

Capitolo IV

AMBIENTE FAMILIARE E MISURE ALTERNATIVE

1. I FIGLI DI GENITORI DETENUTI

56. Il Comitato raccomanda che l'Italia proceda a uno studio sulla situazione relativa ai diritti 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, punto 56

Il rapporto figli-genitori detenuti è presidiato dall'art. 9 della CRC, che riguarda in particolare il diritto al mantenimento della relazione che la detenzione di un genitore mette a rischio. Il pericolo, infatti, è che il carcere determini non solo la sua assenza temporanea dalla vita del figlio, ma in alcuni casi la sua sparizione, per via delle difficoltà e degli impedimenti (strutturali, ambientali, familiari, istituzionali e legislativi) che «l'evento carcere» comporta, con conseguenze psicologiche e affettive potenzialmente traumatiche per i figli coinvolti e con altrettanto gravi ricadute sociali.

Le due precedenti edizioni del Rapporto CRC hanno dato conto della situazione italiana nell'ultimo decennio rispetto a questo problema, sia in termini di quadro giuridico, sia in termini di contesto sociale e di carattere psicopedagogico¹. L'aspetto rilevante della normativa italiana riguarda la possibilità di ricorrere, in alcuni casi e in certe condizioni, alle misure alternative al carcere per l'adulto con figli minori, ma la criticità sta spesso nella difficoltà dell'applicazione. Una difficoltà dovuta, in estrema sintesi, a una pratica restrittiva delle interpretazioni della norma che valuta il carcere ancora la soluzione più frequente da adottare per le madri e i loro bambini². Nella prassi le detenute madri non sempre hanno, ad esempio, la possibilità

di avere un appartamento in cui trascorrere gli arresti domiciliari ed un sostegno adeguato.

Da tale quadro si deve comunque partire per aggiornare la situazione attuale, che è «in movimento» a seguito dell'approvazione della **Legge 62 del 21 aprile 2011, «Disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori»**, che ad oggi resta ancora in attesa del relativo decreto di attuazione, previsto entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore. L'assenza di un regolamento impedisce di chiarire e risolvere le numerose criticità ed i punti oscuri che la nuova legge ha lasciato in sospeso, e limita la possibilità di suggerire soluzioni interpretative che ne garantiscano un'applicazione coerente con le esigenze di protezione e promozione dei diritti dei bambini atte a rafforzarne l'impatto innovativo.

Il tema che ancora oggi rimane in primo piano è la **presenza nelle carceri italiane di bambini detenuti con le mamme**; questione che, nonostante si riferisca ad un numero molto esiguo di minori (in media circa 70 bambini ogni anno), non ha ancora trovato adeguata soluzione. A un anno dall'entrata in vigore della nuova Legge 62/2011, infatti, la situazione dei bambini detenuti con le mamme non è cambiata di molto. La Lombardia è l'unica Regione dove è presente l'ICAM (Istituto per la Custodia Attenuata Madri), sezione staccata di San Vittore a Milano per le mamme detenute con i loro bambini. La presenza dell'ICAM aveva reso quasi del tutto inutilizzato il nido di Como presso il carcere, per mancanza di utenti, mentre ad oggi sono entrambi saturi. L'ICAM ha registrato, dal suo avvio nel 2007 al 31 dicembre 2011, la presenza di 167 madri e di 176 bambini, con una permanenza media di 8 mesi, con un massimo di 26 e un minimo di 3. L'età media delle donne negli ultimi due anni è di 28,5 e la provenienza è per la maggioranza dai paesi dell'Est Europa³. Sarebbe imminente l'apertura di un altro ICAM a Venezia (entro il 2012) e sono stati individuati gli immobili da ristrutturare a Firenze e a Roma⁴.

L'ICAM, nonostante sia carcere a tutti gli effetti, anche se prevede modalità di accoglienza e strutturali più rispettose dei bambini che ospita, è considerato dalla nuova Legge 62/2011 l'esempio da replicare a livello

¹ Si veda <http://www.gruppocrc.net/separazione-dai-genitori>.

² È un percorso iniziato nel 1975 con la riforma dell'ordinamento penitenziario (Legge 354/1975), che ha allineato il trattamento dei detenuti nelle carceri italiane ai principi di tutela della persona nelle situazioni di privazione della libertà personale, adeguandosi pienamente alle regole dell'ONU e del Consiglio d'Europa, e che ha sancito definitivamente il passaggio da un sistema repressivo, ispirato al principio retributivo, ad un sistema basato sul principio della finalità rieducativa e risocializzante della pena (già previsto dall'art. 27 della Costituzione). Si evidenzia la Legge 663/1986, che ha consentito tra l'altro di accedere alle misure alternative anche alle persone ancora in stato di libertà evitando così l'interruzione del rapporto genitoriale.

³ Dati resi noti dal Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria della Lombardia.

⁴ Informazioni ricevute dall'Associazione La Gabbianella e Altri animali da parte del Ministero della Giustizia.



nazionale, seppur con modifiche e adeguamenti. Ciò è dovuto al fatto che, anche alla luce della riforma, non si riesce ad escludere con certezza, per i motivi sopra esposti, il carcere per i bambini. Se è vero che per la prima volta la Legge 62/2011 introduce (art. 1) il divieto di sottoporre a misure cautelari in carcere le madri con i bambini di età inferiore ai 6 anni (innalzando l'età da 3 a 6), tale divieto viene vanificato dalla possibilità di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza che prevedono la detenzione anche per minori di fasce di età prima esenti da questo rischio. Una parte della norma, inoltre, andrà in vigore nel gennaio del 2014, fatta salva l'approvazione del Piano carcere straordinario di edilizia penitenziaria. Oltre a ciò, rimangono insoluti altri aspetti fondamentali della disciplina relativa alla vita in carcere dei bambini e delle loro madri, che pure sono stati evidenziati senza successo da esponenti e organizzazioni della società civile impegnate sul tema, durante i lavori parlamentari.⁵ La nuova Legge, infatti, non garantisce la presenza della madre accanto al figlio nel caso in cui venga ospedalizzato; non risolve il problema dell'accesso alle misure domiciliari speciali, non tutela in alcun modo le donne straniere e i loro figli, che sono la grande maggioranza dei bambini presenti nei nidi degli istituti penali femminili. Infatti sono loro ad incontrare le maggiori difficoltà nel trovare un luogo dove trascorrere gli arresti domiciliari e dopo che i loro bambini hanno frequentato l'asilo e la scuola materna in Italia, spesso ivi accompagnati dal nido del carcere, dovrebbero essere espulsi dal nostro Paese a fine pena (permane infatti l'obbligo di espulsione a fine pena per le irregolari).

La nuova Legge ha avuto una lunga e tormentata gestazione, analoga solo a quella che l'ha preceduta dieci anni prima, la «Legge Finocchiaro»⁶, che aveva introdotto per prima la detenzione domiciliare speciale per le mamme con figli minori fino a 10 anni anche con pene superiori a 4 anni, e aveva previsto l'estensione dell'art. 21 dell'ordinamento penitenziario (l'uscita dal carcere per motivi di lavoro di giorno, con rientro la sera) anche solo per l'accudimento dei figli. La necessità di una riforma di questa pur lungimirante Legge si è ben presto resa necessaria a causa dei requisiti richiesti, che

ne impedivano un'effettiva applicazione. L'innovativo istituto dei domiciliari speciali, infatti, poteva essere concesso solo a donne che avessero un domicilio idoneo, che avessero scontato un terzo della pena e che non fossero recidive. Ciò, quindi, impediva nei fatti alla più parte delle donne detenute di accedervi (essendo per lo più straniere e condannate per reati di bassa pericolosità sociale ma con alta recidiva, come piccoli furti). In aggiunta a questo, era necessario innanzitutto intervenire nella fase dell'arresto spesso improvviso – e tale quindi da interrompere bruscamente la relazione mamma bambino e da innescare una catena di eventi potenzialmente traumatici – con il ricorso alla misura cautelare in carcere, che deve essere sostituita dagli arresti o dalla detenzione domiciliare, più rispettosa delle esigenze psicoaffettive di un figlio minore.

Per questo, dopo diverse legislature e lunghi lavori parlamentari si è giunti all'approvazione della Legge 62/2011, con la finalità di rafforzare la tutela del rapporto tra i minori e la madre. Accanto al delicato problema dei bambini che vivono in carcere con la loro mamma, deve continuare ad essere preso in considerazione il problema dei figli di genitori detenuti che vivono all'esterno con il genitore libero e accudente o, in mancanza, che vivono in comunità famiglia e sono affidati ai servizi sociali che se ne fanno carico.

Nel 2011 è stata realizzata e pubblicata la **prima ricerca europea sulla situazione italiana**⁷ di questo gruppo di bambini, ritenuto un gruppo a rischio di esclusione sociale e verso il quale è necessario rivolgere particolari attenzioni da parte dei decisori politici e istituzionali, per influenzare in senso solidale e inclusivo la cultura del territorio e della comunità. La ricerca riporta dati quantitativi e qualitativi riferiti a questi bambini, che ogni anno entrano in carcere per visitare il genitore detenuto: 5.000 solo nella città di Milano, da dove è partita la ricerca, più di 100mila in Italia, un milione in Europa. Di questi numeri è confermata la percentuale del 30% di futuri adulti detenuti in mancanza di percorsi di sostegno anche familiare⁸.

Dalla ricerca è emerso anche che solo il 35% degli

5 Audizione al Senato, nel febbraio 2011, di Leda Colombini (allora presidente dell'associazione A Roma, Insieme) in rappresentanza di un movimento di associazioni (Bambinisenzasbarre, Consulta Penitenziaria Roma, Comunità Sant'Egidio, Terre de Hommes).

6 Legge 40/ 2001.

7 *Il carcere alla prova dei bambini, i figli di genitori detenuti un gruppo vulnerabile*, la prima ricerca europea realizzata in Italia dall'associazione Bambinisenzasbarre in collaborazione con l'Istituto danese per i Diritti Umani di Copenhagen, sull'impatto della detenzione dei genitori sui figli (2011).

8 Ivi, pag.76



50 istituti ha una sala destinata ai colloqui con i bambini, mentre mancano percorsi di accesso riservati per loro e l'80% del personale penitenziario si è dichiarato impreparato ad assolvere questo compito. In seguito ai risultati di questa ricerca, il Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria della Lombardia ha promosso e realizzato un programma pilota di formazione, sperimentando un nuovo modello didattico, destinato a tutti gli operatori penitenziari della Regione⁹.

La direzione generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria nel dicembre 2009 ha diffuso un'importante **Circolare Ministeriale** che invita operatori penitenziari, agenti, educatori, assistenti sociali, a porre attenzione al tema dei bambini e delle famiglie¹⁰. È un invito al cambiamento che, perché non rimanga sulla carta, deve essere presidiato da parte delle ONG impegnate nella tutela dell'infanzia, monitorando il processo di sviluppo di buone pratiche che ne può derivare.

In conclusione, occorre evidenziare che accostare il carcere ai bambini è un paradosso, che è confermato dalla realtà che i bambini vivono sulla loro pelle e che confligge con la CRC e con il principio secondo cui l'interesse del bambino deve avere una considerazione preminente in qualunque decisione lo coinvolga. Tale principio richiederebbe una rilettura di tutto l'iter della giustizia penale dal punto di osservazione del diritto del bambino: dall'arresto, alla perquisizione, alla testimonianza, all'esecuzione della pena detentiva¹¹. Una riflessione va aperta anche sulla condizione dei figli di persone migranti (anche nei centri di identificazione ed espulsione, dove manca la dimensione normativa) che non dichiarano la presenza di figli.

È importante, quindi, che si lavori insieme in modo coordinato con le istituzioni di tutela dell'infanzia, e considerato che buona parte degli interventi del Terzo Settore in questo ambito dipendono da finanziamenti di fondazioni o da contributi liberali, si avverte l'esigenza di una politica di sostegno ai progetti e alle buone prassi che sono già state

sperimentate e che possono trasformarsi in servizi regolarmente finanziati dai Ministeri interessati (Ministeri della Giustizia, della Salute, del Lavoro e delle Politiche Sociali) e dagli Enti Locali preposti.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero della Giustizia** di emanare al più presto il decreto di attuazione della Legge 62 del 21 aprile 2011 che consenta l'ampliamento del divieto di applicazione della custodia cautelare in carcere per le madri (o per i padri qualora la figura materna non sia disponibile) di prole di età non superiore ai sei anni, così come le nuove forme di custodia cautelare presso una casa famiglia protetta o presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri nei casi di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza;
2. Al **Ministero della Giustizia-Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria**, al **Ministero della salute**, al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, e al **Ministero della Cooperazione internazionale ed Integrazione** di monitorare in maniera adeguata la situazione familiare delle persone detenute e mettere in luce i servizi attivati e programmare concretamente adeguate politiche di sostegno;
3. Al **Ministero della Giustizia-Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria** e a tutti i Provveditorati regionali di adeguare le strutture detentive e l'organizzazione interna agli istituti, in base a quanto previsto dal Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, Legge 230/2000, in particolare per quanto riguarda gli articoli 37 (colloqui) e 39 (corrispondenza telefonica), e di destinare attenzione e risorse ad un'adeguata formazione del personale.

9 «Come conciliare la sicurezza con l'accoglienza dei minori e della famiglia», a cura del Prap lombardo in collaborazione con Bambinisenzasbarre e l'Università Bicocca di Milano, di cui verrà pubblicato un volume di approfondimento entro il 2012 e verrà dato conto sul sito www.bambinisenzasbarre.org

10 Circolare del Ministero della Giustizia, Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, 10.12.2009, PEA 16/2007.

11 Ricerca Europea, Raccomandazioni al parlamento europeo, pagg. 61-63.