



5 NOVEMBRE 2025

L'intimità liberata: implicazioni
sistemiche e ricadute applicative della
sentenza 10/2024 della Corte
costituzionale in tema di affettività in
carcere

di Flavia Pacella

Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico dell'economia
Sapienza Università di Roma

L'intimità liberata: implicazioni sistemiche e ricadute applicative della sentenza 10/2024 della Corte costituzionale in tema di affettività in carcere^{*}

di Flavia Pacella

Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico dell'economia
Sapienza Università di Roma

Abstract [It]: Il contributo si propone di indagare le ricadute applicative della sentenza 10/2024 della Corte costituzionale, in tema di colloqui riservati in carcere. Preliminarmente, il lavoro ricostruisce il contenuto della pronuncia nonché la sua portata sistemica, nella prospettiva dei rapporti tra Corte costituzionale e poteri statuali. Alla luce di tale inquadramento, si analizza l'attuazione della sentenza da parte dell'amministrazione penitenziaria periferica, della magistratura di sorveglianza, del Governo e del legislatore.

Title: Liberated Intimacy: Systemic Implications and Practical Effects of Constitutional Court Ruling no. 10/2024 on Conjugal Visits

Abstract [En]: The paper aims to explore the implications, in terms of policy, of Constitutional Court ruling no. 10/2024 concerning conjugal visits in prison. As a preliminary step, the study reconstructs the content of the decision and examines its systemic significance in the context of the relationship between the Constitutional Court and state powers. Based on this framework, the paper analyzes how the ruling has been implemented by local prison authorities, the judiciary, the Government, and the Parliament.

Parole chiave: diritto all'affettività, sessualità e carcere, Corte costituzionale, forma di governo, attuazione sentenze costituzionali

Keywords: right to conjugal visits, sexuality and prison, Constitutional Court, form of government, implementation of constitutional rulings

Sommario: 1. Introduzione. 2. La sentenza 10/2024 come punto di arrivo: l'emersione del diritto all'intimità in carcere. 3. La sentenza 10/2024 come punto di partenza: la Corte costituzionale nel sistema dei poteri. 4. L'attuazione della sentenza 10/2024: l'azione dell'amministrazione penitenziaria periferica e della magistratura di sorveglianza. 5. *Segue:* l'azione dell'amministrazione penitenziaria centrale. 6. Osservazioni conclusive: quale spazio per il legislatore?

1. Introduzione

Con la sentenza n. 10 del 2024 la Corte costituzionale ha riconosciuto il diritto delle persone detenute di coltivare, anche all'interno delle mura carcerarie, una relazione affettiva in condizioni di intimità. In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 ord. pen.¹ «nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa, nei termini di cui in motivazione, a svolgere i

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Legge 26 luglio 1975, n. 354.

colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del comportamento della persona detenuta in carcere, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie». Come è noto, nella stessa pronuncia la Corte costituzionale ha disposto nei confronti dell'amministrazione penitenziaria, sia centrale che periferica, una pluralità di misure immediatamente applicative volte a garantire l'effettività del diritto allo svolgimento dei colloqui intimi². Nella medesima prospettiva, la sentenza ha sollecitato espressamente anche l'intervento del legislatore e della magistratura di sorveglianza, ciascuno per le rispettive competenze³.

Sotto un primo profilo, la decisione rappresenta il punto di arrivo di una lunga evoluzione non soltanto normativa e giurisprudenziale⁴, ma anche culturale⁵, che ha portato al formale riconoscimento della dimensione sessuale, o comunque intima, del diritto all'affettività delle persone detenute⁶. Sotto altro profilo, la pronuncia è un punto di partenza⁷. L'esercizio e il godimento dei diritti che afferiscono allo *status detentionis*, infatti, sono strutturalmente dipendenti dall'intervento, più o meno discrezionale, dell'amministrazione penitenziaria⁸. Non di minore rilievo, a tutela dei diritti delle persone detenute, è il

² Corte cost., sent. n. 10/2024, § 6.1. cons. dir.

³ *Ibid.*, § 9 cons. dir.

⁴ Si veda Corte cost., sent. n. 301/2012, con cui la Corte già affrontato il tema della sessualità *intra moenia*. In particolare, in questa prima pronuncia la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, secondo comma, ord. pen. nella parte in cui prevede(va) «il controllo visivo del personale di custodia sui colloqui dei detenuti e degli internati, impedendo così a questi ultimi di avere rapporti affettivi intimi, anche sessuali, con il coniuge o con la persona a essi legata da uno stabile rapporto di convivenza» (§ 1 cons. dir.). Se da un lato la Corte ha espressamente riconosciuto che l'esigenza dei detenuti di continuare ad avere relazioni affettive intime sia «reale e fortemente avvertita» e che «meriti ogni attenzione da parte del legislatore» (§ 3 cons. dir.), dall'altro lato si è chiaramente affermato che l'intervento ablativo chiesto dal giudice *a quo* si sarebbe rivelato per un verso eccedente lo scopo perseguito (perché il controllo a vista sarebbe funzionale a garantire l'ordine nel carcere, la sicurezza pubblica e la prevenzione dei reati) e, per altro verso, insufficiente (perché rimuovendo il controllo a vista non ne sarebbe discesa automaticamente la possibilità per i detenuti di avere rapporti sessuali con i propri partner). E allora – ha concluso la Corte – non si può prescindere da un intervento del legislatore. Da qui la decisione per l'inammissibilità della questione di costituzionalità.

⁵ Il tema dell'affettività intramuraria non è certamente nuovo nella letteratura giuridica. Come è stato notato, negli anni Trenta il dibattito era già alquanto sviluppato (v. G. PALMIERI, *The issue of sexuality in Italian penitentiary law: a 1930s debate between international influences and fascist prison policies*, in *The Legal History Review*, n. 92, 2024, pp. 175 ss.). Anche in una prospettiva sociologica la letteratura è risalente (si veda, a titolo meramente esemplificativo, G. SALIERNO, *La repressione sessuale nelle carceri italiane*, Roma, Tattilo, 1971).

⁶ In dottrina si è proposto di qualificare questa posizione giuridica come *diritto all'intimità-sessualità*, per distinguerlo dal più ampio diritto all'affettività (S. TALINI, *L'intimità quale diritto inviolabile «anche» negli istituti penitenziari. Considerazioni a margine della sentenza 10/2024*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2024, p. 179).

⁷ C. CANTONE, *Diritto all'affettività. Lo scenario aperto dalla sentenza n. 10/2024*, in *Osservatorio sull'esecuzione penale*, 3 febbraio 2024; nello stesso senso anche A. PUGIOTTO, *Missing. Il diritto all'affettività inframuraria a un anno dalla sentenza costituzionale n. 10/2024*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 4, 2024, pp. 1397 ss.

⁸ La dottrina (*ex multis*, A. MENGHINI, *Carcere e Costituzione. Garanzia, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, Napoli, ES, 2022, pp. 169-170; G. TABASCO, *Tutela dei diritti del detenuto*, in *Archivio Penale*, n. 2, 2022, pp. 685 ss.) ha elaborato una vera e propria tassonomia dei diritti delle persone detenute. Secondo una prima distinzione, che fa perno sulla tipologia del diritto, è possibile distinguere i cc.dd. diritti intangibili (ad esempio, il diritto a non subire trattamenti inumani o degradanti ex artt. 3 CEDU e 13 e 27 Cost.) e diritti tangibili, cioè i diritti che sono destinati a essere compressi

ruolo della magistratura di sorveglianza. In questo quadro, le prescrizioni contenute nella sentenza costituzionale assumono un rilievo di primaria importanza: senza la collaborazione della parte pubblica, in tutte le sue articolazioni, il diritto di coltivare, *intra moenia*, una relazione affettiva in condizioni di intimità è destinato a rimanere lettera morta.

Questo contributo si propone, allora, di indagare le ricadute applicative della richiamata sentenza. A fronte delle esplicite sollecitazioni ivi contenute, a oltre un anno e mezzo dalla pronuncia si registra, per un verso, la mancanza di interventi legislativi e, per altro verso, l'adozione di Linee guida da parte del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (d'ora in avanti DAP) e una molteplicità di pronunce dei Tribunali di sorveglianza che accolgono i reclami dei detenuti avverso i dinieghi opposti dalle direzioni degli istituti penitenziari. Dunque, mentre la magistratura di sorveglianza si sta facendo carico della tutela del diritto all'affettività e il Governo ha approntato una prima disciplina di dettaglio, il Parlamento e l'amministrazione penitenziaria periferica sembrano incontrare maggiori difficoltà nel dare seguito al giudicato costituzionale.

Al fine di analizzare le numerose implicazioni discendenti dalla pronuncia, occorre ripercorrerne brevemente il contenuto, per poi inquadrarla nel più ampio contesto relativo all'attuale posizionamento della Corte costituzionale nel sistema dei poteri statuali.

2. La sentenza 10/2024 come punto di arrivo: l'emersione del diritto all'intimità in carcere

Come è noto, la questione di costituzionalità aveva a oggetto l'art. 18 ord. pen. e, nello specifico, la regola – assoluta e inderogabile – del controllo a vista dei detenuti in sede di colloquio⁹. All'indomani della

dallo *status detentionis* ma il cui nucleo essenziale non può essere compromesso (ad esempio, i diritti relativi alla sfera familiare e sociale e quelli relativi all'integrità culturale e morale). Secondo un'altra ricostruzione, è possibile classificare queste posizioni giuridiche in base al soggetto che ne è titolare. Si distinguono, allora, i diritti che fanno capo sia ai condannati che agli imputati (quali per esempio il diritto all'integrità psico-fisica, al lavoro, all'affettività, alla riservatezza e alla giurisdizione) e i diritti che fanno capo soltanto ai condannati (come per esempio il diritto alla rieducazione, il diritto a un trattamento penitenziario individualizzato e il diritto a un trattamento non discriminatorio). Mentre i primi vengono riconosciuti ai detenuti *uti cives*, quindi preesistono alla reclusione e vengono conservati anche in costanza di detenzione, i secondi sono direttamente e immediatamente discendenti dallo *status detentionis*. La giurisprudenza di legittimità, invece, classifica i diritti dei detenuti in base ai rimedi previsti dalla legge oppure in base alla discrezionalità amministrativa riconosciuta alle direzioni carcerarie. La prima classificazione porta a distinguere tra diritti soggettivi, tutelabili mediante reclamo giurisdizionale *ex art. 35-bis* e 69, comma 6, lett. b) ord. pen., e interessi, tutelabili mediante reclamo generico *ex art. 35*, comma 1, n. 5 ord. pen. (v., *ex multis*, Cass. pen., Sez. 1, n. n. 54117 del 14/06/2017). La seconda classificazione, invece, porta a distinguere tra diritti soggettivi e mere modalità di esercizio di tali diritti: mentre per i primi la legge non prevede o limita al minimo la discrezionalità amministrativa, per i secondi è rimessa alla direzione del carcere la disciplina concreta della posizione soggettiva del detenuto (v., a titolo meramente esemplificativo, Cass. pen., Sez. 1, n. 32394 del 11/04/2024).

⁹ Nella formulazione originaria, l'art. 18, terzo comma, ord. pen. prevedeva che «i colloqui si svolgono in appositi locali, sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia». Si noti, peraltro, che questa norma nel 1975 aveva costituito un significativo passo avanti rispetto alla previgente regolamentazione, quella del Regolamento Rocco del 1931, che solo per i difensori prevedeva il controllo a vista e non auditivo.

pronuncia in esame, la dottrina non ha mancato di sottolinearne la portata innovativa¹⁰. Quel che interessa evidenziare in questa sede, rispetto al contenuto sostanziale della sentenza, è che essa risulta particolarmente paradigmatica perché racchiude tutta l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di diritti dei detenuti e costituisce un chiaro esempio di quell'«opera maieutica» della Corte costituzionale, tesa proprio all'emersione di diritti non espressamente riconosciuti dalla legge¹¹.

Nella sua lunga evoluzione la giurisprudenza costituzionale ha, infatti, posto a fondamento dello statuto costituzionale del detenuto tre principi: (a) la massima espansione delle libertà, per cui «non sono ammissibili limitazioni all'esercizio dei diritti che non siano puntualmente giustificate dalle esigenze proprie della vita detentiva»; (b) la tutela della dignità umana, per cui «ogni intervento legislativo o giurisdizionale che incide su un diritto fondamentale deve essere valutato alla luce dell'effetto complessivo sull'intero sistema dei diritti che compone il profilo giuridico della dignità umana»¹²; (c) il minor sacrificio necessario della libertà personale, che vede il carcere come *extrema ratio* ed è teso a garantire gli obiettivi di rieducazione e risocializzazione della pena¹³.

I due principi della massima espansione delle libertà e del minor sacrificio sono, evidentemente, l'uno il negativo dell'altro. E, significativamente, costituiscono la colonna portante dell'*iter* logico-giuridico compiuto dalla Corte nella sentenza 10/2024. Un ruolo nient'affatto secondario è, poi, occupato dalla dignità umana¹⁴. La pronuncia, infatti, inquadra la questione di legittimità proprio facendo riferimento alla necessità di individuare il «limite concreto entro il quale lo stato detentivo è in grado di giustificare una compressione della libertà di esprimere affetto, anche nella dimensione intima; limite oltre il quale il sacrificio della libertà stessa si rivela costituzionalmente ingiustificabile, risolvendosi in una lesione della dignità della persona»¹⁵.

¹⁰ Si vedano, fra i tanti, R. DE VITO, *Frammenti di un nuovo discorso amoroso: la Corte costituzionale n. 10 del 2024 e l'affettività in carcere*, in *Questione giustizia*, 05/02/2024; A. RUGGERI, *Finalmente riconosciuto il diritto alla libera espressione dell'affettività dei detenuti (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2024)*, in *Consulta Online*, n. 1, 2024, pp. 163 ss.

¹¹ M. RUOTOLO, *Tra integrazione e maieutica: Corte costituzionale e diritti dei detenuti*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, p. 4. In senso analogo si veda A. RUGGERI, *Note minime sul diritto dei detenuti ad un trattamento rispettoso del senso di umanità*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2025, p. 24.

¹² Questa affermazione è ben radicata nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che sin dal 1999 afferma che la dignità della persona è tutelata dalla Costituzione «attraverso il bagaglio degli inviolabili diritti dell'uomo che anche il detenuto porta con sé lungo tutto il corso dell'esecuzione penale» (Corte cost., sent. n. 26/1999, § 3.1. cons. dir.).

¹³ M. RUOTOLO, *Tra integrazione e maieutica: Corte costituzionale e diritti dei detenuti*, op. cit., pp. 13-14. Se da un lato è vero che tali principi si rinvergono già a livello positivo nell'ordinamento penitenziario (fra tutti, artt. 1, 3 e 4 ord. pen.), dall'altro lato è anche vero che l'ambito penitenziario è uno di quegli ambiti in cui lo iato fra previsione normativa ed effettività dei diritti è più marcato: basti pensare al fatto che, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento penitenziario, persisteva una cultura amministrativa «radicata sulle linee portanti della normativa del 1931» (così M. RUOTOLO, *Tra integrazione e maieutica: Corte costituzionale e diritti dei detenuti*, op. cit., p. 7). In ogni caso, si tratta di un ambito in cui la giurisprudenza costituzionale ha trovato terreno fertile.

¹⁴ Sul punto si veda A. PIROZZOLI, *La dignità umana e il diritto all'affettività dei detenuti*, in *Consulta Online*, n. 2, 2024, pp. 747 ss.

¹⁵ Corte cost., sent. n. 10/2024, § 3.1. cons. dir.

Prima dell'intervento della Corte costituzionale, l'art. 18 ord. pen. non prevedeva alcuna possibilità di effettuare i colloqui con i familiari al riparo dalla vista degli agenti di custodia. In questo quadro normativo, nonostante la centralità riconosciuta dall'ordinamento penitenziario al diritto all'affettività¹⁶, l'unico istituto che poteva essere utilizzato per vivere la dimensione più intima delle relazioni affettive era quello del permesso premio *ex art. 30-ter* ord. pen. Tuttavia, da più parti era stata posta in luce l'inefficacia di tale istituto per ragioni sia qualitative che quantitative¹⁷. Da un lato, infatti, la natura eminentemente premiale di questi permessi si poneva in netto contrasto con l'esigenza di garantire un diritto soggettivo quale l'affettività; d'altro canto, visti i numerosi limiti previsti per l'accesso al beneficio, soltanto una ristretta platea di detenuti poteva effettivamente accedervi¹⁸. Inoltre, si trattava di uno strumento che, lungi dal garantire l'esercizio dell'affettività *all'interno* del carcere, esternalizzava il problema. Vi era, dunque, una sostanziale rimozione dell'aspetto intimo dell'affettività¹⁹.

La sentenza 10/2024, dopo aver giustificato il superamento del proprio precedente del 2012²⁰ alla luce, da un lato, dei significativi interventi legislativi intervenuti *medio tempore* a tutela dell'affettività intramuraria dei detenuti minorenni e in tema di unioni civili e convivenze di fatto²¹ e, dall'altro, del persistente vuoto legislativo per quanto riguarda l'affettività dei detenuti adulti, affronta il “cuore” della questione di costituzionalità affermando che lo stato detentivo «può incidere sui termini e sulle modalità di esercizio [della libertà di vivere le relazioni affettive], ma non può annullarla in radice, con una previsione astratta e generalizzata, insensibile alle condizioni individuali della persona detenuta e alle specifiche prospettive del suo rientro in società»²².

Preliminarmente, quindi, «la prescrizione del controllo a vista sullo svolgimento del colloquio del detenuto con le persone a lui legate da stabile relazione affettiva, in quanto disposta in termini assoluti e

¹⁶ Si fa riferimento, in particolare alle norme che prevedono (a) il diritto dei detenuti di essere assegnati a un istituto di pena quanto più possibile vicino al luogo in cui ha stabile dimora la famiglia (art. 14 ord. pen.), (b) il rapporto con la famiglia come parte integrante del trattamento penitenziario (artt. 15 e 28 ord. pen.), (c) il diritto ai colloqui (art. 18 ord. pen.), (d) il diritto ai permessi (artt. 30 e 30-ter ord. pen.). Anche il regolamento di esecuzione mostra la stessa sensibilità (si vedano, a titolo meramente esemplificativo, gli artt. 1, 20 e 39 D.P.R. 230/2000).

¹⁷ A. PUGIOTTO, *Della castrazione di un diritto. La negazione della sessualità in carcere come problema di legalità costituzionale*, in *Giurisprudenza penale web*, n. 2-bis, 2019, pp. 1 ss.

¹⁸ Le rigorose limitazioni per l'accesso ai permessi premio sono state di recente scrutinate dalla Corte costituzionale. In particolare, con la sentenza n. 24/2025 è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 30-ter, quinto comma, ord. pen., che prevedeva che «[n]ei confronti dei soggetti che durante l'espiazione della pena o delle misure restrittive hanno riportato condanna o sono imputati per delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena o l'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale, la concessione [dei permessi premio] è ammessa soltanto decorsi due anni dalla commissione del fatto». Ad avviso del giudice costituzionale, tale previsione si poneva in contrasto con i principi della presunzione di non colpevolezza e di rieducazione della pena (artt. 3, 27 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 CEDU e 48 CDFUE).

¹⁹ In dottrina si è parlato di una vera e propria *anomia* (A. PUGIOTTO, *Della castrazione di un diritto. La negazione della sessualità in carcere come problema di legalità costituzionale*, op. cit., pp. 1 ss.).

²⁰ V. *supra*, nota 4.

²¹ Si vedano gli artt. 18, terzo comma, ord. pen., 19, terzo comma, d.lgs. 121/2018, 1, commi 20 e 38 l. 76/2016.

²² Corte cost., sent. n. 10/2024, § 3.1. cons. dir.

inderogabili, si risolve in una compressione sproporzionata e in un sacrificio irragionevole della dignità della persona, quindi in una violazione dell'art. 3 Cost., sempre che, tenuto conto del comportamento del detenuto in carcere, non ricorrano in concreto ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né sussistano, rispetto all'imputato, specifiche finalità giudiziarie»²³. Parallelamente, peraltro, la Corte rileva un ulteriore profilo di irragionevolezza della norma, nella parte in cui l'assolutezza del controllo a vista si riverbera «sulle persone che, legate al detenuto da stabile relazione affettiva, vengono limitate nella possibilità di coltivare il rapporto, anche per anni»²⁴, nonostante siano estranee al reato. Anche sotto tale profilo la Corte costituzionale ravvisa una lesione della dignità del congiunto, nonché, nel caso di coniugo, della dignità degli sposi²⁵.

Analogamente, la norma frustra anche gli obiettivi di rieducazione della pena (art. 27, terzo comma, Cost.): sacrificando il diritto all'affettività oltre la misura del necessario e provocando una vera e propria «desertificazione degli affetti»²⁶, la disposizione si risolve in una pena esageratamente afflittiva e inidonea alla risocializzazione del condannato. Del resto, è evidente che, nel momento in cui una persona detenuta torna in libertà, il nucleo familiare e degli affetti è probabilmente la prima formazione sociale in cui quella persona (ri)comincerà a esprimere la propria personalità libera²⁷. Vi è quindi una stretta connessione tra affettività, rieducazione e risocializzazione.

Infine, la Corte ha ritenuto violato anche l'art. 117 Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, in quanto «il diritto al rispetto della vita privata e familiare [...] viene compresso senza che sia verificabile in concreto [...] la necessità della misura restrittiva per esigenze di difesa dell'ordine e prevenzione dei reati»²⁸.

Con questa motivazione, dunque, i giudici costituzionali hanno portato a emersione un diritto che fino a quel momento era rimasto «sommerso»²⁹. In questa ottica, la sentenza 10/2024 può certamente essere

²³ *Ibid.*, § 4.1. cons. dir.

²⁴ *Ibid.*, § 4.2. cons. dir.

²⁵ *Ibid.*, § 4.2.1. cons. dir.

²⁶ *Ibid.*, § 4.3. cons. dir.

²⁷ In senso analogo si veda S. DE DOMINICIS, *Il lungo cammino verso l'inveramento del volto costituzionale della pena per la libera espressione dell'intimità dei ristretti*, in *Diritto e società*, n. 3, 2024, pp. 539 ss.

²⁸ Corte cost., sent. n. 10/2024, § 4.4.2. cons. dir.

²⁹ Così S. TALINI, *La privazione della libertà personale. Metamorfosi normative, apporti giurisprudenziali, applicazioni amministrative*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 253 ss.; ID., *Un diritto "sommerso": la questione dell'affettività in carcere approda alla Corte costituzionale*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 18 ottobre 2012, pp. 1 ss. A ben vedere, il diritto *sommerso* non era tanto il diritto all'affettività *tout court* quanto la sua dimensione sessuale, o comunque intima. Il diritto all'affettività, infatti, non era affatto sommerso; anzi, sin dall'entrata in vigore della l. 354/1975 era una pietra angolare del trattamento penitenziario (si vedano, ad esempio, gli artt. 15, 18, 28, 30, 30-ter ord. pen., dai quali si evince peraltro la natura di diritto soggettivo di tale situazione giuridica, su cui si rinvia a E. BERTOLOTTO, *Art. 18*, in V. GREVI, G. GIOSTRA, F. DELLA CASA, *Ordinamento penitenziario. Commento articolo per articolo*, Padova, CEDAM, 2000, p. 187 ss.). Infatti, all'indomani della sentenza 10/2024, autorevole dottrina ha opportunamente sottolineato come questa pronuncia, piuttosto che creare un nuovo diritto, abbia semplicemente «rimosso l'ostacolo normativo che ne impediva l'esercizio» (così A. PUGIOTTO, *Dopo la sent. n. 10/2024 della Corte costituzionale: dal riconoscimento all'esercizio del diritto all'intimità in carcere*, disponibile a [questo link](#), p. 6).

letta come un punto di arrivo, cioè come il culmine dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul tema. Al tempo stesso, la stessa si pone anche come un punto di partenza. Infatti, nella misura in cui la Corte costituzionale si rivolge direttamente all'amministrazione penitenziaria, al fine di garantire l'immediata effettività dei colloqui intimi, depotenziando così il ruolo del legislatore, essa sollecita le dinamiche della forma di governo. Occorre allora analizzare la sentenza in una prospettiva sistemica.

3. La sentenza 10/2024 come punto di partenza: la Corte costituzionale nel sistema dei poteri

Al fine di inquadrare la sentenza 10/2024 in una prospettiva di sistema, occorre prendere le mosse dal c.d. contenuto provvedimentale o paralegislativo della decisione. Invero, nella direzione di garantire l'effettività del "neonato" diritto all'intimità intramuraria, la Corte si è preoccupata di rivolgere all'amministrazione penitenziaria (centrale e periferica) delle prescrizioni immediatamente applicabili, in parte mutate dalla disciplina in tema di colloqui prevista per i detenuti minorenni di cui al d.lgs. 121/2018.

Così, in relazione alla durata degli incontri, la Corte ha prescritto che questa debba essere «adeguata all'obiettivo di consentire al detenuto e al suo partner un'espressione piena dell'affettività»³⁰; quanto alla frequenza, si deve trattare di colloqui non sporadici e che comunque permettano l'effettiva esplicazione nel tempo della relazione affettiva. Rispetto al luogo, la Corte indica in via prioritaria la predisposizione di «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»³¹. In ogni caso, il luogo d'incontro deve garantire la riservatezza sia rispetto agli agenti di custodia che rispetto agli altri detenuti. È significativo, poi, che la Corte affidi espressamente ai direttori degli istituti penitenziari il controllo, oltre che sugli eventuali motivi ostativi all'accesso ai colloqui intimi, sulla stabilità della relazione affettiva e sull'effettività della pregressa convivenza tra il detenuto e il *partner*³². La Corte, poi, esclude i detenuti in regimi speciali (artt. 41-*bis* e 14-*bis* ord. pen.) dall'accesso ai colloqui intimi. Infine, i giudici costituzionali si rivolgono sia alla magistratura di sorveglianza che al legislatore, ciascuno per le rispettive competenze, affinché l'esercizio del diritto all'intimità trovi compiuta esecuzione: alla magistratura di sorveglianza per la tutela dei diritti; al legislatore per l'adozione di una

³⁰ Corte cost., sent. n. 10/2024, § 6.1.1. cons. dir.

³¹ *Ibid.*, § 6.1.3. cons. dir.

³² «Prima di autorizzare il colloquio riservato, il direttore dell'istituto, oltre all'esistenza di eventuali divieti dell'autorità giudiziaria che impediscano i contatti del detenuto con la persona con la quale il colloquio stesso deve avvenire, avrà cura di verificare altresì la sussistenza del presupposto dello stabile legame affettivo, in particolare l'effettività della pregressa convivenza» (così Corte cost., sent. n. 10/2024, § 6.1.5. cons. dir.).

normativa organica che garantisca, in conformità con quanto statuito dalla sentenza, l'esercizio del diritto all'intimità³³.

Così riassunte le principali prescrizioni formulate dalla Corte, è possibile inquadrare questa decisione su un piano di sistema. In tema, occorre innanzitutto notare che la sentenza 10/2024 si inserisce all'interno della recente tendenza alla «produzione a getto continuo di tecniche decisorie viepiù originali ed incisive»³⁴, che a sua volta si situa nell'ambito di un esplicito «tentativo di riposizionamento del giudice costituzionale nelle dinamiche della forma di governo e della forma di Stato»³⁵ attraverso un *enlargement* delle sue funzioni³⁶. Secondo attenta dottrina, questa tendenza al *riaccentramento*³⁷ della Corte costituzionale nel sistema di poteri si sta esplicando, essenzialmente, attraverso tre passaggi: (i) la limitazione del ricorso all'interpretazione conforme, (ii) il *favor* per la pregiudiziale costituzionale nei confronti di quella comunitaria e (iii) una «forte preferenza per la giurisprudenza a discapito della discrezionalità del Parlamento e del Governo»³⁸.

³³ Sul punto si veda, più diffusamente, A. FOLLARI, *La Corte costituzionale decide sul diritto all'affettività dei detenuti. Tecniche decisorie e soluzioni di merito nella sent. 10/2024*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna Online*, n. 2, 2024, p. 26.

³⁴ G. NAGLIERI, *Giudicare e ottemperare. Uno studio comparato su soggetti, forme e modelli dell'esecuzione costituzionale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2023, p. 221, che a sua volta cita A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e il processo incidentale*, p. 344.

³⁵ Così G. NAGLIERI, *Giudicare e ottemperare. Uno studio comparato su soggetti, forme e modelli dell'esecuzione costituzionale*, op. cit., p. 187. Analogamente, si vedano L. FABIANO, *Separazione dei poteri e garanzie dei diritti dei detenuti nella sentenza della Corte costituzionale sull'affettività intramuraria*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 1, 2024, 415; A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2024, pp. 186 ss.; N. ZANON, *La Corte costituzionale al cospetto delle "questioni controverse di società" e delle "controversie sull'attribuzione di quote di potere"*, in *Il Filangieri – Quaderno 2024*, p. 147, che nota come la tensione tra «la necessità del controllo sull'esercizio del potere politico e la qualità contro-maggioritaria insita nelle procedure e nei giudizi propri della giustizia costituzionale [...] sopravviva[...] perfino in una temperie costituzionale come quella italiana attuale, caratterizzata da una certa remissività degli organi di indirizzo politico rispetto al ruolo dominante della Corte costituzionale nelle questioni più discusse dell'attualità». Ancora più esplicito è C. CARUSO, *Studio sulle funzioni politiche della giustizia costituzionale*, in *Federalismi*, n. 19, 2025, p. 46, secondo il quale «oggi, i giudici costituzionali, non si limitano a svolgere funzioni di garanzia ma anche di promozione o di integrazione della comunità politica, con conseguente rimodulazione (o, se si vuole, arricchimento) dei suoi criteri di legittimazione».

³⁶ Così S. LEONE, *Corte costituzionale e Parlamento. I messaggi al legislatore e il loro seguito*, in *Il Filangieri – Quaderno 2024*, p. 108.

³⁷ G. DE VERGOTTINI, *La Corte costituzionale tra riaccentramento e riequilibrio del sistema*, in *Federalismi*, n.3, 2021, p. v, definisce questo concetto come «l'idea che la Corte intenda recuperare qualcosa nei confronti dei diversi protagonisti del sistema. In questo senso va la tendenza della Corte ad assumere un ruolo più incisivo e centrale nei compiti di garanzia della Costituzione, stemperando alcuni profili che, in un non lontano passato, avevano segnalato la propensione sia a una maggiore "diffusione" e condivisione di tali compiti (nei confronti dei giudici comuni, anche nella loro veste "europea"), sia a una certa deferenza nei confronti della politica».

³⁸ Così G. DE VERGOTTINI, *La Corte costituzionale tra riaccentramento e riequilibrio del sistema*, op. cit., p. vi. In senso analogo si veda G. NAGLIERI, *Giudicare e ottemperare. Uno studio comparato su soggetti, forme e modelli dell'esecuzione costituzionale*, op. cit., pp. 189 ss., che sul tema individua quattro passaggi: (i) il riaccentramento in capo al giudice costituzionale di funzioni un tempo demandate ai giudici comuni, (ii) le innovazioni processuali per la modulazione degli effetti temporali delle pronunce (a partire da Corte cost., sent. n. 10/2015), (iii) l'introduzione del modello a doppia pronuncia (inaugurato con Corte cost., ord. n. 207/2018 e sent. 242/2019) e (iv) il superamento delle rime obbligate. Sulle conseguenze di questi cambiamenti si vedano, *inter alia*, M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 194 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2019, pp. 266 ss.; D. TEGA, *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva, a felix culpa*,

Più in generale, si è osservato come attualmente il controllo di costituzionalità sia sempre meno formale e sempre più sostanziale. La giustizia costituzionale, in altri termini, non è più unicamente servente alla tutela oggettiva dell'ordinamento³⁹, mediante la astratta comparazione tra norma indubbiata e parametro costituzionale (il modello kelseniano del giudizio costituzionale come giurisdizione negativa), ma si rivolge anche alla tutela – diretta e immediata – delle posizioni soggettive tra cui, *in primis*, i diritti fondamentali. Sempre di più, quindi, la giustizia costituzionale assume la forma di una giurisdizione positiva, segnando una transizione da una Corte *dei poteri* a una Corte *dei diritti*⁴⁰.

A fronte della progressiva emersione di una giurisdizione costituzionale che tutela direttamente le situazioni giuridiche soggettive e cerca di comporre e integrare l'ordinamento⁴¹, piuttosto che di demolirlo mediante l'annullamento della norma incostituzionale⁴², sempre più spesso è richiesto al legislatore un contegno positivo. Infatti, non si tratta più soltanto del dovere di astensione dall'adottare leggi contrarie al disposto costituzionale, ma, piuttosto, di esercitare la funzione legislativa in conformità e in esecuzione del giudicato. Un'ulteriore conseguenza di questo cambiamento di paradigma è che sempre più spesso si pone la necessità per la Corte di confrontarsi con attori statali diversi dal legislatore, come ad esempio i giudici comuni e la pubblica amministrazione⁴³.

a gabbia troppo costrittiva, in *Sistema penale*, n. 2, 2021, p. 7; N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in B. CARAVITA (Ed), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? Nuovi spazi del Giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 161; M. RUOTOLO, *Oltre le "rime obbligate"?*, in *Federalismi*, n. 3, 2021, pp. 54 ss.; M. CECCHETTI, *Appunti diagnostici e prognostici in vista della definizione del giudizio costituzionale sul "caso Cappato"*, in *Federalismi*, n. 17, 2019, p. 2; V. MARCENÒ, *Una tecnica controversa: l'ordinanza interlocutoria con rinvio a data fissa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2022, p. 501; R. PINARDI, *Le pronunce Cappato: analisi di una vicenda emblematica della fase attualmente attraversata dal giudizio sulle leggi*, in *Consulta Online*, 24 aprile 2020, p. 5; A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2023, pp. 103; G. VASINO, *Sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore. Tutela sostanziale dei diritti e tecniche decisorie*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 225, la quale nota la «tendenza sempre più manifesta a trasformare il sindacato della Corte in un giudizio "ad alto tasso di creatività" esperito in assenza di rime obbligate».

³⁹ C. MAINARDIS, *Sull'esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale (per mezzo del potere sostitutivo)*, in *Le Regioni*, nn. 5-6, 2012, pp. 1091 ss.

⁴⁰ N. ZANON, *La Corte costituzionale al cospetto delle "questioni controverse di società" e delle "controversie sull'attribuzione di quote di potere"*, in *Il Filangieri – Quaderno 2024*, p. 152. Nello stesso senso si veda anche A. LORENZETTI, *Il sistema delle fonti nel settore penitenziario. Una prospettiva di diritto costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 233, secondo cui «occorre muovere dal ruolo assunto dalla Corte, sempre più assimilata a una sorta di "giudice dei diritti", essendo divenuta il terminale ultimo delle situazioni di inerzia del legislatore in tema di diritti, con un ruolo decisamente propulsivo».

⁴¹ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 173.

⁴² M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, op. cit., p. 190, secondo cui «la pratica ha dimostrato che non è sempre possibile il ripristino della legalità costituzionale violata attraverso la mera rimozione, con la conseguenza che assai presto, anche in Italia, s'è avvertita la necessità di interventi *positivi* del giudice costituzionale al fine di contrastare efficacemente tutti i vizi degli atti normativi sottoposti al suo scrutinio» (corsivo originale).

⁴³ Sulla base di una concezione squisitamente politica della giustizia costituzionale, in dottrina si è sottolineato come «[i] giudizi di costituzionalità assumono così le sembianze di fori o spazi deliberativi, che pur concludendosi con una decisione, (non chiudono ma) aprono la discussione intono ai fini generali della comunità politica, secondo un ordine di priorità sempre rivedibile dalle istituzioni appartenenti al circuito democratico-rappresentativo» (C. CARUSO, *Studio sulle funzioni politiche della giustizia costituzionale*, in *Federalismi*, op. cit., p. 47).

Inscritto in questo quadro, il *decisum* della Corte nella sentenza 10/2024 risulta di notevole interesse⁴⁴. Infatti, se la Corte costituzionale ha ormai da tempo instaurato un fisiologico dialogo con il legislatore e con i giudici comuni, meno frequente è l'indicazione dell'amministrazione pubblica quale interlocutore diretto nell'esecuzione di una sentenza⁴⁵. Ora, la scelta della Corte di prescrivere all'amministrazione penitenziaria i tempi e le modalità per l'esercizio concreto dei colloqui intimi – senza dover necessariamente attendere l'intervento del legislatore – trova, evidentemente, il suo fondamento in esigenze di tutela dei diritti fondamentali e di garanzia della legalità costituzionale (in senso sostanziale)⁴⁶. In tale prospettiva si giustifica la scelta della Corte di non arrestarsi al primo parametro invocato dal giudice *a quo* per dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 ord. pen., ma di «argomenta[re] punto per punto»⁴⁷ anche rispetto ad altri parametri invocati⁴⁸. Così facendo, dunque, la Corte non soltanto ha formalmente legittimato la diretta applicabilità del proprio *decisum* anche nei confronti della pubblica amministrazione⁴⁹, ma ha anche *de facto* agito in funzione eminentemente remediale⁵⁰.

⁴⁴ Per quanto riguarda la peculiare formulazione del dispositivo – tema che esula dall'oggetto di questo lavoro – si rinvia all'ampia dottrina formatasi all'indomani della sentenza. Infatti, sono state proposte ricostruzioni alternative circa la collocazione di questa sentenza all'interno della tassonomia delle pronunce costituzionali. Accanto a chi la ritiene una classica additiva di principio (*ex multis*, A. RUGGERI, *Finalmente riconosciuto il diritto alla libera espressione dell'affettività dei detenuti (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2024)*, op. cit. p. 1), vi è chi la qualifica come un'additiva di principio ad attuazione progressiva (M. RUOTOLO, *Il riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute in un'originale additiva ad attuazione progressiva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, op. cit., pp. 74 ss.) o come un'additiva di principio per omissione (L. FABIANO, *Separazione dei poteri e garanzie dei diritti dei detenuti nella sentenza della Corte costituzionale sull'affettività intramuraria*, op. cit., p. 415).

⁴⁵ Sulle implicazioni della sentenza 10/2024 in tema di esecuzione delle sentenze costituzionali in relazione al principio di legalità dell'azione amministrativa si veda V. CIACCIO, *L'affettività dei detenuti tra inerzia del legislatore e attivismo della Corte costituzionale. Un caso di eterogenesi dei fini*, in *Federalismi*, n. 16/2024, pp. 23 ss. Si veda, inoltre, la sentenza n. 66/2025, in cui la Corte costituzionale, nella materia del c.d. aiuto al suicidio, ha nuovamente sollecitato in via diretta l'amministrazione sanitaria (§ 8 cons. dir.).

⁴⁶ E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 371, secondo cui «[i]l superamento delle “rime obbligate” ed il ricorso al tipo di decisione a più fasi appaiono giustificate dalla esigenza di bilanciare il rispetto delle scelte discrezionali del legislatore – e con esso il proprio ruolo di “giudice” – e la tutela dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione».

⁴⁷ A. RUGGERI, *Finalmente riconosciuto il diritto alla libera espressione dell'affettività dei detenuti (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2024)*, op. cit., p. 163.

⁴⁸ A. PUGIOTTO, *Dopo la sent. n. 10/2024 della Corte costituzionale: dal riconoscimento all'esercizio del diritto all'intimità in carcere*, op. cit., p. 4. In particolare, l'Autore sostiene che con questa scelta la Corte abbia voluto «segnalare la gravità delle violazioni costituzionali derivanti dalla negazione del diritto all'intimità in carceri» (p. 4), anche nell'ottica di giustificare l'immediata prescrivibilità delle indicazioni contenute nella sentenza.

⁴⁹ Così A. PUGIOTTO, *Dopo la sent. n. 10/2024 della Corte costituzionale: dal riconoscimento all'esercizio del diritto all'intimità in carcere*, op. cit. In senso analogo si veda S. TALINI, *Le addizioni di sistema. A proposito di interventi manipolativi e silenzi legislativi*, in *Federalismi*, n. 14, 2025, p. 151, secondo cui «[l]a ratio delle assai dettagliate indicazioni di sistema riguardanti “conformazione” e “perimetrazione” del diritto, sembra risiedere nella volontà della Corte di adottare una sentenza auto applicativa – non subordinata, cioè, a un (improbabile) futuro intervento del Legislatore – attraverso l'avvio di un'interlocuzione diretta con le autorità amministrative le quali, servendosi delle puntuali coordinate di cui in motivazione, sono poste in grado di offrire concreta garanzia al diritto».

⁵⁰ M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, op. cit., pp. 221 ss. critica questa tendenza della Corte, affermando che vi sia «uno sconsigliabile slittamento concettuale e pragmatico, non avendo la Corte costituzionale una funzione remediale che trascenda quella custodiale che i Costituenti le assegnarono».

Alla luce di questa evoluzione del ruolo del giudice costituzionale, nel raffronto tra il precedente del 2012 e la sentenza 10/2024 è possibile scorgere un'espansione, da parte della Corte, dei «poteri di [auto]gestione del processo costituzionale»⁵¹. Se, infatti, nel 2012 la Corte aveva adottato una classica pronuncia di inammissibilità della questione di costituzionalità, accompagnandola a un monito rivolto al Parlamento⁵², la sentenza del 2024 si inserisce nel filone di decisioni che, in un certo senso, “mettono in mora il legislatore”⁵³. La c.d. parte provvedimentale della sentenza, allora, è strettamente collegata al precedente del 2012 nella misura in cui questa ne costituisce la «necessaria premessa processuale»⁵⁴. Rispetto alle decisioni basate sul c.d. modello Cappato, questa sentenza sembra compiere un passo ancora in avanti perché, eludendo il legislatore⁵⁵, prescrive alla pubblica amministrazione regole immediatamente applicabili⁵⁶. In altri termini, attraverso un approccio *bottom-up*⁵⁷, la sentenza disegna un'attuazione diffusa del giudicato costituzionale.

⁵¹ Corte cost., sent. n. 242/2019 e ordd. nn. 207/2018, 97/2021 e 227/2022.

⁵² Corte cost., sent. n. 301/2012, § 3, a mente del quale «[l']ordinanza di rimessione evoca, in effetti, una esigenza reale e fortemente avvertita, quale quella di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale: esigenza che trova attualmente, nel nostro ordinamento, una risposta solo parziale nel già ricordato istituto dei permessi premio, [...] la cui fruizione – stanti i relativi presupposti, soggettivi ed oggettivi – resta in fatto preclusa a larga parte della popolazione carceraria. Si tratta di un problema che merita ogni attenzione da parte del legislatore, anche alla luce dalle indicazioni provenienti dagli atti sovranazionali richiamati dal rimettente [...], che vede un numero sempre crescente di Stati riconoscere, in varie forme e con diversi limiti, il diritto dei detenuti ad una vita affettiva e sessuale intramuraria: movimento di riforma nei cui confronti la Corte europea dei diritti dell'uomo ha reiteratamente espresso il proprio apprezzamento, pur escludendo che la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] prescriva inderogabilmente agli Stati parte di permettere i rapporti sessuali all'interno del carcere, anche tra coppie coniugate». Sulla natura monitoria di tale pronuncia sono stati avanzati dei dubbi in dottrina: V. CIACCIO, *L'affettività dei detenuti tra inerzia del legislatore e attivismo della Corte costituzionale. Un caso di eterogenesi dei fini*, op. cit., pp. 28-29, che utilizza il termine *segnalazione* perché aderente alla qualificazione data dalla stessa Corte costituzionale (sent. n. 10/2024, §§ 3.1. e 6 cons. dir.).

⁵³ L'espressione è di S. LEONE, *Corte costituzionale e Parlamento. I messaggi al legislatore e il loro seguito*, in *Il Filangieri – Quaderno* 2024, p. 115.

⁵⁴ L. FABIANO, *Separazione dei poteri e garanzie dei diritti dei detenuti nella sentenza della Corte costituzionale sull'affettività intramuraria*, op. cit., p. 418.

⁵⁵ Si rammentino le parole di G. DE VERGOTTINI, *La Corte costituzionale tra riaccentramento e riequilibrio del sistema*, op. cit., p. xi, secondo cui, «in definitiva, la Corte ha confermato, oggi più che mai, di essere “il” giudice dei principi, rivendicando la facoltà di dare piena attuazione alla Costituzione e spingendosi a limitare la primazia del legislatore nell'individuazione della reazione ordinamentale al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico ogni qualvolta la normativa non risulti coerente».

⁵⁶ In questo senso A. PUGIOTTO, *Missing. Il diritto all'affettività intramuraria a un anno dalla sentenza costituzionale n. 10/2024*, op. cit., p. 1403 qualifica la pronuncia come «non interlocutoria, ma di immediata applicazione», ancorché «ad attuazione progressiva o graduale» (così M. RUOTOLO, *Il riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute in un'originale additiva ad attuazione progressiva*, op. cit., pp. 74 ss. Sul punto si veda anche M. RUOTOLO, *La modulazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. Idee e prospettive*, in *Consulta Online*, n. 3, 2024, pp. 1341 ss.). Appare, allora, difficile negare che questa sentenza concretizzi quella «massima espansione del potere normativo» della Corte costituzionale, già paventata in dottrina (E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 372).

⁵⁷ A. PUGIOTTO, *Dopo la sent. n. 10/2024 della Corte costituzionale: dal riconoscimento all'esercizio del diritto all'intimità in carcere*, op. cit., p. 10.

In questo quadro, in cui la Corte costituzionale sta riconcettualizzando la legalità costituzionale⁵⁸ e rivendicando a sé il potere di garantire l'immediata esecutività delle sue sentenze, instaurando un dialogo direttamente con gli attori statali competenti – anche a scapito del legislatore –⁵⁹, diventa allora imprescindibile capire se, e in che misura, gli altri poteri dello Stato stiano dando attuazione alla sentenza⁶⁰. Si può anticipare sin d'ora che il primo colloquio intimo è avvenuto nell'aprile 2025 presso la Casa circondariale di Terni⁶¹, ben oltre un anno dopo la pubblicazione della sentenza, e che, a fronte di una immediata attivazione della magistratura di sorveglianza, non si è registrata la stessa solerzia da parte degli altri attori istituzionali coinvolti⁶².

⁵⁸ In una prospettiva critica, autorevole dottrina ha sottolineato come questo approccio potenzialmente possa pregiudicare gli stessi diritti fondamentali che si propone di tutelare (A. RUGGERI, *Note minime sul diritto dei detenuti ad un trattamento rispettoso del senso di umanità*, op. cit., pp. 27-28, secondo cui «[p]uò, dunque, apparire singolare (forse, persino paradossale) che, al fine di dare un qualche appagamento a taluni bisogni diffusamente avvertiti in seno al corpo sociale, sensibili operatori (in ispecie, appunto, i giudici) facciano talora usi forzosi degli strumenti di cui dispongono, piegati allo scopo di dare ristoro a persone che ad essi si rivolgono dopo aver inutilmente atteso risposta dal legislatore, con l'effetto però di recare un pregiudizio agli stessi diritti fondamentali di cui si reclama tutela, per il fatto che quest'ultima si ha da sedi istituzionali diverse da quelle volute dalla Carta, in un quadro complessivo segnato non già dalla distinzione dei ruoli bensì dalla loro confusa sovrapposizione»).

⁵⁹ In senso critico rispetto alla recente tendenza della Corte costituzionale all'autogestione del processo costituzionale si veda M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, vol. IV, Torino, Giappichelli, 2024, p. 368, secondo cui «[n]ella prospettiva attuale, però, l'asserita "esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità" determina, come suo lato oscuro, una certa strumentalizzazione delle regole processuali, che viene svolta dalla Corte costituzionale con crescente audacia, se non con vera e propria spregiudicatezza». Nella stessa prospettiva si vedano E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, op. cit., p. 368, secondo cui «[n]egli ultimi anni il "pendolo" della natura della Corte costituzionale pare oscillare pericolosamente verso il polo politico a scapito di quello giurisdizionale. Ne sono espressione alcune pronunce nelle quali la Corte si mostra poco rispettosa delle regole del processo costituzionale e pare porsi in un dialogo diretto più con il legislatore, se non addirittura con l'opinione pubblica, che non con i giudici *a quibus* e con gli interessi concreti fatti valere dalle parti nei giudizi principali» e, conclusivamente, G. DE VERGOTTINI, *La Corte costituzionale tra riaccentramento e riequilibrio del sistema*, op. cit., p. xiv, a mente del quale «[l]a giurisprudenza costituzionale del ri-accentramento pare sfruttare tutte le capacità manipolative acquisite negli anni, anche se in maniera non sempre convincente, in nome della sopravvivenza del controllo accentratore di costituzionalità e di una tutela effettiva dei diritti fondamentali incisi dalle scelte sanzionatorie del legislatore».

⁶⁰ Sul punto, «[o]ccorre insistere sul fatto che l'intervento suppletivo della Corte è direttamente proporzionale alla inerzia del legislatore. Quindi non si dovrebbe parlare di una prevaricazione della Corte, quanto della esigenza di colmare un vuoto. Allora "è dalla rifondazione del ruolo del Parlamento come organo capace di "mediare per decidere" (e non di "decidere senza bisogno di mediare") che bisognerebbe ripartire, anche per ricostruire un rapporto sano e dialogico con la Corte costituzionale" [...]. Secondo questa linea interpretativa, il problema non sarebbe quello dell'attivismo della Corte costituzionale, bensì quello della capacità di tenuta della democrazia rappresentativa. Si ritorna così inevitabilmente all'attuale crisi del sistema politico complessivamente considerato». (così G. DE VERGOTTINI, *La Corte costituzionale tra riaccentramento e riequilibrio del sistema*, op. cit., p. xi). In una prospettiva complementare rispetto al presente lavoro, in dottrina si è posto l'accento sui margini per una successiva integrazione delle regole previste dalla Corte per lo svolgimento dei colloqui intimi (A. FOLLARI, *La Corte costituzionale decide sul diritto all'affettività dei detenuti. Tecniche decisorie e soluzioni di merito nella sent. 10/2024*, op. cit., p. 31). Sul tema si veda anche F. POLITI, *Effetti delle decisioni dei giudici costituzionali: tecniche e seguito politico*, in DPCE Online, n. 1, 2025, pp. 177 ss.

⁶¹ IL POST, *A Terni si è svolto il primo colloquio intimo in un carcere italiano*, 19 aprile 2025.

⁶² Plurime voci in dottrina hanno sottolineato i rischi derivanti dalla protrazione di questa inerzia. Si veda, a titolo meramente esemplificativo, A. PUGIOTTO, Missing. *Il diritto all'affettività inframuraria a un anno dalla sentenza costituzionale n. 10/2024*, op. cit., p. 1401, secondo il quale «il segnale più preoccupante [è che] a un anno dalla sentenza n. 10/2024 [...] ciò che continua a non essere assicurato è il concreto esercizio dell'affettività intramuraria, secondo quanto riconosciuto dalla Corte costituzionale. E così la vita sessuale che, occasionalmente e clandestinamente, si consuma

4. L'attuazione della sentenza 10/2024: l'azione dell'amministrazione penitenziaria periferica e della magistratura di sorveglianza

Al fine di comporre il quadro dell'ottemperanza alla sentenza 10/2024 da parte dei competenti organi statali, si ritiene opportuno, per due ordini di ragioni, prendere le mosse dall'analisi dell'azione dell'amministrazione penitenziaria periferica. In primo luogo, in un'ottica di sussidiarietà verticale, si tratta dell'istituzione che è a diretto contatto con i detenuti e a cui questi devono necessariamente rivolgersi al fine di accedere ai colloqui intimi. In secondo luogo, in un'ottica di sistema, «l'amministrazione [penitenziaria] è l'attrice principale dei processi di cambiamento e di innovazione, nel radicamento e nella standardizzazione di prassi [applicative del dato normativo] teso alla realizzazione dei principi costituzionali [...]»⁶³. In effetti, l'esercizio e il godimento effettivo dei diritti che afferiscono allo *status detentionis* sono strutturalmente dipendenti dall'azione, più o meno discrezionale, dell'amministrazione penitenziaria, a partire proprio dalle sue direzioni. In questo senso, è stato opportunamente osservato come «l'inveramento amministrativo non solo appare quello più urgente, ma anche il più difficile, perché “fisiologicamente” limitato dai grandi numeri, dalle contingenze strutturali, dalle risorse»⁶⁴.

Orbene, all'indomani del formale riconoscimento, da parte della Corte costituzionale, del diritto alle visite intime, le prime istanze presentate dai detenuti alle direzioni degli istituti sono state rigettate sulla base, essenzialmente, di due concorrenti motivi. Il primo riguardava l'assenza di una disciplina attuativa da parte dell'amministrazione penitenziaria centrale; il secondo, invece, faceva leva sulla mancanza di spazi e mezzi adeguati a garantire l'immediato svolgimento dei colloqui⁶⁵. A fronte di tali rigetti, alcuni detenuti hanno proposto dei reclami collettivi *ex art. 35 ord. pen.* ai locali garanti, i quali hanno formalmente raccomandato alle carceri la «immediata individuazione di spazi idonei all'effettuazione del colloquio senza controllo visivo e – in assenza di determinazioni ministeriali – la definizione con proprio ordine di servizio della regolamentazione dell'accesso al nuovo istituto»⁶⁶.

Oltre ad agire collettivamente, alcuni detenuti hanno anche adito individualmente la magistratura di sorveglianza, impugnando i dinieghi mediante reclamo giurisdizionale, ai sensi degli artt. 35 e 69, sesto comma, lett. b), *ord. pen.* A fronte della pluralità di pronunce emesse in tale sede, è possibile individuare

dietro le sbarre non può che ricalcare le modalità ruminanti del sesso immaginato e solitario. O le forme del rapporto omosessuale, spesso rassegnate, talvolta subite».

⁶³ Così la Relazione finale dei lavori della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario, istituita con d.m. del Ministro della Giustizia in data 13 settembre 2021 e presieduta dal prof. Marco Ruotolo.

⁶⁴ Così F. SEVERA, *Amministrare il carcere secondo Costituzione: oltre l'effettività rinnegante della normativa penitenziaria*, in *Federalismi*, n. 15, 2024, p. 149. Sul rapporto, in generale, tra Costituzione e amministrazione si veda, *ex multis*, U. ALLEGRETTI, *La Costituzione interpretata dalla pubblica amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, pp. 35 ss.

⁶⁵ 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; I. GIUGNI, *Affettività inframuraria: accolto un altro reclamo giurisdizionale avverso il diniego di colloqui intimi con il partner*, in *Sistema penale*, 19 marzo 2025.

⁶⁶ Si vedano i siti web del Garante del Lazio per gli istituti di [Rebibbia](#) e [Viterbo](#), visitati da ultimo il 21 maggio 2025.

un minimo comun denominatore nella necessità di un’attuazione immediata ed effettiva del diritto all’intimità carceraria. Più in particolare, questa prima giurisprudenza di sorveglianza, formatasi all’indomani della pronuncia costituzionale, ha innanzitutto affermato la necessità, ai fini del provvedimento di ammissione ai colloqui intimi, di una valutazione individualizzata del detenuto, che faccia perno sugli indicatori prescritti dalla Corte costituzionale. Inoltre, è stata riconosciuta la possibilità per l’istituto di approntare, almeno in una prima fase, soluzioni temporanee, nell’attesa di adeguare in maniera permanente gli spazi detentivi alle nuove modalità di colloquio. Infine, è stata ordinata alla direzione la immediata predisposizione di spazi idonei, ancorché temporanei, dove i colloqui possano svolgersi⁶⁷.

Le prime decisioni che sono espressione di tale orientamento sono quelle dell’Ufficio di Sorveglianza di Spoleto e di Reggio Emilia, entrambe pronunciate nei primi mesi del 2025. Per quanto riguarda la prima, si trattava del caso di un detenuto inserito nel circuito di Alta sicurezza in ragione della «tipologia di reati in espiazione anche di [art.] 4-*bis* ord. pen.»⁶⁸, il quale aveva chiesto all’istituto di appartenenza di poter effettuare i colloqui riservati con la compagna convivente. Il provvedimento di rigetto della direzione penitenziaria, pur affermando l’intenzione di garantire la fruizione dei colloqui riservati in tempi ragionevoli, era stato motivato unicamente sulla base delle «difficoltà economiche e strutturali conseguenti»⁶⁹ alla pronuncia della Corte costituzionale, nonché della «necessità di un equo bilanciamento tra diritti e di attendere istruzioni dagli Uffici superiori»⁷⁰. Avverso il diniego, il ricorrente deduceva (i) l’inadeguatezza delle misure prese, fino a quel momento, dall’istituto penitenziario e (ii) l’assenza di preclusioni, per i condannati *ex art. 4-bis* ord. pen., all’accesso ai colloqui intimi. Su richiesta istruttoria del Magistrato di sorveglianza, l’istituto di pena aveva fatto pervenire una breve relazione comportamentale relativa al ricorrente, da cui emergeva la sua condotta regolare e il positivo impegno lavorativo intramurario. A fronte di tale integrazione istruttoria, il Magistrato di sorveglianza rilevava che il rigetto «non è in alcun modo personalizzato e non evidenzia, cioè, profili soggettivi per i quali il colloquio intimo non potrebbe essere concesso al reclamante. Vi si trovano piuttosto elencate criticità organizzative alla luce delle quali non è stato possibile, sino ad oggi, consentire a nessun detenuto ristretto presso quell’istituto penitenziario di fruire dei colloqui intimi con il partner»⁷¹. Peraltro, anche in relazione alle azioni organizzative e infrastrutturali effettivamente intraprese dall’istituto, il Magistrato di

⁶⁷ *Ex multis*, Ufficio di Sorveglianza di Spoleto, ord. 29/01/2025, n. 149/2025; Ufficio di Sorveglianza di Reggio nell’Emilia, ord. 07/02/2025, n. 383/2025; Ufficio di Sorveglianza di Verona, ord. 14 febbraio 2025, n. 377/2025; Tribunale di Sorveglianza di Bologna, ord. 11/03/2025, n. 1202/2025.

⁶⁸ Ufficio di Sorveglianza di Spoleto, ord. 29/01/2025, n. 149/2025, p. 2.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 1.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 1.

⁷¹ *Ibid.*, p. 3.

sorveglianza ne stigmatizza l'inadeguatezza⁷². Sulla base di queste ragioni, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto riteneva integrato un «grave e attuale pregiudizio all'esercizio del diritto all'affettività»⁷³, discendente dal provvedimento di diniego, concludendo così per l'accoglimento del reclamo e disponendo contestualmente all'istituto penitenziario di consentire al reclamante, entro 60 giorni, l'effettuazione di un colloquio con la convivente.

Analogamente, se non addirittura sovrapponibile, è l'ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia. Anche in quel caso, infatti, si impugnava mediante reclamo il provvedimento di rigetto dell'istanza di colloqui intimi tra il detenuto reclamante – anch'egli sottoposto al regime di cui all'art. 4-*bis* ord. pen. – e la moglie. Provvedimento, questo, motivato sulla base (i) dell'assenza di determinazioni operative degli Uffici superiori dell'amministrazione penitenziaria, nonché (ii) dell'assenza di spazi idonei all'esercizio dell'intimità all'interno dell'istituto⁷⁴. Il Magistrato di sorveglianza accoglieva il reclamo del detenuto in quanto il rigetto emesso dalla direzione «non è in alcun modo individualizzato, nulla dice sulla specifica posizione e richiesta del detenuto e non individua alcun elemento soggettivo che potrebbe essere di ostacolo alla concessione dei richiesti colloqui intimi al reclamante. [...] Non risulta [...] neanche alcuna azione prodromica o iniziativa di individuazione o approntamento di locali»⁷⁵. Anche in tal caso, a fronte dell'accoglimento del reclamo, il Magistrato di Sorveglianza ordinava alla casa di reclusione di consentire lo svolgimento del colloquio nel termine di 60 giorni.

Coerentemente con le statuizioni della magistratura di sorveglianza si pone anche la giurisprudenza di legittimità. Con la sentenza 8/2025, infatti, la Corte di cassazione ha espressamente ribadito la natura di diritto soggettivo – e non di mera aspettativa – dei colloqui intimi. Annullando una pronuncia del magistrato di sorveglianza che – in senso contrario all'orientamento maggioritario sopra descritto – aveva dichiarato inammissibile il reclamo del detenuto proprio sulla base della natura di mera aspettativa dell'intimità intramuraria, la Corte ha affermato – in maniera assai lapidaria, peraltro – che «non può ritenersi che la richiesta di poter svolgere colloqui con la propria moglie in condizioni di intimità, avanzata dal detenuto ricorrente, costituisca una mera aspettativa, essendo stato affermato che tali colloqui costituiscono una legittima espressione del diritto all'affettività e alla coltivazione dei rapporti familiari, e possono essere negati, secondo l'esplicito dettato della sentenza [10/2024], solo per “ragioni di sicurezza

⁷² *Ibid.*, p. 4.

⁷³ *Ibid.*, p. 4.

⁷⁴ Ufficio di Sorveglianza di Reggio nell'Emilia, ord. 07/02/2025, n. 383/2025, p. 3.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 6.

o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina", ovvero per il comportamento non corretto dello stesso detenuto o per ragioni giudiziarie, in caso di soggetto ancora imputato»⁷⁶.

È dunque possibile affermare che, in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale, l'inerzia dell'amministrazione penitenziaria periferica sia stata stigmatizzata e arginata da una tempestiva azione della magistratura, *in primis* quella di sorveglianza⁷⁷. Giunti a tal punto, è necessario volgere lo sguardo all'azione dell'amministrazione penitenziaria centrale nel dare seguito alla pronuncia della Corte costituzionale.

5. Segue: l'azione dell'amministrazione penitenziaria centrale

All'indomani della sentenza 10/2024, è stato istituito presso il DAP un «gruppo di studio multidisciplinare»⁷⁸, con lo scopo di elaborare una disciplina applicativa per l'attuazione dei colloqui intimi su tutto il territorio nazionale. Segnatamente, il mandato aveva a oggetto l'individuazione dei destinatari, interni ed esterni, per la concessione di tali colloqui, la fissazione del loro numero, così come la loro durata e frequenza, e la conseguente determinazione delle misure organizzative interne. Nel febbraio 2025, a fronte della perdurante mancanza di tale disciplina attuativa, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale aveva inviato una lettera al Ministro della giustizia, chiedendo quali fossero le misure di rango legislativo e regolamentare allo studio del Governo⁷⁹. Nell'aprile 2025, a più di un anno dalla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, il DAP ha pubblicato le Linee guida elaborate dal citato gruppo di studio⁸⁰. Si tratta, allo stato attuale, dell'unico intervento del Governo in tema di colloqui intimi e vale la pena, in questa sede, analizzarne tanto il contenuto quanto le eventuali criticità applicative⁸¹.

In relazione al primo elemento, le Linee guida affrontano espressamente le problematiche applicative immediatamente discendenti dalla sentenza costituzionale. Si tratta, nello specifico, della natura giuridica dei colloqui intimi, dell'individuazione delle persone ammesse ai colloqui, dei relativi criteri di priorità,

⁷⁶ Cass. pen., Sez. I, sent. n. 8/2025, § 3. Per un commento a tale pronuncia si veda I. GIUGNI, *Affettività inframuraria: itinerari tortuosi per la concretizzazione di un diritto a partire da una recente pronuncia della Cassazione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 1, 2025, pp. 189 ss.

⁷⁷ Sembra dunque concretizzarsi il rischio, paventato in dottrina, di un "commissariamento giurisdizionale" delle carceri (F. SEVERA, *Amministrare il carcere secondo Costituzione: oltre l'effettività rinnegante della normativa penitenziaria*, op. cit., p. 181).

⁷⁸ Ordine di servizio n. 36 del 28 marzo 2024. In dottrina non sono mancate critiche rispetto all'idoneità di tale istituzione così come rispetto alla sua composizione e modalità di lavoro (v. *ex multis*, A. PUGIOTTO, Missing. *Il diritto all'affettività inframuraria a un anno dalla sentenza costituzionale n. 10/2024*, op. cit., p. 1408, il quale sottolinea come, «in attesa di apprezzarne le risultanze concrete (che si stanno facendo attendere oltre il dovuto, colpisce della risposta ministeriale il tono di fondo. Da esso traspare come il giudicato costituzionale rappresenti, per il Governo, non la soluzione del problema, semmai il problema da risolvere. Non un'opportunità, ma una sopravvenuta difficoltà»).

⁷⁹ Disponibile al sito web del [Garante nazionale](https://www.garante.gov.it/) (ultimo accesso: 16 giugno 2025).

⁸⁰ Ministero della giustizia, DAP, prot. N. 0164287.U del 11 aprile 2025, d'ora in avanti Linee guida DAP.

⁸¹ In generale, sul ricorso allo strumento delle linee guida si veda V. DESANTIS, *Le linee guida nel "sistema" delle fonti del diritto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

della verifica dei presupposti di accesso ai colloqui, delle cause di esclusione soggettive, della valutazione della condotta detentiva, delle cause di esclusione di natura sanitaria, della tipologia di locali da destinare ai colloqui intimi e, infine, delle misure organizzative e di gestione della sicurezza interna del penitenziario. Quanto alla natura giuridica dei colloqui intimi, nelle Linee guida opportunamente si afferma l'appartenenza di tali colloqui all'istituto generale dei colloqui intramurari, con la conseguente applicabilità della disciplina generale prevista dagli artt. 18 ord. pen. e 37 DPR 230/2000. In questa ottica, assumono particolare rilievo l'art. 18 ord. pen., terzo comma, nella parte in cui prevede che «i locali destinati ai colloqui con i familiari favoriscono, ove possibile, una dimensione riservata del colloquio e sono collocati preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto», nonché l'art. 37, quinto comma, DPR 230/2000, nella parte in cui ammette la possibilità che i colloqui si svolgano in locali distinti. Inoltre, le Linee guida richiamano i commi 8 e 10 dell'art. 37 DPR 230/2000, in materia, rispettivamente, di numero massimo di colloqui (sei al mese, salvo non si tratti di detenuti per reati di cui all'art. 4-*bis* ord. pen., per i quali il numero massimo è di quattro colloqui al mese) e durata massima degli stessi, che le Linee guida individuano in due ore.

Proprio in relazione al numero e alla durata dei colloqui intimi, si registra un potenziale contrasto con quanto disposto dalla Corte costituzionale. Sebbene, infatti, la sentenza 10/2024 non individui precisamente né il numero né la durata dei colloqui, limitandosi ad affermare che essi debbano essere non sporadici e «adeguat[i] all'obiettivo di consentire al detenuto e al suo partner un'espressione piena dell'affettività»⁸², essa nondimeno fa riferimento alla disciplina penitenziaria minorile, che espressamente prevede una durata dalle quattro alle sei ore. È chiaro, allora, che i limiti fissati dalle Linee guida, sebbene trovino un solido ancoraggio normativo negli artt. 18, ottavo comma, ord. pen. e 37, decimo comma, DPR 230/2000, non sembrano ispirarsi a una logica di *favor* per i colloqui intimi, rischiando, in ultima analisi, di comprimere il diritto all'affettività. In una diversa prospettiva, più attenta alla pronuncia della Corte costituzionale ma certamente meno garantista sotto il profilo della legalità, il DAP avrebbe potuto valorizzare la previsione di cui all'art. 61 DPR 230/2000, che consente al direttore di autorizzare colloqui con i familiari oltre il numero e la durata massimi previsti dall'art. 18 ord. pen., proprio nell'ottica di «affrontare la crisi conseguente all'allontanamento del soggetto dal nucleo familiare, a rendere possibile il mantenimento di un valido rapporto con i figli, specie in età minore, e a preparare la famiglia, gli ambienti prossimi di vita e il soggetto stesso al rientro nel contesto sociale».

Con riferimento all'individuazione delle persone che potrebbero accedere ai colloqui riservati, le Linee guida individuano nel numero di 16.912 i detenuti potenzialmente beneficiari e indicano dei criteri di priorità per l'accesso a tali colloqui. In particolare, si prevede che venga data precedenza a due categorie

⁸² Corte cost., sent. n. 10/2024, § 6.1.1. cons. dir.

di reclusi: (a) coloro che «non beneficiano di permessi premio, né di altri benefici penitenziari che consentano di coltivare i rapporti affettivi all'esterno», e (b) coloro che, compresi gli imputati, «a parità di condizioni con altri devono espiare pene più lunghe e che sono in stato di privazione della libertà da più tempo»⁸³. Come espressamente riconosciuto dalle stesse Linee guida, tali previsioni si rendono necessarie perché, verosimilmente, le istanze di ammissione saranno ben maggiori degli spazi e dei tempi messi a disposizione dal singolo istituto penitenziario, soprattutto in questa prima fase di attuazione dei colloqui intimi. Si tratta, dunque, di una previsione ragionevole sia perché ancorata a dati generali e obiettivi (il regime penitenziario e la durata della pena) sia perché non sembra introdurre surrettiziamente una logica premiale nell'accesso ai colloqui. In tale ottica, del resto, è espressamente riconosciuto – in coerenza con quanto sancito dalla magistratura di sorveglianza – che «la mancanza di spazi sufficienti a soddisfare tutte le domande non può costituire ragione di rigetto della richiesta»⁸⁴. È interessante notare, poi, che le Linee guida espressamente prevedono la possibilità di effettuare i colloqui intimi in istituti diversi da quello di appartenenza, là dove per motivi organizzativi non sia possibile effettuarli nell'istituto di assegnazione⁸⁵. Rispetto, invece, al *partner* ammesso al colloquio intimo, le Linee guida prevedono, innanzitutto, la sottoscrizione del consenso informato e, soprattutto, la verifica della relazione affettiva intercorrente con la persona detenuta. Se per i coniugi e i civilmente uniti tale verifica non pone particolari problemi, potendosi fare riferimento ai registri anagrafici o, eventualmente, ad autocertificazioni, più complesso è l'accertamento di una *stabile convivenza*, come richiesto dalla Corte costituzionale. Posto che tale accertamento grava sul direttore dell'istituto, le Linee guida affermano che «se la [convivenza] non risulti altrimenti nota, la Direzione chiederà all'interessato di integrare opportunamente la documentazione»⁸⁶. L'assenza di criteri oggettivi e astratti alla stregua dei quali condurre la valutazione in ordine alla stabilità della convivenza rischia, a parer di chi scrive, di tradursi in un eccessivo margine di discrezionalità della direzione penitenziaria, anche in ragione dell'indeterminatezza “genetica” di questo *status*. Posto che non si rinviene nell'ordinamento una definizione positiva di *stabile convivenza*⁸⁷ e che notevoli sono le incertezze anche sul piano giurisprudenziale⁸⁸, si profila l'eventualità che vengano adottate interpretazioni più o meno ampie del requisito in esame, con il profilarsi di disparità di trattamento tra detenuti. Non è un caso, del resto, che la giurisprudenza di sorveglianza formatasi all'indomani della pronuncia della Corte

⁸³ Linee guida DAP, p. 5.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁸⁷ Sul punto l'art. 1, comma 37, l. 76/2016 rinvia alla dichiarazione anagrafica di cui agli artt. 4 e 13, primo comma, lett. b) del DPR 223/1989, che definiscono la *famiglia anagrafica* come «un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, unione civile, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti e aventi dimora abituale nello stesso comune».

⁸⁸ Si veda Corte cost., sent. n. 98/2021.

costituzionale si sia trovata immediatamente ad affrontare tale nodo interpretativo. Sul punto, risulta di particolare interesse un'ordinanza dell'Ufficio di Sorveglianza di Verona⁸⁹, che ha riconosciuto la sussistenza della *stabile convivenza* sulla base di diversi elementi di fatto. Nello specifico, si trattava di un detenuto sottoposto, insieme alla *partner*, al programma speciale di protezione dei collaboratori di giustizia. Pur in assenza di coabitazione, il Magistrato di Sorveglianza ha ritenuto comunque configurabile la *stabile convivenza* perché, in primo luogo, sin dal dicembre 2022 la coppia aveva effettuato abitualmente colloqui visivi, telefonici e in videoconferenza. In secondo luogo, entrambi avevano espresso la comune volontà di dare avvio a un progetto genitoriale. Infine, anche la comune inclusione nel programma di protezione è stata ritenuta indicativa della stabilità della relazione affettiva⁹⁰. In disparte le specificità legate al caso concreto, questa pronuncia conferma che, in assenza di puntuali criteri normativi, la valutazione circa la *stabile convivenza* – gravante *in primis* sui direttori degli istituti di pena – ha natura eminentemente fattuale.

Per quanto riguarda le cause di esclusione soggettive dai colloqui intimi, posto che la Corte costituzionale ha escluso l'accesso ai colloqui intimi per i detenuti in regimi speciali (artt. 14-*bis* e 41-*bis* ord. pen.)⁹¹, le Linee guida prevedono che gli eventuali motivi ostativi debbano trovare fondamento nella «condotta del detenuto che presuppone un congruo periodo di osservazione funzionale al previo parere del gruppo di osservazione e trattamento [...] o tramite lo *staff* multidisciplinare, riservando la consultazione dell'équipe solo nei casi in cui verrà ritenuta necessaria (ad esempio nei casi di condannati per reati di cui alla Legge 69/19 o in quelli per reati di cui all'articolo 4-*bis* O.P. o nei casi di condannati con problematiche personologiche o disciplinari rilevanti)»⁹². È altresì raccomandato che l'autorizzazione «sia preceduta da un parere di uno dei precitati organi collegiali di agevole convocazione, con l'obiettivo di arricchire gli elementi di valutazione»⁹³. Il direttore può anche acquisire notizie e informazioni dal personale della polizia penitenziaria, dall'UEPE, dalle forze dell'ordine e, in caso di detenuti cc.dd. ostativi (art. 4-*bis* ord. pen.), è necessario che l'istruttoria riguardi anche il *partner* del detenuto. Infine, per i detenuti in regime di alta sicurezza e per i collaboratori di giustizia è previsto il parere obbligatorio della competente DDA o DNA. Con specifico riferimento alla sicurezza, è previsto che l'autorizzazione ai colloqui potrà essere negata «nell'ipotesi di detenzione di sostanze stupefacenti e/o rinvenimento, ascritto al detenuto richiedente, di cellulari, di oggetti atti ad offendere o il cui possesso non è consentito, ovvero nell'ipotesi

⁸⁹ Ufficio di Sorveglianza di Verona, ord. 14/02/2025, n. 377/2025.

⁹⁰ Sul punto si veda A. MARATEA, *Il concetto di "convivenza stabile": contributi interpretativi del Magistrato di Sorveglianza di Verona*, in *Osservatorio EPC*, n. 1, 2025, pp. 31-32.

⁹¹ Corte cost., sent. n. 10/2024, § 8. In senso critico, su tale esclusione, si veda S. TALINI, *Le addizioni di sistema. A proposito di interventi manipolativi e silenzi legislativi*, op. cit., p. 138 ss.

⁹² Linee guida DAP, p. 7.

⁹³ *Ibid.*

di partecipazione a disordini o condotte connotate da atti di violenza fisica nonché di condotte in grado di incidere potenzialmente sui rischi connessi ad un colloquio privo di controllo visivo»⁹⁴. Infine, qualora il detenuto richiedente abbia tenuto una «condotta irregolare oggetto di pregressi rilievi disciplinari, la Direzione dovrà valutare se la stessa sia indicativa di un pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico. Nel caso di detenuti nei cui confronti siano stati redatti rapporti disciplinari indicativi di rischi per lo svolgimento dei colloqui riservati elevati negli ultimi sei mesi o nel caso di detenuti trasferiti per motivi di sicurezza, l'autorizzazione al colloquio potrà avvenire decorso un periodo di osservazione non inferiore a sei mesi, in ragione della gravità della condotta»⁹⁵.

Proprio in relazione alla valutazione della pericolosità del detenuto, la giurisprudenza di sorveglianza ha opportunamente operato una distinzione tra pericolosità interna ed esterna. Mentre la prima attiene al mantenimento dell'ordine all'interno del penitenziario, la seconda riguarda la proiezione della "forza criminale" del detenuto all'esterno del carcere. Sulla base di questa distinzione, si è affermato che la pericolosità interna è direttamente rilevante ai fini del procedimento di ammissione ai colloqui intimi. Diversamente, la pericolosità esterna può essere considerata soltanto là dove incida concretamente, in senso negativo, sull'esercizio del diritto all'intimità (ad esempio, nei casi in cui vi sia il rischio che il colloquio riservato sia uno strumento per veicolare all'esterno del carcere comunicazioni illecite)⁹⁶. Più in particolare, si è affermata la necessità che la personalità del detenuto venga valutata alla stregua di un'analisi «attualizzata e dinamica, che tenga conto del percorso di rieducazione e del mutamento comportamentale»⁹⁷. A tal fine, pertanto, assume rilevanza centrale l'osservazione scientifica della personalità, che «è rivolta ad accertare, attraverso l'esame del comportamento del soggetto e delle modificazioni intervenute nella sua vita di relazione, le eventuali nuove esigenze che richiedono una variazione del programma di trattamento» (art. 27, primo comma, DPR 230/2000).

In relazione al procedimento di ammissione ai colloqui, dunque, le Linee guida delineano un percorso istruttorio alquanto complesso. Se da un lato questo è coerente con la pronuncia della Corte costituzionale, che ha espressamente fatto salva l'esigenza di tutela della sicurezza, dall'altro lato non si può non notare il rischio di dilatare i tempi del procedimento oltre il limite del ragionevole, nonché di introdurre surrettiziamente logiche premiali.

L'ultima parte delle Linee guida riguarda la tipologia di locali da destinare ai colloqui e le misure organizzative gravanti sui singoli istituti di pena. Quanto al primo punto, si prevede la necessità che gli spazi adibiti a colloquio intimo siano «dotati di una camera arredata con un letto e con annessi servizi

⁹⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Tribunale di Sorveglianza di Bologna, ord. 11/03/2025, n. 1202/2025.

⁹⁷ A. MARATEA, *Colloqui intimi e pericolosità sociale del richiedente*, in *Osservatorio EPC*, n. 1, 2025, p. 33.

igienici»⁹⁸. Si noti che, su questo punto, le Linee guida appaiono decisamente “al ribasso”, visto che la Corte costituzionale aveva indicato anche l’opportunità di dotare questi spazi di un angolo per la cottura e la preparazione di pasti. Quanto al secondo punto, invece, si prevede: (i) la video-sorveglianza delle zone antistanti i suddetti locali, nonché dei percorsi per raggiungerli, (ii) il divieto di chiusura dall’interno, con conseguente possibilità di accesso da parte del personale di custodia, (iii) la necessità che tale personale sia dotato dell’equipaggiamento necessario per il controllo dei detenuti e delle persone ammesse ai colloqui riservati, (iv) la raccomandazione circa l’adozione di sistemi di allarme per consentire, in caso di pericolo per gli occupanti, l’immediato intervento della polizia penitenziaria, (v) che la biancheria sia portata al colloquio direttamente dal *partner* e (vi) che le pulizie dei locali siano svolte dal detenuto lavorante *ex art. 21 ord. pen.*⁹⁹.

In conclusione, è possibile riconoscere nelle Linee guida la volontà di ottemperare alle prescrizioni della Corte costituzionale, ma con alcuni punti problematici quali la discrezionalità della direzione in tema di accertamento della convivenza, la lunghezza e gravosità dell’istruttoria nonché la paucità effettiva dei colloqui. Ora, se l’azione combinata della Corte costituzionale, dell’amministrazione penitenziaria (centrale e periferica) e della magistratura di sorveglianza ha effettivamente consentito una prima esecuzione del diritto alle visite intime, occorre chiedersi quale spazio residui per il legislatore.

6. Osservazioni conclusive: quale spazio per il legislatore?

La sentenza 10/2024 sollecita il legislatore sotto due distinti – e apparentemente antitetici – profili. Da un lato, si tratta di una pronuncia che è esempio paradigmatico della tendenza della Corte a dare centralità a «considerazioni di natura sostanziale volte a postulare la preminenza della tutela dei diritti [...] pregiudicata dall’inerzia legislativa»¹⁰⁰. Ciò si manifesta, essenzialmente, nella scelta di non dichiarare (nuovamente) l’inammissibilità della questione di costituzionalità¹⁰¹ e, al contempo, nel predisporre regole

⁹⁸ Linee guida DAP, p. 9.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 10.

¹⁰⁰ G. VASINO, *Sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore. Tutela sostanziale dei diritti e tecniche decisorie*, op. cit., p. 234. Come nota l’Autrice, questa tendenza sta di fatto *riplasmando* la funzione di garanzia della Corte e, a ben vedere, la sentenza 10/2024 contiene tutte le caratteristiche principali individuate dall’Autrice: (i) vengono in rilievo bene costituzionali “di primario rilievo” (nel caso di specie la dignità umana, la dignità degli sposi, i diritti fondamentali dei detenuti), (ii) una soluzione meramente ablativa determinerebbe il verificarsi di “insostenibili vuoti” di tutela, (iii) è possibile individuare all’interno dell’ordinamento una base normativa ricostruttiva che, seppur non costituzionalmente necessitata, risulti idonea ad assicurare una continuità ordinamentale (in questo caso la disciplina sui colloqui per i minorenni), (iv) sono presenti una o più pronunzie precedenti – di rigetto o, più comunemente di inammissibilità – nelle quali il giudice delle leggi abbia sollecitato invano il legislatore a modificare la disciplina non conforme (nel presente caso si tratta della sent. 301/2012). Sul tema si vedano anche A. GIUBILEI, *I confini mobili della funzione di garanzia costituzionale: l’incidenza del fattore temporale sulla scelta della tecnica decisoria nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi*, in *Rivista “Gruppo di Pisa”*, n. 3, 2019, p. 94 e G. REPETTO, *Recenti orientamenti della Corte costituzionale in tema di sentenza di accoglimento manipolative*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online*, 3 febbraio 2020, pp. 3 ss.

¹⁰¹ Corte cost., sent. n. 10/2024, § 3.1. cons. dir., secondo cui «[l]a segnalazione all’indirizzo del legislatore rivolta da questa Corte con la sentenza n. 301 del 2012 era appunto finalizzata a promuovere la ricerca di un punto di equilibrio,

immediatamente applicabili, nei confronti delle direzioni penitenziarie, per assicurare l'effettività del diritto alle visite intime sin dal momento della pronuncia della sentenza¹⁰². Dall'altro lato, nonostante questo «interventismo concreto»¹⁰³, la Corte richiama il legislatore al suo ruolo, facendo espressamente salvo il potere di disciplinare la materia «stabilendo termini e condizioni diversi da quelli [...] enunciati, purché idonei a garantire l'esercizio dell'affettività dei detenuti, nel senso fatto proprio dalla [...] pronuncia»¹⁰⁴. Seguendo il ragionamento portato avanti in questo lavoro, occorre chiedersi se – ed eventualmente quali – iniziative abbia intrapreso il legislatore per dare attuazione alla sentenza.

Nel febbraio 2024, a distanza di circa un mese dalla pronuncia, è stato presentato alla Camera dei deputati un progetto di legge di iniziativa parlamentare (n. 1720/2024), per l'attuazione dei colloqui intimi. In particolare, si prevede l'inserimento nella legge sull'ordinamento penitenziario dell'art. 18-ter, a mente del quale:

I detenuti e gli internati hanno diritto, quando non ostino ragioni di sicurezza o di opportunità, a una visita al mese della durata minima di sei ore e massima di ventiquattro ore con le persone autorizzate ai colloqui al fine di poter avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale, senza il controllo a vista o da remoto del personale di custodia.

Le visite si svolgono in locali adibiti o realizzati a tale scopo, senza controlli visivi e auditivi. I locali destinati ai colloqui privati tra persone legate da rapporti affettivi favoriscono una dimensione riservata e intima del colloquio e sono collocati preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto.

Si noti che, rispetto alla disciplina posta dalle Linee guida ministeriali, questa proposta appare significativamente più favorevole, prevedendo una durata minima di sei ore (a fronte delle due ore attualmente previste dalle Linee guida) e una durata massima di ben ventiquattro ore. Per il resto, tale norma recepisce quasi *verbatim* il dispositivo della sentenza della Corte costituzionale. Allo stato, l'iter legislativo è ancora allo stadio iniziale, con la conseguenza che – a più di un anno dalla pronuncia – non sembra intravedersi la concretizzazione dell'intervento parlamentare.

Non solo: l'attuale posizione degli organi legislativi e di governo sembra andare in direzione opposta rispetto all'esigenza, di natura marcatamente promozionale e personalista, di un irrobustimento della tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute. A ben vedere, infatti, sembra prevalere nelle sedi

che, pur senza compromettere la sicurezza e l'ordine ineludibili negli istituti penitenziari, consentisse tuttavia l'apertura di spazi di manifestazione di quella basilare libertà».

¹⁰² Corte cost., sent. n. 10/2024, § 6.1. cons. dir.

¹⁰³ G. VASINO, *Sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore. Tutela sostanziale dei diritti e tecniche decisorie*, op. cit., p. 236.

¹⁰⁴ Corte cost., sent. n. 10/2024, § 9 cons. dir.

dell'indirizzo politico una visione securitaria e repressiva, che ripropone l'idea del carcere come «*infelix insula*, sottratta all'influenza della normativa costituzionale»¹⁰⁵.

I problemi che riguardano i diritti dei detenuti e, più in generale, la c.d. questione carceraria, si pongono, allora, al crocevia non solo di diverse opzioni politiche e culturali, ma anche nell'esatto punto di tensione nei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore. Se la prima chiede, a gran voce – tanto da porre in fibrillazione il sistema dei poteri – un intervento normativo, il secondo non sembra, almeno allo stato, nella posizione di superare la sua ormai perdurante inerzia¹⁰⁶. In questo quadro, non si può che tornare alla concretezza – e alla durezza – della realtà detentiva. Alla luce dei ben noti e cronici problemi di sovraffollamento, di inadeguatezza dell'edilizia penitenziaria, di insufficienza delle risorse materiali e umane devolute al trattamento penitenziario e a fronte dei drammatici numeri dei suicidi che avvengono tra i detenuti¹⁰⁷, l'emersione – e la garanzia effettiva – del diritto ai colloqui intimi costituisce un saldo presidio di tutela dei diritti fondamentali, che la Corte costituzionale ricorda gravare sullo Stato, in *tutte* le sue articolazioni.

¹⁰⁵ Così V. GREVI, *Introduzione. Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, ID. (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna, Zanichelli, 1981 p. 24. Tale tendenza è ben rappresentata dal recente “decreto sicurezza” (d.l. 48/2025, conv. in l. 80/2025). Per quanto attiene al mondo penitenziario, la nuova normativa mira a rafforzare la tutela della sicurezza degli istituti penitenziari (art. 26) prevedendo, tra le altre cose, (i) una nuova aggravante speciale ad efficacia comune per il delitto di istigazione a disobbedire alle leggi (art. 415 c.p.), qualora sia «commesso all'interno di un istituto penitenziario ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute» e (ii) una nuova fattispecie incriminatrice di rivolta all'interno di un istituto penitenziario (art. 415 bis c.p.). Questo intervento normativo tradisce, all'evidenza, una concezione del carcere *soltanto* come «naturale focolaio di potenziale violenza» (Così F. PALAZZO, *Decreto sicurezza e questione carceraria*, in *Sistema penale*, 1° maggio 2025), obliterando di fatto la tensione costituzionale all'umanizzazione della pena e al finalismo rieducativo. Sui possibili profili di incostituzionalità del decreto sicurezza si veda, *inter alia*, A. MORRONE, *Rovesciare la Costituzione performativa. “Sicurezza” in cambio della libertà*, in *Sistema penale*, 11 luglio 2025.

¹⁰⁶ *Ex multis*, G. DE VERGOTTINI, *La Corte costituzionale tra riaccentramento e riequilibrio del sistema*, in *Federalismi*, n.3, 2021, p. v.

¹⁰⁷ Sul punto si veda, tra gli altri, l'ultimo rapporto dell'associazione Antigone (S. ANTONELLI, *Dossier sui suicidi e decessi in carcere nel 2024 e nei primi mesi del 2025*, disponibile al [sito web dell'associazione](https://www.antigone.it/), ultimo accesso il 11/07/2025).