



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Consiglio regionale del Lazio

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 FEBBRAIO 2022

Tutela delle relazioni affettive e della genitorialità delle persone ristrette

ONOREVOLI SENATORI. – Il disegno di legge prende spunto dalla ricerca in materia di « Affettività e carcere », effettuata dall'università degli studi di Cassino e del Lazio meridionale tramite interviste e questionari somministrati in 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) e della proposta di legge in materia di tutela delle relazioni affettive delle persone detenute, presentata al Senato della Repubblica il 10 luglio 2020 su iniziativa del consiglio regionale della Toscana (atto Senato n. 1876).

La presente proposta di legge ha un campo di azione molto ampio, in termini sia oggettivi (in quanto destinata a riformare le principali modalità di contatto dei ristretti con i propri affetti, sia fuori che dentro il carcere) sia soggettivi, poiché rivolto anche ai detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, o condannati per reati cosiddetti « ostativi », in quanto rientranti nell'elenco di cui all'articolo 4-*bis* della medesima legge.

Per recuperare la sistematicità necessaria in questa materia, oggetto di riforma sono state non solo le norme presenti nella legge sull'ordinamento penitenziario, ma anche quelle del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, di seguito denominato « regolamento penitenziario ».

Sono, inoltre, 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 cosiddette « visite » e i permessi familiari).

All'articolo 1 si modifica l'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n. 354, di seguito denominata: « legge sull'ordinamento penitenziario », che riguarda i rapporti con la famiglia, il cui testo vigente prevede: « particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie ».

A tal proposito, si ritiene debba essere considerata anche l'affettività in senso più ampio.

Pertanto, con la lettera *a*) del comma 1, alla rubrica dell'articolo (« Rapporti con la famiglia »), si è proposto di aggiungere: « e diritto all'affettività ».

La lettera *b*) del comma 1 disciplina l'introduzione dell'istituto della « visita », volta a garantire ai detenuti relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale; una questione che, secondo la stessa Corte costituzionale, 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 apprezza-

mento» (Corte costituzionale, sentenza n. 301 del 2021).

Si propone pertanto l'allestimento di aree dedicate nelle carceri, in cui i detenuti possano esercitare, nel rispetto della riservatezza, il loro diritto all'affettività e alla sessualità, equiparando così il nostro ordinamento a quello di molti altri Stati europei, quali la Norvegia, la Danimarca, la Germania, l'Olanda, il Belgio, la Francia, la Spagna, la Croazia e l'Albania. Le unità abitative sono pensate come luoghi adatti alla relazione personale e familiare e non solo all'incontro fisico: un tempo troppo breve, infatti, rischia di tramutare la visita in esperienza umiliante e artificiale. Per tale ragione si è inteso prevedere che la visita possa svolgersi all'interno di un lasso di tempo sufficientemente ampio. L'assenza dei controlli visivi e auditivi serve a garantire la riservatezza dell'incontro.

L'articolo 1, comma 2, è invece volto ad una revisione del concetto di « minore » all'interno dell'ordinamento penitenziario, trattato oggi con una disomogeneità normativa che genera confusione nella prassi applicativa. Mentre, infatti, il terzo comma dell'articolo 18 della legge sull'ordinamento penitenziario raccomanda, in tema di colloqui, una particolare cura per i colloqui con i minori di anni quattordici, il regolamento penitenziario stabilisce che è possibile superare i limiti imposti per i colloqui, sia visivi che telefonici, solo per detenuti con figli di età inferiore ai dieci anni, per poi limitarsi ad un generico richiamo alla minore età all'articolo 61. Davanti a tanta confusione le differenti amministrazioni penitenziarie tendono generalmente ad attestarsi sul limite dei dieci anni, con alcune eccezioni che innalzano a dodici anni il limite di età per la concessione di maggiori contatti. Nessuno degli istituti esaminati, tuttavia, applica il più ampio limite di quattordici anni, previsto dall'ordinamento penitenziario. Con la proposta in esame si sancisce definitivamente

l'età del minore nell'ordinamento penitenziario, fissandola ad anni quattordici e uniformando così il regolamento penitenziario alle modifiche apportate dalla legge 103 del 2017.

L'articolo 2 interviene invece sull'istituto del cosiddetto « permesso di necessità », di cui all'articolo 30 della legge sull'ordinamento penitenziario, che consente ai detenuti, nel caso di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente e in occasione di altri (non meglio specificati) « eventi di particolare gravità » di godere, a seguito del vaglio del magistrato di sorveglianza competente e del pubblico ministero, del permesso di recarsi a visitare il congiunto, con le cautele previste dal regolamento penitenziario. L'applicazione di tale istituto, utile perché svincolato, a differenza del « permesso premiale », dalla definitività della sentenza, dalla durata della pena da espiare e dal residuo di pena, trova margini di applicazione sempre più ristretti, a causa di una giurisprudenza dominante che attribuisce all'aggettivo « grave » il significato di circostanza oltremodo drammatica e luttuosa. Una rivisitazione della disciplina è perciò da tempo auspicata 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 propone pertanto, come suggerito dal tavolo 6 degli Stati generali, di eliminare il requisito dell'« eccezionalità » e di sostituire il requisito della « gravità » con quello della « particolare rilevanza », ripensando il beneficio come mezzo trattamentale per « favorire il mantenimento dei rapporti con la famiglia », in riferimento all'articolo 15 della legge sull'ordinamento penitenziario.

Inoltre, poiché l'istituto dei permessi non appare del tutto idoneo alla funzione tratta-

mentale, in quanto comunque destinato a rispondere a situazioni, seppure riconducibili al contesto familiare, estemporanee e contingenti, l'articolo 3 della proposta di legge risponde alla necessità di configurare *ex novo* una fattispecie di permesso, avente la specifica finalità di consentire all'individuo ristretto di coltivare le proprie relazioni affettive, mediante l'istituzione del « permesso familiare ». Si tratta di uno strumento sottratto a rigide preclusioni premiali di carattere soggettivo o oggettivo, come per i permessi ai sensi dell'articolo 30-ter: la durata della pena alla quale il soggetto risulta condannato non deve infatti avere carattere discriminatorio, considerato che, proprio rispetto a soggetti chiamati a scontare lunghi periodi di pena, la possibilità di un contatto più diretto con i familiari può aiutare a mantenere in concreto il rapporto affettivo. Quanto al necessario temperamento con le esigenze di sicurezza, esso trova comunque spazio attraverso la verifica, rimessa al magistrato di sorveglianza, sulla pericolosità in concreto, caso per caso, del soggetto interessato.

Per quanto riguarda l'articolo 4 della proposta di legge, si ricorda che dalla ricerca svolta è emerso come, tra le forme di contatto possibili all'interno del carcere tra il detenuto e le persone cui è legato affettivamente, quella che riscuote minor gradimento sia senza dubbio il sistema delle telefonate, che spesso avvengono all'interno della sezione, vicino ai cosiddetti camminatoi, luoghi rumorosi dove la riservatezza rimane affidata alla discrezione e sensibilità degli altri detenuti ed è spesso causa di tensione tra gli stessi. Ulteriore criticità è rappresentata poi dalle tariffe, spesso sproporzionate.

Si propone pertanto una modifica all'articolo 39 del regolamento penitenziario, con l'estensione, da dieci a venti minuti, del tempo massimo di durata delle telefonate, con frequenza non inferiore a tre volte alla settimana, senza differenziazioni tra i dete-

nuti comuni e quelli condannati per reati ostativi. È inoltre prevista la possibilità di modulare la durata delle telefonate, nell'arco della settimana, mantenendo la citata durata massima complessiva. Si stabilisce che gli apparecchi debbano essere installati in luoghi adeguati e dedicati, in numero proporzionato e sufficiente a garantire l'attuazione delle nuove disposizioni. Inoltre viene previsto che le telefonate, trattandosi di un diritto oltre che di uno degli elementi del trattamento ai sensi dell'articolo 15 della legge sull'ordinamento penitenziario e non di un servizio privato, non siano più a carico del recluso ma dell'amministrazione penitenziaria. Si propone infine l'istituzione di una o più linee telefoniche dedicate ai soli minori di anni quattordici che vogliano mettersi in contatto con i loro genitori, mentre per i detenuti in regime di massima sicurezza è stabilito che i colloqui e le telefonate non siano alternativi e che la durata delle conversazioni è prolungata a venti minuti.

L'articolo 5 mira ad istituire « a regime » il collegamento audiovisivo ampiamente utilizzato in via eccezionale durante la crisi sanitaria determinata dall'emergenza epidemiologica COVID-19. Il grado di soddisfazione riscontrato su tale strumento dalla ricerca è stato molto elevato, soprattutto presso detenuti le cui famiglie abitano fuori della regione o addirittura fuori del territorio dello Stato, sebbene siano state registrate espressioni di malcontento per la differente durata dei colloqui (un'ora) e delle videochiamate (venti minuti). Si propone pertanto l'accesso al collegamento audiovisivo con tecnologia digitale, come modalità alternativa alla corrispondenza telefonica, con i due tipi di collegamento (telefonico e mediante la rete *internet*), indifferentemente utilizzabili dai detenuti, anche in ragione della pari durata.

Infine, all'articolo 6 sono dettate disposizioni finali relative ai tempi di attuazione del diritto alle visite, da garantire in almeno un istituto penitenziario per ciascuna regione

a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge e in tutti gli istituti entro sei mesi.

Aspetti finanziari

Il disegno di legge prevede alcune norme che non comportano oneri finanziari, come quelle che ampliano la durata e la frequenza delle telefonate, e la tipologia di motivazioni ammesse per accedere ai permessi ai sensi dell'articolo 30 della legge sull'ordinamento penitenziario.

La modifica dell'articolo 28 dell'ordinamento penitenziario, prevedendo una visita mensile da trascorrere in unità abitative appositamente attrezzate all'interno degli istituti penitenziari senza controlli visivi e auditivi, comporta la realizzazione di tali strutture. A tale scopo il disegno di legge prevede un'attuazione in due fasi:

- 1) una prima fase in cui si dovrà garantire il diritto alle visite in almeno un istituto per regione (venti istituti);
- 2) una seconda fase, dal sesto mese successivo all'entrata in vigore, in cui si dovrà garantire il diritto di visita in tutti gli istituti (quindi anche nei restanti 170 istituti).

Durante la prima fase potrà essere affidata all'ufficio tecnico del Dipartimento dell'am-

ministrazione penitenziaria l'attività di ricognizione delle strutture esistenti negli istituti penitenziari, in modo da individuare gli immobili da destinare all'esercizio del diritto di visita (« case dell'affettività »). Questi saranno individuati prioritariamente nell'intercinta, lo spazio tra l'area detentiva interna e le mura perimetrali, possibilmente recuperando strutture già esistenti, e modificandone la destinazione d'uso. All'attività di ricognizione seguirà quella di progettazione esecutiva dei lavori, da effettuare parimenti a cura dell'ufficio tecnico del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

I fondi per realizzare gli interventi saranno reperiti nell'ambito dei fondi del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, destinati ai lavori sugli immobili pubblici, per i quali esiste una specifica programmazione dedicata all'edilizia penitenziaria (fondi previsti per la prima volta con la legge 12 dicembre 1971, n. 1133, integrati dalla legge 1° luglio 1977, n. 404, integrati con fondi provenienti dalla Cassa delle ammende nel 2009 con il Piano carceri, riprogrammati dal decreto interministeriale del 10 ottobre 2014, e con integrazioni dal 2018 sui capitoli 1687 per la manutenzione ordinaria e 7301 per la manutenzione straordinaria).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e agli articoli 37 e 61 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, in materia di rapporti dei detenuti e degli internati con le famiglie)

1. All'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla rubrica sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e diritto all'affettività »;

b) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Particolare cura è altresì dedicata al mantenimento dei 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, da parte delle persone autorizzate ai colloqui.

Le visite si svolgono in 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 esercitare la relazione affettiva in ambiente esterno. Possono essere autorizzati incontri con frequenza ravvicinata per coloro che, a causa della distanza o delle condizioni soggettive della persona a loro affettivamente legata, non possono 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 esercitare la relazione affettiva ».

2. Al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 37:

1) al comma 5, dopo il primo periodo è inserito il seguente:

« Per i detenuti con figli minori di quattordici anni, i colloqui devono svolgersi in locali distinti, dotati preferibilmente di spazi all'aperto e con possibilità di attività ludiche e ricreative, a sostegno dell'infanzia e dell'accoglienza dei minori. »;

2) al comma 8, il secondo periodo è soppresso;

3) al comma 9, le parole: « a dieci anni » sono sostituite dalle seguenti: « a quattordici anni », ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « I colloqui si svolgono in locali distinti, adeguatamente allestiti, preferibilmente con un'area verde attrezzata, dotati di spazi all'aperto, con possibilità di consumazione di un pasto. »;

4) dopo il comma 13 è aggiunto, in fine, il seguente:

« *13-bis.* Ferme restando le modalità previste dall'articolo 18, terzo comma, della legge, per le persone ammesse ai colloqui è consentito ai detenuti e agli internati effettuare una volta al mese, con priorità per le famiglie con i figli minori di quattordici anni, nei giorni festivi, un colloquio di durata non inferiore a tre ore, in locali appositi o all'aperto, per consumare un pasto o effettuare un'attività all'aperto con i propri figli e familiari »;

b) all'articolo 61, comma 2, la lettera b) è sostituita dalla seguente:

« b) promuovere progetti interistituzionali e protocolli d'intesa volti alla creazione di "sportelli della famiglia" per il ripristino e il rinforzo delle funzioni genitoriali e il

superamento delle situazioni di disagio familiare ».

Art. 2.

(Modifica all'articolo 30 della legge n. 354 del 1975, in materia di permessi)

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.

(Introduzione dell'articolo 30-quinquies della legge n. 354 del 1975 in materia di permessi familiari)

1. Dopo l'articolo 30-*quater* della legge 26 luglio 1975, n. 354, è inserito il seguente:

« Art. 30-*quinquies*. - (*Permessi familiari*) - 1. Fuori dei casi previsti dagli articoli 30 e 30-*ter*, il magistrato di sorveglianza può concedere ai condannati un ulteriore permesso, di durata non superiore a dieci giorni in ciascun semestre di carcerazione, da trascorrere con i soggetti autorizzati al colloquio al fine di coltivare specificamente interessi affettivi. 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 nell'istituto. Il provvedimento è soggetto a reclamo al tribunale di sorveglianza secondo le procedure di cui all'articolo 30-*bis* ».

Art. 4.

(Modifiche all'articolo 39 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, e all'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975, in materia di corrispondenza telefonica)

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 dal seguente:

« 1. In ogni istituto è installato un numero di apparecchi telefonici digitali sufficiente a garantire l'applicazione di quanto disposto dal comma 2, collocati in locali esterni alla sezione e destinati alle sole telefonate. A ciascun detenuto è consegnata una scheda telefonica prepagata dotata di un numero di minuti pari a quello risultante dal comma 2 »;

b) al comma 2, le parole: « una volta alla settimana » sono sostituite dalle seguenti: « almeno tre volte alla settimana. È possibile effettuare più telefonate, nell'arco della settimana, entro una durata massima complessiva pari all'ammontare di quelle stabilite. », e il terzo periodo è soppresso;

c) al comma 3, le parole: « a dieci anni » sono sostituite dalle seguenti: « a quattordici anni »;

d) al comma 6, la parola: « dieci » è sostituita dalla seguente: « venti »;

e) il comma 8 è sostituito dal seguente:

« 8. I condannati e gli internati possono essere autorizzati a 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 sono premesse le seguenti parole: « Ad eccezione di quanto stabilito nel comma 10-bis, »;

h) dopo il comma 10 è aggiunto, in fine, il seguente:

« 10-bis. Ogni istituto penitenziario è dotato di una o più linee telefoniche audiovisive destinate ai soli minori di anni quattordici, 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. Alla lettera b) del comma 2-quater dell'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, le parole: « solo per coloro che non effettuano colloqui » sono soppresse, e le parole: « dieci minuti » sono sostituite dalle seguenti: « venti minuti ».

Art. 5.

(Introduzione dell'articolo 39-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000, in materia di collegamenti audiovisivi)

1. Dopo l'articolo 39 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 è introdotto il seguente:

« Art. 39-bis. - *(Collegamenti audiovisivi)* - 1. Le comunicazioni telefoniche possono svolgersi anche mediante programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea attraverso la connessione *internet*, con durata, frequenza e modalità eguali a quelle stabilite dall'articolo 39 ».

Art. 6.

(Disposizioni finali)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, il diritto alle visite

è garantito in almeno un istituto penitenziario per ciascuna regione.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il diritto alle visite è garantito in tutti gli istituti penitenziari esistenti nel territorio nazionale.

€ 1,00