Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 3420

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori DELLA SETA e FERRANTE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 LUGLIO 2012

Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di affettività in carcere

TIPOGRAFIA DEL SENATO (135)

ONOREVOLI SENATORI. – Vogliamo tenere assieme cose che possono apparire impossibili, ma non devono esserlo, cioè un carcere vivibile in cui la pena non abbia nulla di afflittivo oltre la perdita della libertà «, sono le parole dell'allora direttore generale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Alessandro Margara, nell'audizione parlamentare dell'11 marzo del 1999 davanti alla II Commissione permanente (Giustizia) della Camera dei deputati sul nuovo regolamento di attuazione dell'ordinamento penitenziario.

Il presente disegno di legge intende riproporre temi propri della cultura giuridica e del diritto penale che, dal nuovo regolamento penitenziario ad oggi hanno fatto conseguire alcuni difficili, forse parziali, ma importanti progressi.

Tutto questo diventa ancora più attuale visto anche che il Tribunale di sorveglianza di Firenze, il 19 maggio scorso, ha sollevato un'eccezione di incostituzionalità – appoggiata dalla procura del capoluogo toscano – sul secondo comma dell'articolo 18 dell'ordinamento penitenziario, che impone la sorveglianza a vista degli incontri tra detenuti e familiari da parte della Polizia penitenziaria. Ora la norma, grazie alla decisione della dottoressa Antonietta Fiorillo, presidente del Tribunale di sorveglianza di Firenze, potrebbe essere cancellata per sempre dalla Corte costituzionale. « ... Si tratta di una disciplina che impedisce al detenuto l'intimità dei rapporti affettivi con il coniuge o il convivente, imponendo l'astinenza sessuale ... ».

L'azione del magistrato di sorveglianza di Firenze, rappresenta un coraggioso tentativo di fare breccia su uno dei più limiti più evidenti della nostra, peraltro avanzata, legislazione penitenziaria: quello della mancata previsione di adeguati dispositivi normativi attraverso i quali consentire alle persone detenute l'esercizio dell'affettività con i loro familiari.

Questo è un tema ricorrente nella riflessione politico-culturale stimolata da soggetti impegnati da sempre nel «Pianeta carcere», da Antigone a Ristretti orizzonti, dal Gruppo Abele alla Conferenza nazionale volontariato giustizia. A tal proposito si ricordano le giornata di studi «Carcere: salviamo gli affetti» che si era tenuta presso la casa di reclusione di Padova il 10 maggio 2002, a cura della rivista «Ristretti Orizzonti», alle quali avevano partecipato operatori penitenziari, avvocati, magistrati di sorveglianza, detenuti, operatori sociali, esperti in materia e parlamentari di diverse forze politiche. Un appello della suddetta rivista e della Conferenza nazionale volontariato giustizia sui temi del sistema penitenziario, per un impegno di ordine legislativo e politico, era stato sottoscritto da oltre cinquanta parlamentari appartenenti ad ogni schieramento politico. Così come altri appelli ed altre iniziative sono stati promossi, in questi anni, da associazioni come Antigone o come il Gruppo Abele, da riviste come «Fuoriluogo», da organizzazioni internazionali nelle sedi istituzionali dell'Unione europea, nelle realtà più aperte a esperienze e a progetti di mutamento o in altre realtà dove, al contrario, più difficili, arretrate e complesse erano e sono le condizioni in cui operano e vivono tutti i soggetti che appartengono al sistema penitenziario.

Ed anche a livello istituzionale non sono mancate numerose iniziative volte al riconoscimento del diritto dei detenuti all'affettività, purtroppo mai coronate da successo. A livello parlamentare, in particolare, si è da tempo registrata la presentazione di proposte

di legge dirette ad introdurre la possibilità di incontri tra i detenuti e le loro famiglie (ed in particolare con i loro *partners*) da realizzare, negli istituti penitenziari, all'interno di spazi riservati. Nella XIII legislatura, l'originaria proposta del nuovo regolamento di esecuzione penitenziario, elaborata su impulso dell'allora sottosegretario alla giustizia Franco Corleone e del direttore del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria Alessandro Margara, prevedeva espressamente, all'articolo 58, la possibilità per il Direttore di istituto di autorizzare incontri tra i detenuti ed i propri familiari in apposite «unità abitative», ovviamente al di fuori del controllo visivo del personale penitenziario. Una prospettiva tuttavia non concretizzatasi a seguito dei rilievi «tecnici» avanzati dal Consiglio di Stato con il parere n. 61 del 2000.

L'esperienza di altri ordinamenti, del resto, mostra chiaramente che gli eventuali ostacoli all'introduzione di una siffatta disciplina sono essenzialmente di carattere culturale, non essendovi affatto insuperabili difficoltà di ordine operativo. Olanda, Norvegia, Danimarca, Finlandia, Spagna, Svizzera e finanche Croazia ed Albania, per l'imitare lo sguardo alla realtà europea, sono soltanto alcuni degli Stati ove è prevista la possibilità di usufruire di spazi all'interno dei quali, senza il controllo visivo del personale penitenziario, i detenuti possono trascorrere alcune ore in compagnia di persone con cui condividono legami di natura affettiva.

Si tratta di esperienze che, come puntualmente sottolineato dall'azione del magistrato fiorentino, trovano un solido riferimento nelle nuove regole penitenziarie approvate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa con la raccomandazione n. 1340 del 22 settembre 1997 (che all'articolo 6 afferma la necessità di «migliorare le condizioni previste per le visite da parte delle famiglie, in particolare mettendo a disposizione luoghi in cui i detenuti possano incontrare le famiglie da soli») e con la raccomandazione n. 2 dell'11 gennaio 2006 (che alla regola n. 24, comma 4 stabilisce che «le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali»). Regole penitenziarie che, peraltro, collocano il rapporto sessuale nel contesto di una relazione affettiva globale, tanto da qualificare la visita «breve», finalizzata alla mera consumazione del rapporto fisico, come addirittura «umiliante»; sicché «ove possibile, devono essere autorizzate visite familiari prolungate».

Oggi nel quadro normativo in materia è centrale, nel sistema della legge penitenziaria, la norma posta dall'articolo 28 legge 26 luglio 1975, n. 354 (cosiddetta legge penitenziaria), a mente del quale «particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei reclusi con le famiglie». È questa una statuizione che, sul piano trattamentale, assolve ad una pluralità di funzioni. Essa è certamente finalizzata a preservare un complesso di «fattori protettivi» in grado di svolgere un'azione di contenimento rispetto a condotte recidivanti. È infatti un dato di comune esperienza che all'atto del ritorno del detenuto nel contesto sociale di riferimento, la presenza di legami di natura familiare ed affettiva possa fungere da efficace controspinta rispetto a situazioni potenzialmente criminogene.

Ma al tempo stesso il mantenimento delle relazioni familiari costituisce un fondamentale «valore sociale», che in quanto tale corrisponde ad un vero e proprio diritto della persona e dei suoi congiunti, che l'ordinamento intende preservare, in quanto tale, dai possibili «effetti collaterali» della detenzione.

E se è vero che il più importante strumento attraverso cui implementare questa imprescindibile istanza trattamentale è costituito dai permessi premio, è altresì indiscutibile, come puntualmente rilevato dall'ordinanza in commento, che l'accesso a queste misure è in partenza circoscritto ai soli detenuti «definitivi», che rappresentano circa la

metà di quanti oggi affollano gli istituti penitenziari; una percentuale di potenziali fruitori che le misure restrittive introdotte dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (cosiddetta *ex* Cirielli) hanno ulteriormente ridotto. Ecco che quindi si rivelano funzionaIi al mantenimento dei rapporti familiari ed affettivi (ed in generale al contrasto all'isolamento del detenuto ed ai suoi nefasti effetti sul piano psicosociale), oltre a quelle sui permessi, le disposizioni che consentono la corrispondenza epistolare e telefonica e soprattutto i colloqui visivi, disciplinati dagli articoli 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230. Va peraltro ricordato, che nei confronti delle sole persone ammesse ai colloqui, l'articolo 61 del regolamento esecutivo di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000, consente alla direzione di istituto, secondo le specifiche indicazioni del gruppo di osservazione, di autorizzare «visite» finalizzate a trascorrere parte della giornata in appositi locali o all'aperto e di consumare un pasto insieme.

Sulla base di questo riferimento normativo, che costituisce senza dubbio uno degli elementi di maggiore novità del regolamento di esecuzione del 2000, in alcuni istituti sono stati attrezzati degli spazi all'esterno, le cosiddette «aree verdi», tra le quali l'ordinanza in commento ricorda quelle di Rebibbia Nuovo complesso ed il Giardino degli incontri di Firenze – Sollicciano. E tuttavia è evidente che nel momento in cui l'articolo 61 fa salve le modalità previste per i colloqui dall'articolo 18, comma 2 dell'ordinamento penitenziario, e pertanto «il controllo visivo del personale di sorveglianza», le «visite», pur consentendo la realizzazione di momenti di maggiore intimità con i familiari, non possono certo permettere il compimento di attività sessuali con il proprio *partner*.

Correttamente, inoltre, bisogna sottolineare un dato assai significativo, sul piano fattuale, ossia lo stato di incivile abbandono dei luoghi in cui gli stessi colloqui vengono svolti. File interminabili, assenza totale di spazi adeguati, anche per la presenza di banconi divisori non ovunque ancora eliminati (a dodici anni dall'entrata in vigore del regolamento di esecuzione che ne prevedeva la rimozione): sono tutte condizioni ambientali che spesso disincentivano la partecipazione dei familiari, contribuendo di fatto ad allargare il solco prodotto dalla detenzione.

Un quadro, quello appena delineato, in cui si intrecciano profili giuridici e fattuali che concorrono in varia guisa a costringere nel letto di Procuste della «sicurezza» l'esercizio di diritti fondamentali, quali quello alla piena espressione di sé nel rapporto affettivo con l'altro. Ma così non può essere. Una volta che infatti si riconosce al diritto alla vita sessuale ed affettiva, quale valore costitutivo della dignità di ogni persona, il rango di diritto fondamentale, ecco che l'intera materia viene illuminata dall'insegnamento della Corte costituzionale, il cui celeberrimo *obiter*, contenuto nella sentenza n. 26 delL'11 febbraio 1999, costituisce il faro di tutti gli sforzi della magistratura di sorveglianza, compreso il giudice fiorentino, verso 1'allargamento degli spazi di tutela giuridica del detenuto nei confronti dell'istituzione penitenziari a: «i diritti inviolabili dell'uomo, il riconoscimento e la garanzia dei quali l'articolo 2 della Costituzione pone tra i principi fondamentali dell'ordine giuridico, trovano, nella condizione di coloro che sono sottoposti a una restrizione della libertà personale, i limiti ad essa inerenti [...] che sono propri di tale restrizione, ma non sono affatto annullati da tale condizione».

È importante sottolineare il valore fondamentale della rieducazione, quale finalità non negoziabile dell'intervento punitivo, che non può rinunciare alla dimensione inclusiva del trattamento, cui la detenzione abdicherebbe ove favorisse di fatto, bandendo il rapporto sessuale con il *partner*, l'allentamento della relazione affettiva che anche con tale rapporto si alimenta. Meno convincente è invece il riferimento alla tutela della

famiglia quale limite costituzionale al divieto di incontri sessuali in carcere.

Il presente disegno di legge, alla luce di quanto sopra descritto, intende riproporre temi propri della cultura giuridica, del diritto penale che dal nuovo regolamento penitenziario ad oggi hanno fatto conseguire alcuni difficili, forse parziali, ma importanti progressi; in modo che sia garantito il diritto ad un'affettività intesa in senso ampio: dalla sessualità, all'amicizia, al rapporto familiare. Un diritto all'affettività che sia, in primo luogo, diritto ad avere incontri, in condizioni di intimità, con le persone con le quali si intrattiene un rapporto di affetto.

Tutto questo perché la detenzione carceraria consiste nella privazione della libertà, ma non deve comportare anche la privazione della dignità delle persone. L'affermazione di questo elementare, ma fondamentale principio, deve ispirare lo Stato di diritto in rapporto alle persone detenute. Entrando nello specifico all'articolo 1 si modifica l'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n. 354, che, attualmente, riguarda i rapporti con la famiglia («Particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie»). A questo proposito, si ritiene debba essere considerata anche l'affettività in senso più ampio. Pertanto, alla rubrica dell'articolo («Rapporti con la famiglia»), si è proposto di aggiungere «e diritto all'affettività». Si propone, inoltre, di introdurre un nuovo comma, che recita: «Particolare cura è altresì dedicata a coltivare i rapporti affettivi. A tal fine i detenuti e gli internati hanno diritto a una visita al mese della durata minima di sei ore e massima di ventiquattro ore con le persone autorizzate ai colloqui. Le visite si svolgono in locali adibiti o realizzati a tale scopo, senza controlli visivi e auditivi». In questo modo si lascia un ampio spazio alla definizione della natura di quelli che possono essere i «rapporti affettivi»: con un familiare, un convivente, o anche di amicizia. Questa visita potrebbe avvenire con qualsiasi persona che già effettua i colloqui ordinari; l'assenza dei controlli visivi e auditivi serve a garantire la riservatezza dell'incontro.

All'articolo 2 e all'articolo 3 vengono introdotte altre due norme, anch'esse volte a garantire il diritto all'affettività, che incidono sulla parte che riguarda la concessione dei permessi.

All'articolo 2 si interviene sull'articolo 30 della legge 26 luglio 1975, n. 354, che prevede i cosiddetti «permessi di necessità», attualmente concessi solo in caso di morte o di malattie gravissime dei familiari. Si propone di sostituire il secondo comma («Analoghi permessi possono essere concessi eccezionalmente per eventi di particolare gravità») con il seguente: «Analoghi permessi possono essere concessi per eventi familiari di particolare rilevanza», quindi eliminando sia il presupposto della «eccezionalità» sia quello della «gravità», sempre interpretato come attinente ad eventi luttuosi o comunque inerenti lo stato di salute dei familiari del detenuto. Con la modifica introdotta si intende fare riconoscere che anche gli eventi non traumatici hanno una «particolare rilevanza» nella vita di una famiglia, quindi rappresentano un fondato motivo perchè la persona detenuta vi sia partecipe.

All'articolo 3 si modifica l'articolo 30-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, che riguarda i permessi premio; è previsto un ulteriore periodo di permesso, oltre ai quarantacinque giorni (al massimo) oggi concessi per «coltivare interessi affettivi, culturali o di lavoro».

Alla fine dell'articolo 3 si propone di introdurre un nuovo comma recante: «Ai condannati che hanno tenuto regolare condotta ai sensi del comma 8, il magistrato di sorveglianza può concedere, oltre ai permessi di cui al comma 1, un ulteriore permesso della durata di dieci giorni per ogni semestre di carcerazione per coltivare specificatamente interessi affettivi». Anche in questo caso gli «interessi affettivi» sono da considerare in

senso ampio, quindi il permesso non deve necessariamente essere trascorso con i familiari, con un coniuge o un convivente, ma può essere trascorso con qualsiasi persona con la quale vi sia un legame affettivo.

All'articolo 4, per quanto riguarda i detenuti che non possono avere colloqui regolari – ad esempio perché i loro familiari o amici abitano lontano dal luogo di detenzione – si prevede la possibilità di sostituire i colloqui non effettuati con telefonate di quindici minuti. Di conseguenza, si propone che il quinto comma dell'articolo 18 della legge n. 354 del 1975 («Può essere autorizzata nei rapporti con i familiari e, in casi particolari, con terzi, corrispondenza telefonica con le modalità e le cautele previste dal regolamento») sia sostituito dal seguente: «Per ciascun colloquio ordinario non effettuato è concesso ai detenuti e agli internati un colloquio telefonico aggiuntivo, con le persone autorizzate, della durata di quindici minuti. La telefonata può essere effettuata con costo a carico del destinatario». Le telefonate non dovrebbero, quindi, essere limitate ai soli familiari, ma riguardare tutte le persone con le quali vi sia un rapporto affettivo anche fuori della previsione dei «casi particolari ».

Per tutti i suddetti motivi sarebbe importante una rapida approvazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

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

a) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Particolare cura è altresì dedicata a coltivare i rapporti affettivi. A tale fine i detenuti e gli internati hanno diritto ad una visita al mese della durata minima di sei ore e massima di ventiquattro ore con le persone autorizzate ai colloqui. Le visite si svolgono in locali adibiti o realizzati a tale scopo, senza controlli visivi e auditivi»;

b) alla rubrica dell'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e diritto all'affettività».

Art. 2.

1. All'articolo 30, secondo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente: «Analoghi permessi possono essere concessi per eventi familiari di particolare rilevanza».

Art. 3.

1. All'articolo 30-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«8-*bis*. Ai condannati che hanno tenuto regolare condotta ai sensi del comma 8, il magistrato di sorveglianza può concedere, oltre ai permessi di cui al comma 1, un ulteriore

permesso della durata di dieci giorni per ogni semestre di carcerazione per coltivare specificatamente interessi affettivi».

Art. 4.

1. All'articolo 18, della legge 26 luglio 1975, n. 354 ,il quinto comma è sostituito dal seguente:

«Per ciascun colloquio ordinario non effettuato è concesso ai detenuti e agli internati un colloquio telefonico aggiuntivo, con le persone autorizzate, della durata di quindici minuti. La telefonata può essere effettuata con costo a carico del destinatario».

Art. 5.

1. La presente legge entra in vigore il giorno dopo la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00