



2. FIGLI DI GENITORI DETENUTI



La protezione esercitata dall'art. 9 della CRC, che sancisce il diritto al mantenimento del rapporto figlio-genitore, diventa indispensabile quando il genitore è in carcere e la detenzione impone l'interruzione dei rapporti familiari. In questa condizione, la relazione con il proprio genitore, centrale per la crescita del figlio, si rivela anche il maggiore presidio di prevenzione dei disagi psicoaffettivi dei minori coinvolti, per i quali è necessario che le istituzioni concorrano a sviluppare comportamenti inclusivi e non stigmatizzanti, presso le agenzie del welfare, le istituzioni scolastiche e in generale presso la società civile.

In particolare **il sistema penitenziario è chiamato a considerare la presenza dei minorenni in visita negli istituti penitenziari**, adeguando le procedure di accoglienza e considerando nell'esecuzione della pena anche l'importanza della relazione con i figli.

A questo proposito in Italia esistono norme a tutela della dignità della persona detenuta e quindi, direttamente o indirettamente, a sostegno della genitorialità e delle ricadute nei confronti dei figli.

Il percorso legislativo inizia nel 1975 con la riforma dell'Ordinamento Penitenziario (Legge 26 luglio 1975, n. 354, aggiornata al 17/02/2020), che ha allineato il trattamento dei detenuti nelle carceri italiane ai principi di tutela della persona nelle situazioni di privazione della libertà personale, adeguandosi alle regole dell'ONU e del Consiglio d'Europa e all'art. 27 della nostra Costituzione.

Riguardo alle relazioni familiari, l'Ordinamento Peni-



penitenziario ha accolto il principio per il quale il trattamento delle persone detenute “debba agevolare gli opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia” (art. 15, 28). Proseguendo arriviamo alla *Legge Gozzini* (10 ottobre 1986, n. 663), che prevede la possibilità del lavoro all'esterno del carcere, con ampliamento per impegni familiari, il rientro la sera (art. 21) e l'introduzione delle misure alternative alla detenzione accessibili anche alle persone ancora in stato di libertà, evitando così l'interruzione del rapporto genitoriale.

Il ricorso alle misure alternative al carcere è lo strumento che più si adegua alla necessità di mantenere i rapporti genitoriali e di ridurre l'impatto della detenzione sui figli coinvolti. I lavori degli Stati Generali sull'Esecuzione penale (2015-2016), in particolare il Tavolo 6 (“Il mondo degli affetti e la territorializzazione della pena”), ha contribuito a indicarlo come orientamento da adottare quando sono coinvolti figli minorenni¹¹.

Da parte del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) è stata emanata un'unica Circolare (10 dicembre 2009 – PEA 16/2007), riferita a “Trattamento penitenziario e genitorialità: percorso e permanenza in carcere facilitati per il bambino che deve incontrare il genitore detenuto”, con alcune prime indicazioni di comportamento del personale penitenziario.

Da parte delle ONG, la prima ricerca europea sulle conseguenze della detenzione del genitore sui figli, che ne rivela i bisogni fondamentali, è stata condotta nel 2010 da una delle Associazioni del Gruppo CRC e dal DAP, insieme al Danish Institute of Human Rights. Tale ricerca ha costituito la base per la redazione della prima Carta, in Italia e in Europa, dei diritti dei figli dei genitori detenuti¹², firmata nel 2014 dal Ministro della

Giustizia, dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e da una delle Associazioni¹³ del Gruppo CRC che fa da ponte tra le ONG italiane e quelle europee. È del 2017 (con attuazione anche nel 2018-'19) il primo programma pilota di formazione nazionale della Polizia penitenziaria, con rilevanza europea, basato sull'accoglienza e coniugazione della qualità dell'incontro genitore-figlio, in relazione ai problemi di sicurezza nel carcere; tale programma si è tenuto presso la Scuola di alta formazione del DAP per ruoli apicali della Polizia penitenziaria. Dopo sei anni dalla firma, la Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti, ora europea, trova finalmente un'attuazione, con l'approvazione di un concreto programma multiazione di rete nazionale (2020-'23), che consentirà il monitoraggio della Carta e la rilevazione dello stato dell'arte, sia dei figli che entrano in carcere, sia di quelli che vivono con le madri.

La **Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti**, che ha rappresentato il modello per la Raccomandazione europea CM/Rec(2018)5 dell'aprile 2018, si conferma come linea guida per il sistema penitenziario che riconosce la necessità di accogliere adeguatamente i minori di età, rendendo la visita in carcere un incontro con la legalità, purché passi attraverso un'esperienza di rispetto della persona e dei suoi diritti umani¹⁴.

I figli che vivono con le madri detenute

Gli articoli 1 e 7 della Carta riguardano i bambini con madre detenuta e affermano il principio che ne esclude la presenza in carcere. Nel caso le genitrici si trovino in Istituti a custodia attenuata per detenute madri

11 A questo Tavolo hanno partecipato due Associazioni del Gruppo CRC: “A Roma Insieme - Leda Colombini” e Bambinisenzasbarre Onlus. Le relazioni conclusive dei lavori di ciascun Tavolo tematico sono consultabili online sul sito del Ministero della Giustizia: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1.wp?previousPage=mg_2_19.

12 La Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti è disponibile su <https://www.giustizia.it/giustizia/protected/996592/0/def/ref/NOL9%6155/>. Il 30/11/2016 i firmatari del Protocollo d'Intesa sono stati ascoltati in audizione presso il Parlamento Europeo a Bruxelles e, a seguito di tale audizione, la Commissaria EU alla Giustizia, Věra Jourová, ha pubblicato una dichiarazione con la quale invita i Paesi membri ad adottare il documento conformandolo al proprio contesto nazionale.

13 Bambinisenzasbarre Onlus (www.bambinisenzasbarre.org), *consultant member* dell'ECOSOC dell'ONU e della rete Children of Prisoners Europe.

14 I punti chiave del documento indicano: il carcere deve prevedere spazi e modalità a misura di bambino che consentano libertà di movimento e di contatto fisico tra genitore e figlio, accessibili a tutta la popolazione detenuta indipendentemente dalla condizione giuridica e da valutazioni premiali; gli operatori del carcere devono considerare la presenza dei bambini nel modo in cui si rivolgono al genitore, rispettandone il ruolo pur nell'osservanza delle regole di sicurezza; il carcere deve prevedere orari di visita flessibili per colloqui e telefonate, considerando anche la vita dei figli e garantendo la frequenza a scuola; la concessione di permessi per consentire al genitore detenuto di essere presente a eventi rilevanti nella vita dei figli (primo giorno di scuola, feste di compleanno, tappe religiose personali etc.).



(ICAM), vengono elencati i presidi a difesa dei diritti dei minorenni, che riguardano programmi educativi personalizzati, la frequenza degli asili esterni al carcere e la presenza di personale specializzato.

Per quanto riguarda questo gruppo di bambini, le tappe del percorso in difesa dei loro diritti partono dalla *Legge Simeone-Saraceni* (27 maggio 1998, n. 165), che ha reso automatica la possibilità di misura alternativa al carcere, anche per motivi di famiglia, per le donne incinte o con bambini di età inferiore ai 10 anni, e per pene detentive al di sotto dei quattro anni. Il passaggio fondamentale di questo percorso di attenzione alla genitorialità detenuta è stata la *Legge Finocchiaro* (8 marzo 2001, n. 40) che ha previsto l'estensione dell'art. 21 dell'Ordinamento Penitenziario per l'assistenza all'esterno dei figli, aggiungendo un tempo supplementare a quello concesso per il lavoro o, in mancanza di un lavoro, consentendo l'utilizzo della possibilità di uscire dal carcere solo per accudire i figli. La Legge Finocchiaro è la prima ad aver introdotto la "detenzione domiciliare speciale" per madri di figli al di sotto dei 10 anni, anche per pene superiori ai 4 anni, purché abbiano scontato un terzo della pena e dispongano di un domicilio.

Tali requisiti l'hanno resa di difficile attuazione e sono stati necessari altri dieci anni di impegno e mobilitazione per arrivare all'**attuale Legge 62 del 2011**, attiva dal 2014, che prevede l'istituzione degli ICAM e delle case-famiglia protette.

Ancora oggi questa legge è al centro di un rinnovato movimento di *advocacy* per una sua riforma, tesa a perseguire l'obiettivo definitivo di impedire la presenza dei bambini in carcere. Infatti, malgrado si definisca inapplicabile il carcere per le madri con figli fino a 6 anni, si prevede comunque la possibilità che lo stesso bambino entri in un carcere o in un ICAM¹⁵. Sussistono difficoltà interpretative in fase di attuazione soprattutto rispetto alla permanenza dell'art. 11 dell'Ordinamento Penitenziario che prevede il nido in carcere fino ai 3 anni, e ciò in evidente contrasto con il principio della

legge stessa e con quello di protezione dell'infanzia. Il ricorso alle case-famiglia protette potrebbe assolvere pienamente alle esigenze dei minorenni coinvolti, ma è tuttavia limitato – nei fatti – per diverse ragioni, prima fra tutte l'assenza di oneri per lo Stato e la necessità di dover corrispondere a specifici requisiti funzionali/operativi per essere ritenute "protette" (Decreto ministeriale 8 marzo 2013)¹⁶.

Attualmente le case-famiglia protette in Italia sono solo due, una a Milano e una a Roma, istituite entrambe nel 2016¹⁷.

Gli **ICAM in Italia sono 5** e al 30 giugno 2020 si registra la presenza di 16 donne e 19 figli; dato rimasto costante negli ultimi anni¹⁸.

Nei nidi ancora esistenti degli Istituti penitenziari di Milano, Firenze, Salerno, Lecce, Roma e Agrigento, sono presenti 13 donne e 13 bambini, di cui 5 italiane con altrettanti figli e 8 straniere con altrettanti figli.-

A conferma di quanto appena detto si riporta ad esempio il caso di Milano: sebbene vi siano una casa-famiglia protetta e un ICAM, i bambini continuano ad andare al nido penitenziario, che invece dovrebbe rappresentare l'estrema *ratio*.

16 Nelle diverse Regioni, infatti, si ricorre alle Case-famiglia protette con modalità e secondo principi differenti: talvolta si tratta di Case-famiglia protette nate in risposta alla Legge 62/2011, altre volte si fa ricorso a "tradizionali" comunità di accoglienza mamma-bambino, che accettano di ospitare anche la madre detenuta con il figlio.

17 La casa-famiglia protetta di Roma "La casa di Leda" è stata aperta nell'ottobre 2016, a seguito del Protocollo di intesa tra il Comune di Roma, la Fondazione Poste Insieme Onlus, la Cooperativa Cecilia Onlus (capofila), l'Associazione "A Roma Insieme - Leda Colombini", la Cooperativa PID e l'Associazione di volontariato Ain Karim. A Milano un analogo Protocollo di intesa è stato siglato nel 2016 da PRAP, Comune di Milano, Magistratura di Sorveglianza, Magistratura Ordinaria e Associazione CIAO, a riconoscimento della casa-famiglia protetta esistente. Anche questo progetto è sostenuto da Poste Insieme Onlus. Nella Casa protetta di Roma sono presenti 6 mamme, straniere e rom, e 8 bambini. Nella Casa protetta di Milano sono presenti 6 donne, di cui una italiana, e 6 bambini.

18 A Milano 2 madri straniere e 2 figli; a Venezia 1 madre straniera e 1 figlio; a Torino 5 madri e 6 figli, di cui 3 madri italiane con 4 figli e 2 madri straniere con 2 figli; a Lauro 7 donne e 9 figli, di cui 5 madri italiane con 7 figli e 2 straniere con 2 figli, per un totale di 16 donne e 19 figli, ossia 13 italiane con 11 figli e 8 straniere con 8 figli.

15 Ove sussistano esigenze particolari secondo il giudice, il bambino può varcare la soglia del carcere sia in fase di misura cautelare, sia in esecuzione pena.



Un ulteriore problema è rappresentato dall'assenza di investimenti in percorsi di accompagnamento del bambino e della madre, al momento dell'uscita del primo dal carcere. Rendere il meno drammatico possibile l'allontanamento di un bambino dalla propria mamma è fondamentale per ridurre la possibilità di conseguenze gravi sul suo sviluppo psico-emotivo, tessendo relazioni con il territorio (famiglie affidatarie, comunità etc.) e permettendo alla madre stessa di fare da "ponte" nell'uscita dei figli dal carcere.

È inoltre necessario introdurre una prassi che, a partire dalla presa in carico nelle sezioni nido, negli ICAM o nelle case-famiglia protette, garantisca la continuità dell'intervento educativo e relazionale intrapreso, sia per il reinserimento sociale della madre, sia per il sostegno al bambino: una continuità d'intervento che assicuri, con particolare attenzione per i nuclei Rom, un sostegno sociale e un accompagnamento fino alla totale autonomia, per evitare che ogni progetto intrapreso possa sospendersi a fine pena senza raggiungere gli obiettivi sperati. Infatti ai bambini Rom che tornano a vivere nel "campo" difficilmente si riesce a garantire una continuità educativo-scolastica, con una grave ricaduta psicologica e soprattutto con un'ipoteca negativa sul futuro. Ugualmente dicasi per le madri che, senza un adeguato supporto da parte degli operatori delle organizzazioni che operano in questo ambito unitamente ai Servizi sociali territoriali, potrebbero tornare a delinquere una volta finita la pena.

Nel periodo segnato dall'emergenza COVID-19, negli Istituti penitenziari è avvenuta la sospensione dei colloqui familiari (DPCM 8 marzo 2020), ripresi in maniera limitata e prudenziale a fine maggio 2020. In questo periodo è cresciuto l'uso di strumenti di comunicazione online, che offrono ai detenuti nuove possibilità di contatto con le famiglie. Si auspica che non sostituiscano i colloqui in presenza, anche se possano venire utilizzati come integrazione, se ritenuto necessario. Per i bambini detenuti con le madri, il COVID-19 ha avuto un impatto differente a seconda dei luoghi: nel carcere di Rebibbia a Roma si è avuta una considerevole riduzione delle presenze nel nido – di fatto è stato svuotato – consentendo la misura alternativa alle donne presenti, soprattutto con trasferimenti nella casa protetta di Leda e, ove possibile, nelle case-fami-

glia. Ciò rappresenta la prova che è possibile liberare i bambini dal carcere, non solo per esigenze emergenziali, ma per un principio che richiede soluzioni definitive non condizionabili. A Venezia, invece, scegliendo la chiusura come protezione dal COVID-19, si sono interrotti gli accompagnamenti dei bambini fuori dalla struttura; accompagnamenti legati esclusivamente all'impegno e alla dedizione del volontariato.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Parlamento** di prevedere modifiche alla Legge 62/2011 atte a limitare al massimo l'accesso di bambini al carcere, superando il ricorso ai nidi ancora presenti negli Istituti penitenziari; in questa prospettiva, di destinare parte delle risorse previste per gli ICAM, agli Enti Locali per le case-famiglia protette, assicurandosi che, anche qualora i bambini siano residenti in ICAM, venga loro obbligatoriamente garantito il diritto all'asilo esterno e un programma educativo personalizzato; di considerare le richieste di modifiche normative comprese nei 9 articoli del Protocollo d'Intesa "Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti", recepiti dalla Raccomandazione europea CM/Rec(2018)5 del 18 aprile 2018;
- 2. Al Ministero della Giustizia** di emanare una circolare che indichi disposizioni per limitare ai soli adulti le perquisizioni di chi entra in carcere per i colloqui con le persone detenute, di modo da tutelare le persone di età minore;
- 3. Al Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di monitorare in maniera adeguata la situazione familiare delle persone detenute e di mettere in luce i servizi attivati, al fine di coordinare gli interventi e programmare politiche di sostegno efficaci, anche con il supporto del privato sociale.