

XI LEGISLATURA

**REGIONE LAZIO**

**CONSIGLIO REGIONALE**

**Si attesta che il Consiglio regionale nella seduta n. 111 del 10 febbraio 2022 ha approvato la mozione n. 552 concernente:**

**PRESENTAZIONE AL PARLAMENTO DI UNA PROPOSTA DI LEGGE RECANTE  
“TUTELA DELLE RELAZIONI AFFETTIVE E DELLA GENITORIALITÀ  
DELLE PERSONE RISTRETTE”**

## IL CONSIGLIO REGIONALE

### VISTI

- l'articolo 121, comma 2, della Costituzione, ai sensi del quale il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione;
- l'articolo 23, comma 2, lettera a) dello Statuto della Regione Lazio;
- l'articolo 97, comma 1, del regolamento dei lavori del Consiglio regionale del Lazio;

### PREMESSO CHE

l'Università di Cassino e del Lazio meridionale ha realizzato, con la condivisione e il supporto del Garante dei detenuti del Lazio e della Presidenza del Consiglio regionale del Lazio, una ricerca sul tema "Affettività e carcere. Un progetto di riforma tra esigenze di tutela contrapposte", che è stata presentata lo scorso 30 novembre 2021 presso il Consiglio regionale del Lazio;

### PRESO ATTO CHE

dalla ricerca, nel corso della quale sono stati intervistati oltre 200 detenuti e operatori penitenziari di quattro istituti penitenziari del Lazio, sono emersi numerosi disagi socio-affettivi e relazionali, dovuti soprattutto al sovraffollamento che non consente la predisposizione di locali adeguati, dove poter effettuare colloqui con i propri familiari. Insufficienti sono considerati gli spazi verdi dotati di attrezzatura per bambini e i colloqui telefonici, di soli dieci minuti ciascuno, con costi sproporzionati e in assenza di privacy. Inadeguati gli spazi per l'affettività, inesistenti quelli per l'intimità, considerata dalle persone detenute fondamentale per preservare il rapporto con il proprio partner. Gestite da operatori esterni, sono a pagamento le email sia in uscita sia in entrata. Le restrizioni e i contatti con il mondo esterno sono considerati inadeguati dalla maggior parte delle persone detenute intervistate;

### RILEVATO CHE

l'insufficienza di spazi, modi e tempi per l'affettività all'interno degli istituti di detenzione contrasta con il divieto di trattamenti penali contrari al senso di umanità e con la finalità rieducativa della pena sancita dall'articolo 27 della Costituzione, rendendo quindi più complicato e improbabile il recupero delle persone ristrette alla vita civile e sociale;

### RITENUTO OPPORTUNO

contribuire al riconoscimento del diritto soggettivo all'affettività e alla sessualità delle persone detenute, mediante la presentazione di una proposta di legge al Parlamento, volta a modificare la normativa vigente in modo da poter permettere il colloquio intimo, a prevedere soluzioni differenti per gli incontri tra adulti e per quelli tra persone detenute adulte e bambini. e a istituzionalizzare il colloquio pranzo, oggi nella discrezionalità della

direzione dell'istituto penitenziario, nonché a rivedere la disciplina delle comunicazioni telefoniche,

**DELIBERA**

di presentare al Parlamento la proposta di legge, di cui all'allegato A della presente mozione, concernente "Tutela delle relazioni affettive e della genitorialità delle persone ristrette".

**IL CONSIGLIERE SEGRETARIO**  
(Gianluca QUADRANA)  
F.to digitalmente Gianluca Quadrana

**IL PRESIDENTE DELL'AULA**  
**IL VICEPRESIDENTE**  
(Devid PORRELLO)  
F.to digitalmente Devid Porrello

**IL CONSIGLIERE SEGRETARIO**  
(Daniele GIANNINI)  
F.to digitalmente Daniele Giannini

Si attesta che la presente mozione, costituita da n. 3 pagine e da un allegato di 14 pagine, è conforme al testo deliberato dal Consiglio regionale.

**LA SEGRETARIA GENERALE**  
(Dott.ssa Cinzia FELCI)  
F.to digitalmente Cinzia Felci

PROPOSTA DI LEGGE

concernente:

TUTELA DELLE RELAZIONI AFFETTIVE E DELLA GENITORIALITÀ  
DELLE PERSONE RISTRETTE

Relazione illustrativa

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 dal disegno di legge a tutela delle relazioni affettive dei detenuti, presentato nel mese di luglio 2020 in Commissione Giustizia del Senato su iniziativa del Consiglio regionale della Toscana.

Il disegno di legge ha un campo di azione molto ampio, sia in termini oggettivi (in quanto destinato a riformare le principali "modalità di contatto" dei ristretti con i propri affetti, sia fuori che dentro il carcere) che soggettivi, poiché rivolto anche ai detenuti sottoposti al regime speciale del 41 bis e/o condannati per quei reati cosiddetti ostativi, in quanto rientranti nell'elenco di cui all'art. 4 bis dell'ordinamento penitenziario.

Per recuperare la sistematicità necessaria in questa materia, oggetto di riforma sono state non solo le norme presenti nella legge dell'ordinamento penitenziario ma anche quelle del 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 cd. visite e i permessi familiari).

All'articolo 1 si modifica l'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n.354, che riguarda i rapporti con la famiglia («Particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o stabilire le relazioni dei detenuti 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 apprezzamento»* (Sent. Corte Cost. 301/2021).

Si propone pertanto l'allestimento nelle carceri di aree dedicate in cui i detenuti possano esercitare, con privacy, il loro diritto all'affettività e alla sessualità, equiparando così il nostro ordinamento a quello di molte altre realtà europee, quali quelle presenti in Norvegia, Danimarca, Germania, Olanda, Belgio, Francia, Spagna, Croazia e 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, punta invece 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 comma 3 dell'articolo 18 della legge sull'ordinamento penitenziario accorda, in tema di colloqui, una «particolare cura» per i «colloqui con minori di anni 14», il Regolamento stabilisce che è possibile superare i limiti imposti per i colloqui, sia visivi che telefonici, solo per quei detenuti con figli di età inferiore ai 10 anni, per poi limitarsi ad un generico richiamo alla minore età all'articolo 61 del regolamento penitenziario. Davanti a tanta confusione le differenti amministrazioni penitenziarie tendono generalmente ad attestarsi sul limite dei 10 anni, con alcune eccezioni che innalzano a 12 anni il limite di età per la concessione di maggiori contatti. Nessuno degli istituti esaminati, tuttavia, applica il più ampio limite di 14 anni, previsto dalla legge 354/1975. Con la proposta in esame si sancisce definitivamente l'età del minore nell'ordinamento penitenziario, fissandola ad anni 14 e uniformando così il regolamento alle modifiche apportate dalla legge 103/2017.

L'articolo 2 interviene invece sull'istituto del "permesso di necessità" di cui all'articolo 30 dell'ordinamento penitenziario, che consente ai detenuti, nel caso di imminente pericolo di vita di un familiare, di un convivente e in 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, con le cautele previste dal regolamento, il congiunto. 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 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 dell'ordinamento penitenziario.

Inoltre, poiché l'istituto dei permessi non appare del tutto idoneo alla funzione trattamentale, in quanto comunque destinato a rispondere a situazioni, seppure riconducibili al contesto familiare, estemporanee e contingenti, l'articolo 3 del disegno 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 *ex* articolo 30 *ter*; la lunghezza della pena alla quale il soggetto risulta condannato non deve infatti 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 effettivo. Quanto al necessario contemperamento 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, dalla ricerca svolta è emerso come, tra le forme di contatto possibili all'interno del carcere con i propri affetti, quella che riscuote minor gradimento è senza dubbio il sistema delle telefonate, che spesso avvengono all'interno della sezione, vicino ai cosiddetti camminatoi, luoghi rumorosi dove la privacy viene 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.

Con l'articolo 4 si propone pertanto una riforma dell'articolo 39 del D.P.R. 230/2000, con l'estensione da dieci a venti minuti del tempo massimo di durata, con frequenza non inferiore a tre volte alla settimana, senza differenziazioni tra i detenuti comuni e quelli con reati ostativi. È inoltre prevista la possibilità di modulare la durata delle telefonate, nell'arco della settimana, mantenendo la sopracitata durata massima complessiva. Si stabilisce che l'installazione degli apparecchi debba avvenire in luoghi adeguati e dedicati, in un numero proporzionato e sufficiente a garantire quanto disposto dalle 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 O.P. e non di un servizio privato, non siano più a carico del recluso ma dell'amministrazione penitenziaria. Si propone infine una o più linee telefoniche dedicate ai soli minori di anni 14 che vogliono mettersi in contatto con i loro genitori e per i detenuti in regime di massima sicurezza viene stabilita la non alternanza tra colloqui e telefonate nonché l'ampliamento a 20 minuti della durata delle conversazioni.

L'articolo 5 mira ad istituire "a regime" il collegamento audiovisivo, ampiamente utilizzato in via eccezionale durante la crisi sanitaria determinata dal COVID-19. Il grado di soddisfazione riscontrato su tale strumento dalla ricerca è stato molto elevato, soprattutto per quei detenuti con famiglie fuori regione o addirittura fuori paese, generando tuttavia anche una parte di malcontento per la differente durata concessa tra colloqui (1 ora) e videochiamate (20 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 via rete internet), indifferentemente utilizzati dai detenuti, attesa anche la pari durata.

Infine all'articolo 6 si dettano disposizioni finali relative ai tempi di attuazione del diritto alle visite, da garantire in almeno un istituto penitenziario per regione a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge ed 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 motivazione per accedere ai permessi *ex* articolo 30 dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n.354-Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

La modifica dell'articolo 28 dell'ordinamento penitenziario, prevedendo una visita mensile da trascorrere «in apposite 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 (20 istituti);
- 2) una seconda fase, dai sei mesi successivi 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'amministrazione 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, e possibilmente recuperando strutture già esistenti, modificandone la destinazione d'uso. All'attività di ricognizione seguirà quella di progettazione

esecutiva dei lavori, da effettuare sempre 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 dei trasporti, 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 10 luglio 1977, n.404, integrati con fondi provenienti dalla Cassa delle ammende nel 2009 con il Piano carceri, riprogrammati dal decreto interministeriale 10 ottobre 2014, e con integrazioni dal 2018 sui capitoli 1687 per la manutenzione ordinaria e 7301 per la manutenzione straordinaria).



**PROPOSTA DI LEGGE**

concernente:

**TUTELA DELLE RELAZIONI AFFETTIVE E DELLA GENITORIALITÀ  
DELLE PERSONE RISTRETTE**

### **Art. 1**

*(Modifiche all'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n. 354 "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà" e agli articoli 37 e 61 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà" e successive modifiche. Rapporti con la famiglia)*

1. All'articolo 28 della l. 354/1975 sono apportate le seguenti modifiche:

- a. alla rubrica sono aggiunte le seguenti parole: *"e diritto all'affettività"*;
- b. dopo il primo comma sono aggiunti i seguenti:

*"1 bis. Particolare cura è altresì dedicata a coltivare i rapporti affettivi. A tal fine i detenuti e gli internati hanno diritto ad una visita al mese, della durata minima di sei ore e massima di ventiquattro ore, delle persone autorizzate ai colloqui.*

*1 ter. Le visite si svolgono in apposite unità abitative, appositamente attrezzate all'interno degli istituti penitenziari, con percorsi dedicati ed esterni alle sezioni, senza controlli visivi e auditivi. E' data la precedenza a coloro che non possono coltivare la relazione affettiva in ambiente esterno. Possono autorizzarsi incontri con frequenza ravvicinata per coloro che, a causa della distanza o delle condizioni soggettive della persona a loro affettivamente legata, non 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 coltivare la relazione affettiva."*

2. Al d.p.r. 230/2000 sono apportate le seguenti modifiche:

a) articolo 37:

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

*"Per i detenuti con figli minori di 14 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 all'accoglienza dei minori."*;

2) il secondo periodo del comma 8 è soppresso;

3) al comma 9 le parole: *"a dieci anni"* sono sostituite dalle seguenti: *"a quattordici anni"* ed è aggiunto il seguente periodo: *"I colloqui si svolgono in locali distinti,*

adeguatamente adibiti, preferibilmente con area verde attrezzata, dotati di spazi all'aperto, con possibilità di consumazione di un pasto.”;

4) dopo il comma 13 è aggiunto il seguente:

“13 *bis*. Ferme restando le modalità previste dall'articolo 18, secondo comma, della l. 354/1975, per le persone ammesse ai colloqui, è consentito effettuare una volta al mese, e con priorità per le famiglie con i figli minori di 14 anni, nei giorni festivi, un colloquio dalla durata non inferiore a tre ore, in appositi locali o all'aperto, per consumare un pasto o effettuare un'attività all'aperto con i propri figli e familiari.”;

b) la lettera b) del comma 2 dell'articolo 61 è sostituita dalla seguente:

“b) promuovere progetti interistituzionali e protocolli d'intesa volti alla creazione di “sportelli famiglia” per il ripristino e il rinforzo delle funzioni genitoriali e il superamento delle situazioni di disagio familiare.”.

**Art. 2**

*(Modifica all'articolo 30 della l. 354/1975 e successive modifiche. Permessi)*

1. Il secondo comma dell'articolo 30 della l. 354/1975 è sostituito dal seguente:

“2. 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 nella l. 354/1975. Permessi familiari)*

1. Dopo l'articolo 30 *quater* è aggiunto il seguente:

**“Art. 30 quinquies**  
*(Permessi familiari)*

1. Fuori dei casi previsti dagli articoli 30 e 30 ter, ai condannati il magistrato di sorveglianza può concedere un ulteriore permesso, della durata non superiore a dieci giorni per semestre di carcerazione, al fine di coltivare specificamente interessi affettivi e da trascorrere con i soggetti autorizzati al colloquio. Il permesso non è concesso quando vi è il pericolo che il condannato, durante il periodo di permesso, possa commettere nuovi reati ovvero che, allo scadere del periodo di permesso, non rientri in istituto. Il provvedimento è soggetto a reclamo presso il tribunale di sorveglianza secondo le procedure di cui all'articolo 30 bis.”.

#### **Art. 4**

*(Modifiche all'articolo 39 del d.p.r. 230/2000 e all'articolo 41 bis della l. 354/1975 e successive modifiche. Corrispondenza telefonica)*

1. All'articolo 39 del d.p.r. 230/2000 sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

“1. In ogni istituto sono installati un numero di apparecchi telefonici digitali sufficiente a garantire quanto disposto dal comma 2, collocati in locali esterni alla sezione e dedicati alle sole telefonate. Ad ogni singolo detenuto viene consegnata una scheda telefonica prepagata dotata di un numero di minuti pari a quelli indicati al comma 2.”;

b) al comma 2 le parole: “una volta alla settimana.” sono sostituite dalle seguenti: “in un numero non inferiore a tre volte alla settimana. E' possibile effettuare più telefonate, nell'arco della settimana, con 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, all'inizio del primo periodo, sono aggiunte le seguenti parole: “Ad eccezione di quanto stabilito nel comma 10 bis,”;

h) dopo il comma 10 è aggiunto il seguente:

“10 bis. Ogni istituto penitenziario è dotato di una o più linee telefoniche audiovisive dedicate ai soli minori di anni 14, figli di detenuti e internati, che vogliono mettersi in contatto con i propri genitori, secondo tempi e modalità stabiliti dal regolamento interno dell'istituto.”.

2. Alla lettera b) del comma 2 *quater* dell'articolo 41 *bis* della l. 354/1975 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 nel d.p.r. 230/2000. Collegamenti audiovisivi)*

1. Dopo l'articolo 39 del d.p.r. 230/2000 è inserito il seguente:

**“Art. 39 bis**

*(Collegamenti audiovisivi)*

1. Le comunicazioni telefoniche possono avvenire anche mediante programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea attraverso la connessione *internet*, della medesima durata, frequenza e modalità stabilite dall'articolo 39.”.



**Art. 6**  
*(Disposizioni finali)*

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, il diritto alle visite deve essere garantito in almeno un istituto penitenziario per regione.
2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il diritto alle visite deve essere garantito in tutti gli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale.