



6. MISURE PER PROTEGGERE LE PERSONE DI ETÀ MINORE CHE HANNO UN GENITORE DETENUTO E BAMBINI IN CARCERE CON LE MADRI

56. Il Comitato raccomanda che l'Italia proceda a uno studio sulla situazione relativa al diritto dei bambini con genitori detenuti a vivere in un ambiente familiare, al fine di garantire relazioni personali, servizi adeguati e un sostegno appropriato, in armonia con quanto previsto all'articolo 9 della Convenzione.

CRC/C/ITA/CO/3-4, 31, punto 56

L'attenzione al dettato dell'art. 9 della Convenzione è al centro delle raccomandazioni del Rapporto del Gruppo CRC sul tema specifico dell'**infanzia che incontra il carcere**, sia per le persone di età minore che lo frequentano al fine di incontrare il genitore detenuto e mantenere il legame affettivo indispensabile per crescere, sia per i bambini che vivono in carcere con le madri durante i primi anni di vita.

Sappiamo che le leggi non bastano a realizzare i cambiamenti necessari per rispettare i diritti umani, se non sono accompagnate da una trasformazione culturale che le sostenga; così come è noto quanto sia cruciale questo aspetto culturale, quando si tratta di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, soprattutto in campo penitenziario dove costituisce la base per avviare pratiche trasformative.

Nel corso degli ultimi cinque anni il monitoraggio dell'applicazione della

Convenzione ha registrato due provvedimenti legislativi specifici: l'emanazione della **Legge 62/2011** per le detenute madri, resa operativa nel 2014, e il **Protocollo d'Intesa "Carta dei figli di genitori detenuti"** – documento pilota in Europa e a livello internazionale⁹⁶ – firmato il 21/03/2014 e rinnovato il 06/09/2016 dal Ministro della Giustizia, dal Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza e da un'Associazione del Gruppo CRC che da anni si occupa di questo tema⁹⁷.

La **Legge 62/2011**, che prevede come non possa essere disposto o mantenuto il carcere per la madre con figli d'età fino a 6 anni (salvo esigenze eccezionali), è stata oggetto in questi anni delle nostre raccomandazioni per aver disatteso le forti aspettative di cambiamento. Non è infatti riuscita a eliminare la presenza dei bambini nei nidi all'interno delle carceri, laddove si dovrebbero privilegiare le misure alternative in case famiglia protette e lasciare come estrema ratio la detenzione presso gli Istituti a Custodia Attenuata per Madri (ICAM). Il **Protocollo "Carta dei figli di genitori detenuti"** – nove articoli con cui si riconosce formalmente il diritto del bambino alla continuità del proprio legame affettivo con il genitore detenuto e, al contempo, si ribadisce il diritto di quest'ultimo all'esercizio del ruolo genitoriale – fornisce numerose indicazioni: ai magistrati, di optare per le misure alternative in presenza di figli di età minore; alle istituzioni, di prevedere misure per adeguare le carceri all'accoglienza delle persone di età minore in termini di spazi e di formazione del personale di polizia; istituisce inoltre un tavolo di monitoraggio

⁹⁶La Carta, primo documento nel suo genere, ha suscitato un interesse internazionale. Il 30/11/2016 i firmatari del Protocollo d'Intesa sono stati in audizione presso il Parlamento Europeo di Bruxelles e a seguito dell'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. Inoltre la Carta è stata oggetto di analisi durante l'Intersessional Briefing "The

Rights of children of incarcerated parents: Replicating good practice from Italy", presso la sede ONU di Ginevra, in data 01/02/2017.

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



per la sua applicazione, strumento chiave di verifica da valorizzare e implementare affinché questa Carta sia usata e realizzata unitamente ai cambiamenti che richiede.

Mentre scriviamo questa edizione del Rapporto registriamo che il quadro normativo si è completato con l'approvazione della **Legge 103/2017**, in vigore dal 03/08/2017, che potrebbe rappresentare una riforma di rilevanza storica, simile a quella del 1975. I relativi decreti attuativi, con delega al Governo per la riforma dell'Ordinamento Penitenziario e del processo penale, potrebbero infatti contenere le disposizioni innovative, da tempo auspiccate, che riguardano i rapporti genitori-figli, la loro valorizzazione e la tutela dei diritti dell'infanzia coinvolta. A tali decreti delegati si rivolgono quindi le raccomandazioni di questo paragrafo per le richieste specifiche di riforma.

La legge 103 è un risultato importante, in parte anche dovuto agli **Stati Generali dell'Esecuzione Penale**, istituiti dal Ministro della Giustizia (maggio-novembre 2015) e chiamati a produrre un'analisi dettagliata della situazione e proposte di legge con 18 **Tavoli tematici**⁹⁸. Il **Tavolo n. 6 ("Mondo degli affetti e territorializzazione della pena")**, sul diritto all'affettività del detenuto e alla relazione tra genitore e figlio durante la detenzione, ha formulato proposte di modifica normativa e raccomandazioni, in particolare:

1. 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 ecc.)⁹⁹;
2. L'applicazione, a tutti gli istituti penitenziari, della *Carta dei figli di genitori detenuti*;
3. L'incentivazione della diffusione delle case famiglia protette, per evitare definitivamente la permanenza in carcere dei bambini con le loro madri detenute.

Bambini al seguito delle madri detenute

Dal 2011 la presenza dei figli in carcere con le madri è oscillante tra picchi di 80 bambini e una media di 40 l'anno. Al 27/06/2017 sono presenti 30 bambini e 28 madri (in maggioranza straniera) all'interno delle sezioni nido – che restano pressoché in numero invariato (16 nidi nel 2011 e 15 nel 2017) – e 27 bambini con 20 madri nei 4 ICAM (Milano, Venezia, Torino, Lauro). Due nuovi ICAM, a Roma e Firenze, sono in fase di realizzazione, con apertura prevista entro il 2018.

Si cita come buona prassi che, nell'aprile 2015, per l'ICAM di Venezia è stato stipulato un Protocollo d'Intesa "**Procedure per l'attivazione di forme di accoglienza dei bambini in carcere con la madre**" tra un'Associazione del Terzo Settore che fa parte del Gruppo CRC e le istituzioni pubbliche¹⁰⁰.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ Per approfondimenti: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1_6.wp?previousPage=mg_2_19_1, si veda la Relazione finale e gli Allegati del Tavolo 6, dedicato al tema "Mondo degli affetti e territorializzazione della pena". Una delle azioni del Tavolo è stata la diffusione di un questionario, agli istituti penitenziari, sulle misure di esecuzione della pena che hanno una ricaduta sulla qualità della relazione genitore-figlio, come le modalità di

accesso all'area verde, la concessione di telefonate straordinarie, i motivi dei permessi premio ecc.

¹⁰⁰ L'Intesa è stata raggiunta tra l'Associazione "La Gabbianella e altri animali", il Pubblico Tutore dei minori del Veneto, il Garante delle persone ristrette nella libertà personale, la Casa di reclusione femminile di Venezia, l'Ufficio di Esecuzione penale esterna di Venezia, la Questura di Venezia, il Comune di Venezia e la Conferenza dei Sindaci dei Comuni di Cavallino Treponti, Marcon, Quarto d'Altino. Il protocollo è consultabile nella versione integrale sul sito dell'Associazione "La Gabbianella e altri animali": <http://www.lagabbianella.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/05/PROTOCOLLO-DINTESA-GABBIANELLA.compressed.pdf>.



Si registra inoltre nel 2016 l'avvio delle prime esperienze per donne detenute con figli di **case famiglia protette**, attualmente due (Roma e Milano¹⁰¹), **come misura alternativa alla pena detentiva**, realizzate con l'accordo degli Enti territoriali (Comune, Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, Tribunale di Sorveglianza) e gestite da enti del Terzo Settore. Ognuna di esse può ospitare 6 donne e 7 bambini. Vi è tuttavia un ostacolo di natura economica alla realizzazione di nuove case famiglia protette, poiché il costo deve essere sostenuto interamente dagli Enti Locali a cui fanno capo, come recita la Legge 62 laddove afferma il principio "senza oneri aggiuntivi per lo Stato".

Bambini che entrano in carcere per i colloqui familiari

Dai dati del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) si registra una maggiore attenzione per i tempi di visita adeguati alle persone di età minore e un incremento degli spazi dedicati e attrezzati per loro nelle carceri.

Di seguito il confronto tra i dati del 2011 e quelli di giugno 2017:

1. Le **visite familiari su prenotazione** sono possibili nel 78% degli istituti penitenziari **(+16% rispetto al 2011)**;
2. Le **visite pomeridiane** (dopo le 15:00) sono possibili nel 78% degli istituti (+26%);
3. Le **visite domenicali** (da 1 a 4 domeniche al mese) sono possibili nel 77% degli istituti (+35%);

4. La presenza di **ludoteche** è del 35% (+3%);

5. La possibilità di effettuare **colloqui familiari in spazi aperti** (aree verdi) è del 55% (+3%).

Come dimostra la lettera circolare del DAP n. 366755 del 02/11/2015 ("Possibilità di accesso a Internet da parte dei detenuti"), cresce negli istituti penitenziari l'uso di strumenti di comunicazione online, che offrono ai detenuti nuove possibilità di contatto con le famiglie. Oltre all'adeguamento delle aree destinate ai colloqui familiari, nel biennio 2015-16 è stato dato impulso alle Amministrazioni Penitenziarie regionali per l'avvio di **programmi di formazione rivolti agli operatori penitenziari** su temi legati alla presenza delle persone di età minore, alla loro accoglienza e alla tutela del legame affettivo genitore detenuto-figlio¹⁰². Infatti, solo il 17% degli istituti dispone di un **ordine di servizio sulla condotta**, al quale deve attenersi il personale durante le visite dei bambini.

¹⁰¹ 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. È realizzata con il sostegno della Fondazione Poste Insieme Onlus e del Dipartimento Politiche sociali, sussidiarietà e salute del Comune di Roma. 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.

¹⁰² Dopo la prima esperienza pilota di formazione del personale penitenziario regionale in Lombardia (2013-2015), "Coniugare sicurezza e qualità dell'incontro", promossa dal PRAP e affidata all'École Enfant Parent di Bambinisenzasbarre Onlus, nel 2016 ci sono stati altri esempi di progetti regionali di formazione del personale di Polizia Penitenziaria, direttamente gestiti dai PRAP, tra cui: il corso "Sostegno al ruolo del genitore detenuto e tutela dell'affettività", condotto in Toscana, e il corso "Intelligenza emotiva", condotto in Piemonte con il sostegno della Compagnia San Paolo.



Pertanto il **Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al Governo di prevedere nel Decreto legislativo (Legge delega 103 del 23/06/2017 – Titolo IV: modifiche dell’Ordinamento Penitenziario) la chiusura dei nidi presso gli istituti penitenziari; di destinare parte delle risorse previste per gli ICAM – eliminando l’articolo dell’Ordinamento Penitenziario che li contempla – agli Enti Locali per le *case famiglia protette*; di assicurarsi che, anche qualora i bambini siano residenti in ICAM, venga loro sempre garantito il diritto all’asilo esterno; di considerare le richieste di modifiche normative del Tavolo n. 6 degli Stati Generali dell’Esecuzione Penale (“Mondo degli affetti e territorializzazione della pena”), che comprendono i 9 articoli del Protocollo d’Intesa “Carta dei figli di genitori detenuti”;

2. Al Ministero della Giustizia di emanare una circolare che indichi disposizioni che limitino 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.