



**TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA
DI BOLOGNA**

Il Tribunale, riunitosi in udienza in camera di consiglio il **12 maggio 2026** in persona dei componenti

dott.ssa Maria Letizia Venturini *Presidente*
dott. Marco Bedini *Magistrato di sorv. rel./est.*
dott.ssa Cinzia Benatti *Esperto*
dott.ssa Francesca Siboni *Esperto*

con la partecipazione del Pubblico Ministero dott.ssa Rossella Poggioli, sost. P.G., per deliberare nel procedimento a carico di

■ [redacted] nato a [redacted] [redacted], attualmente **detenuto** presso il penitenziario di Parma, in regime ex art. 41 bis o.p., in esecuzione di pena,

difeso di fiducia dall'avv. Pasquale Muto del foro di Reggio Emilia, avente a oggetto: **reclamo avverso ord. MDS Reggio Emilia n. 452/2026 del 13.2.2026,**

verificata la regolare instaurazione del contraddittorio, letti gli atti, ritenuta la propria giurisdizione e competenza, sentite le parti, che hanno concluso come da verbale, ha emesso la seguente

ORDINANZA

1. Si procede in relazione al reclamo proposto dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria avverso il provvedimento indicato in premessa, con il quale il detenuto è stato autorizzato a svolgere colloqui telefonici, sostitutivi del colloquio visivo mensile, anche con la propria "nuora di fatto" (convivente *more uxorio* del figlio e madre di sua nipote). Si procede in seguito a richiamare gli elementi essenziali della vicenda scrutinata.

1.1. Va premesso che, con ordinanza emessa dal Magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia il 13.10.2023, [redacted] era stato autorizzato a svolgere colloqui visivi, con le limitazioni e modalità previste dall'art. 41 bis o.p., anche con

la convivente *more uxorio* del proprio figlio, [REDACTED], e madre della nipote. Il Magistrato ha motivato la propria decisione, in punto di diritto, accertata l'effettività e attualità del rapporto, richiamando la previsione dell'art. 41 bis o.p. circa la possibilità di autorizzare in «casi eccezionali» i «colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi» (art. 41 bis, co. 2 quater, lett. b) e l'indicazione dell'art. 16.1 della circolare DAP 2.10.2017, relativa alla necessità di acquisire il parere, non vincolante, della DDA per rilasciare siffatta autorizzazione; incede rilevando che «la stessa circolare equipara il familiare ... avente diritto al convivente o alla medesima relazione di fatto derivante da convivenza» e che «l'ordinamento giuridico equipara i diritti e le prerogative dei figli legittimi e dei figli naturali». Viene infine ribadito il «diritto di ciascuno detenuto al mantenimento delle relazioni familiari anche derivanti da rapporti di convivenza *more uxorio*».

Tale provvedimento non è stato impugnato dall'Amministrazione penitenziaria.

1.2. Il detenuto ha successivamente richiesto di poter svolgere con la medesima [REDACTED] un colloquio telefonico, sostitutivo di quello in presenza già autorizzato. La Direzione ha tuttavia rigettato la richiesta, risultando l'autorizzazione unicamente per i colloqui visivi e non anche per quelli telefonici sostitutivi.

Avverso tale diniego, il detenuto ha proposto reclamo al Magistrato di sorveglianza lamentando la violazione del proprio diritto al mantenimento dei contatti con i familiari, riconosciuto dalla legge di ordinamento penitenziario e dalla circolare DAP regolante il regime detentivo speciale.

Il Magistrato di sorveglianza, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha accolto il reclamo del detenuto, rilevando che: i) egli era già stato autorizzato a fruire dei colloqui visivi con la nuora di fatto; ii) la convivenza del figlio è ancora attuale, come confermato dai Carabinieri di [REDACTED] iii) la normativa primaria e la circolare DAP del 2017 appaiono chiare «nel considerare la conversazione telefonica quale modalità secondaria di svolgimento del colloquio, subordinata alla mancata fruizione del colloquio visivo, consentita all'esito di un apposito provvedimento organizzativo, che accerti l'intervenuta conclusione di un periodo di sei mesi di attuazione del regime differenziato e tenga conto di tutti gli elementi che concorrono a definire il punto di equilibrio tra il diritto alla vita familiare e le esigenze di sicurezza, anche mediante l'acquisizione di un parere della DDA»; iv) «sussiste, nel caso in esame, un rapporto qualificato tra il detenuto e la convivente

more uxorio del figlio, madre della nipote del [REDACTED], con il quale ha fruito di colloqui visivi, con ciò dimostrando una vicinanza che la distingue dai terzi non meglio individuati»; v) alla luce di quanto premesso, il diniego opposto dalla Direzione non sarebbe fondato su «preminenti ragioni di sicurezza, né di segnalazioni o controindicazioni in capo alla convivente del figlio», bensì «basato sulla mera lettura letterale dell'ordinanza emessa da questo Ufficio di sorveglianza ... non motivato e ... sproporzionato e lesivo del diritto al mantenimento dei legami familiari, meritevole di tutela ai sensi degli artt. 2, 30, 117 Cost. e art. 8 CEDU».

È stato quindi consentito al detenuto «di effettuare, ove richiesto, un colloquio telefonico con la convivente del figlio, [REDACTED], in sostituzione di un colloquio visivo, secondo i limiti e con le modalità previste dall'art. 41 bis comma 2 quater o.p., dall'art. 16 della Circolare DAP del 2.10.2017 e dalle ulteriori circolari in materia».

1.3. Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, con atto depositato il 2.3.2026, ha proposto reclamo avverso la decisione dell'organo monocratico, affidandolo a due motivi. Con il primo, si deduce «erronea applicazione di legge, con particolare riferimento a quanto previsto dall'art. 41 bis, co. 2 quater, lett. b) o.p.»; con il secondo, «violazione di legge e vizio di motivazione per omessa valutazione del parere contrario della DDA».

In questa sede può limitarsi l'esame al primo motivo, il cui eventuale accoglimento renderebbe superflua la disamina del secondo, relativo a profili unicamente di merito.

L'Amministrazione muove dalla qualificazione data dal Magistrato di sorveglianza circa la nuora di fatto del [REDACTED], quale «familiare» e non soggetto «terzo». Ciò sarebbe frutto di una lettura estensiva della l. 76/2016, oltre il dettato letterale della stessa che, in tema di ordinamento penitenziario, ha unicamente riguardato la parificazione tra il coniuge e il convivente di fatto *del detenuto* e non già dei suoi altri parenti o affini. La nozione di «familiari» rilevante per l'ordinamento penitenziario deve invece rimanere ancorata a quella di «congiunti», prevista dall'art. 307, co. 2, c.p.

La convivente di un congiunto, pertanto, non sarebbe titolare del diritto a fruire di un colloquio ordinario e, di conseguenza, neppure di quello telefonico, sostitutivo del primo.



2. Circa il “titolo” in base al quale la [REDACTED] sia stata ammessa a fruire del colloquio ordinario, se quale «familiare» (in forza della censurata lettura estensiva) o come «terzo», ad avviso di questo Collegio, le due ordinanze monocratiche che hanno autorizzato la fruizione dei colloqui non si sono espresse chiaramente. Nel dispositivo, nessuna di esse specifica se la convivente del figlio del ristretto debba accedere ai colloqui in qualità di familiare.

A una lettura integrata¹ di ciascun provvedimento e dei richiami dal secondo al primo, e in considerazione del contesto normativo di riferimento, reputa il Collegio che la [REDACTED] debba qualificarsi come «terzo», ammessa al colloquio per l'eccezionalità della sua posizione con riferimento al rapporto di convivenza di fatto con il figlio del ristretto.

Nel provvedimento del 2023, infatti, la donna non è stata ritenuta *sic et simpliciter* una familiare del detenuto, in forza di una lettura estensiva delle disposizioni penitenziarie e della l. 76/2016 (pure adombrata nella stessa circolare del 2017²). Di essa è stata anzi valutata la particolare posizione, anche con riguardo agli accertamenti dell'attualità della convivenza e la considerazione del parere della DDA, la cui acquisizione è obbligatoria ai sensi dell'art. 16.1 della circolare, relativa ai colloqui con terze persone.

L'eccezionalità del caso è stata ritenuta nella specifica posizione della donna nell'ambito dei più stretti affetti del detenuto, in quanto convivente del figlio e madre della nipote. Ciò è stato dunque sufficiente a differenziarla dalla posizione indistinta di altri estranei, e a giustificare l'ammissione ai colloqui onde non pregiudicare il diritto del detenuto al rispetto della propria vita familiare.

Come ritenuto da questo Tribunale in un caso sovrapponibile,

Tale rapporto, pur in assenza di vincoli *familiari* o di diretta convivenza, è certamente meritevole di tutela ai sensi degli artt. 2 Cost. e 117 Cost. - 8 CEDU quale estrinsecazione del diritto al rispetto della vita privata del detenuto e del contesto sociale di riferimento in cui si svolge la sua personalità, e deve trovare adeguata considerazione all'interno delle deroghe legalmente consentite al generale divieto di incontro con terzi vigenti per i detenuti sottoposti al regime differenziato.

Una diversa interpretazione, che non riconoscesse il requisito della eccezionalità in

¹ Cass. 5404/2026: «l'ordinanza emessa a seguito di rito camerale presenta il carattere unitario del complesso procedimento logico nel quale si compendia la decisione adottata, sicché, non essendovi momento distintivo tra dispositivo e motivazione, all'eventuale discrepanza tra l'uno e l'altra può ovviarsi con la lettura del provvedimento nel suo complesso»; Cass. 16354/2021: «in tema di provvedimenti camerali, non è prospettabile un contrasto tra dispositivo e motivazione, in quanto in essi manca il dispositivo, inteso come atto dotato di autonoma rilevanza, e, pertanto, il contenuto della decisione del giudice è racchiuso nell'intero contesto del provvedimento».

² Art. 16, co. 11: «il convivente è parificato al familiare avente diritto».



situazioni siffatte si porrebbe, invero, in aperto contrasto con i principi costituzionali e convenzionali richiamati.

D'altronde, la riconduzione dei rapporti *simil-familiari* nell'alveo dei casi eccezionali che consentono autorizzazione ai colloqui consente di tutelare adeguatamente tutti i valori in gioco.

Da un lato, a fronte di una procedura di autorizzazione non automatica (quale quella prevista per i familiari e conviventi), consente di valutare caso per caso la fondatezza delle ragioni addotte a sostegno della richiesta, dando modo all'Amministrazione di verificare sulla base di elementi concreti se sussistano, al di là dei vincoli normativamente riconosciuti, rapporti indiretti parimenti meritevoli di tutela in quanto significativi nella vita del detenuto; dall'altro, alla luce del coinvolgimento della D.D.A. interessata, permette un vaglio anche in punto di opportunità della concessione della predetta autorizzazione rispetto alla salvaguardia delle ragioni di sicurezza pubblica e sociale connesse al regime differenziato.³

3. Dovendo dunque ritenersi la ██████████ un «terzo», eccezionalmente ammesso al colloquio, per la peculiarità della sua posizione, rilevante ai sensi delle richiamate disposizioni costituzionali e convenzionali, ne dovrebbe discendere l'accoglimento del reclamo, giacché, per espressa previsione di legge, tali soggetti non possono fruire dei colloqui telefonici sostitutivi.

L'art. 41 bis, co. 2 quater, o.p., infatti, così espressamente dispone:

... La sospensione delle regole di trattamento e degli istituti di cui al comma 2 prevede: ... b) la determinazione dei colloqui nel numero di uno al mese da svolgersi ad intervalli di tempo regolari ed in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. **Sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali** determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11. I colloqui vengono sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione, previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente ai sensi del medesimo secondo comma dell'articolo 11; **solo per coloro che non effettuano colloqui può essere autorizzato**, con provvedimento motivato del direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11, e solo dopo i primi sei mesi di applicazione, **un colloquio telefonico mensile con i familiari e conviventi** della durata massima di dieci minuti sottoposto, comunque, a registrazione. I colloqui sono comunque video-registrati ...

La disposizione richiamata prevede che il colloquio telefonico mensile sostitutivo possa svolgersi con i familiari e conviventi. Non è invece richiamata la categoria delle «persone diverse», pur se in casi eccezionali.

4. Il descritto disallineamento tra i soggetti che sono/possono essere ammessi ai colloqui ordinari (in presenza) e quelli ammissibili alla telefonata sostitutiva

³ Ord. 11.9.2025, det. Gallo.



pone, ad avviso del collegio, un dubbio di costituzionalità, non manifestamente infondato, in relazione agli artt. 3 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

Quanto all'art. 3 Cost., si ravvisa una frizione con il principio di uguaglianza-ragionevolezza, avendo come *tertium comparationis* il medesimo art. 41 bis, co. 2 quater, lett. b), relativamente alla disciplina dei colloqui ordinari. A questi, infatti, sono ammessi familiari e conviventi e possono esservi ammesse anche persone diverse, in casi eccezionali; per i colloqui telefonici, che dei primi sono *sostitutivi*, è prevista una platea di destinatari che non comprende i terzi, pur se in casi eccezionali, senza che emerga una ragionevole giustificazione per tale esclusione.

Le modalità di svolgimento, previste dalla legge (durata massima di 10 minuti vs 1 ora del colloquio ordinario; registrazione) o dalla circolare del 2017 (art. 16.2: previa acquisizione del parere della DDA per ogni telefonata; i familiari/conviventi devono recarsi in un Istituto penitenziario per ricevere la telefonata ed essere attentamente identificati), consentono di escludere che a fondamento della riduzione del novero dei soggetti ammissibili vi siano ragioni di sicurezza.

L'esclusione dei «terzi», anche se già ammessi ai colloqui ordinari, risulta ancora più irragionevole in considerazione del fatto che gli stessi potrebbero fruire, in caso di impossibilità o gravissima difficoltà a raggiungere il penitenziario ove si trova il detenuto, di colloqui in videoconferenza, videoregistrati, ma della durata di 1 ora⁴. Tale forma di colloquio, non prevista dalla normativa primaria, è stata introdotta nel periodo pandemico ed equiparata in via pretoria al colloquio in presenza, di cui mutua la disciplina, nel limite della compatibilità.

Con specifico riguardo alla peculiarità del caso di specie, in cui il soggetto «terzo» è stato ammesso ai colloqui in ragione di una propria posizione rilevante e tutelata ex artt. 2 Cost. e 8 CEDU, l'esclusione dal catalogo dei soggetti che possono accedere alla telefonata sostitutiva del colloquio profila una violazione anche degli artt. 2 e 117 Cost., quest'ultimo in riferimento alla citata disposizione convenzionale.

La famiglia di fatto, fondata sulla stabile convivenza e dall'esistenza della *affectio maritalis*, analogamente a quella fondata sul matrimonio, rappresenta infatti una delle «formazioni sociali» nelle quali si esplica la personalità individuale.

⁴ Si v. Cass. 50469/2023; Cass. 39828/2022; Cass. 19290/2021.



Secondo C. Cost. 148/2024, essa «esige una tutela che si affianca a quella che l'art. 29, primo comma, Cost. riserva alla «famiglia come società naturale fondata sul matrimonio»» (par. 5 del *Considerato in diritto*). Nell'ipotesi di aprioristica esclusione di un componente di tale formazione dalla fruizione di colloqui familiari telefonici proprio quando non vengono svolti quelli ordinari, già diradati nel tempo a 1 ogni 30 giorni circa, si realizza, ad avviso del Collegio, una ingiustificata e sproporzionata compressione del diritto tutelato dall'evocato parametro costituzionale.

L'art. 8 CEDU, a sua volta, prevede che «ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare ...» e che «non può aversi interferenza di una autorità pubblica nell'esercizio di questo diritto a meno che questa interferenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che ... è necessaria per la sicurezza nazionale, per la sicurezza pubblica ... per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati ... o per la protezione dei diritti e delle libertà degli altri».

Secondo la giurisprudenza convenzionale, il concetto di vita privata non si limita a una “cerchia ristretta” in cui l'individuo può vivere la propria vita personale come meglio crede ed escludere il mondo esterno (*Denisov contro Ucraina* [GC], 2018, § 96). L'articolo 8 tutela il diritto allo sviluppo personale, sia in termini di personalità che di autonomia personale, principio fondamentale alla base dell'interpretazione delle garanzie previste dall'articolo 8. Esso comprende il diritto di ogni individuo di avvicinarsi agli altri al fine di instaurare e sviluppare relazioni con loro e con il mondo esterno, ovvero il diritto a una “vita sociale privata” (*Bărbulescu contro Romania* [GC], 2017, § 71; *Botta contro Italia*, 1998, § 32).

In tema di corrispondenza, anche telefonica, dei detenuti, la Corte EDU ha già avuto modo di affermare che è essenziale che le autorità aiutino i detenuti a mantenere i contatti con i loro familiari più stretti (*Nusret Kaya e altri contro Turchia*, 2014). In questo quadro, benché un certo grado di controllo sull'interazione dei detenuti con il mondo esterno sia necessario (*Coşcodar contro Romania* (dec.), 2010; *Baybaşın contro Paesi Bassi* (dec.), 2005, nel caso di detenzione in un istituto di massima sicurezza), occorre distinguere tra la corrispondenza di un detenuto con criminali o altri individui pericolosi e la corrispondenza relativa alla vita privata e familiare (*Čiapas contro Lituania*, 2006, § 25).

L'esclusione di tutti i soggetti terzi, nonostante l'eccezionalità del caso o della rilevanza convenzionale della relazione che li lega con il detenuto, dalla



possibilità di fruire della telefonata sostitutiva del colloquio, ad avviso del Collegio, rappresenta, alla luce di tali principi, una misura non necessaria o comunque sproporzionata rispetto alle finalità legittimanti una interferenza ai sensi dell'art. 8, co. 2, CEDU.

5. La questione, nei termini sopra indicati, si appalesa rilevante per la definizione del presente procedimento. Invero, per il tenore letterale della disposizione, della cui legittimità costituzionale si dubita, il reclamo dovrebbe essere accolto, con assorbimento di ogni questione relativa all'esistenza di eventuali ragioni ulteriormente ostative. In caso di declaratoria di incostituzionalità della disposizione, invece, dovrà essere esaminato nel merito con riguardo agli altri profili già scrutinati dal primo giudice e censurati dall'Amministrazione reclamante.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza,

1. **Solleva, nei termini indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 41 bis, comma 2 quater, lett. b), L. 354/1975 per violazione degli artt. 3 e 2-117 Cost., in relazione all'art. 8 CEDU,** nella parte in cui prevede che la telefonata sostitutiva del colloquio mensile possa essere autorizzata «con i familiari e conviventi» anziché «con i familiari e i conviventi e persone diverse, in casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11».
2. **Sospende** il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.
3. **Dispone** che, a cura della Cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bologna, 12.5.2026

Il Magistrato est.
Marco Bedini

La Presidente
Maria Letizia Venturini

PER COPIA CONFORME
ALL'ORIGINALE

Bologna il 13/6/2026

Bologna il 13/6/2026



TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI BOLOGNA

Si trasmette, per quanto di rispettiva competenza, copia conforme dell'Ordinanza N. 2026/2552, emessa in data 12-05-2026 e depositata in Cancelleria in data 28-05-2026, relativo a [REDACTED] ai seguenti destinatari:

- Procura Generale presso la Corte d'Appello di BOLOGNA per comunicazione ex artt. 153-666 c.p.p.
- per la trasmissione (via *e-Cost*)
alla **CORTE COSTITUZIONALE**
- per la notifica
al **PRESIDENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**
- per la notifica
al **PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**
- per la notifica
al **PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**
- per la notifica
all'**AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO**
- per la notifica
all'avv. **MUTO PASQUALE** del foro di **REGGIO EMILIA**
- Casa Reclusione di **PARMA**
per la notifica a [REDACTED]

BOLOGNA, 04-06-2026

IL FUNZIONARIO
Dott. Ivan Michele Triolo