

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Segreteria Generale

Prot. n. 151102/4-2-1 Colloqui

Roma, 08/07/1998

CIRCOLARE N. 3478
5928

OGGETTO. Trasmissione circolare relativa a riordino e chiarimento dei regime dei colloqui e corrispondenza telefonica.

Si trasmette la circolare, indicata in oggetto.

La stessa ha vari fini:

- quello di superamento e semplificazione di alcuni problemi di recente insorti sulla identificazione delle persone ammesse a colloqui con i detenuti;
- quello di compiere una ricognizione delle regole operanti in materia e di raccoglierle in modo da evitare difformità applicative, che potevano verificarsi in presenza dei sovrapporsi nel corso degli anni di indicazioni numerose e non sempre omogenee da parte degli Uffici centrali;
- quello di favorire un rapporto migliore dei detenuti con l'ambiente esterno e, in particolare, con quello familiare.

I Signori Provveditori Regionali vorranno, poi, curare la formazione, in ogni sede regionale e per l'intero territorio di loro competenza, di un nucleo di sostegno relativo alla concreta applicazione della circolare e ai possibili problemi applicativi della stessa. Tale nucleo sarà composto da: un funzionario o di direzione, da un educatore, da un'assistente sociale e da un appartenente alla Polizia penitenziaria, scelti da ogni Provveditore, con riguardo alla preparazione professionale, tra il personale operante negli istituti.

Tale nucleo riferirà al Provveditore per i possibili interventi dello stesso. L'attività del nucleo non sarà continuativa e sarà svolta, consentendo ai componenti lo svolgimento delle loro ordinarie funzioni.

E' intenzione di questa Direzione Generale di riunire al più presto i Provveditori Generali in merito agli eventuali problemi applicativi che insorgano in materia.

Ossequi.

IL DIRETTORE GENERALE

CIRCOLARE
IN MATERIA DI COLLOQUI E CORRISPONDENZA TELEFONICA

Com'è noto, l'ordinamento penitenziario, in ossequio a principi e **diritti** fondamentali costituzionalmente garantiti, assegna grande rilevanza al mantenimento delle relazioni familiari e sociali dei detenuti (contatti con la famiglia e rapporti con il mondo esterno).

Accade però che, nonostante il quadro normativo e le numerose disposizioni emanate nel tempo tese ad agevolare il mantenimento dei rapporti in questione e nonostante alcune situazioni felici, nella maggior parte degli istituti penitenziari, e le naturali ed inevitabili limitazioni dovute alla detenzione, si aggiungono, nelle prassi quotidiane, a limitazioni di ordine interpretativo, strutturale ed organizzativo.

Quasi sempre, quindi, le limitazioni indicate condizionano così negativamente le relazioni affettive dei detenuti da arrivare a snaturare la loro funzione.

Occorre, perciò, prestare fondamentale attenzione agli spazi concreti, nell'ambito dei quali quel sistema di relazioni si esprime, riservando particolare favore ai rapporti con la famiglia, il cui valore, tra l'altro, nel percorso di recupero sociale, è certamente insostituibile. In ragione di ciò le SS.LL. sono sollecitate ad utilizzare in maniera piena e positiva gli ampi margini di discrezionalità previsti dalla normativa che regola la materia, applicando in senso estensivo gli artt. 18 e 35, soprattutto laddove le relative previsioni siano inserite nei programmi di trattamento.

Sono, di conseguenza, sollecitate a creare, all'interno dei singoli istituti, le migliori condizioni possibili di svolgimento dei colloqui in termini di modalità, tempi e luoghi.

Al fine di agevolare l'esercizio della discrezionalità nel senso indicato, si forniscono, quali linee-guida, alcuni criteri interpretativi ed indirizzi operativi.

1 SOGGETTI LEGITTIMATI

a) 1 congiunti e i familiari.

Ai sensi dell'art. 18 ord. pen., i detenuti e gli internati sono ammessi ad avere colloqui e corrispondenza con i congiunti e con altre persone, anche al fine di compiere atti giuridici; successivamente, viene precisato che particolare favore viene accordato ai colloqui con i familiari.

Lo stesso regolamento di esecuzione prevede altre disposizioni particolari a favore dei congiunti e dei conviventi, relativamente ai presupposti dei colloqui, alla durata, in materia di corrispondenza telefonica ed in materia di ricompense.

Né la legge sull'ordinamento penitenziario né il regolamento di esecuzione precisano tuttavia quale sia il significato da attribuire ai termini congiunti e familiari; secondo la dottrina prevalente, pur dovendosi intendere con il termine congiunti le persone legate da rapporto di parentela o di affinità e con il termine familiari i congiunti conviventi, la legge ed il regolamento utilizzano promiscuamente le due espressioni con accezioni sostanzialmente equivalenti.

Questa Amministrazione ha di conseguenza e costantemente ritenuto i due termini equivalenti, assimilandoli però alla diversa espressione prossimi congiunti, contenuta nell'art. 307 c.p. (circ. Ufficio Studi n. 2656/5109 15.1.1980).

Come è noto, quest'ultima norma prevede che agli effetti della legge penale s'intendono per prossimi congiunti gli ascendenti, i discendenti, il coniuge, i fratelli, le sorelle, gli affini nello stesso (grado, gli zii ed i nipoti, con esclusione degli affini quando sia morto il coniuge e non vi sia prole. In tal senso, secondo la richiamata circolare, la qualità di congiunto può essere attribuita anche alle persone la cui posizione sia sostanzialmente assimilabile a quella di prossimo congiunto (ad esempio posizioni derivanti da vincoli di adozione o di affinità anche quando il coniuge sia deceduto senza prole).

La nozione di congiunto o familiare accolta finora non può tuttavia ritenersi

esaustiva: essa da un lato appare eccessivamente restrittiva, limitando senza alcuna apparente ragione la comune accezione dei termini de quibus nonostante la chiara lettera del richiamato art. 307 c.p., che espressamente circoscrive la propria applicabilità alla sola legge penale e che la giurisprudenza pacificamente ritiene insuscettibile di applicazione analogica, sotto un ulteriore profilo, la interpretazione che si censura non tiene conto del fatto che il legislatore del 1975, se avesse voluto, avrebbe ben potuto richiamare manifestis verbis l'art. 307 c.p. o utilizzare esplicitamente l'espressione prossimi congiunti, come previsto dall'art. 100 reg. 193 l.

Non è di aiuto poi per l'interpretazione del termine familiare il richiamo alla famiglia anagrafica, secondo la nozione descritta dall'art. 4 D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 (agli effetti anagrafici per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune), dal momento che resterebbero esclusi dalla corrispondenza telefonica i familiari non conviventi (ad esempio i genitori o i fratelli).

Giova quindi soffermarsi sullo stesso concetto di famiglia, così come si è andato evolvendo in termini più sociologici che giuridici, dal momento che le reciproche relazioni, che costituiscono la famiglia, si sottopongono con difficoltà agli schemi delle discipline giuridiche. Non esiste infatti, un preciso concetto giuridico di famiglia, che valga anche a determinare l'ambito dei suoi componenti.

Data l'integrazione di elementi sociali, culturali ed affettivi che si osserva nella famiglia, questa riveste il carattere di istituzione e rappresenta in genere il nucleo di maggior condensazione dei sistemi di parentela. In senso sociologico quindi si può dire che la famiglia sia un gruppo sociale o unità fondamentale dell'organizzazione sociale, caratterizzato dalla residenza comune, dalla cooperazione economica e dalla riproduzione.

Nel linguaggio comune, infatti, c'è un aspetto più vasto che comprende tutti

coloro che sono legati da vincolo di parentela o di coniugio e anche i figli naturali, gli adottivi e gli affiliati.

Tutto sembra condurre, come si è visto, alla completa equivalenza dei termini congiunti e familiari, utilizzati indifferentemente, nell'ordinamento penitenziario, per indicare l'esistenza di un rapporto di parentela. Tale rapporto, tenuto conto della volontà del legislatore di agevolare i rapporti con tutte le persone che abbiano particolari vincoli con il soggetto, va inteso in senso lato, comprendente i soggetti legati da un affectio familiare equiparabile alle categorie civilistiche dei parenti (in linea retta o collaterale) e degli affini; andrebbero quindi considerati congiunti o familiari, agli effetti della normativa penitenziaria, oltre al coniuge, le persone fra loro legate da vincoli di parentela o di affinità, entro i limiti indicati dal codice civile (sesto grado di parentela o affinità); art. 74 cod. civ..

Si ritiene tuttavia più opportuno, al fine di evitare un eccessivo ampliamento - di fatto - del novero dei soggetti legittimati, attenuare le conseguenze derivanti dall'applicazione del predetto criterio civilistico: in tal senso, saranno ritenuti immediatamente legittimati i parenti e gli affini entro il quarto grado (secondo l'esemplificazione riportata nella seguente tabella), mentre i parenti e gli affini di quinto e sesto grado saranno considerati alla stregua delle altre persone estranee alla famiglia.

Nei loro confronti, tuttavia, la discrezionalità sull'ammissione al colloqui sarà utilizzata con criterio di maggior favore; i relativi accertamenti potranno essere effettuati a mezzo delle forze di pubblica sicurezza (nei casi - in corso di definizione -m cui è previsto di poter ricorrere a tale intervento) o a mezzo di verifica da parte **dei centri di servizio sociale** per adulti territorialmente competenti.

Con esclusivo riferimento ai detenuti di maggiore pericolosità sociale - desunta da dati oggettivi ed attuali quali la restrizione in una sezione da alta sicurezza o la

sottoposizione al regime di cui all'art. 41 bis ord. pen. -, sembra invece più opportuno limitare l'immediata legittimazione ai primi tre gradi di parentela e di affinità.

| <i>GRADO</i> | <i>PARENTI</i> | <i>AFFINI</i> |
|--------------|--|--|
| primo | genitori, Figli | suoceri, generi, nuore, altri Figli del coniuge |
| Secondo | nonni, nipoti <i>ex filio</i> (figli di figli), fratelli, sorelle | nonni e nipoti <i>ex filio</i> del coniuge, coniuge di nonni o nipoti <i>ex filio</i> , cognati |
| terzo | bisnonni, pronipoti, zii, nipoti <i>exfratre</i> (figli di fratelli o sorelle) | bisnonni, pronipoti, zii e nipoti <i>exfratre</i> del coniuge, coniuge di bisnonni, pronipoti, zii e nipoti <i>exfratre</i> |
| Quarto | cugini <i>di primo grado</i> (figli di zii), prozii (zii dei genitori), Figli di nipoti <i>ex fratre</i> | cugini <i>di primo grado</i> del coniuge, coniuge di cugini <i>di primo Grado</i> , prozii del coniuge, coniuge dei prozii, coniuge di figli di nipoti <i>ex fratre</i> , figli di nipoti <i>ex fratre</i> del coniuge |
| Quinto | nipoti (figli di cugini <i>di primo grado</i>), figli di prozii | nipoti del coniuge. coniuge di nipoti, figli di prozii del coniuge, coniuge di Cito: li di prozii |
| sesto | cugini di <i>secondo grado</i> (figli di cugini di <i>primo grado</i> dei genitori) | coniuge di cugini <i>di secondo grado</i> , cugini <i>di secondo grado</i> del Coniuge |

La morte del coniuge o lo scioglimento del matrimonio non incidono sulla legittimazione in questione.

b) I conviventi.

Per quanto riguarda poi il concetto di "conviventi" occorre chiarire e ribadire che per "conviventi", dal punto di vista giuridico, non possono che intendersi le persone che coabitavano col detenuto prima della carcerazione, senza attribuire alcuna rilevanza all'identità del sesso o alla tipologia dei rapporti concretamente intrattenuti con il detenuto medesimo (more uxorio, di amicizia, di collaborazione domestica, di lavoro alla pari, etc ...).

e) Applicabilità della L. 15/1968

Per quanto concerne l'accertamento dello stato di parentela e di convivenza, si è più volte posto il quesito se i vincoli di parentela (in senso lato) o la situazione di convivenza legittimanti il colloquio, la corrispondenza telefonica e le visite ai detenuti ed agli internati possano essere attestati mediante ricorso alle disposizioni di cui alla L.

4 gennaio 1968, n. 15 (Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione ed autenticazione di firme).

Com'è noto, la predetta legge ha introdotto la possibilità di comprovare alcuni fatti giuridicamente rilevanti (data e luogo di nascita, residenza, cittadinanza, godimento dei diritti politici, stato di celibe, coniugato o vedovo, stato di famiglia, esistenza in vita, godimento dei diritti politici, nascita del figlio, decesso del coniuge, ecc.) mediante dichiarazioni sostitutive di certificazione, sottoscritte innanzi a determinate autorità - fra cui il funzionari competenti a ricevere le dichiarazioni - con le modalità indicate dell'art. 20 della legge medesima.

Analogamente, i fatti, gli stati o le qualità personali che siano a diretta conoscenza dell'interessato, possono essere attestati mediante dichiarazione sostitutiva di atto notorio, con l'osservanza delle stesse modalità.

Con, circolare esplicativa del 21.10.1968, la Presidenza del Consiglio dei Ministri invitava le amministrazioni riceventi le dichiarazioni ad adottare i provvedimenti richiesti unicamente sulla base delle dette dichiarazioni, " ... salvo *che ritenga di provvedere di ufficio ad accertarne preventivamente la veridicità; ... di tale facoltà dovrà farsi uso se ed in quanto ricorrano, in relazione alla particolare delicatezza del provvedimento da adottare, validi e seri motivi* ”

Ne seguì la sostanziale disapplicazione della L. 15/1968 da parte dell'amministrazione penitenziaria, al pari di quasi tutte le pubbliche amministrazioni.

Con parere dell'Ufficio Studi del 23.5.1989, l'amministrazione penitenziaria ebbe a precisare che l'autorizzazione al colloquio non può non essere considerato un provvedimento di particolare delicatezza, come tale legittimante l'adozione delle cautele di cui al menzionato passo della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

A distanza di brevissimo tempo, tuttavia, il medesimo Ufficio con nota del 28.9.1989, nel riepilogare la materia disciplinata dalla L. 15/1968, precisava che il

timore di possibili abusi non poteva eludere dall'applicare una normativa in vigore, e che legittimati a rendere dichiarazioni sostitutive devono intendersi:

- i detenuti imputati;
- i detenuti in espiazione di pena;
- i familiari, congiunti o conviventi di un detenuto;
- i detenuti colpiti da interdizione legale (non esplicitando quest'ultima influenza alcuna sui diritti personali).

Con la circolare Miacec 11. 11/96 del 23.7.1996 in materia di anagrafe, il Ministero dell'interno, rilevato che la certificazione anagrafica non ha la funzione di attribuire pubblicità e certezza a fatti e relazioni giuridiche, ma solo di rispecchiare la composizione della famiglia anagrafica (cioè un insieme di persone - unite o meno da vincoli di coniugio o di parentela - coabitanti nella medesima unità immobiliare), e prendendo spunto dall'esigenza di tutelare la riservatezza di persone legate ad altre da rapporti adottivi o di mero fatto, disponeva che nel rilascio delle certificazioni anagrafiche di stato di famiglia dovessero essere omesse le indicazioni relative alle relazioni di parentela.

Precisava inoltre che anche le amministrazioni penitenziarie avrebbero dovuto fare ricorso alle dichiarazioni sostitutive dei certificati, omettendo di richiedere ai familiari dei detenuti il "certificato di figliolanza".

Dopo vari e vani tentativi di intesa con l'amministrazione dell'interno, questa amministrazione, con nota del Direttore Generale n. 544994 in data 23.2.1998, invitava i direttori degli istituti penitenziari:

- a richiedere in assenza di documentazione utile, l'autocertificazione ai sensi dell'art. 2 L. 15/1968 in ordine al rapporto di parentela tra detenuti e familiari;
- ad effettuare controlli a campione sull'effettiva esistenza dei rapporti di parentela attestati, ove vi sia serio sospetto sulla veridicità delle dichiarazioni.

Naturalmente, i controlli a campione dovranno essere effettuati successivamente all'ammissione al colloquio, vanificandosi, in caso contrario, l'effetto semplificativo voluto dalla legge 15/1968, e ferma restando la rilevanza penale delle false attestazioni; soltanto nelle ipotesi di serio e motivato sospetto sulla veridicità delle dichiarazioni, i controlli dovranno essere effettuati in via preventiva.

La soluzione adottata, se certamente non risolve tutti i problemi connessi alla certezza della corretta applicazione della legge (è ovvio che un controllo successivo non potrà far venir meno gli effetti di atti illegittimamente compiuti), pare tuttavia la più aderente allo spirito della L. 15/1968 e la più corretta sotto il profilo sistematico.

Sembra tuttavia opportuno mantenere - al di là dei casi di serio sospetto sulla veridicità delle dichiarazioni - la possibilità di adottare in casi particolari le cautele descritte nel citato passo della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 21.10.1968. In tal senso, e con esclusivo riferimento ai detenuti di maggiore pericolosità sociale - desunta da dati oggettivi ed attuali quali la restrizione in una sezione da *alta sicurezza* o la sottoposizione al regime di cui all'art. 41bis ord. pen. , le direzioni degli istituti penitenziari dovranno richiedere al detenuti o ai congiunti da ammettere al colloquio (se conviventi) l'esibizione di certificazioni riportanti l'esatta indicazione dei legami intercorrenti tra i componenti della famiglia anagrafica.

Infatti lo stesso Ministero dell'interno (circolare Miacel 3/97 del 20.1.1997) espressamente riconosce la possibilità per l'interessato di richiedere, ove ricorrano particolari esigenze certificative dei vincoli intercorrenti tra i componenti la famiglia anagrafica, il rilascio di apposita certificazione (cosiddetto *certificato integrale o storico di famiglia*). Nel caso di specie, tale necessità deve ritenersi integrata dalla sussistenza di peculiari esigenze di sicurezza in relazione alla qualificazione soggettiva dei detenuti interessati, da ritenersi particolarmente pericolosi.

E' ovvio che per i rapporti di parentela o affinità non rientranti nel concetto di famiglia anagrafica (come sopra delineato) e non altrimenti comprovabili mediante

diretta certificazione, dovrà necessariamente farsi ricorso alle dichiarazioni sostitutive, attivando se del caso gli opportuni controlli.

In ordine alla questione concernente la legittimazione dei detenuti stranieri al rilascio delle dichiarazioni sostitutive, questa amministrazione ha nel passato più volte ribadito il divieto di applicabilità delle norme di cui alla L. 15/1968 ai detenuti stranieri, precisando che tale divieto non doveva considerarsi limitato ai soli detenuti extracomunitari, ma si estendeva anche a quelli appartenenti alla Comunità europea.

Tale orientamento, tuttavia, deve essere disatteso, urtando contro recenti ed inequivoci dati normativi.

Ai sensi dell'art. 6 DPR 25 gennaio 1994, n. 1,330 (Regolamento di attuazione della L. 15/1968), nel caso in cui le dichiarazioni sostitutive di cui agli artt. 2 e 4 della L. 15/1968 siano presentate da cittadini della Comunità europea, si applicano le stesse modalità previste per i cittadini italiani.

Ai sensi dell'art. 2 L. 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), lo straniero regolarmente soggiornante in Italia gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, partecipa alla vita pubblica locale e gli è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi.

Alla luce di quanto sopra, non sembrano sussistere validi motivi di ordine giuridico per negare allo straniero (quantomeno a quello appartenente alla Comunità europea ed a quello extracomunitario regolarmente soggiornante) la possibilità di produrre dichiarazioni ai sensi degli artt. 2 e 4 L. cit.

Per quanto concerne lo straniero extracomunitario irregolare, da un lato occorre non svalutare il divieto di discriminazioni trattamentali imposto dall'art. 2/2 ord. pen., tenuto conto che ai sensi dell'art. 15 ord. pen. l'agevolazione dei rapporti con la famiglia è uno degli elementi del trattamento, dall'altro. la irregolarità della posizione

dello straniero con riferimento all'assenza di legittimazione all'ingresso o alla permanenza all'interno del territorio dello stato, viene ad essere in un certo senso sanata dall'obbligatorietà della permanenza in carcere sino alla vigenza di legittimo titolo detentivo, tanto che il volontario allontanamento dall'Istituto penitenziario integra il reato di evasione.

Appare pertanto opportuno prevedere che ove ricorrano ragioni di urgenza che non consentano di attendere la risposta dell'autorità consolare del paese di origine - cui dovrà necessariamente e preventivamente essere inviata con procedure urgenti la relativa richiesta di accertamenti, e che dovrà se del caso essere sollecitata al riguardo dalle direzioni - o di organi pubblici preposti all'assistenza degli stranieri, anche lo straniero extracomunitario irregolare potrà essere ammesso alla dichiarazione sostitutiva nei casi in cui detta formalità risultasse indispensabile per garantire al detenuto la concreta partecipazione a tutte le opportunità trattamentali su un piano di sostanziale parità con le altre persone ristrette.

d) Le persone diverse dai congiunti e conviventi.

A proposito di "convivenza" poi, non va sottaciuto, che spesso tale strumento viene formalmente utilizzato per poter mantenere relazioni affettive valide, ma non normativamente rilevanti, attesa la difficoltà ad avere colloqui con persone diverse dai congiunti e conviventi.

Occorre a tal proposito rammentare che i detenuti e gli internati sono ammessi ad avere colloqui non solo con i congiunti, ma anche con altre persone, anche al fine di compiere atti giuridici (art. 18 ord. pen.) Presupposto per la concessione di questi colloqui è la sussistenza dei "ragionevoli motivi" (art. 35 reg. esecuz.).

Non appare superfluo rammentare che, nell'esercizio del suo delicato potere discrezionale riguardo ai colloqui in questione e quindi alla valutazione circa la

sussistenza o meno dei ragionevoli motivi, il direttore, quando competente, avrà cura di conciliare con equilibrio i legittimi interessi dei detenuti e degli internati ai rapporti con il mondo esterno anche ai fini della loro risocializzazione, con la esigenza di evitare che attraverso tali colloqui possano anche indirettamente essere favoriti collegamenti illeciti o rapporti con persone appartenenti o comunque legate ad organizzazioni od ambienti criminali; a tal fine provvederà ad assumere le necessarie informazioni che mettano in grado di decidere adeguatamente sulle richieste avanzate.

L'individuazione, poi, dei ragionevoli motivi, in relazione alle situazioni personali dei singoli soggetti, tanto più se considerate nei programmi di trattamento o comunque conosciute e valutate dagli operatori, può essere la più varia possibile, ma sicuramente riferibile alle relazioni affettive, di studio, di lavoro.

E' appena il caso di accennare, quanto alle relazioni affettive, che andranno salvaguardati e tutelati i rapporti Costruttivi e strutturati , la sussistenza dei quali, potrà essere accertata avvalendosi dell'opera dei Centri di Servizio Sociale, competenti, tra l'altro, si rammenta, ad effettuare gli opportuni interventi, qualora risulti che i familiari non mantengano rapporti con il detenuto o l'internato e più in generale a mantenere, migliorare e ristabilire le relazioni dei soggetti con la famiglia.

Questo spazio di azione doverosa da parte degli operatori, previsto dall'art. 28 della legge non è stato, nelle prassi, molto agito; esso andrebbe invece riscoperto e valorizzato, poiché sembra indicare una attività degli operatori. con la collaborazione dei detenuti e delle loro famiglie, di vera e propria mediazione familiare.

Particolare favore, si diceva poi, va accordato ai colloqui di studio e di lavoro, nonché ai colloqui concernenti (Ai operatori socio - sanitari delle strutture e dei servizi assistenziali territoriali rispetto ai detenuti od agli internati già seguiti prima dell'ingresso in istituto purché essi abbiano lo scopo di mantenere la continuità

dell'intervento, nell'ambito dei programmi terapeutici o di trattamento educativo sociale istituzionalmente svolti. ed infine al colloqui con i rappresentanti delle comunità terapeutiche, qualora il loro ingresso non sia altrimenti legittimato (intervento istituzionale, autorizzazione ex artt. 17 e 78).

Nei casi indicati le SS.LL. sono non solo legittimate, ma sollecitate a considerare, quei motivi, quali circostanze eccezionali per poter concedere colloqui anche fuori dei limiti stabiliti dall'art. 35 Reg. esecuz. (colloqui cosiddetti straordinari). La possibilità infatti, prevista dalla stessa normativa, di concedere colloqui al di là dei quattro mensili e dei due cosiddetti "premiali" ai soggetti gravemente infermi o quando ricorrano eccezionali circostanze, non è di frequente applicata.

A riguardo di tale norma, vi è da rilevare:

- 1) la situazione di grave infermità in cui il detenuto si trova deve essere costantemente tenuta presente e consigliare la concessione di tali speciali colloqui;
- 2) quanto alla individuazione delle "eccezionali circostanze", che pure consigliano la concessione in questione:
 - per un verso, le stesse possono essere identificate in specifici eventi di rilevante significato e gravità che tocchino il detenuto o i suoi congiunti o conviventi;
 - per altro verso, le stesse si configurano anche in situazioni critiche e difficili, non riconducibili ad un singolo evento. concernenti anche queste il detenuto o i suoi familiari e conviventi, alle quali può essere riconosciuta rilevanza, ai fini che qui interessano, in particolare quando le stesse siano segnalate dal programma di trattamento e dai suoi aggiornamenti ed in questi si proponga il ricorso al colloqui straordinari come mezzo di superamento e di alleggerimento di quelle situazioni critiche e difficili.

Va naturalmente inteso che non sono da considerare colloqui, ma interventi istituzionali a tutti gli effetti, noti solo quelli compiuti dagli operatori penitenziari

nello svolgimento della loro funzione, ma anche quelli compiuti dai rappresentanti della comunità esterna, delle Regioni, degli Enti Locali e di altre istituzioni con le quali si interagisce. (Basti pensare, ad esempio, agli interventi degli operatori dei SERT, nonché delle comunità terapeutiche e le strutture di recupero sociale di cui agli artt. 114, 115 e 116 D.P.R. 309/90 , se collegate con gli stessi SERT; in tale contesto va sicuramente considerato intervento istituzionale il colloquio del prefetto o di un suo delegato previsto dall'art. 75 comma 6 del già citato D.P.R..

FREQUENZA E TEMPI

Quanto poi alla frequenza, e al tempi di svolgimento dei colloqui si chiarisce ancora una volta che, come già espresso con la circolare n. 140760/4-2-1 del 21 giugno 1997 l'art. 35, comma 8 dei Reg. esecuz. ha riconosciuto il diritto del detenuto a fruire di quattro colloqui mensili senza aggiungere alcun'altra limitazione in ordine alla frequenza e cumulabilità degli stessi.

Al riguardo appare utile sottolineare, ancora una volta, che il nuovo testo del citato comma 8, così come Sostituito dall'art. 2 D.P.R. n. 421/85, è stato introdotto per superare il precedente limite della frequenza settimanale, favorendo in tal modo la possibilità di accedere ai colloqui anche consecutivi fino a potervi comprendere la cumulabilità nella stessa giornata, compatibilmente alle esigenze organizzative, e soprattutto quando quella modalità coincida con il piano trattamentale individualizzato del detenuto.

Va naturalmente inteso che la cumulabilità dei colloqui non va confusa con la possibilità prevista di prolungare la durata del colloquio in considerazione di eccezionali circostanze.

Sarà poi necessario che si compia ogni sforzo per verificare, nel concreto, la praticabilità di un ampliamento della fascia oraria dei colloqui, garantendo che essi possano essere svolti, nei giorni previsti, anche al pomeriggio (fino alle 19.00) e/o

nei giorni festivi.

E' di tutta evidenza che a tal fine le SS.LL. avranno cura che il servizio dei colloqui sia articolato in maniera tale da contemperare le finalità trattamentali con le esigenze operative del personale. Sarà opportuno quindi sensibilizzare quest'ultimo sui principi ordinamentali e sui fini istituzionali, anche nella consapevolezza dei riflessi positivi che una diversa articolazione oraria dei colloqui produrrà non solo nei confronti dell'utenza (i detenuti e i famigliari non perderanno giornate lavorative, né i figli giornate di scuola, potranno essere meglio seguite le attività trattamentali organizzate, ecc..) ma anche nei confronti del clima generale di vivibilità all'interno dell'istituto, con riflessi per lo stesso personale che vi opera.

LE MODALITA'

La norma consente anche ampi spazi di discrezionalità circa i luoghi di svolgimento dei colloqui - il 5 comma infatti dell'art. 35 reg. esecuz. recita " I colloqui avvengono in locali comuni muniti di mezzi divisorii. La direzione può consentire che, per speciali motivi, il colloquio si svolga in locale distinto. Qualora non ostino motivi di disciplina, ordine o di sicurezza o sanità, la direzione può altresì consentire che i colloqui si svolgano in spazi comuni all'aperto a ciò destinati. In ogni caso, i colloqui si svolgono sotto il controllo a vista del personale di custodia".

Le SS.LL. sono pertanto fortemente sensibilizzate a reperire apposite sale o spazi, sia all'interno che all'esterno (cosiddette "aree verde") nei quali far svolgere i colloqui in maniera più confortevole ed adeguata di quanto non sia possibile nelle ordinarie sale colloqui.

Si invitano, altresì, le SS.LL., a considerare che la norma prevede semplicemente, per consentire l'utilizzazione di sale diverse, la sussistenza del requisito degli speciali motivi. tra i quali sicuramente senza precludere gli infiniti altri possibili, rientrano alcune condizioni

sia con riguardo al visitatore che con riguardo al detenuto (età, particolari stati emotivi, eventi familiari positivi o negativi, ecc...)

Quanto poi allo svolgimento dei colloqui nelle cosiddette "aree verdi", va sottolineata la circostanza che, nella quasi totalità dei casi, questi spazi, ove esistenti, sono utilizzati, esclusivamente per i colloqui con i figli minori. Va rammentato invece che la norma prevede, quale unica limitazione, la sussistenza di motivi ostativi di disciplina, ordine, e sicurezza. Non vi è quindi alcuna ragione ordinamentale che impedisca lo sviluppo del sistema delle aree verdi quale modalità generalizzata di svolgimento dei colloqui e che veda la partecipazione di tutto il nucleo familiare o di altre persone che abbiano tiri vincolo significativo.

E' però di tutta evidenza che ove le limitazioni poste non siano di ordine culturale, ma strutturale e/o organizzativo, l'età dei figli minori, ma anche quella ad esempio dei genitori anziani, debba essere considerata quale situazione da privilegiare.

Anche le disposizioni, che nel tempo sono state emanate circa il limite massimo di età, da considerare favorevolmente, per il figlio minore, hanno inteso garantire proprio il rapporto privilegiato almeno fino alla preadolescenza dei figli minorenni,

Si ritiene, proprio in considerazione di assenza di motivi ordinamentali, che nulla vieti che tale rapporto privilegiato, ove le situazioni lo consentano, possa essere favorito per un arco di tempo più ampio e cioè fino alla maggiore età.

E' indubbio però che, in presenza di situazioni non ottimali, vada in primo luogo salvaguardato il rapporto bambino - genitore, non solo nella prospettiva dei diritti di quest'ultimo, ma anche e soprattutto nella prospettiva dei diritti del bambino, anche se questa prospettiva non viene chiaramente esplicitata dalla norma. La tutela dei diritti dei figli minori, sembra passare infatti, nel nostro ordinamento, e attraverso la tutela dei diritti dei detenuti.

Nonostante sia consapevolezza acquisita l'importanza vitale e determinante della presenza dei genitori per lo sviluppo fisio-psichico e sociale del bambino, l'assenza, la carenza e la scarsa qualità dei rapporti con i genitori detenuti è di tutta evidenza. Tutto ciò poi può essere aggravato dalla circostanza che vi sia la detenzione contemporanea dei due genitori, o che il genitore detenuto sia il solo.

Così, problemi quali l'esclusione sociale, sentimenti di deprivazione crescente, di abbandono e di rifiuto sono poi accentuati dalle note pessime condizioni nelle quali vengono effettuati i colloqui in carcere, spesso concepite senza tenere conto della delicata sensibilità infantile.

E' più che mai invece necessario ed urgente che i bisogni di questa particolare fascia di bambini sia presa in forte considerazione, dal momento che la società che si evolve permanentemente, i cambiamenti nella struttura del nucleo familiare, il gran numero di famiglie con un solo genitore, formano un contesto che aumenta la possibilità di un bambino il cui genitore è detenuto di trovarsi svantaggiato e di vedere limitati i propri diritti.

Il problema dei figli rinvia inevitabilmente alla problematica della detenzione femminile, in quanto quel problema, rappresenta per le donne detenute la cesura più tradizionale e scontata e contemporaneamente più inquietante e critica. Con questa particolare attenzione da dare alla specificità della condizione femminile, non si vuole disconoscere la perdita che attraversa la detenzione maschile rispetto al diritto alla paternità spesso non sufficientemente esercitato, diritto speculare a quello del bambino ad avere come punto di riferimento le due figure genitoriali, come simbolo del "maschile, e del femminile".

Va naturalmente inteso che le modalità privilegiate di questi colloqui, che fanno riferimento essenzialmente al rispetto della condizione del visitatore, non sono da inquadrare nelle visite previste come ricompensa (art. 71 reg. esecuz.).

L'istituto della visita, va ricordato, potrebbe invece trovare una più frequente

applicazione, quale esercizio, anche in positivo, di una potestà disciplinare tesa a stimolare il senso di responsabilità del detenuto, contribuendo così a considerare concretamente la disciplina, l'ordine e la sicurezza quale condizione per il raggiungimento delle finalità del trattamento dei detenuti e degli internati.

Si intendono infine favorire ed incentivare quei qualificati momenti di aggregazione, realizzati sperimentalmente in alcune realtà, tra i detenuti ed il proprio nucleo familiare, ed organizzati durante alcune festività o ricorrenze o durante manifestazioni significative dal punto di vista trattamentale.

LA CORRISPONDENZA TELEFONICA

Quanto alla corrispondenza telefonica, in considerazione del fatto che la stessa può essere autorizzata con i familiari o con le persone conviventi in assenza di colloqui da almeno quindici giorni, sembra doversi intendere che trattasi di una modalità di comunicazione, se non della modalità di comunicazione elettiva per coloro che non effettuano colloqui visivi con i familiari per motivi prevalentemente di lontananza.

Che in ogni caso esista il *favor familiae* è confermato dal fatto che la corrispondenza telefonica se diretta a persone estranee al nucleo familiare "può essere considerata solo quando vi siano eccezionali ragioni di urgenza" (art. 37/4 reg. esecuz.).

In tale ottica, la corrispondenza telefonica deve intendersi integrativa della corrispondenza epistolare e sostitutiva dei colloqui soprattutto per la popolazione detenuta straniera, che con difficoltà intrattiene contatti con i familiari e conviventi.

Attesi peraltro i lunghi tempi di attesa connessi all'accertamento dei vincoli di parentela esistenti tra il detenuto ed il soggetto con il quale autorizzare il contatto telefonico, da effettuarsi per il tramite delle autorità consolari o di organi pubblici preposti, dovranno essere adottate - come già affermato - le modalità autocertificative e di controllo successivo previste per l'effettuazione dei colloqui visivi, consentendo

inoltre, in similitudine di quanto avviene per questi ultimi, l'abbinamento di due o più telefonate (tenuto conto delle *premiati*), al fine di rendere il contatto telefonico un momento significativo di rapporto del detenuto con il familiare e non una mera, sintetica comunicazione.

Com'è noto, l'attuale normativa non prevede l'ascolto e la registrazione delle telefonate dei detenuti non rientranti nelle categorie di cui all'art. 4 bis ord. pen., salvo diversa disposizione dell'autorità giudiziaria; in ogni caso, la riservatezza della conversazione telefonica deve comunque essere tutelata anche da interferenze e disturbi che potrebbero verificarsi in assenza di idonee strutture ove effettuare le telefonate stesse.

Pertanto le SS.LL. dovranno provvedere all'installazione di cabine o *campane* telefoniche in spazi o locali prossimi ai luoghi di pernottamento dei detenuti, al riparo da rumori e confusione.

E' inoltre da favorirsi l'effettuazione delle telefonate in teleselezione, internazionali ed intercontinentali nelle fasce di minor costo(dopo le ore 18.00).

CONTINUITA' DELLE VALUTAZIONI E DECISIONI DEGLI ISTITUTI IN MATERIA

Uno degli scopi del presente documento è l'uniformità dell'applicazione delle regole in tutti gli istituti. Questi non sono tanti sistemi distinti, ma appartengono ad un unico sistema, che ha delle regole generali che valgono in tutti (salve ovviamente le disposizioni regolamentari specifiche ad ogni istituto ma anch'esse riferibili ad un quadro generale uniforme).

Sotto tale profilo è bene sottolineare con chiarezza che il trasferimento di detenuti da uno ad altro istituto non deve comportare in alcun modo una modifica del regime dei colloqui e delle telefonate (di competenza dell'amministrazione penitenziaria), che deve restare quello in atto nell'istituto di provenienza.

Le valutazioni espresse in questo sono valutazioni che provengono da organi penitenziari, appartenenti, si ripete, allo stesso sistema penitenziario cui appartiene l'istituto di arrivo.

Tali principi portano ad una prima conclusione con riferimento alle autorizzazioni a colloqui e telefonate operanti nell'istituto di provenienza: le stesse devono restare ferme anche in quello di nuova assegnazione, salvo che la direzione di questo non rilevi con intervento motivato, l'erroneità delle concessioni precedenti.

Gli stessi principi devono valere anche in materia di concessioni premiali ex art. 35, 9° comma reg. esecuz.. Al riguardo, va chiarito che l'osservazione (del gruppo di osservazione o dei soli organi direttivi, in mancanza della prima) non ricomincia in ogni istituto, ma prosegue e si deve necessariamente legare a quella precedente.

Da ciò si traggono alcune indicazioni specifiche:

- a) le concessioni premiali disposte dall'istituto da cui il detenuto viene trasferito devono restare ferme nell'istituto in cui viene trasferito.
- b) se sia stata disposta la sospensione del beneficio premiale in materia, lo stesso riprenderà alla scadenza del termine previsto per la sospensione.

Per vero, il 9° comma dell'art. 35 del regolamento di esecuzione prevede soltanto il provvedimento di concessione del trattamento premiale, ma non regola l'eventuale venire meno dello stesso per il venire meno delle condotte che hanno giustificato quel trattamento favorevole.

Sembra quindi doveroso, sempre al fine di rendere omogeneo il regime in proposito in tutti gli istituti, dare le seguenti indicazioni:

- 1) Quando siano segnalati problemi comportamentali del detenuto, si deve, innanzitutto, valutare se gli stessi siano tali da far venire meno il giudizio positivo che ha determinato la concessione premiale: giudizio basato sulla regolarità della condotta e sulla partecipazione del detenuto all'attività di osservazione e trattamento svolta nei suoi confronti, sotto tale profilo, è possibile che vi siano irregolarità comportamentali

particolarmente modeste e non significative, che non rendano necessario il venire meno dei provvedimenti premiali.

2) Quando, invece, si è in presenza di un comportamento irregolare significativo, si ritiene che, in conformità di una prassi assai diffusa, si debba procedere alla sospensione dei benefici premiali in questione. Il provvedimento di sospensione, sempre in riferimento a prassi applicative comuni, deve indicare il periodo di tempo entro il quale i benefici sono sospesi. Tal periodo deve essere specificato e non può essere lasciato alla totale discrezionalità delle direzioni. Lo stesso può essere definito tra un limite minimo ed un limite massimo: il limite minimo può essere indicato in un mese (periodo sul quale è calcolata la concessione). il limite massimo può essere indicato in tre mesi. Al termine del periodo di sospensione, se non risultino controindicazioni emerse nel periodo di sospensione, la concessione del regime premiale può riprendere il suo corso.

3) Se la condotta irregolare risulta, però, particolarmente grave, si deve ritenere corretta la revoca della concessione. La nuova concessione dovrà ripartire da una nuova valutazione del soggetto, che faccia ritenere nuovamente configurate le condizioni previste per la prima concessione.

Al termine di tali indicazioni ed a conferma e riepilogo di quanto già indicato nei singoli punti, si deve sottolineare che gli istituti aventi carattere di premialità non devono essere revocati, sospesi o comunque limitati secondo rigidi automatismi legati all'inflizione di sanzioni disciplinari o alla commissione di fatti astrattamente ipotizzabili come reato, al di fuori di una valutazione complessiva del percorso trattamentale in atto.

E' da considerare superata ogni disposizione precedentemente emanata in contrasto con gli indirizzi espressi.

Si vuole, con le Linee guida appena tracciate richiamare l'attenzione sugli ampi margini di discrezionalità che la normativa penitenziaria prevede in materia di colloqui, corrispondenza telefonica e rapporti con la famiglia, discrezionalità a volte male esercitata o per nulla esercitata.

Si vuole incoraggiare e sollecitare ogni possibile intervento teso a rendere concretamente agibili le migliori condizioni nell'ambito delle quali si possa esprimere il sistema di relazioni affettive dei detenuti e degli internati.

Pur nella consapevolezza che la realizzazione di quanto indicato sarà di non facile attuazione negli istituti sovraffollati o dotati di strutture anguste, si è certi che molti progressi potranno essere compiuti e che proprio i progressi della umanizzazione di questa parte del trattamento possono aprire la strada per quel miglioramento più generale e complessivo della qualità del regime detentivo, ampiamente auspicato.

Si confida nella sensibilità e nella collaborazione delle SS.LL. perché, attraverso gli interventi promossi, possa avere inizio quel percorso di ritorno alla legge di riforma penitenziaria e di realizzazione della stessa, di cui già si è discusso presso le sedi dei Signori Provveditori Regionali che, nell'ambito delle proprie attribuzioni, vorranno svolgere una vigorosa e sostenuta azione propulsiva e di verifica dell'attuazione di quanto indicato. Questo Dipartimento, fornirà, per sostenere tale azione, ogni possibile supporto.

IL DIRETTORE GENERALE