GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

L'AMORE IN UNA STANZA. ORIZZONTE O CONFINE? NODI IRRISOLTI E PROSPETTIVE FUTURE DELLA SENTENZA N. 10/2024 DELLA CORTE COSTITUZIONALE A DUE ANNI DALLA PRONUNCIA*

FRANCESCA PORCHEDDU**

SOMMARIO: 1. L'oggetto della sentenza n. 10/2024 della Consulta. – 2. I fatti da cui origina la sentenza e l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale. – 3. Le argomentazioni della Corte costituzionale nella sentenza n. 10 del 2024. – 3.1 Il grande assente: l'art 32 Cost. – 4. Dal riconoscimento del diritto all'affettività alla sua concreta attuazione: il tormentato seguito della sentenza n. 10/2024. – 5. Potenzialità e limiti della sentenza n. 10/2024. – 6. Le prestazioni da garantire per un diritto da tutelare: il ruolo delle Regioni. 7. Conclusioni.

1. *L'oggetto della sentenza n. 10/2024 della Consulta*

> «Mia carissima Julca,
> […] Mi scrivevi che noi due siamo ancora abbastanza giovani per poter sperare di vedere insieme crescere i nostri bambini. Occorre che ora tu ricordi fortemente questo, che tu ci pensi fortemente […]. Io sono sicuro che tu sarai forte e coraggiosa, come sempre sei stata. […] Ho pensato molto, molto in questi giorni. Ho cercato di immaginare come si svolgerà tutta la vostra vita avvenire, perché rimarrò certamente a lungo senza vostre notizie; e ho ripensato al passato, traendone ragione di forza e di fiducia infinita. […] Mi preoccupa un po' la questione materiale: potrà il tuo lavoro bastare a tutto? Penso che non sarebbe né meno degno di noi né troppo, domandare un po' di aiuti. […] Le mie responsabilità di genitore serio mi tormentano ancora, come vedi. Carissima mia, non vorrei in modo alcuno turbarti; sono un po' stanco, perché dormo pochissimo, e non riesco perciò a scrivere tutto ciò che vorrei e come vorrei. Voglio farti sentire forte forte tutto il mio amore e la mia fiducia. Abbraccia tutti di casa tua; ti stringo con la più grande tenerezza insieme ai bambini»[1].

---

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottoranda di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Milano.

[1] A. GRAMSCI, *Lettere dal carcere*, La biblioteca dell'identità de L'Unione Sarda, Cagliari, 2003, 5.

Scriveva così Antonio Gramsci alla moglie Julia Shucht nel novembre 1926, poco dopo il suo arresto che lo porterà a una lunga detenzione in carcere. Un amore sopravvissuto alla lontananza e alla prigionia, alle incomprensioni e agli equivoci e di cui si ha testimonianza grazie alle numerose lettere dal carcere scritte da Antonio Gramsci fino alla sua morte.

In poche righe, quasi un secolo dopo, le stesse emozioni di dolore per non poter rendere felice chi si ama e di incolmabile lontananza dagli affetti si ritrovano nel provvedimento di rimessione alla Corte costituzionale del magistrato di sorveglianza di Spoleto del 14 dicembre 2022[2]:

> «[il detenuto] si lamenta, nel suo reclamo, delle modalità con le quali l'istituto penitenziario gli consente di svolgere i previsti colloqui visivi con i familiari, tra i quali la figlia minore e la compagna. Segnatamente, nel reclamo-istanza ci si diffonde sulle conseguenze negative che l'assenza di intimità con la compagna sta avendo sul mantenimento del suo rapporto di coppia, cui tiene particolarmente e al quale considera legato il proprio futuro reinserimento sociale. L'interessato prosegue sottolineando come, anche in assenza di permessi premio previsti in suo favore, un colloquio intimo costituisca l'unico strumento per esercitare il proprio diritto, un diritto che considera fondamentale, a una serena relazione di coppia e ad assicuragli a pieno un ruolo genitoriale».

Da queste poche parole emerge il dramma della negazione di un diritto fondamentale non solo nei confronti della persona detenuta, a cui non viene data la possibilità di vivere una dimensione essenziale della natura umana, ma anche per la *partner*, costretta a subire le conseguenze della responsabilità penale altrui.

Valorizzando queste esigenze, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 ord. penit., nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa a svolgere i colloqui con il/la *partner* senza il controllo a vista del personale di custodia, laddove non vi ostino ragioni di sicurezza, esigenze di mantenimento dell'ordine o ragioni giudiziarie. Vale la pena precisare fin da subito che, sebbene il reclamo del detenuto richiamasse tanto la relazione con la compagna quanto quella con la figlia minore, la pronuncia della Consulta si concentra esclusivamente sulla dimensione di coppia del diritto all'affettività, includendone la componente sessuale.

A oltre due anni dalla pubblicazione della pronuncia, il presente contributo affianca all'analisi della sentenza, una verifica circa la sua effettiva attuazione. Questa duplice angolazione – teorica e pratica – consente di valutare la sentenza n. 10/2024 sia per la sua portata innovativa sul piano del riconoscimento costituzionale del diritto all'affettività, sia per la sua effettiva capacità di incidere sulla realtà penitenziaria. Il lasso temporale trascorso consente infatti di interrogarsi su cosa sia concretamente cambiato nella vita

[2] Mag. Sorv. di Spoleto, ord. 14 dicembre 2022 (dep. 12 gennaio 2023), n. 23.

quotidiana degli istituti penitenziari e quali ostacoli abbiano impedito – o stiano ancora impedendo – la piena attuazione di un diritto costituzionalmente garantito[3].

L'obiettivo è quello di offrire una riflessione critica che, partendo dall'analisi del caso concreto e delle argomentazioni della Consulta, si estenda alle complesse questioni attuative che la pronuncia ha fatto emergere, interrogandosi sul presente e sul futuro del diritto all'affettività in carcere con particolare attenzione al ruolo che le Regioni possono svolgere nell'effettiva attuazione di questo diritto. Attraverso l'esame del difficile percorso che faticosamente è giunto all'elaborazione delle prime linee guida operative, il contributo intende evidenziare come la garanzia di un diritto non si esaurisca nel suo riconoscimento, ma richieda un sistema organizzativo integrato che coinvolga tutti i livelli istituzionali. Solo così è possibile trasformare l'enunciazione dei principi in prestazioni concrete e accessibili, che garantiscano un percorso di accompagnamento nell'esercizio del diritto, sia per la persona detenuta, sia per i suoi affetti, e che non si riducano alla mera messa a disposizione di strutture fisiche, ma contemplino servizi di supporto e formazione del personale[4].

2. *I fatti da cui origina la sentenza e l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale*

La decisione in commento origina dal reclamo di un detenuto ristretto dall'11 luglio 2019 – il trasferimento presso la Casa Circondariale di Terni è avvenuto a marzo 2022 – in esecuzione di provvedimenti di condanna, tra gli altri, per i delitti di tentato omicidio, furto aggravato, evasione, con un fine pena fissato al 10 aprile 2026. Il detenuto lamentava le modalità con cui l'istituto penitenziario gli consentiva di svolgere i colloqui visivi con i familiari, in particolare con la figlia minore e la compagna.

Nell'ordinanza di rimessione, il magistrato di sorveglianza ha descritto la situazione giuridico-detentiva del reclamante evidenziando che, alla data del reclamo, non era stato ancora predisposto un programma di trattamento individualizzato, nonostante l'art. 13 ord. penit. preveda che il programma di trattamento debba essere redatto entro sei mesi dall'ingresso nell'istituto penitenziario. Il provvedimento di rimessione aggiungeva, inoltre, che il detenuto si trovava in una situazione che impediva l'accesso ai benefici penitenziari (es. i permessi premio), poiché gli erano state comminate alcune sanzioni disciplinari. Proprio questa situazione di preclusione dai benefici penitenziari ha determinato il magistrato rimettente a interrogarsi sui limiti dell'attuale sistema

[3] Sulla sent. n. 10 del 2024 si veda tra i primi commenti, P. VERONESI, *L'amore ai tempi delle catene: affettività e carcere secondo la sentenza n.10 del 2024*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2024, 1 ss.; M. PATTARO, *Fenomenologia di un diritto: l'affettività in carcere. Commento alla sentenza n. 10 del 2024*, in *federalismi.it*, 16/2024, 136 ss.; P. BECCARI, *Corpi reclusi, nessuna intimità. Sulla sentenza n. 10/2024 della Corte costituzionale*, in *Discrimen*, 15 maggio 2024; I. GIUGNI, *Diritto all'affettività delle persone detenute: la Corte costituzionale apre ai colloqui intimi in carcere*, in *Sistema Penale*, 2 febbraio 2024.

[4] Sui diritti dei detenuti nella prospettiva costituzionalistica, si vedano, *ex multis*, M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, 2002; A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 10 giugno 2014, 1 ss.; M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Napoli, 2017; E. DOLCINI, E. FASSONE, D. GALLIANI, P. PINTO DE ALBUQUERQUE, A. PUGIOTTO, *Il diritto alla speranza. L'ergastolo nel diritto penale costituzionale*, Torino, 2019.

normativo nel garantire il mantenimento delle relazioni affettive durante la detenzione. Il caso concreto ha infatti evidenziato come, in assenza di accesso ai permessi premio, l'unico strumento a disposizione del detenuto per coltivare i rapporti con i propri cari fosse rappresentato dai colloqui disciplinati dall'art. 18 ord. penit., con tutte le limitazioni che ne derivano.

Nella realtà penitenziaria, il mantenimento delle relazioni con il mondo esterno assume un'importanza cruciale per il benessere psico-fisico della persona detenuta e per il successo del percorso rieducativo. L'ordinamento penitenziario riconosce questa centralità attraverso diverse disposizioni che, pur non configurando espressamente un "diritto all'affettività", delineano un sistema articolato di tutele volte a preservare i legami familiari e relazionali durante la detenzione. Queste disposizioni sono di fondamentale importanza e la loro mancata applicazione può avere ripercussioni pratiche rilevanti. Basti ricordare che all'indomani del primo *lockdown* – nella primavera del 2020 – la sospensione di tali diritti per ragioni sanitarie aveva creato una serie di tumulti in diversi istituti portando a una grave crisi del sistema penitenziario, e mettendo in luce quanto sia delicato l'equilibrio tra le esigenze di sicurezza e il mantenimento dei rapporti affettivi[5].

La legge sull'ordinamento penitenziario[6] dedica segnatamente una specifica attenzione al mantenimento delle relazioni con il mondo esterno attraverso diverse disposizioni: gli articoli 14 e 42 ord. penit. prevedono la destinazione della persona nel luogo più prossimo ai suoi affetti, l'art 14 *quater* ord. penit. consente anche ai detenuti sottoposti a sorveglianza particolare di avere contatti con i familiari, l'art. 18 ord. penit. disciplina i colloqui, strumento basilare per poter mantenere relazioni affettive, e l'art. 28 ord. penit. impone che in favore del detenuto si dedichi particolare cura a mantenere, migliorare e ristabilire le relazioni con la famiglia. L'art. 30 ord. penit. prevede che il detenuto possa far richiesta di permesso per gravi motivi (imminente pericolo di vita di un familiare o eventi familiari di particolare gravità) ma tra le ipotesi in relazione alle quali questo istituto può essere concesso non è contemplato l'esercizio della sessualità. Mentre l'art. 30 *ter* ord. penit. disciplina i permessi premio che consentono di coltivare interessi affettivi, culturali o di lavoro. È evidente che durante tali permessi – siano essi per gravi motivi o premiali – il detenuto può vivere la dimensione affettiva e sessuale della propria vita senza alcun controllo, trovandosi fuori dall'istituto penitenziario. Emerge così un sistema che, pur riconoscendo l'importanza delle relazioni affettive per il percorso rieducativo del detenuto, non offre strumenti adeguati a garantire l'espressione piena di tale dimensione umana, in particolare nelle situazioni in cui l'accesso ai benefici penitenziari risulti precluso.

È proprio questa lacuna che ha spinto il magistrato di sorveglianza a sollevare la presente questione di legittimità costituzionale, interrogandosi sulla compatibilità

[5] Per un approfondimento sulle rivolte nelle carceri durante l'emergenza per la pandemia da COVID-19 si veda G. CHIOLA, *Il coronavirus e la rivolta nelle carceri italiane*, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 1 aprile 2020, 1-17.

[6] Sull'ordinamento penitenziario e la sua evoluzione si veda V. GREVI, G. GIOSTRA, F. DELLA CASA (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 4ª ed., Padova, 2011, F. DELLA CASA, G. GIOSTRA, *Manuale di diritto penitenziario*, Torino, 2020. Sulla riforma penitenziaria del 1975 e sulle sue incompiute promesse si veda E. FASSONE, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna, 1980.

dell'attuale disciplina con i principi costituzionali che tutelano la dignità della persona e il fine rieducativo della pena. Secondo il magistrato di sorveglianza rimettente, infatti, nessuno degli strumenti previsti dall'ordinamento penitenziario può essere invocato dal detenuto al fine di esercitare il diritto all'affettività, essendogli preclusi anche i permessi premio. Tuttavia, anche qualora il detenuto avesse avuto accesso ai permessi premio, il magistrato di sorveglianza ha evidenziato come sia problematico subordinare l'esercizio di un diritto fondamentale della persona, quale quello all'affettività, a strumenti di natura premiale. Secondo questa prospettiva, infatti, si creerebbe un'inaccettabile sovrapposizione tra il piano dei diritti fondamentali, che dovrebbero essere garantiti a prescindere dal comportamento del detenuto, e quello dei benefici penitenziari, che invece sono legati al percorso trattamentale e alla condotta intramuraria. Tale impostazione rischierebbe di spostare il riconoscimento del diritto all'affettività dall'ambito dei diritti inalienabili della persona a quello delle concessioni discrezionali dello Stato, basate sul comportamento del detenuto. Questo, in particolare, è il nodo critico del ragionamento del magistrato rimettente: vincolare l'esercizio del diritto all'affettività a un sistema di premi non è solo una scelta discutibile sotto il profilo etico, ma potrebbe rappresentare una violazione dei principi costituzionali che tutelano la dignità, l'uguaglianza e i diritti fondamentali della persona.

Alla luce di quanto detto, l'unico strumento a disposizione del detenuto per coltivare le proprie relazioni affettive è rappresentato dai colloqui disciplinati dall'art 18 co. 3 ord. penit.; disposizione, quest'ultima, che prevede che «i colloqui si svolgono in appositi locali, sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia». L'obbligatorio controllo visivo – rispondente a ragioni di sicurezza – osta, tuttavia, alla possibilità che i colloqui si svolgano in un contesto in cui sia assicurata l'intimità, con tutte le conseguenze che ciò comporta nel rapporto con i figli minori e con la *partner*, anche in riferimento all'impossibilità di intrattenere con quest'ultima rapporti sessuali. È proprio questa situazione concreta a dimostrare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale che il magistrato di sorveglianza ha voluto sollevare. Il caso del detenuto oggetto dell'ordinanza di rimessione, infatti, evidenzia come l'applicazione dell'art. 18 ord. penit. nella sua formulazione attuale comporti necessariamente la preclusione dell'esercizio pieno dell'affettività intramuraria, ivi compresa la sua eventuale dimensione sessuale, rendendo così indispensabile la valutazione della compatibilità costituzionale della norma.

In primis, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 18 ord. penit. in relazione all'art. 2 Cost., che impone di garantire, quale diritto inviolabile, la libera espressione della propria affettività, anche mediante i rapporti sessuali. A sostegno di questa lettura, il magistrato richiama la sentenza n. 561 del 1987 della Corte costituzionale con la quale la Consulta aveva già esplicitato come la sessualità sia «indispensabile completamento e piena manifestazione del diritto all'affettività» e che costituisca «uno degli essenziali modi di espressione della persona […] che va ricompreso

tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione ed inquadrato tra i diritti inviolabili della persona umana che l'art. 2 Cost. impone di garantire»[7].

A detta del giudice *a quo*, l'art. 18, co. 3 si pone in contrasto, inoltre, con l'art. 13 comma 2 Cost., in quanto la forzata astinenza dai rapporti sessuali determinerebbe una «compressione della libertà personale che non appare giustificata in ogni caso da ragioni di sicurezza e che finisce per tradursi in una sofferenza aggiuntiva rispetto alla privazione della libertà che già inevitabilmente deriva dalla restrizione carceraria». Ulteriori profili di contrasto si rinvengono, secondo il rimettente, anche con il comma 4 dell'art. 13 Cost., in quanto l'impossibilità di rapporti intimi realizzerebbe una forma di violenza fisica e morale sulla persona detenuta, oltre che nei confronti del/della *partner*, cui pure viene interdetto l'accesso alla sessualità e alla genitorialità.

Secondo il magistrato di sorveglianza, viene quindi in rilievo l'art. 3 Cost. sotto un duplice profilo. In primo luogo, sotto il profilo della ragionevolezza-proporzionalità, in quanto il divieto di incontri intimi si configurerebbe come assoluto e indiscriminato, non modulato in relazione a specifiche esigenze di sicurezza. Tale carattere di assolutezza determinerebbe una compressione sproporzionata del diritto, non giustificata da un'adeguata valutazione delle circostanze individuali, che possono invece consentire lo svolgimento di colloqui riservati senza compromettere la sicurezza dell'istituto. In secondo luogo, sotto il profilo della ragionevolezza-coerenza, il divieto assoluto di colloqui intimi contrasterebbe con l'indirizzo generale manifestato dal legislatore nel d.lgs. n. 123 del 2 ottobre 2018, che ha arricchito l'art. 18 co. 3 ord. penit. con un riferimento alla possibilità che «i locali destinati ai colloqui con i familiari favoriscano, ove possibile, una dimensione riservata del colloquio». L'irragionevolezza emergerebbe dalla contraddizione interna al sistema normativo, che da un lato riconosce l'importanza della riservatezza nei rapporti familiari e dall'altro la preclude in modo assoluto attraverso l'obbligo inderogabile del controllo visivo.

Il giudice rimettente ha individuato inoltre ulteriori profili di contrasto con le disposizioni costituzionali.

Quanto all'art. 27 co. 3 Cost., il magistrato di sorveglianza ha rilevato che la forzata astinenza sessuale produce effetti desocializzanti sul detenuto, impedendogli di mantenere il proprio ruolo naturale all'interno della relazione di coppia. Come evidenziato nell'ordinanza di rimessione, questo aspetto è particolarmente critico considerando che proprio la dimensione affettiva e familiare rappresenta il primo e fondamentale contesto di risocializzazione per il detenuto.

[7] Sul dibattito relativo alla portata dell'art. 2 Cost. si contrappongono due letture fondamentali. Secondo Barbera l'art. 2 Cost. costituisce una norma a fattispecie aperta, capace di riconoscere e tutelare diritti che, benché non espressamente menzionati dalla Costituzione, vengano ad emergere nel tempo (i c.d. «nuovi diritti»). Cfr. A. BARBERA, *Commento all'art. 2 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 65 ss. Secondo Pace, invece, l'art. 2 Cost. costituirebbe una norma a fattispecie chiusa, con funzione di norma di apertura o principio generale che pone l'architettura del rapporto fra individuo e Stato ma rinvia, quanto ai contenuti, alle successive disposizioni costituzionali. Pace critica la tesi della fattispecie aperta rilevando che essa introduce spesso antinomie nel sistema dei diritti costituzionali e che la copertura costituzionale di "nuovi" diritti determina un irrigidimento della tutela rendendo più difficile il successivo intervento del legislatore ordinario. Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, III ed., Padova, 2003, 23-52.

Sotto il profilo degli articoli 29, 30 e 31 Cost. (che tutelano la stabilità della famiglia) secondo l'ordinanza di rimessione l'astinenza pregiudicherebbe la possibilità di accedere alla genitorialità, e minerebbe il diritto dei figli alla serenità del rapporto di coppia tra i genitori.

Infine, con riferimento all'art. 32 Cost il giudice *a quo* ha evidenziato gli effetti che l'impossibilità di vivere pienamente la propria sessualità può avere sulla salute fisica e psichica della persona detenuta – anche alla luce del fatto che nelle carceri non è previsto uno spazio di *privacy* per l'autoerotismo o per i rapporti sessuali tra persone detenute.

Il giudice *a quo* ha lamentato infine la violazione dell'art. 117 Cost., in relazione agli articoli 3 e 8 della CEDU: secondo il magistrato di sorveglianza la privazione dell'affettività determinerebbe la compromissione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, configurandosi altresì come un trattamento inumano e degradante con effetti dannosi per la salute psico-fisica della persona detenuta.

Nel provvedimento di rimessione, il magistrato di sorveglianza ha inoltre dato spazio ad alcune considerazioni sulla profonda crisi del mondo penitenziario, messa purtroppo in luce dal sempre più elevato numero di suicidi che intervengono in carcere e dall'aumentare delle problematiche legate alla salute mentale. Questa preoccupazione trova purtroppo conferma nei dati più recenti. Secondo i numeri riportati dall'Associazione Antigone: nel 2024, 88 persone detenute si sono tolte la vita in carcere. Mai si era registrato un numero così alto, superando addirittura il tragico primato del 2022 che, con 84 casi, era stato fino ad ora l'anno con più suicidi in carcere di sempre[8]. Per quanto attiene alla salute mentale, i dati del 2024 mostrano una situazione altrettanto critica: su 100 detenuti, circa 12 presentano diagnosi psichiatriche gravi. Ancora più preoccupante è il dato sull'uso di psicofarmaci: il 20% dei detenuti assume stabilizzanti dell'umore, antipsicotici o antidepressivi, mentre oltre il 40% fa uso di sedativi o ipnotici. L'analisi di genere evidenzia inoltre una maggiore incidenza del disagio psichico nella popolazione femminile[9]. Questi dati confermerebbero l'intuizione del magistrato di sorveglianza circa l'urgenza di individuare strumenti che possano garantire l'esercizio del diritto all'affettività per migliorare il benessere psico-fisico dei detenuti e ridurre il rischio suicidario.

3. *Le argomentazioni della Corte costituzionale nella sentenza n. 10 del 2024*

La sentenza n. 10 del 2024 rappresenta l'ultimo approdo di un percorso storico complesso, caratterizzato da tentativi di riforma e pronunce giurisprudenziali che hanno

[8] S. ANTONELLI, *Dossier su suicidi e decessi in carcere nel 2024 e nei primi mesi del 2025*, in *Senza respiro, Ventunesimo Rapporto sulle condizioni di detenzione*, Antigone, edizione digitale, 2025. https://www.rapportoantigone.it/ventunesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/focus-suicidi/

[9] M. MIRAVALLE, *Il carcere-manicomio: i numeri della psichiatrizzazione dei penitenziari in Italia*, in *Nodo alla Gola, Ventesimo Rapporto sulle condizioni di detenzione*, Antigone, edizione digitale, 2024. https://www.rapportoantigone.it/ventesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/psicofarmaci-e-salute-mentale/

progressivamente evidenziato la necessità di garantire il diritto all'affettività in carcere[10]. Il primo significativo tentativo di disciplinare la materia risale al 2000, quando si cercò di introdurre il colloquio intimo nel Regolamento di attuazione dell'ordinamento penitenziario. Tale proposta, elaborata da Alessandro Margara, al tempo direttore del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, prevedeva la possibilità di svolgere i colloqui senza controllo visivo in locali adeguatamente attrezzati, ma venne poi espunta dal testo definitivo per la mancanza di copertura finanziaria[11].

Il tema è tornato all'attenzione della Corte costituzionale con la sentenza n. 301 del 2012 che, pur non entrando nel merito della questione, ha rappresentato un importante momento di riflessione sul diritto all'affettività in carcere, aprendo la strada a un successivo dibattito e alla svolta del 2024. La pronuncia del 2012, pur riconoscendo l'importanza del tema, aveva dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 ord. penit. sotto un duplice profilo.

In primo luogo, l'ordinanza di rimessione aveva omesso di descrivere quale fosse l'oggetto del reclamo, non precisando a quale regime penitenziario fosse assoggettato il detenuto. Quindi, la Corte ha rilevato che la richiesta del giudice rimettente di eliminare completamente il controllo a vista durante i colloqui avrebbe avuto conseguenze troppo ampie. Una simile pronuncia ablativa, infatti, avrebbe creato un vuoto normativo richiedendo l'immediato intervento del legislatore per disciplinare le situazioni in cui la sorveglianza risulta necessaria per ragioni di sicurezza o di ordine pubblico. La mancata previsione di un tale bilanciamento rendeva la richiesta del giudice rimettente problematica sotto il profilo della sua attuabilità pratica, era quindi necessario un intervento più calibrato che bilanciasse le diverse esigenze in gioco[12].

Tuttavia, nella sentenza n. 301 del 2012 la Corte aveva riconosciuto l'importanza del problema, evidenziando che l'esercizio del diritto all'affettività rappresenta un'esigenza reale e fortemente avvertita, aggiungendo che «si tratta di un problema che merita ogni attenzione da parte del legislatore». La Consulta aveva così rimandato la questione al legislatore prescrivendo la necessità di stabilire una disciplina che prevedesse termini e modalità di esercizio del diritto all'affettività, operazione che implicava scelte discrezionali, a fronte della necessità di bilanciare il diritto evocato con l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno degli istituti penitenziari.

La Corte, dodici anni dopo, ha quindi deciso di affrontare nel merito la questione di legittimità costituzionale. Ci si potrebbe chiedere cosa sia effettivamente cambiato dal 2012 al 2024, considerando che le esigenze di tutela del diritto all'affettività dei detenuti

[10] Sul diritto all'affettività in carcere nella prospettiva costituzionalistica, si vedano tra i molti contributi: A. PUGIOTTO, *Della castrazione di un diritto. La proibizione della sessualità in carcere come problema di legalità costituzionale*, in *Giurisprudenza penale web*, 2-bis/2019, 1 ss.; S. TALINI, *L'affettività ristretta*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2015; S. GRIECO, *Il diritto all'affettività delle persone recluse. Un progetto di riforma tra esigenze di tutela contrapposte*, Napoli, 2022.

[11] Si veda sul punto: C. BRUNETTI, *Il diritto all'affettività per le persone recluse*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2008, 117-121.

[12] Per un commento più ampio e approfondito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 301 del 2012 si veda: T. GRIECO, *La Corte costituzionale sul diritto dei detenuti all'affettività ed alla sessualità*, in *Diritto penale contemporaneo*, 17 gennaio 2013; S. TALINI, *Un diritto "sommerso": la questione dell'affettività in carcere approda alla Corte costituzionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 18 ottobre 2012.

non sono venute meno, anzi si sono acuite con l'aggravarsi della crisi del sistema penitenziario. La risposta risiede nell'importante evoluzione normativa che ha caratterizzato questo decennio, accompagnata da una crescente sensibilità verso la tutela delle relazioni familiari e affettive delle persone detenute.

La legge delega n. 103 del 2017 (c.d. riforma Orlando), Modifiche al Codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario, all'art. 1, comma 85, lettera n), aveva espressamente previsto il riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute, anche se tale aspetto innovativo della delega non ha poi trovato attuazione. Tuttavia, i decreti legislativi attuativi della legge delega n. 103 del 2017 hanno introdotto alcune novità in materia di colloqui. Il d.lgs. n. 123 del 2018, modificando l'art. 18, comma 3, dell'ordinamento penitenziario, ha introdotto il principio secondo cui i locali destinati ai colloqui devono favorire, ove possibile, una dimensione riservata. Ancor più significativo, il d.lgs. n. 121 del 2018, dedicato all'ordinamento penitenziario minorile, ha introdotto una disciplina più completa del diritto all'affettività: l'art. 19, rubricato "Colloqui e tutela dell'affettività", prevede al comma 3 che il detenuto minorenne possa usufruire ogni mese di quattro "visite prolungate" della durata di 4-6 ore al fine di favorire le relazioni affettive, da svolgersi, ai sensi del comma 4, «in unità abitative appositamente attrezzate all'interno degli istituti, organizzate per consentire la preparazione e la consumazione di pasti e riprodurre, per quanto possibile, un ambiente di tipo domestico». Il comma 6 dell'art. 19 precisa, inoltre, che «sono favorite le visite prolungate per i detenuti che non usufruiscono di permessi premio», evidenziando così la natura di diritto, e non di beneficio premiale, di tale istituto[13].

Il Tavolo 6 degli Stati Generali[14] dell'esecuzione penale aveva rilevato che circa il 50%[15] degli istituti disponeva di spazi potenzialmente utilizzabili per i colloqui riservati, e sulla base di ciò aveva elaborato una proposta di modifica suggerendo l'introduzione anche del "permesso di affettività", rimasta però senza esito. Tale istituto si sarebbe differenziato dal permesso premio tradizionale per finalità e presupposti applicativi: mentre il permesso premio è disciplinato dall'art. 30 *ter* ord. penit. ed è concepito come strumento premiale legato al percorso trattamentale e alla condotta intramuraria del detenuto, il "permesso di affettività[16]" avrebbe dovuto configurarsi come uno strumento

[13] Sulla riforma dell'ordinamento penitenziario e i decreti legislativi attuativi della legge delega n. 103 del 2017 (c.d. riforma Orlando) si veda E. DOLCINI, *La Riforma Penitenziaria Orlando: cautamente, nella giusta direzione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2/2018, 22 febbraio 2018; M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *Dopo la riforma. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, vol. I e vol. II, Napoli, 2019; P. GONNELLA, *La riforma dell'ordinamento penitenziario*, Torino, 2019.

[14] Il documento finale elaborato a conclusione degli Stati Generali dell'esecuzione penale è disponibile sul sito del Ministero della Giustizia https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_3.page#. Per un'analisi dettagliata dei lavori degli Stati Generali si veda: AA.VV, *Gli Stati Generali dell'esecuzione penale visti dall'Osservatorio Carcere dell'Unione delle Camere Penali Italiane*, Pacini Editore, 2016. Per un commento critico: F. FLORENTIN, *La conclusione degli "Stati Generali" per la riforma dell'esecuzione penale in Italia*, in *Diritto penale contemporaneo*, 6 giugno 2016, 1-16.

[15] STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE, *Relazione del Tavolo 6 "Mondo degli affetti e territorializzazione della pena"*, 15.

[16] Nella Relazione del Tavolo 6 (Mondo degli affetti e territorializzazione della pena) degli Stati Generali dell'esecuzione penale era stata proposta una disciplina del permesso di affettività articolata come segue: permesso di circa dieci giorni per semestre, al di fuori delle ipotesi degli artt. 30 e 30 *ter* ord. penit., da trascorrere con il coniuge, il convivente o altro familiare; concessione subordinata alla prova della

specificamente dedicato al mantenimento e alla coltivazione delle relazioni affettive e familiari, con requisiti meno stringenti rispetto a quelli richiesti per i benefici penitenziari tradizionali. L'idea di fondo era quella di riconoscere che il diritto all'affettività, in quanto diritto fondamentale della persona, non dovesse essere subordinato esclusivamente a logiche premiali, ma necessitasse di una tutela autonoma che tenesse conto della centralità dei legami affettivi nel percorso di risocializzazione del detenuto. Infine, tra le novità normative dell'ultimo decennio, non è privo di rilievo che la legge "Cirinnà" n. 76 del 2016 abbia equiparato i diritti dei conviventi di fatto a quelli dei coniugi, anche nei casi previsti dall'ordinamento penitenziario.

Alla luce di questo quadro evolutivo la Corte costituzionale si è trovata di fronte a un contesto giuridico sostanzialmente diverso rispetto al 2012. Forte di questo mutato panorama normativo, la sentenza n. 10 del 2024 ha potuto superare i limiti della precedente pronuncia e affrontare nel merito la questione. La Consulta, dopo aver rilevato che il monito al legislatore formulato nel 2012 era rimasto senza esito, ha optato per una sentenza additiva di prestazione[17] ritenendo fondata la questione limitatamente a tre parametri costituzionali: l'art. 3 Cost., l'art. 27 co. 3 Cost., e l'art. 117 Cost. in relazione all'art. 8 CEDU. Ha invece dichiarato assorbite le questioni relative agli altri parametri (artt. 13, 29, 30, 31 e 32 Cost.) evocati nell'ordinanza di rimessione.

In primo luogo, ha riscontrato la violazione dell'art. 3 Cost., poiché la previsione del controllo a vista come modalità inderogabile dei colloqui determina una compressione sproporzionata e un sacrificio irragionevole della dignità della persona, quando non giustificata da specifiche esigenze di sicurezza. È l'obbligo di un controllo visivo prescritto senza eccezioni che, secondo la Corte, espone l'art. 18 ord. penit. a un giudizio di irragionevolezza per difetto di proporzionalità: tale previsione, infatti, va a riverberarsi anche sulle persone legate al detenuto da una relazione affettiva, che vengono private della possibilità di coltivarne il rapporto. Le persone esterne al reato, infatti, inevitabilmente si trovano a subire le conseguenze di una responsabilità altrui – fenomeno che la dottrina ha definito come "effetti collaterali della pena[18]" – tale riflesso però

---

sussistenza di una relazione affettiva e all'assenza del pericolo di commissione di nuovi reati o di mancato rientro. A differenza del permesso premio ex art. 30 *ter* ord. penit., il permesso di affettività si sarebbe caratterizzato per l'assenza di preclusioni legate alla natura del reato o alla durata della pena: anche i condannati per delitti ex art. 4 *bis* ord. penit. avrebbero potuto accedervi dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena (comunque non oltre cinque anni), e i condannati all'ergastolo dopo cinque anni. La concessione sarebbe rimasta subordinata a una valutazione positiva sulla condotta intramuraria e sugli esiti del trattamento, con accertamento caso per caso della pericolosità rimesso al magistrato di sorveglianza. Cfr. STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE, *Relazione*, cit., 10-14.

[17] Sulla natura della sentenza n. 10 del 2024 come additiva di principio e sulle sue peculiarità si veda M. RUOTOLO, *Il riconoscimento del diritto all'intimità delle persone detenute in un'originale additiva ad attuazione progressiva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2024, 94 ss.

[18] Sul tema degli effetti collaterali della pena sui soggetti terzi, si veda l'approfondita analisi di M. GALLI, *Gli effetti collaterali della pena*, Torino, 2024. Come efficacemente evidenziato dall'autrice, il sistema della commisurazione della pena si configura tradizionalmente come chiuso rispetto alla considerazione diretta degli interessi dei terzi, i quali assumono al più una rilevanza mediata dalla persona del reo, emergendo solo in quanto funzionali a esigenze di ordine special-preventivo o di rieducazione. La sentenza n. 10/2024 rappresenta, sotto questo profilo, «una decisa apertura agli effetti collaterali della pena» e segna il definitivo superamento dell'approccio centrato esclusivamente sul condannato, riconoscendo che gli effetti collaterali dell'incarcerazione, in quanto incisivi di diritti dei terzi, partecipano direttamente al giudizio di proporzionalità.

diventa incongruo quando la restrizione non sia necessaria e il colloquio possa essere svolto in condizioni di intimità nel rispetto delle esigenze di sicurezza.

In linea con il consolidato orientamento della sentenza n. 313 del 1990, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 ord. penit. anche ai sensi dell'art. 27 co. 3 Cost. In quella storica pronuncia, la Corte costituzionale aveva indicato nella rieducazione uno degli scopi primari della sanzione penale che «l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue». La Corte ha rilevato il contrasto con la norma, evidenziando come la privazione di una dimensione anche fisica degli affetti ostacoli il percorso di risocializzazione del condannato portando a un indebolimento delle relazioni affettive fino alla loro dissoluzione e a uno stato di "desertificazione affettiva".

Infine, la Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare): tale diritto viene compresso senza che sia verificabile in concreto la necessità della misura restrittiva per esigenze di difesa dell'ordine e prevenzione dei reati, non consentendo così quella valutazione caso per caso che la Convenzione europea richiede per giustificare le limitazioni ai diritti fondamentali.

La Consulta, però, con una sentenza additiva di prestazione non si è limitata a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 ord. penit., ma ha delineato anche le prestazioni necessarie per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'affettività in carcere. La Corte ha indicato, infatti, la necessità di predisporre "unità abitative appositamente attrezzate" che riproducano un ambiente domestico e assicurino la riservatezza degli incontri, una soluzione pratica mutuata da altri Paesi[19] che da tempo consentono i colloqui senza controllo a vista.

3.1 *Il grande assente: l'art. 32 Cost.*

Nell'ordinanza di rimessione, il magistrato di sorveglianza aveva evidenziato come la forzata astinenza sessuale in carcere potesse ledere altresì il diritto alla salute tutelato dall'art. 32 Cost. Questa censura si fonda su una concezione ampia di salute, in linea con quanto affermato fin dal 1975 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità; la sessualità è infatti considerata una componente fondamentale del benessere psico-fisico della

[19] La Corte costituzionale ha sviluppato queste riflessioni inserendole in un quadro comparatistico europeo di ampio respiro, evidenziando come la pronuncia si allinei agli *standard* europei e internazionali. La Consulta ha riconosciuto infatti che numerosi testi sovranazionali indicano nella predisposizione di luoghi appropriati una condizione basilare per l'esercizio dell'affettività intramuraria del detenuto, citando in particolare la raccomandazione n. 1340 del 1997 del Consiglio d'Europa e la raccomandazione n. 2003/2188 (INI) del Parlamento europeo. Tra i modelli richiamati: i *parloirs familiaux* francesi (colloqui prolungati in appartamenti attrezzati senza sorveglianza continua e diretta), le *comunicaciones íntimas* spagnole, le *Langzeitbesuche* tedesche. La Consulta ha inoltre richiamato la giurisprudenza della Corte EDU (sentenze *Dickson* c. Regno Unito 2007, *Chocholáč* c. Slovacchia 2022, e *Lesław Wójcik* c. Polonia 2021) che richiede un *fair balance* tra gli interessi pubblici e privati coinvolti. Sul riconoscimento delle *family visits* nel panorama internazionale e sulla loro funzione di strumento di reintegrazione sociale del detenuto si veda M.E. SALERNO, *Affettività in carcere e diritto alle visite familiari. A Strasburgo, tra affermazioni di principio e tutela effettiva*, in *Giurisprudenza penale web*, 2-bis/2019, 1 ss.

persona, e che si sperimenta non solo attraverso la dimensione fisica ma anche nella sfera emotiva, relazionale e psicologica[20].

La Corte costituzionale, pur accogliendo la questione, non ha valorizzato questo parametro, restando silente sul punto e concentrandosi, come già evidenziato, sugli articoli 3, 27 e 117 Cost. La mancata considerazione dell'art. 32 Cost. risulta particolarmente significativa alla luce della dottrina e degli studi in materia, che hanno sottolineato gli effetti che la forzata astinenza sessuale può avere sulla salute psico-fisica in un ambiente come quello carcerario, portando alla manifestazione di fenomeni quali abusi, omosessualità etero-imposta e autoerotismo compulsivo.

Nell'ordinanza di rimessione n. 132 del 24 aprile 2012 del Tribunale di Sorveglianza di Firenze, che ha poi avuto come esito la già citata sentenza n. 301 del 2012, si legge come l'astinenza sessuale avrebbe come naturale conseguenza «il ricorso a pratiche masturbatorie o di omosessualità ricercata o coatta (sia che la coazione consegua alla violenza o alla minaccia o ad un consenso rassegnato alla situazione), pratiche tutte che avviliscono profondamente la persona del detenuto, nel momento in cui dovrebbe essere proposta la sua promozione umana».

Queste osservazioni della magistratura italiana trovano conferma e approfondimento in alcuni studi condotti negli Stati Uniti, dove la ricerca scientifica ha da tempo documentato le conseguenze psicologiche e comportamentali della privazione affettiva e sessuale in ambito carcerario. Alcuni autori, come Lindner (1948) e Skyes (1958), ne hanno rilevato più di cinquant'anni fa gli effetti negativi indicandone alcuni tra cui: «tendenza al comportamento regressivo, episodi di panico acuto dovuto a sensazioni omosessuali, […] psicosi paranoidi come ultimo rifugio per ansia e senso di colpa, disturbi sessuali che possono insorgere dopo il rilascio tra cui impotenza prematura, eiaculazione precoce, sensi di colpa per aver avuto rapporti omosessuali in galera, oltre a tutte le difficoltà che possono insorgere con la propria compagna o compagno dopo lunghi periodi di lontananza»[21].

Esercitare il diritto alla sessualità nelle carceri, anche solo nella forma di atti di autoerotismo, risulta estremamente difficile per motivazioni prettamente ambientali. Il detenuto si ritrova oppresso nell'angoscia che altri compagni lo sentano, timore accentuato in situazioni di sovraffollamento, dove avere momenti di *privacy* è pressoché impossibile: neanche in bagno è infatti concesso un momento solo per sé stessi, poiché lo spioncino deve rimanere sempre aperto per i controlli.

Per quanto riguarda i fenomeni di omosessualità etero-imposta che possono manifestarsi nell'ambiente carcerario, è perfino superfluo ricordare che ogni persona ha il diritto di vivere liberamente i rapporti sessuali secondo le proprie inclinazioni e preferenze; nondimeno, la realtà penitenziaria presenta dinamiche particolari che meritano attenzione. In molti casi, infatti, le scelte sessuali che si manifestano in carcere

[20] Cfr. WORLD HEALTH ORGANISATION, *Education and Treatment in Human Sexuality: the Training of Health Professionals*, Report of a WHO meeting, 1975.

[21] F. RAPANA, *Gli effetti della deprivazione sessuale e affettiva. Stati Uniti d'America: il sesso in carcere non è un tabù*, in *Ristretti Orizzonti*, edizione digitale, 2006.

Cfr. R. LINDNER, *Sexual Behaviour in Penal Institutions*, in A. DEUTSCH (a cura di), *Sex Habits of African Men*, Prentice-Hall, New York, 1948. G. SKYES, *The society of captives*, Princeton, 1958.

non risultano pienamente libere ma rappresentano piuttosto una forma di adattamento alle condizioni dell'ambiente detentivo. Questo fenomeno può assumere diverse forme: da un lato, alcuni detenuti possono sviluppare comportamenti omosessuali come conseguenza dell'isolamento prolungato dal mondo esterno e della mancanza di alternative per l'espressione della propria sessualità; dall'altro lato, non è infrequente che alcuni detenuti si trovino a concedere prestazioni sessuali in cambio di beni, come sigarette, denaro o sostanze stupefacenti.

Alla luce di tutto quanto premesso, riteniamo che un richiamo all'art 32 Cost. da parte della Corte sarebbe stato sicuramente significativo, non solo alla luce delle argomentazioni giuridiche che abbiamo pocanzi illustrato, ma anche in ragione di quanto emerso dall'osservazione empirica della vita carceraria e dagli studi di natura medico-scientifica. La scelta della Consulta di non valorizzare l'art. 32 Cost., tuttavia, potrebbe risiedere nella volontà di evitare un'eccessiva enfasi sulla dimensione fisico-sanitaria della sessualità, perdendo di vista la più ampia portata relazionale ed esistenziale che caratterizza i legami affettivi in carcere (rapporti familiari, funzione genitoriale, dimensione emotiva delle relazioni), così da non ridurre, come espressamente indicato nella sentenza, «il tema dell'affettività del detenuto a quello della sessualità, in quanto esso più ampiamente coinvolge aspetti della personalità e modalità di relazione che attengono ai connotati indefettibili dell'essere umano».

4. *Dal riconoscimento del diritto all'affettività alla sua concreta attuazione: il tormentato seguito della sentenza n. 10/2024*

Prima di analizzare il complesso percorso di attuazione della sentenza n. 10 del 2024, è necessario chiarire quale sia la portata vincolante della pronuncia costituzionale, questione che si è rivelata cruciale per comprendere le ragioni della resistenza iniziale dell'amministrazione penitenziaria alla sua attuazione e l'importanza del successivo intervento chiarificatore della giurisprudenza di legittimità.

Come anticipato, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 ord. penit. con una sentenza additiva di prestazione, specificando dettagliatamente le modalità attraverso cui il diritto all'affettività deve essere garantito. Tale diritto è stato riconosciuto dalla Consulta come espressione dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost., e configura, pertanto, un autentico diritto soggettivo del detenuto. La qualificazione come diritto soggettivo – definito dalla dottrina come «qualunque aspettativa positiva (a prestazioni) o negativa (a non lesioni) ascritta ad un soggetto da una norma giuridica[22]» – comporta che il detenuto possa pretendere dall'amministrazione penitenziaria l'adozione delle misure necessarie per garantirne l'effettivo esercizio. Conseguentemente, il rifiuto dell'amministrazione penitenziaria di consentire colloqui riservati deve essere motivato e può essere sindacato dal magistrato

[22] L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali, un dibattito teorico*, Roma-Bari, 2001, 5.

di sorveglianza attraverso il reclamo ex art. 35 *bis* ord. penit[23]. La natura vincolante della pronuncia costituzionale comporta che l'eventuale diniego deve essere sorretto da specifiche ragioni di sicurezza, ordine o disciplina, valutate caso per caso, e non può essere giustificato dalla generica mancanza di strutture adeguate.

Nonostante questa chiara portata vincolante, nei primi quattordici mesi dalla pubblicazione della sentenza, l'attuazione del diritto all'affettività in carcere ha registrato una preoccupante stasi. Tale situazione è riconducibile a una molteplicità di fattori concomitanti: l'assenza di linee guida operative in questo ambito da parte del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, la mancanza di risorse finanziarie specificamente destinate all'adeguamento strutturale degli istituti, le resistenze culturali ancora presenti su un tema considerato sensibile dall'opinione pubblica e dal personale penitenziario, le oggettive difficoltà logistiche di molti istituti caratterizzati da obsolescenza strutturale e sovraffollamento[24]. In particolare, l'assenza totale di indicazioni operative da parte del Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria (DAP) ha comportato incertezze a livello locale, tanto che diverse iniziative spontanee assunte dai singoli istituti penitenziari per dare attuazione alla sentenza n. 10 del 2024 sono state immediatamente bloccate dal governo che ha stabilito che iniziative di questo tipo non spettano ai singoli istituti penitenziari ma al DAP[25].

Il 27 marzo 2024, il Ministro Nordio ha annunciato l'istituzione di un gruppo di lavoro multidisciplinare, comprendente rappresentanti del ministero, del Garante nazionale dei detenuti, della magistratura di sorveglianza e di altri organismi tecnici e

[23] Sul reclamo ex art. 35 *bis* ord. penit. come strumento di tutela del diritto all'affettività si veda Cass. pen., Sez. I, 15 luglio 2025 (dep. 1° ottobre 2025), n. 32376, con nota di S. PIERGIOVANNI, *Diritto allo svolgimento dei colloqui intimi e reclamo giurisdizionale in caso di violazioni. Cass. pen., Sez. I, sent. 15 luglio 2025 (dep. 1° ottobre 2025), n. 32376 Pres. Casa – Rel. Poscia*, in M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *Osservatorio EPC Giurisprudenza, esecuzione penale e diritti delle persone detenute, gennaio-dicembre 2025*, in *Consulta Online*, 1/2026, 73-74. La Cassazione ribadisce l'orientamento espresso nella sentenza Cass., sez. I, n. 8 del 2 gennaio 2025: la possibilità di svolgere colloqui in condizioni di intimità con il *partner* costituisce un vero e proprio diritto soggettivo, tutelabile, a differenza delle mere aspettative, mediante il reclamo giurisdizionale ai sensi dell'art. 35 *bis* ord. penit.

[24] Questa inerzia si inserisce in un contesto di crisi sistemica del mondo penitenziario: secondo l'Associazione Antigone, nel 2024 i Tribunali di sorveglianza hanno riconosciuto a 5.837 persone detenute di essere state sottoposte a trattamenti inumani o degradanti, un numero significativamente superiore ai circa 4.000 ricorsi che nel 2013 portarono alla condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza Torreggiani (https://www.antigone.it/iniziative/3611-il-carcere-italiano-e-fuori-dalla-legalita-costituzionale). Questo dato evidenzia come la mancata attuazione del diritto all'affettività non rappresenti un caso isolato, ma si collochi all'interno di una più ampia difficoltà del sistema penitenziario italiano nel garantire condizioni di detenzione rispettose della dignità umana.

[25] Per esempio, la Direzione dell'istituto penitenziario di Padova aveva sviluppato un progetto all'inizio del 2024, che prevedeva la realizzazione di quattro padiglioni, attrezzati secondo le indicazioni della Consulta, da realizzare vicino all'ingresso del carcere, ciascuno con un soggiorno dotato di angolo cottura, una camera da letto per due, un bagno e zone esterne coperte. Ai lavori avrebbero preso parte anche i detenuti insieme a un'impresa edile, e il progetto sarebbe stato sostenuto economicamente dalla Cassa delle ammende, che finanzia il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a restrizioni della libertà. Tuttavia, l'iniziativa è stata bloccata a febbraio 2024 dal sottosegretario Ostellari per mancanza di autorizzazioni specifiche. All'architetto è stato impedito il sopralluogo e il tavolo di lavoro promesso non è mai partito. (https://www.ilfattoquotidiano.it/2025/02/17/carcere-affettivita-sessualita-sentenza-consulta-nordio-padova-progetto-fermo/7870662/).

professionali. Ad oggi, tuttavia, non si conoscono ancora gli esiti dei lavori di questo gruppo, e non è chiaro quali risorse economiche saranno impiegate[26].

All'inizio del 2025 è quindi intervenuta un'importante sentenza della Corte di cassazione[27] che ha ribadito la portata vincolante della pronuncia costituzionale, censurando l'orientamento di un magistrato di sorveglianza di Torino che aveva declassato il diritto all'affettività a mera aspettativa non tutelabile in via giurisdizionale. Il caso riguardava un detenuto della Casa di reclusione di Asti, al quale era stato negato un colloquio in intimità con la moglie con la laconica motivazione che "la struttura non lo consente". A questo proposito, va detto che la Corte costituzionale nella sentenza n. 10 del 2024 tiene conto delle difficoltà strutturali ed ammette un certo tipo di progressività nell'attuazione del diritto, tuttavia, un eventuale diniego dell'amministrazione penitenziaria deve essere accompagnato dalla chiara indicazione di progetti esistenti per la realizzazione delle stanze dell'affettività e dei relativi tempi di realizzazione. La Cassazione ha ribadito che la libertà di godere di relazioni affettive è un diritto costituzionalmente tutelato, non si tratta di una mera aspettativa, e ha chiarito che la mancanza di risorse e spazi non può rappresentare una scusa per la sua negazione[28].

L'inerzia generalizzata dell'amministrazione penitenziaria ha spinto il Coordinamento Nazionale dei Magistrati di Sorveglianza (CONAMS) a sollecitare l'attuazione della sentenza, sottolineando come questa sia dotata di immediata efficacia dalla data di pubblicazione e richiedendo un'azione congiunta di legislatore, magistratura di sorveglianza e amministrazione penitenziaria[29]. Anche il Garante nazionale dei detenuti, il 21 febbraio 2025, ha deciso di sollecitare formalmente il Ministro Nordio, con l'invio di una lettera, affinché indichi quali misure concrete intende adottare per dare effettività alla sentenza della Corte, evidenziando altresì come il protrarsi dell'inadempimento configuri una violazione dei diritti fondamentali dei detenuti[30].

Ad aprile 2025, dopo quattordici mesi dalla pronuncia della Consulta, il DAP ha pubblicato delle linee guida[31] operative per gli istituti penitenziari, e in alcuni istituti si

---

[26] F. CIMINO, *Il diritto all'affettività ristretta. A quasi un anno dalla pronuncia della Corte costituzionale in materia di colloqui intimi*, in *Giurisprudenza Penale*, 12, 2024, edizione digitale.

[27] Cass., sez. I, n. 8 del 2 gennaio 2025. Si veda il commento di S. PIERGIOVANNI, *I colloqui visivi in condizioni di intimità: diritto soggettivo o mera aspettativa di fatto? Cass. pen., Sez. I, sent. 11 dicembre 2024 (dep. 2 gennaio 2025), n. 8 Pres. Mogini – Rel. Masi*, in M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *Osservatorio EPC Giurisprudenza, esecuzione penale e diritti delle persone detenute, gennaio-dicembre 2025*, in *Consulta Online*, 1/2026, 53 ss.

[28] In questo senso si vedano anche due pronunce dei giudici di sorveglianza: Mag. Sorv. di Spoleto, ord. 29 gennaio 2025, Giud. Gianfilippi, e il commento di I. GIUGNI, *Intimità in carcere: l'accoglimento di un reclamo ex art. 35 bis o.p. segna la strada per la concretizzazione della sentenza della Corte costituzionale*, in *Sistema Penale*, 11 febbraio 2025; Mag. Sorv. di Reggio Emilia, ord. 7 febbraio 2025, Giud. Banchi e il commento di I. GIUGNI, *Affettività intramuraria. Accolto un altro reclamo giurisdizionale avverso il diniego di colloqui intimi con il partner*, in *Sistema Penale*, 19 marzo 2025.

[29] Il comunicato del CONAMS: https://www.conams.it/2024/11/19/comunicato-sulla-sentenza-della-consulta-10-2024/

[30] https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/page/it/garante_nazionale_dei_diritti_delle_persone_private_della_liberta_personale_dare_attuazione_alle_misure_a_tutela_del_diritto_allaffettivita_delle_persone_detenute?contentId=CMS35539

[31] MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, *Sentenza n. 10/2024 della Corte costituzionale e l'affettività in carcere. Prime linee guida per i Signori Provveditori, i Direttori*

sono predisposte le prime stanze dedicate ai colloqui intimi. Le linee guida hanno fornito indicazioni operative dettagliate sulle modalità di allestimento degli spazi, sui criteri di accesso, sulle procedure autorizzative e sugli *standard* di sicurezza.

Particolarmente significativo è il dato quantitativo emerso dalla ricognizione del DAP: nel 2024 sono stati 22.547 i detenuti che hanno effettuato colloqui con coniugi e conviventi, dei quali si stima che almeno 16.912 potrebbero essere potenziali beneficiari del diritto ai colloqui riservati, escludendo coloro che hanno già accesso ai permessi premio o che presentano problematiche disciplinari[32]. Questo dato si scontra tuttavia drammaticamente con la realtà strutturale del sistema penitenziario. A febbraio 2025, in risposta a un'interrogazione parlamentare di Italia Viva, il Ministro Carlo Nordio ha affermato che dei 189 istituti penitenziari italiani, 32 hanno spazi idonei per le stanze per l'intimità, mentre 157 non hanno aree adeguate[33]. Le linee guida cercano di affrontare pragmaticamente la questione della scarsità di spazi idonei, introducendo criteri di priorità che privilegiano i detenuti privi di accesso ai benefici penitenziari e quelli con pene più lunghe o maggiore anzianità detentiva.

Dal punto di vista strutturale, le linee guida prevedono la predisposizione di locali dotati di camera arredata con letto e servizi igienici annessi, con specifiche misure di sicurezza che includono la videosorveglianza delle zone antistanti, l'impossibilità di chiusura dall'interno e l'installazione di sistemi di allarme sonoro. Viene inoltre disciplinata la gestione organizzativa, dalle modalità di accompagnamento alle procedure di pulizia e sanificazione.

L'emanazione delle linee guida DAP ha suscitato un ampio dibattito dottrinale, e diversi autori hanno evidenziato i limiti e le criticità dell'approccio adottato dall'amministrazione penitenziaria[34]. La dottrina ha sottolineato come le disposizioni amministrative, pur rappresentando un primo passo verso l'attuazione della sentenza costituzionale, presentino un carattere eccessivamente restrittivo e burocratizzato che rischia di vanificare la portata innovativa della pronuncia della Consulta. Le principali critiche si concentrano su diversi aspetti: la durata limitata dei colloqui, considerata inadeguata rispetto all'obiettivo costituzionale di consentire un'espressione piena dell'affettività; l'approccio meramente infrastrutturale che riduce il diritto a una mera questione logistica; l'introduzione di complessi meccanismi valutativi non previsti dalla Corte costituzionale che rischiano di trasformare nuovamente il diritto in una forma di premialità; e infine, l'eccessiva burocratizzazione che potrebbe scoraggiare l'effettivo esercizio del diritto riconosciuto dalla Consulta[35].

---

e i Comandanti di Reparto. https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2025/04/Linee-guida-su-affettivita-in-carcere.pdf

[32] MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, *Sentenza n. 10/2024,* cit., 4-5.

[33] Risposta scritta del Ministro della Giustizia Carlo Nordio, pubblicata martedì 1 luglio 2025 nell'allegato B della seduta n. 502, 4-04361 all'interrogazione presentata da Roberto Giacchetti. https://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=4/04361&ramo=C&leg=19

[34] Sulle criticità delle linee guida DAP e sul rischio che le modalità attuative prescelte possano di fatto vanificare la portata innovativa della sentenza n. 10/2024, cfr. D. GALLIANI, *Libertà personale e carcere. Percorsi di diritto costituzionale penale*, Milano, 2025, 209-219.

[35] Per un'analisi complessiva delle criticità emerse, cfr. A. CALCATERRA, C. SALVI, *Colloqui intimi e carcere: prime riflessioni a margine delle linee guida del DAP*, in *Rivista italiana di diritto e procedura*

A tali criticità si aggiunge un ulteriore e non meno rilevante profilo problematico: la sostanziale assenza di dati ufficiali sull'effettiva attuazione del diritto all'affettività. Ad oggi non risultano pubblicate dal Ministero della giustizia o dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria statistiche o dati sul numero di colloqui intimi effettivamente svolti, sulle richieste presentate dai detenuti, sui reclami e le relative motivazioni[36]. Tale carenza informativa non rappresenta soltanto un limite conoscitivo, ma incide direttamente sulla stessa possibilità di garantire il diritto in modo effettivo, in assenza di dati attendibili diventa infatti impossibile qualsiasi programmazione seria degli interventi, dall'allocazione delle risorse strutturali e organizzative alla pianificazione del personale, fino al monitoraggio dell'impatto delle misure adottate. Il rischio è che un diritto formalmente riconosciuto resti privo di strumenti di verifica e, di conseguenza, sostanzialmente inattuato.

5. *Potenzialità e limiti della sentenza n. 10/2024 della Corte costituzionale*

La sentenza n. 10 del 2024 rappresenta indubbiamente una svolta epocale nel riconoscimento del diritto all'affettività in carcere, ma la sua portata innovativa va ben oltre il mero riconoscimento di un nuovo diritto e trascende la specifica questione dell'affettività. L'elemento forse più significativo della pronuncia, infatti, è che la Corte costituzionale ha legittimato l'esistenza di spazi sottratti al controllo visivo del personale di custodia, scardinando uno dei pilastri fondamentali su cui si è costruita l'architettura detentiva moderna, e aprendo scenari fortemente innovativi per il sistema penitenziario italiano[37]. La Consulta ha messo in discussione il principio della sorveglianza continua e

penale, 2/2025, 557 - 563.; L. CARACENI, *Riflessioni sparse sulle prime linee guida per i colloqui in intimità dei detenuti*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2/2025, 565 - 571.; F. GIANFILIPPI, *Adelante (adagio molto), con juicio: brevi osservazioni sulle "prime linee guida" del DAP in materia di affettività in carcere dopo la sentenza Corte costituzionale n. 10/2024*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2/2025, 579-586.; M. PALMA, *Sul primo colloquio intimo in carcere*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2/2025, 587-591.; G.M. PAVARIN, *L'esercizio della sessualità in carcere incrocia la burocrazia penitenziaria*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2/2025, 593-597.

[36] In assenza di dati ufficiali pubblicati dal Ministero della giustizia o dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, le uniche informazioni disponibili provengono dalla stampa, che riporta dati frammentari e disaggregati relativi a singoli istituti o a specifici contenziosi. Si tratta, in particolare, di notizie concernenti reclami – talvolta anche collettivi – presentati e in alcuni casi accolti dalla magistratura di sorveglianza, nonché dell'attivazione sperimentale di "stanze dell'affettività" in singole strutture penitenziarie e di episodi isolati di colloqui effettivamente svolti. Tali fonti, pur utili a documentare l'avvio concreto di alcune esperienze applicative, non consentono tuttavia una ricostruzione quantitativa affidabile del fenomeno su scala nazionale. Alcuni esempi: https://www.lanazione.it/pontedera/cronaca/carcere-si-ai-colloqui-intimi-detenuto-vince-il-ricorso-laffettivita-e-un-diritto-c5328pip; https://ristretti.org/viterbo-controllo-visivo-nei-colloqui-con-i-partner-102-detenuti-presentano-un-reclamo;https://ilmanifesto.it/carcere-il-tabu-della-sessualita-si-incrina; https://corrieredeltrentino.corriere.it/notizie/cronaca/26_febbraio_23/luna-di-miele-in-carcere-nella-stanza-dell-affettivita-a-trento-il-primo-ad-usarla-un-detenuto-che-si-e-sposato-a-settembre-era-5de4cb41-5271-443f-ab55-2370a2519xlk.shtml#:~:text=Uno%20dei%20due%20detenuti%2Dsposi,ora%20che%20%C3%A8%20stata%20aperta.

[37] Sulle tecniche decisorie della Corte costituzionale in materia di diritti dei detenuti e sul dialogo tra Corte e legislatore si veda M. RUOTOLO, *Tra integrazione e maieutica: Corte costituzionale e diritti dei detenuti*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 1 ss.

pervasiva, che dal modello del *panopticon* in poi ha caratterizzato ogni concezione del carcere come luogo di totale visibilità e controllo. Tale evoluzione rappresenta un passo fondamentale per immaginare un carcere diverso, che sappia coniugare le esigenze di sicurezza con il rispetto della sfera privata individuale che costituisce il nucleo essenziale della dignità personale.

Tuttavia, nonostante questa portata rivoluzionaria, la sentenza presenta alcuni limiti intrinseci che meritano una riflessione critica, tanto dal punto di vista teorico quanto da quello dell'attuazione pratica. Prima di esaminarli, è però necessario chiarire cosa debba intendersi per "diritto all'affettività" e quale sia la specifica configurazione che di tale diritto ha accolto la Corte.

Il diritto all'affettività, componente essenziale del benessere delle persone, è un concetto molto ampio che fa riferimento al diritto umano fondamentale di ogni individuo di esprimere e ricevere affetto, amore e sostegno emotivo e più ampiamente coinvolge aspetti della personalità con differenti tipologie di relazione: amicizie, famiglia, rapporti coniugali e non, e persino legame con il proprio animale domestico.

Leggendo le argomentazioni della sentenza n. 10 del 2024, si potrebbe pensare che la sessualità sia un sottoinsieme dell'affettività; tuttavia, affettività e sessualità «sono due concetti distinti che non necessariamente si intersecano: vi può essere affettività senza componente sessuale (si pensi ad una relazione genitoriale, tra parenti o a una relazione amicale) e sessualità senza affettività, quale estrinsecazione della personalità, pensiamo all'autoerotismo o relazioni non connotate da un rapporto amoroso. Affettività e sessualità possono essere idealmente prefigurati come due insiemi, che si intersecano, con una zona relazionale comune, ma con parti parimenti distinte»[38].

È proprio nel punto di sovrapposizione di questi due insiemi che si colloca la sentenza n. 10 del 2024, una collocazione che ne rappresenta al contempo la forza innovativa e il limite intrinseco. La Corte, infatti, non è giunta a riconoscere un diritto alla sessualità come posizione giuridica soggettiva universalmente garantita, ma lo ha configurato come espressione del più ampio diritto all'affettività, limitandone così la portata applicativa ai soli casi in cui sussista una relazione affettiva stabile. Un primo profilo critico riguarda proprio questo aspetto. Tale approccio, infatti, oltre a far sorgere interrogativi su come questo requisito dovrà essere accertato e in base a quali parametri[39],

[38] A. GADALETA, S. LUPO, S. IRIANNI (a cura di), *Le dimensioni dell'affettività*, Dispense ISSP n.3, Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, edizione digitale, settembre 2013.

[39] La questione dell'accertamento della "stabile convivenza" richiesta dalla Corte costituzionale merita particolare attenzione, considerando che le linee guida del DAP rimangono sostanzialmente vaghe su questo aspetto cruciale. Per i coniugi e le parti dell'unione civile, l'accertamento è semplificato quando il rapporto risulti dai registri anagrafici o sia documentato anche tramite autocertificazione. Diversamente, per le persone stabilmente conviventi con il detenuto, le linee guida si limitano a prevedere che «se la circostanza non risulti altrimenti nota, la Direzione chiederà all'interessato di integrare opportunamente la documentazione», senza specificare quale tipo di documentazione sia richiesta. Non sembrerebbe necessario il contratto di convivenza previsto dalla legge Cirinnà, ma l'assenza di criteri chiari lascia ampio margine di discrezionalità alle singole direzioni carcerarie. Questo approccio risulta particolarmente problematico per i detenuti stranieri, che rappresentano una quota significativa della popolazione penitenziaria italiana e per i quali la prova della convivenza può risultare più complessa a causa di difficoltà linguistiche, documentali o legate alla distanza geografica dal paese d'origine. Il rischio è che l'effettivo accesso al diritto venga compromesso da ostacoli burocratici che colpiscono in modo sproporzionato le

esclude dalla tutela la componente sessuale dell'affettività per le persone che non vivono relazioni stabili.

Un secondo profilo critico riguarda i risvolti pratici dell'attuazione di tale diritto. La sentenza della Consulta, infatti, ha privilegiato la soluzione delle unità abitative all'interno del carcere, ma questa non è necessariamente l'unica modalità per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'affettività. In questa prospettiva, potrebbe essere opportuno rivalutare l'intuizione emersa dal Tavolo 6 degli Stati Generali dell'esecuzione penale del 2017, che aveva proposto l'introduzione di un "permesso di affettività", come di sopra anticipato, nell'ambito dell'art. 30 *ter* ord. penit. In un'ottica rieducativa e di valorizzazione dei rapporti familiari, è importante riconoscere che l'esigenza del detenuto va spesso oltre la mera espressione sessuale dell'affettività: ciò di cui ha maggiormente bisogno è la possibilità di tornare a casa e rivivere all'interno dell'ambiente familiare la dimensione affettiva nella sua completezza, che solo il contesto domestico può offrire. Se dal punto di vista teorico la scelta di separare l'esercizio del diritto all'affettività da un'ottica premiale è sicuramente corretta e coerente con la natura di diritto fondamentale, è evidente che introdurre un permesso specificamente dedicato all'affettività comporterebbe inevitabilmente una qualche forma di valutazione sulla sicurezza e sul percorso trattamentale, pur con requisiti diversi e meno stringenti rispetto al permesso premio. Tuttavia, questa apparente contraddizione con il principio della non premialità del diritto all'affettività potrebbe essere giustificata dalla maggiore flessibilità che tale strumento offrirebbe. Tale permesso potrebbe rappresentare una modalità complementare e non alternativa alle stanze per l'affettività, consentendo ai detenuti di scegliere tra diverse opzioni per coltivare i propri legami affettivi: l'intimità all'interno del carcere attraverso le unità abitative attrezzate, oppure la ricostruzione dei rapporti familiari nel contesto domestico attraverso permessi mirati. Questa duplice possibilità risponderebbe meglio alla varietà delle esigenze individuali e delle situazioni familiari, senza che una modalità escluda necessariamente l'altra.

Un terzo profilo critico, forse il più rilevante dal punto di vista pratico, riguarda il complesso percorso che conduce dall'astratto riconoscimento del diritto alla sua concreta fruibilità da parte del detenuto. Una volta che la Corte costituzionale ha dichiarato l'esistenza del diritto, si apre infatti la questione cruciale di chi debba effettivamente renderlo operativo, e accompagnare la persona detenuta nell'accesso a tale diritto. Per "accesso al diritto" si intende l'insieme di condizioni, procedure, servizi e strutture che devono essere predisposti affinché il diritto riconosciuto in astratto diventi effettivamente esercitabile nella pratica.

La Corte, pur riconoscendo che la sessualità rappresenta uno degli essenziali modi di espressione della persona umana e che l'affettività coinvolge aspetti della personalità e modalità di relazione che attengono ai connotati indefettibili dell'essere umano, non ha fornito una definizione precisa del nucleo essenziale di questo diritto. È proprio a partire

---

categorie più vulnerabili. Sul concetto di "convivenza stabile" si veda anche la pronuncia Mag. Sorv. di Verona, ord. 14 febbraio 2025 (dep. 17 febbraio 2025) n. 377 e il commento di A. MARATEA, *Il concetto di "convivenza stabile": contributi interpretativi del Magistrato di Sorveglianza di Verona*, in M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *Osservatorio EPC Giurisprudenza, esecuzione penale e diritti delle persone detenute, gennaio-dicembre 2025*, in *Consulta Online*, 1/2026, 87-88.

da questa definizione che si dovrebbero poi delineare le prestazioni da garantire e gli attori istituzionali chiamati a fornirle; ciascuno secondo le proprie competenze e responsabilità. Le linee guida operative emanate dal DAP nell'aprile 2025, pur rappresentando un passo importante, si sono concentrate prevalentemente sull'aspetto strutturale e organizzativo delle "stanze dell'affettività", fornendo indicazioni dettagliate su locali, procedure e criteri di accesso. Un approccio meramente infrastrutturale rischia tuttavia di non cogliere la complessità del diritto riconosciuto dalla Consulta. Se il diritto all'affettività viene inteso nella sua accezione più ampia, che va oltre la mera dimensione sessuale, esso richiede un sistema integrato di servizi che vadano oltre la mera predisposizione di spazi fisici: formazione specifica del personale penitenziario per gestire questa nuova dimensione del trattamento; implementazione di servizi di mediazione familiare per supportare i detenuti nel mantenimento e nella ricostruzione delle relazioni affettive; potenziamento degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (UEPE).

La stasi nell'attuazione della sentenza ha infatti messo in luce come il riconoscimento di un diritto da parte della Corte costituzionale non sia sufficiente se non è accompagnato da un sistema organizzativo adeguato e da politiche pubbliche coordinate tra diversi livelli istituzionali. L'accesso al diritto rischia di diventare degradante se non è supportato da servizi appropriati, strutture idonee e personale formato, questa complessità evidenzia come l'attuazione del diritto all'affettività non possa essere demandata esclusivamente all'amministrazione penitenziaria, ma richieda necessariamente il coinvolgimento di altri soggetti istituzionali, in particolare delle Regioni e degli enti locali, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

In conclusione, è nondimeno importante sottolineare che questi limiti non sminuiscono il valore rivoluzionario della pronuncia in commento. La decisione della Corte si è sviluppata nell'ambito della specifica questione sollevata dal magistrato rimettente, ma apre comunque la strada a futuri sviluppi che potrebbero estendere ulteriormente la tutela di questo diritto fondamentale, seguendo l'esempio dei Paesi europei più avanzati in materia, che la stessa Consulta ha richiamato come modelli di riferimento.

6. *Le prestazioni da garantire per un diritto da tutelare: il ruolo delle Regioni*

Come evidenziato nel paragrafo precedente, la sentenza n. 10 del 2024 ha riconosciuto il diritto all'affettività senza tuttavia definirne chiaramente il contenuto essenziale, lasciando aperte questioni cruciali relative alle prestazioni concrete da garantire e agli attori istituzionali chiamati a realizzarle. Le successive linee guida del DAP non hanno poi contribuito a risolvere questi interrogativi, essendosi concentrate esclusivamente sugli aspetti organizzativi e strutturali. Questa lacuna assume particolare rilevanza quando si considera che, in un contesto come il carcere, caratterizzato da molteplici privazioni, il mantenimento dei legami affettivi rappresenta il primo e più efficace strumento di risocializzazione, creando le condizioni necessarie per l'accesso a

ulteriori opportunità trattamentali e alla garanzia di tutti gli altri diritti, dall'istruzione al lavoro. La prima risocializzazione del detenuto, infatti, avviene proprio tra i suoi affetti.

L'assenza di una definizione chiara del contenuto del diritto all'affettività comporta inevitabilmente incertezze sulle prestazioni concrete che devono essere garantite per renderlo effettivo. Come anticipato, la tutela del diritto all'affettività non può consistere solamente nella messa a disposizione di spazi dedicati all'intimità fisica, se così fosse il rischio sarebbe quello di focalizzare l'intervento esclusivamente sulla dimensione sessuale dell'affettività, trascurando le altre componenti relazionali ed emotive che richiedono servizi di supporto diversi. Il diritto all'affettività, infatti, è un concetto ampio, che ricomprende in sé rapporti affettivi di natura diversa e che richiede per il suo effettivo godimento diverse prestazioni.

Molte di queste si inseriscono in un quadro più ampio di competenze delle Regioni e degli enti locali, protagonisti spesso dimenticati nel sistema penitenziario.

Il riparto di competenze relative all'ambito penitenziario si configura come particolarmente complesso. La materia "ordinamento penale" è di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l) Cost., tuttavia la concreta attuazione dei diritti fondamentali dei detenuti coinvolge necessariamente una pluralità di ambiti materiali che intersecano competenze regionali. Rientrano infatti nella competenza concorrente Stato-Regioni settori cruciali quali l'istruzione, la tutela della salute e la tutela del lavoro (art. 117, comma 3 Cost.), mentre appartiene alla competenza residuale regionale la materia dell'assistenza e dei servizi sociali (art. 117, comma 4 Cost.). È precisamente in quest'ultimo ambito che le Regioni possono legittimamente intervenire con normative specifiche, nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., per garantire prestazioni e servizi a sostegno del percorso di risocializzazione delle persone detenute e del mantenimento dei loro legami affettivi e familiari.

Questa sovrapposizione di competenze rende necessaria e doverosa una collaborazione strutturata, poiché le Regioni giocano un ruolo fondamentale nell'erogazione di servizi sociali e sanitari che risultano essenziali per rendere effettivo il diritto all'affettività e non ridurlo esclusivamente alla disponibilità di spazi dedicati agli incontri.

Un maggiore coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali negli istituti penitenziari può favorire, infatti, interventi più mirati e calibrati sulle specifiche esigenze territoriali: l'implementazione di servizi di supporto come la mediazione familiare, il potenziamento degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (UEPE), il ruolo dei garanti regionali e dei provveditorati e la formazione specialistica del personale penitenziario.

Esaminando più nel dettaglio questi ambiti di intervento regionale, la mediazione familiare emerge su tutte come uno strumento particolarmente strategico. Con il termine mediazione si intende «un processo collaborativo di risoluzione del conflitto, in cui le famiglie sono sostenute da un terzo imparziale (il mediatore) nel processo di ripresa della comunicazione e dell'elaborazione di nuovi assetti di vita»[40]. Si tratta di un servizio professionale svolto da operatori specializzati – psicologi, assistenti sociali, *counselor*

[40] E. CULLATI, E. FROLA, *I legami interrotti: la mediazione familiare strumento per una nuova comunicazione*, in *Giurisprudenza Penale*, 2-bis, 2019, 6.

con formazione specifica – che intervengono per facilitare il dialogo tra i membri della famiglia quando le relazioni sono compromesse o in crisi. In ambito penitenziario, questo strumento assume una valenza particolare poiché la detenzione inevitabilmente ha un impatto significativo sui legami familiari, è uno tra gli effetti collaterali della pena richiamati in precedenza: la separazione forzata, la vergogna sociale, le difficoltà economiche e la perdita del ruolo genitoriale o coniugale creano spesso fratture profonde nelle relazioni. La mediazione familiare può essere particolarmente importante per aiutare i detenuti a mantenere e ricostruire queste relazioni che sono fondamentali per il loro reinserimento sociale e per ridurre il rischio di recidiva. Il servizio può articolarsi in diverse modalità operative: sportelli di ascolto individuali, gruppi di parola che coinvolgono più famiglie con problematiche simili, percorsi di accompagnamento durante la detenzione e nella fase di reinserimento, rispondendo all'esigenza, «ad oggi non colmata, di trovare spazio privilegiato di espressione del sé e di incontro con l'altro, in una dimensione protetta e guidata dalla professionalità dell'operatore»[41]. Gli obiettivi di tale percorso all'interno delle carceri sono molteplici: creare uno spazio di ascolto per i detenuti e le loro famiglie per sciogliere alcuni nodi complessi nelle relazioni vissute, supportare nel reinserimento i detenuti in fine pena o con possibilità di accedere ai benefici del permesso premio con particolare attenzione al ruolo genitoriale, e supportare il detenuto nella fase di rientro in famiglia dal punto di vista affettivo e relazionale[42].

Attualmente, il supporto ai detenuti nel mantenimento dei legami familiari è spesso affidato al prezioso lavoro dei volontari, che costituiscono un ponte indispensabile tra gli istituti penitenziari e il mondo esterno. Tuttavia, per quanto encomiabile, l'intervento del volontariato non può supplire alle carenze strutturali del sistema istituzionale: il diritto all'affettività richiede servizi professionali stabili e continuativi che solo le istituzioni possono garantire. In quest'ottica, un servizio che andrebbe valorizzato e implementato è quello relativo all'assistenza sociale presso gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E). Gli assistenti sociali, insieme ad altre attività, si occupano di supporto alle famiglie e di cura delle relazioni familiari, al fine di rimuovere le difficoltà che possono ostacolare il reinserimento sociale[43].

In questo quadro, le Regioni potrebbero e dovrebbero intervenire con numerose iniziative: destinare risorse finanziarie specifiche per sviluppare e mantenere programmi di mediazione familiare all'interno delle carceri collaborando con Enti Locali ed Enti del Terzo Settore, organizzare corsi di formazione specifici per mediatori familiari e il personale che opera in ambito penitenziario, assicurando che siano adeguatamente preparati per affrontare le problematiche specifiche di questo contesto, sviluppare protocolli e linee guida per la gestione della mediazione familiare nelle carceri, garantendo un approccio uniforme e di alta qualità. Inoltre, dal momento che le Regioni si occupano della gestione dei servizi sociali a livello territoriale potrebbero integrare la mediazione familiare con altri servizi di supporto all'interno delle carceri, in particolare

[41] E. CULLATI, E. FROLA, *I legami interrotti,* cit.,11.

[42] E. CULLATI, E. FROLA, *I legami interrotti*, cit., 11-12.

[43] G. DEL PRETE, *La genesi degli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna*, in *Polizia penitenziaria*, edizione digitale, 2019.

con l'assistenza psicologica che aiuta i detenuti a gestire meglio lo stress e le emozioni associate alla detenzione e al reinserimento, e sviluppare dei programmi per monitorare il progresso delle relazioni familiari anche dopo il fine pena, assicurando un supporto continuativo.

Infine, un ruolo significativo nella tutela del diritto all'affettività potrebbe essere svolto dai Garanti regionali dei diritti dei detenuti. Questi organi, complementari al Garante nazionale, possono stabilire una connessione più diretta con gli istituti presenti nella Regione, avendo una visione più chiara e specifica del singolo territorio regionale, ma soprattutto assicurando l'effettivo esercizio dei diritti dei ristretti in quanto utenti dei servizi pubblici regionali, anche con funzioni di controllo e con poteri di intervento nei confronti degli uffici della Regione[44].

Questo scenario di maggiore coinvolgimento regionale apre prospettive interessanti nel contesto della riforma sul regionalismo differenziato. Le indicazioni operative fornite dalla sentenza n. 10 del 2024 in materia di affettività, infatti, potrebbero costituire il nucleo di un sistema integrato di livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nel contesto penitenziario. Una simile prospettiva non rappresenta, del resto, un'innovazione estranea al settore dell'esecuzione penale: livelli essenziali sono già stati formalmente definiti, in sede di Conferenza Unificata a luglio 2024, per i servizi di giustizia riparativa, a dimostrazione della praticabilità di *standard* minimi anche per prestazioni attinenti alla dimensione relazionale e trattamentale della pena[45]. Ne deriva che analoghi strumenti di garanzia potrebbero essere estesi anche alla tutela dell'affettività e, più in generale, alle condizioni di vita intramurarie, seppur con un intervento specifico del legislatore, al fine di definire chiaramente ambiti, modalità e limiti di applicazione.

Tale sistema integrato dovrebbe comprendere non solo gli aspetti strutturali relativi agli spazi dedicati ai colloqui riservati – che rimangono di competenza statale in quanto direttamente connessi alla gestione degli istituti penitenziari – ma anche una serie articolata di servizi di supporto che ricadono nelle competenze regionali. Tra questi, come specificato sopra, la mediazione familiare rappresenterebbe un servizio essenziale da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, pur con modalità organizzative che tengano conto delle specificità locali. Analogamente, la formazione specialistica del personale penitenziario sui temi dell'affettività e delle relazioni familiari potrebbe beneficiare dell'*expertise* regionale in materia di formazione professionale e servizi sociali. Il potenziamento degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna costituirebbe un altro tassello fondamentale di questo sistema, considerando che questi uffici rappresentano il ponte naturale tra il mondo penitenziario e i servizi territoriali. L'integrazione con i servizi territoriali diventerebbe così non più episodica, ma strutturale e programmata, garantendo continuità nell'accompagnamento delle persone detenute e delle loro famiglie. In questa prospettiva, il regionalismo differenziato potrebbe consentire alle Regioni più virtuose di sperimentare modelli innovativi di integrazione tra sistema

[44] F. PICOZZI, *I Garanti regionali dei detenuti nel riparto di competenza legislativa fra Stato e Regioni*, in *Queste Istituzioni*, edizione digitale, 2021.

[45] Cfr. https://www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/sedute-2024/seduta-del-4-luglio-2024/atti-del-4-luglio-2024/repertorio-atto-n-81cu/

penitenziario e servizi territoriali, creando *best practices* replicabili su scala nazionale. Al contempo, la definizione di livelli essenziali delle prestazioni garantirebbe che il diritto all'affettività non diventi oggetto di disparità territoriali, assicurando *standard* minimi uniformi pur nella diversificazione delle modalità organizzative[46].

7. *Conclusioni*

Alla luce di tutto quanto premesso, siamo ora in grado di svolgere qualche breve osservazione conclusiva. La sentenza n. 10 del 2024 rappresenta un punto di svolta epocale nel riconoscimento del diritto all'affettività in carcere, è l'affermazione che, nonostante gli errori commessi, ogni individuo merita di sentirsi parte di un tessuto di relazioni, di amare e di essere amato. La Corte costituzionale con questa decisione traccia una linea di demarcazione tra ciò che era e ciò che potrà essere, aprendo la strada a un modello di detenzione più rispettoso della dignità umana, in cui il mantenimento dei legami affettivi diventa parte integrante del percorso di risocializzazione.

L'analisi condotta ha evidenziato tuttavia come il riconoscimento di un diritto non si esaurisca con una dichiarazione di principio. La mancata definizione del contenuto essenziale del diritto all'affettività da parte della Consulta ha generato incertezze sulle prestazioni concrete da garantire e sugli attori istituzionali chiamati a realizzarle. Come già affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 383 del 1998: «organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente […] non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non condizioni l'organizzazione». Per rendere effettivo il diritto all'affettività è quindi indispensabile un'organizzazione adeguata del sistema penitenziario che coinvolga tutti gli attori istituzionali e che garantisca un approccio integrato di servizi. In questa prospettiva, il ruolo delle Regioni e degli enti locali emerge come cruciale, considerando che alcune delle prestazioni necessarie per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'affettività rientrano nelle loro competenze in materia di servizi sociali, sanitari e di assistenza.

Il quadro delineato evidenzia come ciascun attore istituzionale stia progressivamente assumendo le proprie responsabilità nell'attuazione del diritto riconosciuto dalla Consulta. La magistratura ha svolto il proprio ruolo: dalla coraggiosa ordinanza di rimessione del magistrato di sorveglianza di Spoleto alla storica pronuncia della Corte costituzionale, fino all'intervento chiarificatore della Cassazione con la sentenza n. 8 del 2025, che ha ribadito la natura di diritto soggettivo dell'affettività in carcere. L'amministrazione penitenziaria, pur tra mille difficoltà e in un sistema caratterizzato da cronica carenza di risorse, sovraffollamento e obsolescenza strutturale,

[46] La Corte costituzionale con la sentenza n. 192 del 2024 ha affrontato l'annosa questione del rapporto tra i livelli essenziali delle prestazioni e il contenuto minimo o essenziale dei diritti, chiarendo che l'obiettivo dei LEP non è semplicemente garantire una soglia minima di tutela, ma assicurare uno *standard* più elevato, in quanto strettamente connessi al principio di uguaglianza sostanziale, e non devono limitarsi a un profilo meramente organizzativo, ma devono essere effettivamente prestazionali.

sta cercando di dare attuazione alla sentenza attraverso le linee guida operative e la graduale predisposizione delle prime "stanze dell'affettività". Ora è giunto il momento che anche il legislatore, troppo a lungo silente su questo tema, assuma le proprie responsabilità. Il Parlamento non può limitarsi a osservare passivamente l'evolversi della situazione, ma deve intervenire con una disciplina organica che definisca chiaramente il contenuto del diritto all'affettività, le prestazioni da garantire, le risorse necessarie e il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali. Solo un intervento legislativo strutturato può trasformare definitivamente il riconoscimento costituzionale in un diritto effettivamente esigibile e uniformemente garantito su tutto il territorio nazionale, superando l'attuale frammentazione e le inevitabili disparità territoriali che caratterizzano l'attuazione di una riforma così complessa.

Per superare le difficoltà emerse, è nondimeno necessario ricordare che il riconoscimento di un diritto, affinché possa essere esercitato nella società, prima ancora che essere riconosciuto da una norma, necessita di affermarsi nella cultura e nel sentire della popolazione[47]. Il tema della sessualità in carcere, invece, rappresenta ancora (non solo in Italia) un vero e proprio tabù per l'opinione pubblica che preferisce banalizzarlo, piuttosto che esaminarlo a fondo attraverso una corretta informazione ed educazione, superando pregiudizi e resistenze.

La sfida che ci attende è proprio questa: dimostrare che anche "dietro le sbarre" è possibile coltivare quella dimensione di umanità che si esprime attraverso l'affettività e l'amore, solo così la pena potrà davvero assolvere alla sua funzione rieducativa. Come accennato nei paragrafi precedenti, anche se siamo ancora lontani da un riconoscimento pieno e per tutti del diritto all'affettività e in particolare alla sua componente sessuale in carcere, questa sentenza rappresenta senz'altro un grande passo avanti, che allinea l'Italia agli altri Stati europei. In questo modo, il nostro sistema penale cerca di assomigliare sempre più ad un ordinamento che non si limita a punire, ma che sceglie di prendersi cura e di credere nella possibilità del cambiamento, non limitandosi – come invece dicono e scrivono in molti provocatoriamente – a "buttare via la chiave".

[47] Sul permanere di resistenze culturali e sulla necessità di un cambio di paradigma si veda il recente saggio-inchiesta di D. STASIO, *L'amore in gabbia. La ricerca della libertà di un reduce dal carcere*, Roma, 2025, nel quale l'autrice raccoglie il racconto di Gianluca, un ex detenuto, dal quale emerge come il carcere sia orientato alla negazione della dimensione affettiva delle persone detenute, con conseguenze durature anche dopo il fine pena, nella difficoltà di ricostruire relazioni intime e di gestire la propria affettività. Come osserva anche F. GIANFILIPPI, *Recensione a Donatella Stasio, L'amore in gabbia. La ricerca della libertà di un reduce dal carcere, Castelvecchi, 2025*, in *Sistema Penale*, 12 luglio 2025, il libro pone un interrogativo fondamentale «Come può un carcere che, strutturalmente e culturalmente, nega i sentimenti, concepire questi spazi di intimità e sessualità?».