogo: non adeguate; parzialmente adeguate; adeguate

Lettere – Non adeguate; parzialmente adeguate; adeguate

Altro – Non adeguato; parzialmente adeguato; adeguato

DA- (*Nota per il rilevatore: da porre solo con giudizi negativi e/o parzialmente negativi*)- Ci può motivare le sue risposte?

_____
_____
_____
_____
_____

DC- Le videochiamate sono andate a sostituire i colloqui in presenza?
No, per niente; Sì, parzialmente; Si, completamente

DC- DA – Se sì, come giudica tale variazione:
Positiva; Negativa; Nessun giudizio

DA – Ci può spiegare il motivo della sua risposta?

_____
_____
_____

DC – DI- PENSANDO AL PERIODO DELLA PANDEMIA, I RAPPORTI CON LA SUA FAMIGLIA E AFFETTI STABILI SONO:
rimasti invariati, migliorati, peggiorati

DA – Ci può spiegare il motivo della sua risposta?

_____
_____
_____
_____
_____

SPAZI PER LA SOCIALITÀ E L'AFFETTIVITÀ

DC-DI – COME GIUDICA GLI SPAZI DESTINATI AGLI INCONTRI CON LE FAMIGLIE E GLI AFFETTI STABILI?
inadeguati, parzialmente adeguati; adeguati

DA- Ci può motivare la sua risposta?

_____
_____
_____
_____
_____

DC-DI RITIENE CHE UNO SPAZIO DOVE AVERE RAPPORTI INTIMI ALL'INTERNO DEL CARCERE CON LA SUA RELAZIONE STABILE SIA UTILE?
Sì; No; Non saprei

DA – Ci può spiegare il motivo della sua risposta?

_____
_____
_____
_____
_____-

DC-DI – Ci sono spazi verdi?
Sì; No;

DC -DI- Se Sì, come giudica tali spazi?
Inadeguati, parzialmente adeguati; adeguati

DC-DI – Ci sono spazi attrezzati dedicati ai bambini?
Sì; No;

DC -DI- Se Sì, come giudica tali spazi?
Inadeguati, parzialmente adeguati; adeguati

DA- (*Nota per il rilevatore: In caso di risposta negativa*) Ci può motivare la sua risposta?

_____
_____

DC- Ci sono percorsi e sale d'attesa dedicate ai bambini?

Sì; No; Non so

DA- Se si determinasse la possibilità di poter destinare degli spazi ulteriori per gli incontri con le famiglie, a cosa vorreste fossero adibiti? _____
_____

DC- Ritiene che un aumento degli spazi destinati agli incontri con le famiglie e gli affetti stabili?

non avrebbe alcun effetto sul rapporto con la famiglia e gli affetti stabili; contribuirebbe a rendere più positivo il rapporto con la famiglia e gli affetti stabili; semplificherebbe le interazioni durante gli incontri con le famiglie e gli affetti stabili; aumenterebbe la qualità del tempo trascorso con la famiglia e gli affetti stabili; altro_____

DA- Che effetto ritiene potrebbe avere un aumento delle possibilità di frequentazione con la sua famiglia e gli affetti stabili sul suo benessere personale?

_____

DC – Ritiene che il rientro in famiglia e/o presso i suoi affetti stabili sarà:

Sereno; Parzialmente sereno, Difficile;

DA – Ci può spiegare il motivo della sua risposta?

_____

ALLEGATO C)

INTERVISTE A FIGURE PROFESSIONALI E DIRIGENZIALI PENITENZIARIE

CARCERE di:

QUALIFICA DELL'INTERVISTATO:

COLLOQUI:

FREQUENZA E MODALITÀ

Quanti colloqui possono essere effettuati al mese ogni detenuto prima e durante la pandemia?

In quali giorni si svolgono i colloqui e con quali orari?

È possibile una variazione su richiesta dei familiari per motivi di studio dei minori etc etc?

Quante persone detenute svolgono colloqui? (su base giornaliera/settimanale/mensile)

Quanti familiari partecipano ai colloqui? (su base giornaliera/settimanale/mensile)

Ci sono agevolazioni in n. di incontri e n. di colloqui per i detenuti con FIGLI MINORI? Fino a che età?

Ci sono differenze e restrizioni particolari (n. di incontri, n. di ore, modalità) per i DETENUTI OSTATIVI?

Le ore di colloquio, se richiesto dal detenuto, possono essere "accorpate" e a quali condizioni?

Sono previste delle strutture di appoggio esterne per le famiglie che vengono da lontano?

Dove si trovano? Come funzionano?

SPAZI:

Quante sono le sale colloqui?

Dove si trovano?

Quante persone possono avere colloqui contemporaneamente (n. ospiti/n. detenuti)?

Come sono attrezzate e quanto sono grandi?

Sono attrezzati per ospitare dei bambini?

Come avviene la prenotazione? Ha subito delle variazioni con la pandemia?

Che percorso compiono i familiari per raggiungere queste sale?

Dove attendono prima del colloquio?

Cosa possono avere con sé?

Ci sono dei comportamenti vietati durante i colloqui con familiari e figli o è lasciato alla "discrezionalità" degli agenti?

Gli agenti devono seguire particolari regole di condotta nelle perquisizioni dei minori e in generale nei colloqui?

Esiste un'**area verde** destinata ai colloqui? Come è organizzata? Dove si trova? Chi vi può accedere e con quali modalità vi si accede?

A suo parere esistono degli spazi che potrebbero essere adattati agli incontri (visite) con le famiglie? (Si – No – ND)

Dove si trovano?

Come vi si accede?

Che caratteristiche spaziali hanno?

Hanno accesso ad un'area esterna?

VIDEOCHIAMATE

Con quali modalità avvengono le videochiamate (piattaforma, numero e durata al mese; spazio dedicato)?

Cosa è cambiato con l'emergenza Covid-19?

Le videochiamate sono andate a sostituire o ad integrare i colloqui in presenza?

Quante persone fanno videochiamate (su base giornaliera/settimanale/mensile)?

Sono le stesse che normalmente fanno i colloqui in presenza?

Ci sono agevolazioni per i detenuti con FIGLI MINORI? Fino a che età?

Ci sono differenze e restrizioni particolari (n. di videochiamate, n. di ore, modalità) per i DETENUTI OSTATIVI?

TELEFONATE

Come sono regolamentate le chiamate telefoniche?

Quante chiamate possono essere fatte? Includono anche quella al legale?

Ci sono agevolazioni per i detenuti con FIGLI MINORI? Fino a che età?

Ci sono differenze e restrizioni particolari (n. di videochiamate, n. di ore, modalità) per i DETENUTI OSTATIVI?

Dove vengono fatte? In ambiente dedicato?

Chi può essere chiamato?

Le chiamate telefoniche o le videochiamate **sono a pagamento**? Che tariffa per fissi e cellulari?

I detenuti possono ricevere chiamate?

EMAIL

Come è regolamentato il servizio **email**?

Sono a pagamento? Che tariffa?

LETTERE E PACCHI

- Come è organizzata la corrispondenza?

C'è un numero massimo di lettere?

La posta da inviare viene "ritirata ogni giorno"?

La posta da consegnare ogni quanto viene consegnata?

È possibile scriversi tra persone presenti nello stesso Istituto? In questo caso si paga il francobollo?

Che tipo di controlli esistono sulla corrispondenza?

Chi procura alle persone detenute francobolli e carta per scrivere?

Come funziona la ricezione dei pacchi?

Chi può inviare dei pacchi?

Cosa viene spedito generalmente?

A che tipo di controlli sono sottoposti?

IN CASO DI NECESSITÀ

Quale modalità di comunicazione si predilige?

PER REBIBBIA FEMMINILE: Come sarà adibita la CASETTA DI NUOVA COSTRUZIONE?

ALLEGATO D)

DISEGNO DI LEGGE
"La tutela delle relazioni affettive e della genitorialità delle persone ristrette"

Art. 1.
(Rapporti con la famiglia. Modifiche agli articoli 18 e 28 della legge n. 354 del 1975 e all'art 37 del decreto del Presidente della Repubblica n.230 del 2000)

1. All'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modifiche:
   a. Alla rubrica sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e diritto all'affettività».
   b. È aggiunto, infine, il seguente comma: «Particolare cura è altresì dedicata a coltivare i rapporti affettivi. A tal fine i detenuti e gli internati hanno diritto ad una visita al mese, della durata minima di sei ore e massima di ventiquattro ore, delle persone autorizzate ai colloqui. Le visite si svolgono in apposite unità abitative, appositamente attrezzate all'interno degli istituti penitenziari, con percorsi dedicati ed esterni alle sezioni, senza controlli visivi e auditivi. È data la precedenza a coloro che non possono coltivare la relazione affettiva in ambiente esterno. Possono autorizzarsi incontri con frequenza ravvicinata per coloro che, a causa della distanza o delle condizioni soggettive della persona a loro affettivamente legata, non possano fruirne con cadenza regolare. L'autorizzazione è negata quando l'interessato ha tenuto una condotta tale da far temere comportamenti prevaricatori o violenti ovvero quando sussistono elementi concreti per ritenere che la richiesta abbia finalità diversa da quella di coltivare la relazione affettiva».
2. All'art. 37 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, sono apportate le seguenti modificazioni:
   a) al comma 5 è aggiunto, dopo il primo periodo, il seguente: «Per i detenuti con figli minori di anni 14, i colloqui devo-

no svolgersi in locali distinti, dotati preferibilmente di spazi all'aperto e con possibilità di attività ludiche e ricreative, a sostegno dell'infanzia e all'accoglienza dei minori».

b) al comma 8 il secondo periodo è soppresso.

c) al comma 9 le parole «a dieci anni» è sostituita da «a quattordici anni». È aggiunto il seguente periodo al comma 10: «I colloqui si svolgono in locali distinti, adeguatamente adibiti, preferibilmente con area verde attrezzata, dotati di spazi all'aperto, con possibilità di consumazione di un pasto».

d) viene introdotto il comma 13-*bis*: «Ferme restando le modalità previste dal secondo comma dell'articolo 18 della legge per le persone ammesse ai colloqui, è consentito effettuare una volta al mese, e con priorità per le famiglie con figli minori di anni 14, nei giorni festivi, un colloquio dalla durata non inferiore a 3 ore, in appositi locali o all'aperto, per consumare un pasto o effettuare un'attività all'aperto con i propri figli e familiari».

3. L'art 61 la lettere b) del comma 2 è sostituito dal seguente: «Promuovere progetti interistituzionali e protocolli d'intesa volti alla creazione di "sportelli famiglia" per il ripristino e il rinforzo delle funzioni genitoriali e il superamento delle situazioni di disagio familiare».

Art. 2.

(Permessi. Modifica all'articolo 30 della legge n. 354 del 1975)

1. Il secondo comma dell'articolo 30 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:
«Analoghi permessi possono essere concessi per eventi familiari di particolare rilevanza, al fine di favorire il mantenimento delle relazioni familiari e sociali».

Art. 3.

(*Permessi familiari. Introduzione dell'articolo 30 quinquies della legge n. 354 del 1975*)

«Fuori dei casi previsti dagli articoli 30 e 30 ter, ai condannati il magistrato di sorveglianza può concedere un ulteriore permesso,

della durata non superiore a dieci giorni per semestre di carcerazione, al fine di coltivare specificamente interessi affettivi e da trascorrere con i soggetti autorizzati al colloquio. Il permesso non è concesso quando vi è il pericolo che il condannato, durante il periodo di permesso, possa commettere nuovi reati ovvero che, allo scadere del periodo di permesso, non rientri in istituto. Il provvedimento è soggetto a reclamo presso il tribunale di sorveglianza secondo le procedure di cui all'articolo 30-*bis*».

Art. 4.

(Corrispondenza telefonica. Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 Modifica all'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975)

1. All'articolo 39 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, sono apportate le seguenti modificazioni:
   a) Il comma 1 è sostituito con il seguente: «In ogni istituto sono installati un numero di apparecchi telefonici digitali sufficiente a garantire quanto disposto dal successivo comma 2, collocati in locali esterni alla sezione e dedicati alle sole telefonate. Ad ogni singolo detenuto viene consegnata una scheda telefonica prepagata dotata di un numero di minuti pari a quelli indicati di cui al comma 2.
   b) al comma 2, le parole: «una volta alla settimana» sono sostituite dalle seguenti: «in un numero non inferiore a tre volte alla settimana. È possibile effettuare più telefonate, nell'arco della settimana, con una durata massima complessiva pari all'ammontare di quelle stabilite». Il terzo periodo è abrogato.
   c) al comma 3, le parole «a dieci anni» è sostituita da «a quattordici anni».
   d) al comma 6, secondo periodo la parola «dieci» è sostituita con «venti».
   e) il comma 8 è sostituito con il seguente: «I condannati e gli internati possono essere autorizzati ad effettuare ulteriori colloqui telefonici con le persone autorizzate, oltre i limiti consentiti al comma 2, a proprie spese, mediante scheda telefonica prepagata fornita dall'istituto».

f) il comma 9) è abrogato.
g) al comma 10) viene aggiunta all'inizio del primo periodo: «Ad eccezione di quanto stabilito nel comma 10-*bis*)»
g) viene introdotto il comma 10-*bis*: «Ogni istituto penitenziario è dotato di una o più linee telefoniche audiovisive dedicate ai soli minori di anni 14, figli di detenuti e internati, che vogliono mettersi in contatto con i propri genitori, secondo tempi e modalità stabiliti dal regolamento interno dell'istituto».

2. All'art. 2 – quater, lettera b) dell'41-*bis* della legge n. 354 del 1975 è abrogata la locuzione «solo per coloro che non effettuano colloqui»; le parole «dieci minuti» sono sostituite da «venti minuti».

Art. 4.
(Collegamenti audiovisivi – Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000)
Viene introdotto l'art. 39-*bis*: «Le comunicazioni telefoniche possono avvenire anche mediante programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea attraverso la connessione internet, della medesima durata, frequenza e modalità stabilite all'art.39 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230».

Art. 5.
(Disposizioni finali)
1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, il diritto alle visite deve essere garantito in almeno un istituto penitenziario per regione.
2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il diritto alle visite deve essere garantito in tutti gli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale.

Collana Diritto penitenziario e Costituzione

1. M. Ruotolo, *Dignità e carcere*, 2014, II ed.
2. M. Ruotolo (a cura di), *Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*, 2014
3. P. Gonnella, *Detenuti stranieri in Italia. Norme, numeri e diritti*, 2014
4. C. Musumeci, A. Pugiotto, *Gli ergastolani senza scampo. Fenomenologia e criticità costituzionali dell'ergastolo ostativo*, 2015
5. M. Bosworth, *La "galera amministrativa" degli stranieri in Gran Bretagna. Un'indagine sul campo*, 2016
6. M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, 2017
7. S. Talini, *La privazione della libertà personale. Metamorfosi normative, apporti giurisprudenziali, applicazioni amministrative*, 2018
8. M. Ruotolo (a cura di), *Informazione e giustizia penale*, 2019
9. M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *Dopo la riforma. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, nuova edizione (2 voll.), 2019
10. M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *Il carcere alla prova dell'emergenza sanitaria*, 2020
11. E. Perucatti, *Perché la pena dell'ergastolo deve essere attenuata*, 2021
12. Marta Cartabia, *Filtrerà sempre un raggio di sole*, 2022

Finito di stampare nel mese di aprile 2022
dalla *Grafica Elettronica* - Napoli