

## STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE TAVOLI TEMATICI

### TAVOLO 6 – MONDO DEGLI AFFETTI E TERRITORIALIZZAZIONE DELLA PENA

#### PARTECIPANTI/GRUPPO DI LAVORO

NOMINATIVO	QUALIFICA professionale/RUOLO	FUNZIONE
Rita Bernardini	Già Deputata	COORDINATORE
Carmelo Cantone	Provveditore Amministrazione penitenziaria Toscana	COMPONENTE
Giuseppe Cherubino	Avvocato	COMPONENTE
Maria Gaspari	Magistrato Tribunale Sorveglianza di Roma	COMPONENTE
Gustavo Imbellone	Rappresentante Associazione "A ROMA INSIEME"	COMPONENTE
Paolo Renon	Docente Diritto Processuale Penale Università degli Studi di Pavia	COMPONENTE
Lia Sacerdote	Responsabile Associazione "BAMBINI SENZA SBARRE"	COMPONENTE
Silvana Sergi	Direttore Istituto penitenziario Roma Regina Coeli	COMPONENTE
Adriana Tocco	Garante Diritti dei Detenuti Regione Campania	COMPONENTE

## **ABSTRACT**

Il Tavolo si è occupato dei problemi legati al riconoscimento e all'esercizio del diritto all'affettività del detenuto, con particolare riguardo alle provvidenze necessarie per compensare la insufficiente o mancata realizzazione del principio di territorializzazione della pena.

Speciale attenzione è stata dedicata alla relazione tra figli minori di età e genitore detenuto. Si sono presi in considerazione, sotto il profilo del diritto all'affettività, anche quei detenuti che, per la loro pericolosità penitenziaria, sono sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis ord. penit. o si trovano in un circuito carcerario di alta sicurezza.

A questo proposito, i componenti del tavolo, che considerano il diritto all'affettività come un diritto umano fondamentale, hanno convenuto che tale diritto - a legislazione vigente - non può essere garantito a tutti i detenuti fino a che il legislatore non interverrà, riformandole, 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 (oggetto della tematica affrontata dal Tavolo 2 - Vita detentiva. Responsabilizzazione del detenuto, circuiti e sicurezza)

E' stato affrontato il problema di come assicurare all'interno del carcere uno spazio e un tempo in cui la persona detenuta possa vivere la propria sessualità.

Si è tenuto conto dei criteri direttivi della legge di delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario (art. 26, lett. g ed h):

- g) disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi sia a fini processuali, nel rispetto del diritto di difesa, sia per favorire le relazioni familiari;
- h) riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e delle condizioni generali per il suo esercizio.

Il Tavolo ha formulato proposte di modifica normativa e raccomandazioni in materia di "TERRITORIALIZZAZIONE DELLA PENA", "PERMESSI", "COLLOQUI", "TELEFONATE E CORRISPONDENZA", "DIRITTI DEI MINORI", "RAPPORTI CON GLI ENTI LOCALI, IL MONDO ESTERNO, IL VOLONTARIATO".

Sulla **TERRITORIALIZZAZIONE DELLA PENA** il Tavolo ha proposto modifiche normative compensative per i detenuti assegnati in istituti lontani dal luogo ove vivono i propri familiari. In particolare, l'assegnazione periodica della durata di un mese in un istituto della regione ove vivono i familiari e l'accesso facilitato ai colloqui audio/video.

Riguardo ai **PERMESSI** il Tavolo ha proposto modifiche normative prevedendo oltre ai permessi già concessi per eventi familiari luttuosi o di particolare gravità, la concessione di permessi anche nei casi di "particolare rilevanza" per la famiglia del detenuto; l'introduzione di una nuova fattispecie di permesso definito "permesso di affettività".

Riguardo ai **COLLOQUI** il Tavolo ha proposto modifiche normative che prevedono l'eliminazione del diverso ridotto numero di colloqui e telefonate per i detenuti imputati e condannati ex art. 4 bis "per i quali si applichi il divieto di benefici".

Per i **COLLOQUI INTIMI** il Tavolo ha proposto modifiche normative volte ad introdurre il nuovo istituto giuridico della "visita", che si distingue dal "colloquio", già previsto dalla normativa, poiché garantisce al detenuto incontri privi del controllo visivo e/o auditivo da parte del personale di sorveglianza.

In tema di **TELEFONATE E CORRISPONDENZA** il Tavolo ha proposto modifiche normative che aumentano la durata delle telefonate da dieci a venti minuti a settimana anche per i detenuti imputati e condannati ex art. 4 bis prevedendone anche l'utilizzo frazionato in più giorni consentono i collegamenti audiovisivi con tecnologia digitale. Il tavolo ha inoltre espresso la raccomandazione di estendere l'uso della posta elettronica in partenza e in arrivo.

In particolare, sui **DIRITTI DEI MINORI**, oltre alle proposte di modifica normativa contenute nei punti precedenti, il Tavolo ha formulato due raccomandazioni che prevedono

- 1) l'applicazione, la stabilizzazione e l'estensione a tutti gli istituti penitenziari della "Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti"
- 2) l'incentivazione della diffusione delle "case famiglia protette" realizzate per evitare categoricamente la permanenza in carcere dei bambini con le loro madri detenute.

Infine, riguardo ai **RAPPORTI CON GLI ENTI LOCALI, IL MONDO ESTERNO, IL VOLONTARIATO**, il Tavolo ha formulato la raccomandazione di conferire ai Direttori degli Istituti penitenziari maggiore possibilità di iniziativa nei rapporti con gli Enti locali, la comunità esterna e il volontariato per aiutare quei legami affettivi ritenuti una leva potentissima per i percorsi di rieducazione e di cambiamento.

---

## PERIMETRO TEMATICO

Il Tavolo si occuperà di tutti i problemi legati al riconoscimento e all'esercizio del diritto all'affettività del detenuto, con particolare riguardo alle provvidenze necessarie per compensare la insufficiente o mancata realizzazione del principio di territorializzazione della pena. Speciale attenzione dovrà essere dedicata alla relazione tra figli minori di età e genitore detenuto. Potrebbe essere opportuno prendere in considerazione, sotto il profilo del diritto all'affettività, anche quei detenuti che, per la loro pericolosità penitenziaria, sono sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* ordinamento penitenziario o si trovano in un circuito carcerario di alta sicurezza.

Andrà affrontato, tenendo anche in considerazione le esperienze straniere, il problema del "se" ed eventualmente del "come" assicurare all'interno del carcere uno spazio e un tempo in cui la persona detenuta possa vivere la propria sessualità.

Si dovrà tenere particolarmente conto del fatto che sul tema affidato al Tavolo insistono due criteri direttivi della legge di delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario (art. 26, lett. *g* ed *h*)

---

## OBIETTIVI

- 1) Assicurare la vicinanza territoriale dei detenuti ai propri familiari
  - 2) Umanizzare gli incontri dei detenuti con le persone (familiari e non) ammesse ai colloqui
  - 3) Consentire un maggiore e più agevole uso dei colloqui e delle visite, dei permessi, delle telefonate, delle videochiamate e della corrispondenza
  - 4) Assicurare il diritto alla sessualità e, comunque, visite prolungate senza controllo visivo e/o auditivo con i familiari e le persone anche minori ammesse ai colloqui
  - 5) Assicurare i diritti dei minori nel rapporto con i propri genitori detenuti o arrestati
  - 6) Agevolare, intensificandoli, i rapporti con il mondo esterno, gli enti locali, il volontariato
- 

## **PROPOSTE**

### **PROPOSTA 1**

#### **TERRITORIALIZZAZIONE DELLA PENA**

Essere vicini ai propri affetti è fondamentale per non aggiungere un di più di sofferenza non solo ai detenuti ma anche alle loro famiglie, che non hanno ricevuto la stessa condanna, ma soffrono la stessa pena. Il mantenimento dei rapporti familiari è uno strumento che favorisce il reinserimento del detenuto al momento del rientro nello stato di libertà.

Per i detenuti che sono stati assegnati in istituti penitenziari lontani dal luogo in cui vivono i propri familiari, ovvero che non effettuano colloqui da almeno sei mesi, il tavolo ha previsto modifiche normative "compensative" che prevedono:

- 1) l'assegnazione per un periodo di un mese in un istituto all'interno della regione in cui vivono i familiari;
- 2) colloqui audio/video (per coloro che non effettuano colloqui da un mese)

Vedi relazione di accompagnamento, paragrafo 4 lettera d e le proposte di modifiche normative

### **PROPOSTA 2**

#### **AFFETTIVITÀ IN CARCERE – PERMESSI**

Il tavolo ha previsto due modifiche normative:

- 1) l'ampliamento dei permessi già normati per eventi familiari luttuosi o di particolare gravità prevedendone la concessione anche nei casi di "particolare rilevanza"
- 2) Introduzione di una nuova fattispecie di permesso (aggiuntivo rispetto al permesso premio) definito "permesso di affettività"

Vedi relazione di accompagnamento, paragrafo 3 e le proposte di modifiche normative

### **PROPOSTA 3 AFFETTIVITÀ IN CARCERE – COLLOQUI**

Il tavolo ha previsto, sia per i colloqui visivi che per la corrispondenza telefonica, modifiche normative riguardanti l'eliminazione del diverso numero di colloqui e telefonate ai detenuti imputati e condannati ex art. 4 bis "per i quali si applichi il divieto di benefici". Attribuire due colloqui e due telefonate al mese in meno a tale categoria di detenuti appare infatti 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.

Vedi relazione di accompagnamento, paragrafo 3 e le proposte di modifiche normative

### **PROPOSTA 4 AFFETTIVITÀ IN CARCERE – COLLOQUI INTIMI**

Il tavolo propone il nuovo istituto giuridico costituito dalla "visita", che si distingue dal "colloquio", già previsto dalla normativa, poiché garantisce al detenuto la possibilità di incontrarsi con chi è autorizzato ad effettuare i colloqui senza che vi sia un controllo visivo e/o auditivo da parte del personale di sorveglianza.

Vedi relazione di accompagnamento, paragrafo 4 lettera b e le proposte di modifiche normative

### **PROPOSTA 5 AFFETTIVITÀ IN CARCERE – TELEFONATE E CORRISPONDENZA**

Il tavolo ha previsto modifiche normative che contemplano:

- 1) l'estensione da dieci a venti minuti (anche per i detenuti imputati e condannati ex art. 4 bis) della telefonata settimanale
- 2) la possibilità dell'utilizzo dei venti minuti, frazionandoli in più giorni (da questo punto di vista è necessario estendere a tutti gli istituti penitenziari l'uso della scheda telefonica prevedendo più postazioni)
- 3) collegamenti audiovisivi con tecnologia digitale (convenzionalmente chiamato "collegamento Skype") equiparati alla corrispondenza telefonica

Il Tavolo raccomanda inoltre l'estensione delle buone prassi già in uso in alcuni istituti di attuazione di un servizio di posta elettronica in partenza ed in arrivo per i detenuti

Vedi relazione di accompagnamento, paragrafo 4 lettera c e le proposte di modifiche normative

### **PROPOSTA 6 AFFETTIVITÀ IN CARCERE – I DIRITTI DEI MINORI**

Oltre alle modifiche normative contemplate nelle proposte precedenti, il tavolo richiede l'applicazione, la stabilizzazione e l'estensione a tutti gli istituti penitenziari (e in generale al più vasto mondo penitenziario; si pensi, per esempio agli UEPE) del Protocollo d'intesa firmato il 21

marzo 2014 dal Ministro della Giustizia Orlando, dal Garante Nazionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza e dall'Associazione Bambinisenzasbarre Onlus, che hanno sottoscritto la "Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti" valida su tutto il territorio italiano e che i promotori stanno diffondendo a livello europeo dove rappresenta la prima "Carta" di questo tipo.

Il tavolo ha anche formulato la raccomandazione che si seguano (come nel caso del protocollo appena citato) quelle "buone pratiche" che portino ad evitare la presenza dei bambini in carcere. Da questo punto di vista si evidenzia l'importanza del protocollo d'intesa sottoscritto tra il DAP, il Comune di Roma e la Fondazione Poste Insieme Onlus per l'attuazione del progetto "la casa di Leda" (in ricordo di Leda Colombini) che consentirà l'apertura di una "Casa famiglia protetta" nel Comune di Roma evitando così la detenzione alle madri e ai bambini reclusi a Rebibbia.

Quanto ad eventuali modifiche della normativa vigente si ricorda che la problematica dei bambini detenuti con le loro madri in carcere è stata espressamente prevista per i lavori del Tavolo 3 "Donne e carcere"

Vedi relazione di accompagnamento, paragrafo 5 lettere a e b

## **PROPOSTA 7**

### **AFFETTIVITÀ IN CARCERE – RAPPORTI CON GLI ENTI LOCALI, IL MONDO ESTERNO, IL VOLONTARIATO**

Il Tavolo, esprime la raccomandazione di attribuire ai Direttori degli Istituti penitenziari maggiore possibilità di iniziativa nei rapporti con gli Enti locali, la comunità esterna e il volontariato per aiutare quei legami affettivi che sono una leva potentissima per i percorsi di rieducazione e di cambiamento.

Vedi relazione di accompagnamento, paragrafo 6

## **DOCUMENTAZIONE**

Allegato 1 - proposte in materia di permessi 30 op

Allegato 2 - proposte in tema di permessi premio

Allegato 3 - Proposte in materia di permessi di affettività

Allegato 4 - Proposta per l'introduzione del diritto all'affettività

Allegato 5 - Carta dei diritti dei figli dei detenuti

## **ATTIVITA' SVOLTE**

ALLEGATO 6 - Resoconto visite Carceri spagnole

ALLEGATO 7 - Questionario tavolo 6 - sintesi delle risposte

ALLEGATO 8 - Questionario tavolo 6 – tabella

## RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

### Indice

1. Introduzione – attività svolte
2. Territorialità della pena
3. Disciplina dei permessi
4. Riconoscimento ed esercizio del diritto all'affettività
5. I diritti dei minori
6. I rapporti con gli enti locali, il mondo esterno e del volontariato per aiutare le relazioni affettive dei detenuti ed incidere sulla territorializzazione della pena.

### 1. Introduzione – attività svolte

Per descrivere le attività svolte dal Tavolo, è opportuno fare una premessa riguardo alle difficoltà che abbiamo incontrato e a come ci siamo rapportati, cercando di superare il disagio, rispetto a fatti specifici che nel corso dei mesi di lavoro sono intervenuti sulla tematica che ci è stata affidata nell'ambito degli Stati Generali dell'esecuzione penale.

Essendo tutti i componenti del tavolo molto impegnati professionalmente e/o socialmente, non è mai stato possibile incontrarsi fisicamente da qualche parte, tutti insieme. I contatti li abbiamo avuti tramite la piattaforma audio/video messa a disposizione dal Ministero della Giustizia, tramite email, telefonate, sms e in incontri e visite di alcuni membri presso istituti penitenziari. I collegamenti tramite piattaforma spesso ci hanno fatto quasi perdere la pazienza per problemi di accesso e di ascolto. In molte "riunioni" abbiamo risolto le difficoltà con alcuni componenti del Tavolo che raggiungevano la sede (a Roma) della coordinatrice la quale, a sua volta, collegava telefonicamente in viva voce coloro che non riuscivano ad accedere alla piattaforma. Nonostante ciò, **il tavolo si è riunito 12 volte** (in media, una volta ogni 10 giorni) e tutte le attività si sono svolte senza mai gravare sulle casse del Ministero della Giustizia, nemmeno in occasione delle visite e degli incontri in carcere.

Non ha aiutato la mancanza di coordinamento fra tavoli che si sono occupati di problematiche connesse a quelle a noi affidate. Pur essendo stato richiesto, i coordinatori dei 18 tavoli non si sono mai riuniti. Quel che è certo è che **risulta impossibile assicurare il diritto fondamentale all'affettività** (e anche alla sessualità) **al 100% dei detenuti** se non si interviene con modifiche sostanziali dell'Ordinamento penitenziario, del suo Regolamento di attuazione e di altre leggi in vigore, oggetto delle tematiche affrontate in altri "tavoli", in particolare, il tavolo 2 e il tavolo 3.

Il Tavolo ha, pertanto, cercato di evitare "sconfinamenti" nelle problematiche oggetto delle attività di altri tavoli, così come, pur avvertendone la necessità in diverse occasioni di dibattito per la realizzazione concreta delle proposte avanzate, non ha potuto né voluto – in quanto non rientrava nel mandato affidatogli - affrontare temi generali di riforma sia del sistema delle pene attraverso significative depenalizzazioni, sia di un più massiccio uso delle misure alternative alla detenzione in carcere, sia di una ristrutturazione delle risorse umane e materiali oggi fortemente carenti in alcuni settori chiave dell'organizzazione giudiziaria e penitenziaria con particolare riferimento alla Magistratura di sorveglianza, agli Uffici per l'esecuzione penale esterna, a figure professionali decisamente sotto-organico come, in particolare, educatori, psicologi, assistenti sociali.

Altro "disagio" ha riguardato - occorre dirlo - l'approvazione intervenuta nel frattempo di interventi normativi "carcerogeni" o la calendarizzazione, in Commissione giustizia della Camera dei Deputati, dei disegni di legge sull'affettività e sessualità in carcere, oggetto proprio delle proposte del nostro tavolo finalizzate a concretizzare la delega al Governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario.

Come può vedersi dalla compilazione del Format predisposto dal Ministero, dalle relazioni trasmesse e dalle modifiche normative proposte, il Tavolo è riuscito a dare sbocchi concreti agli obiettivi prefissati e ha lavorato facendo tesoro delle competenze e sensibilità di tutti i componenti. In particolare, il Prof. **Paolo Renon** e la Dott.ssa **Maria Gabriella Gaspari** si sono dedicati alle problematiche dei "PERMESSI"; il Dott. **Carmelo Cantone** e l'Avv. **Giuseppe Cherubino** a quelle riguardanti i "COLLOQUI" e le "TELEFONATE E LA CORRISPONDENZA"; la Dott.ssa **Lia Sacerdote** e il Dott. **Gustavo Imbellone** ai "DIRITTI DEI MINORI", la Dott.ssa **Adriana Tocco** alla "TERRITORIALIZZAZIONE DELLA PENA"; la Dott.ssa **Silvana Sergi** ai "RAPPORTI CON GLI ENTI LOCALI, IL MONDO ESTERNO, IL VOLONTARIATO"; l'on. **Rita Bernardini** ha coordinato il lavoro (avvisi, convocazioni, inoltro di materiali informativi, tenuta delle riunioni, visite e incontri negli istituti penitenziari, contributo alla redazione di testi, redazione/inoltro del questionario ed elaborazione delle risposte ottenute (insieme al Dott. Carmelo Cantone).

#### Prospetto attività svolte

DATA			ORARIO	LUOGO	ATTIVITÀ
Mercoledì	22	Luglio	18:30	Roma + Collegamenti	<b>Prima riunione</b> dei componenti del tavolo
Giovedì	30	Luglio	18:30	Roma + Collegamenti	<b>Seconda riunione</b> dei componenti del tavolo
Sabato	1	Agosto	-----	-----	Termine per via libera al <b>Questionario</b>
Martedì	4	Agosto	10:00	Napoli	Incontro con i detenuti e il Direttore del <b>Carcere di Poggioreale</b> (Tocco/Bernardini)
Giovedì	6	Agosto	-----	-----	Termine inoltro (per email) <b>Questionario</b> ai Direttori Istituti Penitenziari
Giovedì	6	Agosto	18:30	Piattaforma	<b>Terza riunione</b> dei componenti del tavolo
Mercoledì	12	Agosto	11:00	Milano	Incontro presso il <b>Carcere di Opera</b> organizzato da Lia Sacerdote; presenti Renon/Bernardini (Bambinisenzasbarre)
Giovedì	3	Settembre	18:30	Piattaforma	<b>Quarta riunione</b> dei componenti del tavolo
Lunedì	7	Settembre	10:30	Tempio Pausania (OT)	Incontro con gli ergastolani di <b>Tempio Pausania</b> (invito per il tavolo comunicato a Bernardini dalla Direttrice Carla Ciavarella)
Giovedì	10	Settembre	18:30	Piattaforma	<b>Quinta riunione</b> dei componenti del tavolo
Martedì	15	Settembre	-----	-----	Termine per presentazione di un <b>"sintetico report</b> di medio termine su quello che sinora si è riusciti a fare e sul prossimo programma dei lavori (contenuti, modalità e tempi)"



Venerdì	18	Settembre	18:30	Piattaforma	<b>Sesta riunione</b> dei componenti del tavolo
Giovedì	1	Ottobre	18:30	Piattaforma	<b>Settima riunione</b> dei componenti del tavolo
Martedì	13	Ottobre		Spagna	<b>Viaggio di studi</b> presso istituti penitenziari spagnoli. Per il tavolo n. 6 partecipa Adriana Tocco
Mercoledì	14				
Giovedì	15				
Lunedì	19	Ottobre		Santa Maria Capua Vetere	Incontro e visita al <b>carcere SMCV</b> (Bernardini/Tocco)
Giovedì	22	Ottobre	18:30	Piattaforma	<b>Ottava riunione</b> dei componenti del tavolo
Mercoledì	11	Novembre	18:30	Piattaforma	<b>Nona riunione</b> dei componenti del tavolo
Venerdì	13	Novembre	18:30	Piattaforma	<b>Decima riunione</b> dei componenti del tavolo
Lunedì	16	Novembre	18:30	Piattaforma	<b>Undicesima riunione</b> dei componenti del tavolo
Giovedì	19	Novembre	18:30	Piattaforma	<b>Dodicesima riunione</b> dei componenti del tavolo
Venerdì	20	Novembre	-----	-----	<b>Inoltro del format e delle proposte elaborate al Ministero della Giustizia e, in particolare, al Prof. Giostra</b>

## 2. Territorialità della pena

L'ordinamento penitenziario prevede all'art. 42 che il detenuto debba scontare la pena nel luogo più vicino alla famiglia. Tale articolo trova la sua ratio nel senso che il mantenimento dei rapporti familiari è uno strumento indispensabile per una molteplicità di motivi. Ma a parte le ragioni più evidenti che attengono ad evitare depressione e sconforto con quel che troppe volte sfocia in gesti estremi dall'autolesionismo al suicidio, essere vicini ai propri affetti è fondamentale per non aggiungere un di più di sofferenza non solo ai detenuti ma anche alle loro famiglie, che non hanno ricevuto la stessa condanna, ma soffrono la stessa pena. Il mantenimento dei rapporti familiari è uno strumento che favorisce il reinserimento del detenuto al momento del rientro nello stato di libertà.

La disposizione dell'ordinamento e del regolamento, che all'art.83 prevede che il detenuto debba esprimere il suo desiderio per il luogo di trasferimento, non ha attualmente nessuna coerenza. Si verificano infatti continuamente trasferimenti immotivati in luoghi anche molto lontani dalla residenza, con drastico effetto di riduzione degli incontri con i familiari.

Spesso c'è la presenza nelle famiglie di disabili, di genitori anziani, di bambini piccoli, spesso le condizioni economiche impediscono di affrontare un viaggio lungo.

Non dimentichiamo anche che lo stesso racconto dello svolgersi della vita nella famiglia e nelle amicizie contribuisce ad evitare il totale sradicamento della persona che comunque in parte si crea, tanto che sarebbe necessario un periodo di transizione preparatoria al ritorno in famiglia dove tante cose saranno inevitabilmente cambiate.

L'incontro frequente dei figli con i genitori consente al genitore in carcere di non perdere ruolo, aspetto fondamentale per la dignità dell'individuo. Questo è importantissimo per le donne, che soffrono un doppio scacco morale, quello della perdita di centralità nella gestione

della famiglia e quello di vedere un progressivo allontanamento dei figli che si affeziono inevitabilmente ad altre figure femminili a cui sono affidati. Tale difficoltà aumenta moltissimo nel caso di minori affidati a case famiglia: in questo caso i colloqui si riducono a una volta al mese. Anche su questo sarebbe opportuno intervenire.

La vicinanza alla famiglia permette di vederne tutti i componenti, sia pure a rotazione. A questo proposito bisogna considerare i figli fuori di un numero massimo di visitatori, che, per motivi di spazi e di ordine, va comunque stabilito. Spesso infatti alcuni direttori, particolarmente rigidi, considerano anche un neonato come unità da calcolare, sicché è impossibile recarsi presso il coniuge accompagnati da un altro adulto, che possa aiutare in una situazione di oggettiva difficoltà per una donna sola con due bambini piccoli da accudire.

Chi si trova nel territorio di appartenenza, ha la possibilità di incontrare sacerdoti, volontari, garanti che vivono lo stesso contesto, che parlano, e questo non è poco, il suo stesso linguaggio. Nell'ambito dei ristretti per reati comuni, si incontrano spesso abissi di ignoranza e di emarginazione per i quali anche il modo di esprimersi può costituire un ostacolo.

Da questo deriva la necessità di collocare i detenuti in luoghi vicini alle famiglie e anche di accoglierne le istanze di trasferimento in tale direzione,

In realtà la circolare del Dap 3654/6104 del 20/02/2014 disegnava con precisione il sistema dei trasferimenti, rilevando anche come la condotta del detenuto non debba influire sull'istanza di trasferimento alla luce della considerazione che i Diritti non sono negoziabili.

Invece continuano a verificarsi trasferimenti improvvisi, immotivati, almeno nell'apparenza, ma spesso punitivi, con conseguente depressione, frustrazione e maggiore irritabilità del detenuto. Dal che è facile comprendere che l'osservanza del diritto alla territorialità garantisce una maggiore facilità nei rapporti con il personale di sorveglianza.

Esterna alla questione dell'affettività, ma comunque rilevante è la difficoltà di rapporti con gli avvocati, per chi si trova lontano dal suo territorio. Ciò si configura come lesione al diritto di difesa.

Per tale quantità di motivi si raccomanda in prima istanza che i detenuti siano collocati nella regione dove vivono i suoi familiari o in una regione limitrofa, qualora non sia possibile allocarli nella stessa regione. In subordine, occorre almeno attenersi alla proposta di modifica normativa "compensativa", che come tavolo abbiamo avanzato e che sono contenute nel paragrafo 4 lettera d.

### **3. Disciplina dei permessi**

In una prospettiva di valorizzazione degli istituti finalizzati a promuovere il contatto con il mondo esterno e, in particolare, le relazioni familiari e affettive, la cui rilevanza trova, nell'ambito dell'ordinamento penitenziario, sicuro ancoraggio negli artt. 15 e 28 ord. penit., si è ritenuto opportuno intervenire sulla attuale disciplina dei permessi, sotto diverse angolature.

Tra gli interventi volti alla tutela del diritto all'affettività, il tavolo ha ripreso e discusso una proposta in realtà già avanzata da tempo sia in dottrina sia in giurisprudenza e oggetto di vari disegni di legge, mai arrivati in dirittura d'arrivo e alcuni tuttora in discussione, avente ad oggetto il permesso cosiddetto "gravi motivi" o "di necessità" previsto dal comma 2 dell'art. 30 O.P..

Nell'attuale configurazione il permesso in oggetto è concedibile agli imputati, condannati e internati "*eccezionalmente per eventi familiari di particolare gravità*"; i requisiti per la sua concessione sono dunque tre: il carattere eccezionale, la particolare gravità dell'evento, la correlazione con la vita familiare. L'analogia con il permesso di cui al comma 1 dell'art. 30 (caso di imminente pericolo di vita di un familiare

o di un convivente) richiamata dalla norma medesima, ha precisato la giurisprudenza di legittimità, implica il riferimento a situazioni di pericolo o di emergenza familiare (Cass. Pen. Sez. 1 del 9.11.2011 n. 40660).

È evidente che la norma, così come formulata, non si presta a interpretazioni facilmente estensive; nell'applicazione concreta la sua efficacia è rimasta perciò limitata, con l'avallo costante della giurisprudenza di legittimità che, nei pochi casi in cui è stata chiamata a intervenire, ha sempre escluso la concedibilità del permesso in oggetto in relazione a eventi che non rivestissero il carattere della gravità o comunque fossero di natura lieta (Cass. Pen. sez I del 26.11.2008, n. 48165 e Cass. Pen. Sez. 1 del 9.11.2011 n. 40660 cit.).

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.

La proposta che il tavolo ha deciso di avanzare dopo ampia discussione (v. allegato 1) prevede 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 così eventi familiari importanti, soprattutto al fine di una migliore tutela dell'interesse del minore e del suo sviluppo psico-fisico.

È stata discussa la possibilità di limitare il permesso nella nuova formulazione ai condannati e internati, lasciando immutato il permesso nella vecchia formulazione per gli imputati, in considerazione dell'esigenze di sicurezza, certamente sussistenti nel caso di specie, sicuramente bilanciabili con eventi eccezionali di particolare gravità, ma probabilmente mai soccombenti rispetto a eventi familiari di particolare rilevanza.

La scelta di non operare alcuna distinzione tra imputati e condannati e/o internati è dipesa dalla ritenuta opportunità di rimettere la valutazione all'autorità giudiziaria competente, senza creare irrigidimenti nella disciplina, così da consentire la migliore valutazione del caso concreto.

È stata altresì discussa la possibilità di aggiungere agli eventi familiari di particolare rilevanza, gli eventi di particolare rilevanza trattamentale, ovviamente con specifico riferimento ai condannati e agli internati, al fine di consentire il ricorso al beneficio in oggetto anche per quegli eventi che, sebbene non attengano alla sfera familiare, tuttavia rivestono una particolare importanza nel percorso rieducativo del detenuto, ma sono assolutamente preclusi, quando il detenuto non può essere ammesso al beneficio del permesso premio perché sta spiando un reato assolutamente ostativo o perché non è ancora nei termini per accedervi.

La proposta non ha trovato il consenso di tutti i componenti del tavolo in quanto il beneficio in esame è destinato comunque a rispondere a situazioni estemporanee e contingenti non rispondenti alle esigenze del trattamento, che invece ha la sua naturale sede di estrinsecazione nell'istituto del permesso premio.

Al fine di incentivare il ricorso all'istituto, si è convenuto infine di prevedere la possibilità di applicazione del braccialetto elettronico in alternativa alla scorta; la scelta sulle modalità di esecuzione del permesso rimessa al caso concreto consentirà di evitare il ricorso alla scorta nei casi in cui l'esigenza di sicurezza può essere soddisfatta anche con lo strumento elettronico, con evidente risparmio di mezzi e risorse (vedi allegato 3).

Il secondo punto qualificante in materia, sul quale si è trovato, non senza, come si dirà, qualche diversità di accento, un accordo tra i componenti del Tavolo, è coinciso con l'opportunità di introdurre nel nostro sistema penitenziario la figura del c.d. permesso di affettività.

Il discorso, anche in questo caso, non può non muovere, a titolo di premessa, dall'affermazione della rilevanza giuridica della possibilità per la persona ristretta in un istituto penitenziario di mantenere relazioni affettive, ivi comprese quelle intime a carattere sessuale. Siffatta possibilità, secondo quanto affermato anche dalla Corte costituzionale (cfr. Corte cost., sent. 11-19 dicembre 2012, n.301), oltre che essere «esigenza reale e fortemente avvertita» (tenuto conto anche degli effetti negativi sul piano fisico e psicologico, che possono derivare, come comprovato da recenti studi in materia, da una forzata e protratta negazione della sessualità ed affettività in ambito carcerario), corrisponde ad un vero e proprio diritto soggettivo da riconoscersi ad ogni detenuto. Il senso di tale riconoscimento va ricondotto nel solco di quell'orientamento espresso dai giudici di Palazzo della Consulta (v., per tutte, Corte cost., sent. 8-11 febbraio 1999, n.26) secondo cui «l'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare conseguenzialmente il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generale assoggettamento all'organizzazione penitenziaria è estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti».

La dottrina ha rinvenuto, come è noto, un fondamento di tale diritto soggettivo all'affettività e alla sessualità, oltre che espressamente in fonti sovranazionali (v., *ex plurimis*, art.1 lett.c della Raccomandazione del Parlamento europeo n. 2003/2188/INI sui diritti dei detenuti nell'Unione europea, approvata in data 9 marzo 2004, e art.24 co.4 della Raccomandazione (2006) 2, adottata del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa l'11 gennaio 2006, sulle Regole penitenziarie europee), nella nostra stessa Carta fondamentale, collegandolo ora alle disposizioni specificamente rivolte alla tutela dei rapporti familiari (artt.29, 30 e 31 Cost) ora, in quanto rientrante nella categoria dei diritti inviolabili della persona, all'art.2 Cost.

La posizione del tema in questi termini ha condotto a interrogarsi – in una sorta di parallelismo con la discussione in ordine alla introduzione, nel *corpus* dell'art.18 ord.penit., del nuovo istituto della visita – sulla adeguatezza dell'attuale disciplina dei permessi a garantire al detenuto un effettivo esercizio del proprio diritto alla affettività.

In proposito va ricordato come la stessa Corte costituzionale ha recentemente avuto occasione di rilevare, nella già ricordata pronuncia n. 301 del 2012, l'insufficienza della normativa vigente, con riguardo, in particolare, all'istituto dei permessi premio, previsto dall'art.30 *ter* ord.penit., «la cui fruizione – stanti i relativi presupposti, soggettivi ed oggettivi – resta in fatto preclusa a gran parte della popolazione carceraria».

Non è un caso che nelle, ormai, numerose proposte di legge presentate in Parlamento nel corso delle ultime legislature e dirette a riconoscere maggiori spazi di espressione alla affettività delle persone detenute figuri, tra gli elementi ricorrenti, la modifica dell'art.30 *ter* ord.penit, attraverso l'interpolazione della previsione della possibilità per il magistrato di sorveglianza di concedere un permesso premio, ulteriore a quelli già attribuibili ai sensi del comma 1 della medesima disposizione, finalizzato, in modo specifico, a consentire al soggetto di coltivare i propri interessi affettivi (cfr., tra le altre, con riguardo alla XIII legislatura, la p.d.l. AC n.331, presentato il 28 febbraio 1997, dall'on. Pisapia, e la p.d.l. AC n. 1503, a firma dell'on. Folena, presentata il 13 giugno 1996; durante la XIV legislatura, la p.d.l. AC n. 417, presentata dall'on. Pisapia e altri in data 1° giugno 2001 nonché la p.d.l. AC 3020 presentata, a firma dell'on. Boato e altri, in data 12 luglio 2002; nel corso della XV legislatura, le p.d.l. AC 1179 e AS n.63, rispettivamente presentate dall'on. Mascia e altri il 22 giugno 2006, e dal sen. Malabarba il 28 aprile 2006; nella XVI legislatura, la p.d.l. AC n.3801 presentata su iniziativa dell'on. Schirru e altri il 21 ottobre 2010, e la p.d.l. AC n. 1310, a firma dell'on. Bernardini e altri, presentata il 17 giugno 2008; per quanto concerne l'attuale legislatura, la p.d.l. AS n. 1587, presentata dal sen. Lo Giudice il 31 luglio 2014, la p.d.l. AC n.1762, presentata dall'on. Zan e altri in data 4 novembre 2013, la p.d.l. AC n.983, presentata dagli on. Gozi e Giacchetti in data 17 maggio 2013 nonché la p.d.l. AS n, 381, a firma del sen. Barani, presentata il 4 aprile 2013).

Dalla ampia e approfondita discussione svoltasi sul punto in seno al Tavolo, che ha portato alla luce anche le diverse sensibilità dei componenti, è emersa la opportunità di configurare *ex novo* una nuova fattispecie di permesso avente la specifica finalità di consentire all'individuo ristretto di coltivare (ripristinare o mantenere) le proprie relazioni affettive.

A questo riguardo, si è rilevato come sia la categoria del permesso ordinario sia quella del permesso-premio appaiono, infatti, inadatte allo scopo.

Per un verso, l'esigenza in oggetto non sembra poter trovare espressione attraverso l'istituto del permesso c.d. ordinario di cui all'art.30 ord. penit. che rimane, al netto della necessità di alcune auspicabili modifiche (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.

Per altro verso, essa non si attaglia perfettamente neppure alla categoria dei permessi premio all'interno della quale essa risulta oggi, irragionevolmente, compressa.

E ciò per varie ragioni. La valenza premiale, da un lato, e la funzionalità rispetto ad obiettivi di reinserimento sociale, dall'altro, che connotano l'istituto disciplinato dall'art.30 *ter* ord. penit., non paiono compatibili con il tipo di finalità (consentire alle persone detenute la possibilità di esercitare il proprio diritto all'affettività, da declinarsi, sotto questa prospettiva, in senso ampio, e quindi, anche di fuori dello stretto contesto di coppia) che qui viene in rilievo.

Sotto questo profilo i limiti oggettivi, previsti per la concessione dei permessi premio, dal co.4 dell'art.30 *ter* ord. penit. nonché dall'art.30 *quater* ord. penit., se possono in qualche modo (sono note le perplessità, anche forti, manifestatesi sul tema in dottrina) giustificarsi in nome, proprio, della peculiare natura e funzionalità dello strumento, prima ricordate, appaiono, invece, assolutamente e ingiustificatamente mortificanti se si ha riguardo alla esigenza *de qua*.

Dal complesso di siffatti elementi deriva la necessità di introdurre una figura autonoma di permesso, che venga a colmare il *deficit* dell'attuale normativa.

In questa prospettiva la nuova disposizione dovrebbe prevedere che, al di fuori delle ipotesi disciplinate dagli artt. 30 e 30 *ter* ord. penit., il detenuto possa essere ammesso a godere di un permesso (di durata e con cadenza da definirsi: si potrebbe pensare ad un permesso di dieci giorni per ogni semestre) allo scopo specifico di poter coltivare i propri interessi affettivi e/o da trascorrere con il coniuge, con il convivente, con altro familiare o, comunque, con una delle persone di cui all'art.18 ord. penit. La concessione dovrebbe risultare subordinata, per un verso, alla prova della sussistenza di una relazione affettiva e, dall'altro, all'assenza del pericolo che, nel periodo in cui il detenuto usufruisca del permesso, egli commetta nuovi reati ovvero che, alla scadenza del permesso, egli non rientri in istituto.

Come detto, la proposta appena illustrata non ha mancato di suscitare in alcuni componenti del Tavolo qualche riserva.

Sulla base di tali rilievi, si è suggerito, in via alternativa a quanto precedentemente ricordato, di intervenire, piuttosto, sull'art.30 *ter* ord. penit., stabilendo, in parziale deroga rispetto a quanto oggi prescritto, la possibilità di un accesso facilitato al permesso premio, qualora questo risulti funzionale a permettere al detenuto di mantenere le proprie relazioni affettive.

In particolare, quanto alle condizioni di ammissibilità relative alla natura del reato e alla entità della pena irrogata, si è proposto di mantenere, in relazione ad alcune specifiche situazioni, soglie minime ai fini della fruibilità del beneficio, prevedendo, nella specie, che possano accedere al c.d. permesso di affettività, per un verso, anche i condannati alla reclusione per taluno dei delitti indicati nell'art.4 comma 1 , 1 *ter* e 1 *quater* ord. penit., ma solo dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena, e, comunque, di non oltre cinque anni, e,

dall'altro, i condannati all'ergastolo, dopo l'espiazione, però, di almeno cinque anni. Sotto altro profilo, per tutti i soggetti interessati, la concessione del suddetto permesso dovrebbe rimanere, comunque, subordinata – al pari di quanto oggi prescritto in via generale dall'art.30 *ter* ord.penit. – a una valutazione positiva in ordine alla condotta tenuta in istituto e agli esiti del trattamento nel suo complesso, atteso che, a differenza di altri istituti volti alla tutela del diritto alla affettività, per il permesso, comportante la fuoriuscita, pur temporanea, dal carcere dell'interessato, vi è la necessità di un contemperamento con le esigenze di sicurezza, e che il giudizio di pericolosità sociale non può prescindere da quello in ordine al percorso trattamentale intrapreso dal detenuto.

Il supplemento di dibattito innescato da tale controproposta ha consentito di fissare meglio alcuni punti. All'esito, pur riconoscendosi la fondatezza di alcuni dei rilievi mossi, ci si è orientati verso una riconferma della originaria proposta (v. allegato 2), sulla base di una serie di ragioni.

Invero, per un verso, la configurazione di quello alla affettività come diritto fondamentale è parsa giustificare la scelta di prevedere uno strumento *ad hoc*, sottratto a rigide preclusioni di carattere soggettivo o oggettivo. In questa prospettiva, 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.

Va inoltre sottolineato come nello stesso testo della direttiva di cui alla lett.h contenuta nel d.d.l. governativo l'affettività venga posta come oggetto di un diritto individuale di ciascun detenuto, che deve trovare effettivo riconoscimento al di fuori di una prospettiva strettamente trattamentale.

Si è osservato, per altro verso, che, quanto 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), 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.

- Riconoscimento ed esercizio del diritto all'affettività
- Modifiche agli istituti giuridici del colloquio visivo e della corrispondenza telefonica
- Provvidenze necessarie per compensare l'insufficiente o mancata realizzazione del principio di territorializzazione della pena

#### **4. Riconoscimento ed esercizio del diritto all'affettività**

##### **a) Colloquio visivo**

Il colloquio visivo rimane confermato nel sistema complessivo quale modalità di contatto tra il detenuto e soprattutto il suo nucleo familiare. Trattandosi normalmente di incontro in sala comune, con la presenza di più detenuti e di diversi familiari / persone estranee, la sorveglianza visiva e non auditiva del personale di polizia penitenziaria va confermata per garantire la sicurezza di tutti ed il mantenimento dell'ordine.

Sono state previste alcune modifiche normative:

- si rende necessaria una particolare cura dell'accoglienza dei figli minori a colloquio, sia durante l'accesso in istituto che nella fase dell'accompagnamento verso gli ambienti del colloquio e delle visite per l'affettività. Vi sono già molte buone prassi in diversi

istituti che devono essere estese, per es. l'utilizzo in alcune occasioni dei cani di associazioni specializzate nel soccorso, per accompagnare il bambino al colloquio, in uso in diversi istituti penitenziari della Toscana oppure in Lombardia dove viene praticato il "Modello Spazio Giallo" a Milano come circuito penitenziario cittadino di accoglienza dei bambini con attenzione agli spazi, alle procedure di accesso e alla formazione della polizia penitenziaria.

Viene altresì proposta, sia per i colloqui visivi che per la corrispondenza telefonica, l'eliminazione del diverso numero di colloqui e telefonate ai detenuti imputati e condannati ex art. 4 bis "per i quali si applichi il divieto di benefici". 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.

## **b) Visita – colloqui intimi**

Sulla prima questione il gruppo ha ipotizzato la creazione di un nuovo istituto giuridico costituito dalla "visita" che può essere effettuata all'interno del carcere tra il detenuto e le persone con cui è autorizzato a fare colloquio.

La visita si distingue dal "colloquio", già previsto dalla normativa, poiché garantisce l'esercizio del diritto all'affettività del detenuto e quindi la possibilità di incontrarsi con chi è autorizzato ad effettuare i colloqui, senza però che durante lo svolgimento della visita vi sia un controllo visivo e/o auditivo da parte del personale di sorveglianza.

I caratteri connotanti della visita sono:

- può essere effettuata con tutte le persone che vengono autorizzate ad effettuare colloqui. In tal senso si è scelto di non fare distinzioni tra familiari, conviventi e le cc. dd. "terze persone", poiché si tratta di garantire il diritto della persona detenuta alla cura dei rapporti affettivi, senza limitarli alla sfera familiare o coniugale;
- le visite si svolgono in apposite "unità abitative" collocate all'interno dell'istituto, adeguatamente separate dalla zona detentiva; la loro manutenzione e pulizia è affidata ai detenuti lavoratori individuati dalla direzione;
- la durata di una visita può andare da un minimo di quattro ore ad un massimo di sei "laddove vi sia la disponibilità di spazi sufficienti a garantirla" (v. proposta allegata di modifica art. 18 O.P.);
- si prevede il diritto di ogni detenuto ad almeno una visita ogni due mesi, con un avvio sperimentale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della modifica di legge, in cinquanta istituti penitenziari. Seguirà la messa a regime entro due anni in tutti gli istituti.

Su questo tema insisteva l'ultima domanda del questionario indirizzato agli istituti a riguardo della disponibilità di spazi interni per garantire il diritto all'affettività.

Quasi tutte le direzioni che hanno risposto al questionario comunicano che non vi è attualmente alcuna disponibilità, ma ad un'analisi più contestualizzata si può sostenere che almeno nel 50% dei casi vi sono le aree utili per andare a collocare ex novo le cc. dd. "unità abitative", con l'insediamento di prefabbricati 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.

Si è discusso del rapporto tra spazi ricavabili, numero di detenuti ipoteticamente presenti in una struttura e organizzazione dei servizi per garantire il diritto all'affettività. In proposito le autorizzazioni all'accesso per le visite si sovrappongono a quelle per i colloqui, pertanto su questo aspetto non vi sono elementi di criticità. E' invece il rapporto tra spazi e numero di detenuti che ha spinto il gruppo, almeno in una prima fase di applicazione della legge, a fissare il diritto minimo a una visita ogni due mesi.

Infatti soprattutto negli istituti più grandi appare estremamente problematico abbreviare il sopracitato range; si pensi ad un istituto con una media di mille detenuti, che disponga di dieci unità abitative e che con un servizio di ricezione di otto ore per cinque giorni a settimana potrebbe teoricamente garantire venti visite al giorno, 100 a settimana e circa 400 al mese.

### **c) Telefonate e corrispondenza**

Per quanto riguarda la corrispondenza va raccomandata l'estensione delle buone prassi in uso in alcuni istituti di attuazione di un servizio di posta elettronica in partenza ed in arrivo per i detenuti, mentre per quella telefonica è stata ipotizzata l'estensione da dieci a venti minuti del tempo massimo di durata con possibilità di effettuare più 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 scheda telefonica prepagata è possibile garantire tale opportunità a tutti i detenuti.

L'accesso al collegamento audiovisivo con tecnologia digitale, che oggi viene convenzionalmente chiamato "collegamento Skype", viene equiparato alla corrispondenza telefonica, con la prospettiva che nel prossimo futuro i due tipi di collegamento (telefonico e via rete internet) potranno essere indifferentemente utilizzati dai detenuti.

Viene altresì proposta, sia per i colloqui visivi che per la corrispondenza telefonica, l'eliminazione del diverso numero di colloqui e telefonate ai detenuti imputati e condannati ex art. 4 bis *"per i quali si applichi il divieto di benefici"*. 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.

### **d) Provvidenze necessarie per compensare l'insufficiente o mancata realizzazione del principio di territorializzazione della pena.**

Il tavolo ha esaminato la questione della assegnazione dei detenuti in istituti distinti dalla regione di provenienza dei familiari. I risultati del questionario danno atto che si attesta intorno al 33% la percentuale dei detenuti che si trovano in tale condizione (il 21% media sicurezza, l'11% alta sicurezza).

In tutti i casi in cui non vi siano esigenze poste dall'Autorità giudiziaria o profili di incompatibilità acclarati che incidano sull'incolumità personale del detenuto o sull'ordine e la sicurezza, si tratta di verificare come compensare la mancata realizzazione del principio di territorializzazione della pena.

Premesso che il principio espresso dall'art. 42 comma 2 O.P. deve essere il più possibile attuato e tenuto conto del fatto che soprattutto per i detenuti cc. dd. "comuni" la deflazione carceraria in atto deve giustificare il rientro nelle regioni di appartenenza di tale tipo di detenuti, si



tratta di privilegiare il contatto a distanza per i detenuti che sono assegnati ad istituti di regioni diverse e lontane da quelle dove vivono i familiari.

E' per questo motivo che si ipotizza nel quesito come novellato dall'art. 18 O.P. che a tali detenuti va garantito prioritariamente il collegamento audio video con tecnologia digitale se non fanno colloqui da almeno un mese.

Per i detenuti lontani dalle regioni di appartenenza oltre 300 km rispetto a dove vive abitualmente il proprio nucleo familiare e per quelli che non fanno colloqui da almeno sei mesi si potrà prevedere, ad eccezione dei detenuti sottoposti al regime ex art. 41 bis c. 2 O.P., il diritto all'assegnazione per un mese in un istituto della regione ove vivono i familiari. In tal senso si prevede la modifica dell'art. 42 O.P.

## **5. I diritti dei minori**

### **a) La Carta dei figli di genitori detenuti**

Il tema della affettività e della territorialità della pena ha riferimenti precisi nell'ordinamento penitenziario e rappresenta aspetti cruciali nella quotidianità della vita della persona detenuta. La prospettiva che il tavolo è riuscito ad affrontare è quella delle conseguenze della detenzione sulla famiglia e in particolare sui figli per i quali il mantenimento della relazione con il genitore detenuto è fondamentale per il suo sviluppo psicologico e affettivo. Se ci riferiamo, per esempio, al diritto "reciproco" di visita tra madri e padri detenuti e i loro figli, ci rendiamo immediatamente conto di quanto siano messi a dura prova gli aspetti concreti e organizzativi del carcere e dei suoi operatori.

Il Tavolo ha valutato estremamente interessante il lavoro svolto dell'Associazione Bambinisenzasbarre con i suoi 13 anni di intervento specifico sul tema dell'infanzia che incontra il carcere, del legame figli-genitori detenuti.

Nel corso della sua vita associativa Bambinisenzasbarre – rappresentata nel Tavolo da Lia Sacerdote - ha testimoniato il valore di un nuovo "volontariato professionale" che, mettendo in collegamento le risorse del privato sociale con l'amministrazione penitenziaria, riesce a realizzare un percorso di inclusione sociale dove la qualità dell'intervento ha una rilevanza dovuta alla scelta progettuale, contribuendo alla riorganizzazione dell'ambiente penitenziario in una prospettiva di sistema, dove il focus è rivolto ai bisogni dei figli di genitori detenuti e in generale dei bambini che accedono quotidianamente negli istituti penitenziari italiani.

Particolarmente significativo è stato valutato anche il taglio transnazionale del lavoro dell'Associazione che opera in stretto rapporto con la realtà europea partecipando alla rete Children of Prisoners Europe COPE (ex Eurochips) dove l'Italia occupa un posto pilota in termini di buone pratiche e di advocacy.

Oltre alle modifiche normative proposte dal Tavolo (in tema di permessi, colloqui e telefonate), il tavolo raccomanda l'applicazione, la stabilizzazione e l'estensione a tutti gli istituti penitenziari (e in generale al più vasto mondo penitenziario; si pensi, per esempio, agli UEPE) del Protocollo d'intesa firmato il 21 marzo 2014 dal Ministro della Giustizia Orlando, dal Garante Nazionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza e dall'Associazione Bambinisenzasbarre Onlus, che hanno sottoscritto la "Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti" valida su tutto il territorio italiano e che i promotori stanno diffondendo a livello europeo dove rappresenta la prima "Carta" di questo tipo. E' da prendere in considerazione la trasformazione in legge della Carta affinché i contenuti siano più cogenti e duraturi perdendo così il carattere discrezionale insito nella stipula di una convenzione.

Il Protocollo permette di trasformare i bisogni dei minori in diritti introducendo nel mondo penitenziario non solo il punto di vista dei minori, di per sé radicale perché restituisce loro visibilità, ma una posizione che cambia radicalmente la prospettiva: non più solo i buoni sentimenti e le buone volontà, che pure si manifestano e che sono importanti, ma il dovere delle istituzioni di rispettare i diritti dei minori.

### **Le richieste, che fanno riferimento al Protocollo d'intesa, sono così articolate:**

- Di fronte alla detenzione in carcere di uno o di entrambi i genitori, il **mantenimento della relazione familiare** - ove ovviamente non vi siano impedimenti giudiziari e ciò non contrasti con la tutela dell'incolumità e degli interessi del minore, come nel caso di reati nei confronti dei minori - va assunta come un **diritto fondamentale del bambino**, a cui va garantita la continuità di un legame affettivo fondante la sua stessa identità, e come un dovere/diritto del genitore di assumersi la responsabilità e continuità del proprio ruolo.

E anche nei casi in cui l'arresto e/o la detenzione del genitore evidenzino una situazione di precarietà e fragilità della situazione familiare, nel rispetto dei principi della Convenzione dell'ONU sui Diritti dell'Infanzia ed in ottemperanza a quanto previsto dalla legislazione italiana in materia di finalità della pena e di trattamento penitenziario, bisogna operare affinché la detenzione costituisca per il genitore detenuto un'occasione per recuperare l'identità genitoriale persa o da ricostruire. Invece, di fatto, per molti genitori la carcerazione determina una cancellazione della genitorialità, quasi una "sparizione" molto simile a quella che sono indotti ad attuare i figli rispetto alla loro rete sociale di riferimento, quando per la vergogna di una condizione socialmente penalizzante nascondono la propria storia familiare.

Le Autorità giudiziarie devono tenere in considerazione i diritti e le esigenze dei figli di minore età della persona arrestata o fermata, in modo tale che possa conservare la responsabilità genitoriale, nel momento della decisione dell'eventuale misura cautelare cui sottoporla, dando priorità, laddove possibile, a misure alternative alla custodia cautelare in carcere.

- E' necessario creare un ambiente che accolga adeguatamente i bambini trovando il giusto equilibrio tra le esigenze di sicurezza e i buoni contatti familiari (condizioni di visita flessibili, sala visite che consenta una certa libertà di movimento e privacy alla famiglia, ambiente accogliente per i bambini).

Il mantenimento del legame con il proprio genitore è cruciale per lo sviluppo psico-affettivo del bambino. La preservazione dei vincoli familiari svolge un ruolo importante per il genitore detenuto nella prevenzione della recidiva e nella sua reintegrazione sociale.

La risposta deve essere strutturale e comprendere più livelli di interventi organici: spazi adeguati, preparazione del personale penitenziario, interventi sulle procedure e sulle norme.

Gli spazi adeguati devono tenere in considerazione i due momenti tipici della visita dei bambini agli istituti penitenziari, quello che precede il colloquio, quello che segue e, in particolare, il percorso con le tappe da attraversare: l'entrata, il rilascio dei documenti e delle cose che per i bambini è spesso motivo di emozioni forti, come la perquisizione. Il tema centrale è quello di riuscire a coniugare la sicurezza con la qualità dell'impatto col carcere e dell'incontro con il genitore.

- I bambini che incontrano il genitore si assicurano ogni volta di tante cose tutte importanti, ad esempio, che il genitore stia bene, continui a volergli bene, che non sia arrabbiato con lui/lei perché forse pensa che sia sua la responsabilità di questo allontanamento del proprio genitore, perché non trova le spiegazioni di questo allontanamento. Le risposte arrivano se c'è attenzione ai suoi bisogni.

Il colloquio settimanale è l'unico strumento di mantenimento del legame, importante per crescere, per riparare all'interruzione spesso improvvisa dei rapporti con il genitore, potenzialmente traumatica e capace di compromettere una crescita equilibrata.

Deve essere consentito al genitore, durante la detenzione, di essere presente nei momenti importanti della vita dei figli, soprattutto se minorenni, come ad esempio: i compleanni, il primo giorno di scuola, la recita, il saggio, le festività, la laurea. Su questo fronte il Tavolo ha proposto l'ampliamento dei permessi già normati per eventi familiari luttuosi o di particolare gravità prevedendone la concessione anche nei casi di "particolare rilevanza"

- I bambini e le famiglie che entrano in carcere sono persone libere, incolpevoli e come tali devono essere accolti. Questa è la questione dirimente che deve impegnare il sistema penitenziario ad affrontare il tema dell'accoglienza, che non è solo strutturale (risolvibile con l'ausilio di spazi adeguati) ma, soprattutto, culturale con una formazione in grado di trasformare l'approccio professionale dei suoi operatori, valorizzando gli aspetti relazionali e di cura del detenuto in quanto persona e in questo non diverso dai suoi familiari. Una trasformazione profonda che annullerebbe le differenze di approccio tra liberi e condannati se non per la limitazione della libertà.

Secondo quanto dichiarato all'articolo 9 della Convenzione dell'ONU sui Diritti dell'Infanzia - nel Protocollo si intende assicurare ai detenuti, ai loro parenti e ai loro figli, le informazioni appropriate, aggiornate e pertinenti in ogni fase del processo, dall'arresto al rilascio, sia in merito alle procedure e alle possibilità di rapporto fra loro che all'assistenza loro dedicata prima, durante e dopo il periodo di detenzione del congiunto.

- Monitoraggio: Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e il Dipartimento per la Giustizia Minorile devono raccogliere sistematicamente informazioni circa il numero e l'età, ed eventuali altre informazioni, sui figli i cui genitori siano detenuti imputati, condannati o internati. Tali statistiche devono essere accessibili e pubbliche.
- Bambini detenuti: Il problema dei bambini che vivono in carcere con le madri (o i padri se la madre è impossibilitata) è oggetto di riflessione di un tavolo ad hoc, tuttavia anche il nostro Tavolo vuole affermare con forza la necessità di escludere per i bambini la permanenza negli Istituti penitenziari se non in quelli a custodia attenuata (ICAM) o preferibilmente in case-famiglia protette o, meglio ancora, prevedendo per il genitore misure alternative alla detenzione.
- Monitoraggio dell'attuazione del protocollo: si chiede che sia permanente il tavolo di monitoraggio istituito con la firma del Protocollo (composto dai firmatari dello stesso e da soggetti istituzionali che fossero nel tempo ritenuti utili da coinvolgere) per verificare e monitorare periodicamente l'attuazione del Protocollo stesso arricchendolo con le nuove norme che scaturiranno dall'esito degli Stati Generali e favorendo lo scambio delle buone pratiche, delle analisi e delle proposte a livello nazionale ed europeo.

## **b) Case famiglia protette**

I temi dell'affettività e dei rapporti genitori detenuti e figli, in parte disciplinati dalla legge n° 62 del 21 aprile 2011 (modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975 n°354 ed altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori (11G0105) (GU n.103 del 5-5-2011), vanno riferiti ad un contesto che va ben oltre la detenzione in carcere.

Ad oltre quattro anni dall'approvazione della legge citata e a quasi due anni dalla sua effettiva entrata in vigore, occorre constatare che la nuova normativa ha trovato una stentatissima applicazione soprattutto a causa della scarsa chiarezza con cui è stato formulato l'articolato specie in riferimento alla disciplina della fase transitoria.

A questo proposito, suscita meraviglia l'espressione usata per indicare il termine "a quo" dell'efficacia iniziale della legge "a far data dalla completa attuazione del piano straordinario penitenziario e comunque a decorrere dal 1 gennaio 2014". Non a caso, la Corte di Cassazione, nella sentenza della seconda sezione penale n. 541 del 28 marzo 2012, a proposito della legge 62/2011, parla "di non limpido succedersi della previsione dell'entrata in vigore" e di lettura delle norme "resa contorta".

Non è arbitrario considerare possibile un atteggiamento di iniziale generale distacco da parte dei vari soggetti istituzionali chiamati a compiti e responsabilità attuative nei riguardi di una normativa che, anche se con tutti i limiti evidenziati, introduce tuttavia innovazioni di un certo peso e apre alla prospettiva di esecuzioni penali che possano realizzarsi fuori dal carcere.

Nelle premesse del decreto ministeriale 8 marzo 2013 ("Requisiti delle case famiglia protette") è esplicitamente "ravvisata la fondamentale importanza delle case famiglia protette" la cui realizzazione rappresenta uno snodo fondamentale in quanto consente ai destinatari della norma, qualora sprovvisti di riferimenti materiali ed abitativi, di evitare in toto l'ingresso in strutture penitenziarie, seppure a custodia attenuata, quali gli ICAM".

Meritano di essere riprese alcune indicazioni prescrittive che il decreto citato contiene in merito alle case famiglia protette, proprio in considerazione dell'esigenza che il contesto favorisca affettività e sani rapporti madre (genitori) figli:

- case famiglia protette collocate in località ove 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;
- strutture con caratteristiche tali da consentire agli ospiti una vita quotidiana ispirata ai modelli familiari;
- spazi destinati al gioco per bambini, possibilmente anche all'aperto;
- in ogni casa famiglia protetta non oltre sei nuclei di genitori con relativa prole.

Il numero di madri ad oggi detenute con prole nelle carceri ordinarie (sezioni nido) risulta essere particolarmente ridotto. Negli ICAM di recentissima realizzazione, le madri detenute con figli sono pochissime.

In riferimento a questo dato di realtà va misurato oggi lo sforzo non rinviabile di dare attuazione alla legge 62. Lo stesso comma 2 dell'art 4 della L.62 ("il Ministro della Giustizia senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, può stipulare con gli enti locali convenzioni volte ad individuare le strutture idonee ad essere utilizzate come case famiglia protette"), se da un lato preclude ogni-impegno finanziario diretto dello Stato, (e ciò legittima qualche seria riflessione) lascia tuttavia aperta la strada ad un coinvolgimento di altri soggetti per operare ai fini dell'umanizzazione della pena.

L'esperienza di Roma dice qualcosa.

Sulla base della delibera di Giunta dell'amministrazione comunale (n.145 dell'8 maggio 2015) con la quale l'ente locale ha manifestato l'interesse all'assegnazione in comodato d'uso gratuito dell'immobile sequestrato alla criminalità organizzata sito in Via Kenya 72), nei giorni scorsi è stato sottoscritto tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, il Comune di Roma e la Fondazione Poste Insieme Onlus, un Protocollo d'intesa per l'avvio del Progetto "la casa di Leda".

La prima casa famiglia protetta porta il nome di Leda Colombini, che più di venti anni fa, prima in Italia, portò le volontarie e volontari a

contatto con la realtà a tanti non conosciuta di madri e bambini rinchiusi nel carcere Femminile (il Nido) di Rebibbia.

Il Protocollo indica quattro obiettivi-finalità:

- attivazione di un progetto sperimentale di convivenza protetta per genitori con figli agli arresti domiciliari o in detenzione domiciliare;
- promozione di azioni concordi di sensibilizzazione nei confronti della comunità locale rispetto al sostegno ed il reinserimento di persone in esecuzione penale;
- sostegno alla costituzione di una rete di risorse che accolgano i soggetti ammessi alle misure alla detenzione domiciliare e di persone ammesse agli arresti domiciliari;
- organizzazione di attività formative congiunte.

Ad avviso del Tavolo il Protocollo sottoscritto a Roma non deve restare un'esperienza isolata.

## **6. I rapporti con gli enti locali, il mondo esterno e del volontariato per aiutare le relazioni affettive dei detenuti ed incidere sulla territorializzazione della pena.**

Territorializzare la pena è, per gran parte, garantire l'affettività ovvero tutte quelle relazioni che ogni ristretto può curare, valorizzandole con la stabilità e la continuità. Tanto può comprendersi se si considera che la vicinanza al territorio è condizione fondamentale per coltivare regolarmente i legami familiari ed affettivi in genere, perché mantenere un legame anche territoriale vuol dire creare o rafforzare le relazioni e farle crescere. Ecco perché la stabilità territoriale in linea di massima comprende il valore dell'affettività.

È opportuno anche ribadire che, se pur gestita dall'amministrazione penitenziaria, la detenzione è un impegno sociale e proprio per questo il ruolo e l'incidenza degli enti locali, del mondo esterno e del volontariato, non solo affianca l'amministrazione e colma lacune organizzative rilevanti, ma ha un ruolo partecipativo istituzionale incisivo e integrato e non si tratta di occasionali e convenienti momenti di riempimento.

I legami affettivi, in quanto diritto della persona ristretta, sono una leva potentissima per i percorsi di rieducazione e di cambiamento. L'ordinamento penitenziario, il regolamento esecutivo e persino la regole penitenziarie europee prevedono che l'esecuzione della pena debba garantire il rafforzamento dei legami, proteggendo gli interessi familiari, al fine di ridurre gli effetti negativi della detenzione e le differenze tra la vita libera e la vita in carcere. Tanto soprattutto a tutela dei minori che sarebbero penalizzati dalla mancanza di contatti diretti con i genitori.

In sostanza non deve danneggiarsi quella rete integrata con i processi trattamentali che ha negli affetti il suo principale fondamento.

Decisiva l'azione del volontariato già dal momento dell'ascolto, della condivisione e del sostegno, realizzato durante i colloqui in istituto con gli "articoli 17 e 78 O.P."

Il rapporto non deve essere episodico, ma ciclico, poiché nella relazione che si sviluppa nel tempo si esternano ansie e si riceve condivisione e supporto. Nel tempo si accelerano percorsi di autostima che contribuiscono a salvaguardare rapporti familiari comunque diversamente modellati dalla detenzione.

Il volontariato, come gli enti locali ed il mondo esterno in genere, ciascuno con le sue modalità, deve mantenere una regolarità di incontri ed iniziative su momenti di riflessione su tematiche difficili.

In sostanza la partnership è in grado di incidere sia nei percorsi di responsabilizzazione che nella cura delle stesse strutture penitenziarie: non dimentichiamo che le ludoteche e gli spazi allestiti per i bambini o per l'attività manuale ed artistica degli istituti sono quasi nella totalità opera di volontari, associazioni, progetti di enti locali.

Il mondo esterno sempre meno raramente si occupa della cura delle famiglie, anche organizzando incontri periodici con le famiglie. Sarebbe auspicabile che gli incontri ora occasionali tra detenuti e famiglie, curati dal volontariato, divenissero periodici, poiché non si tratta di eventi simbolici ma di momenti lieti in cui si rafforza la genitorialità e l'autostima e ove i volontari si fanno carico del regalo per i figli, sono in grado di incidere anche sulla situazione economica del detenuto.

Rilevante è il contributo agli eventi in occasione di alcune ricorrenze pubbliche di particolare significato (es. festa del papà, della mamma, natale, epifania, pasqua e ferragosto).

Per garantire la cura degli affetti, alcune realtà hanno speso grande impegno nell'ospitalità dei familiari, necessità di vario tipo e problematiche economiche; ritengo sia importante il riconoscimento formale, attraverso protocolli o accordi scritti, delle realtà che assicurano ricettività ed ospitalità, da accreditarsi anche presso il D.A.P. e la magistratura di sorveglianza, che può partecipare alla realizzazione dell'accordo. Si tratta di un vero e proprio servizio territoriale che continua sia con l'ammissione a benefici e misure alternative per periodi di tempo circoscritti, sia per periodi lunghi. Questo servizio territoriale, alle famiglie o al detenuto è decisivo per il momento vissuto all'esterno dal detenuto.

Infine non dimentichiamo che nei casi più complessi in cui il detenuto non ha famiglia, il volontariato e la comunità esterna, sono essi stessi un affetto.

Per tutte queste ragioni gruppi, individui, associazioni, centri ascolto, centri di formazione ecc., vanno individuati verificati e censiti, perché costituiscono quella preziosa rete di relazioni che deve divenire almeno oggetto di convenzione tra tutti gli attori del mondo penitenziario (direzione, UEPE, magistratura di sorveglianza).

Il ruolo degli enti locali sotto il profilo di carattere sociale e affettivo è fondamentale soprattutto dopo la detenzione.