

# 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, 31, punto 56*

L'art. 9 della Convenzione ONU, che sancisce la tutela della relazione genitori figli, insieme all'art. 8, che raccomanda che il figlio non debba subire nessuna conseguenza a causa della condizione del genitore, ma soprattutto l'art. 3, che pone l'interesse superiore del bambino come preminente considerazione, rappresentano i principi di riferimento per orientare le decisioni quando viene disposto il carcere ad un genitore, sapendo di coinvolgere in questa decisione il destino di un figlio.

**I bambini che accedono in carcere in un anno per incontrare il proprio genitore sono circa 100mila<sup>1</sup>**, con una popolazione detenuta che supera le 65mila unità. Sulla base dei principi espressi nella CRC, il sistema penitenziario dovrebbe essere incompatibile con l'infanzia; eppure, è una realtà ben presente nella vita dei bambini che vanno ad incontrare i propri genitori in carcere; anzi, se hanno tra 0 e 6 anni (in alcuni casi fino ai 10), ed il genitore è la propria madre, il carcere può diventare la loro casa.

Tale situazione solleva chiaramente dei problemi che richiedono adeguate soluzioni rispetto ai diritti di questi bambini, che rappresentano un gruppo vulnerabile particolarmente a rischio di disagio sociale; è necessario fare in modo che vengano adottati tutti quegli strumenti di inclusione (dalle agenzie sociali del welfare, dalla scuola, dalla società in generale) perché essi non vengano stigmatizzati a causa della loro peculiare condizione.

Nei precedenti rapporti è stato dato conto delle leggi a tutela della genitorialità detenuta che

prevedono la misura alternativa al carcere e rendono l'Italia un Paese pilota in Europa. Ma nel monitorare la situazione dobbiamo anche rilevare la difficile applicazione di questa normativa, in quanto il carcere è di gran lunga la misura maggiormente prescritta dai magistrati, nonostante le raccomandazioni contenute nel D.L. 211/2011<sup>2</sup> e le indicazioni di alcuni operatori di giustizia<sup>3</sup>. L'orientamento che privilegia il carcere è confermato anche dai dati del Ministero di Giustizia<sup>4</sup>, che registrano solo 24 detenzioni domiciliari prescritte a padri e madri su 9700 concessioni alternative al carcere.

È stato quindi ritenuto fondamentale adeguare il carcere all'accoglienza dei bambini in visita per l'incontro col genitore; il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha diramato una circolare che richiamasse l'attenzione sui bambini e le famiglie in visita, e suggerisse modalità per attenuare lo stato di tensione che i bambini provano nel visitare in carcere i propri genitori<sup>5</sup>. I contenuti della circolare, però, non hanno trovato ovunque uniforme applicazione; la realtà penitenziaria italiana, su questo come su altri versanti, è quella di un sistema a tante velocità.

Nel merito della situazione dei **bambini che vivono in carcere con la madre**, attualmente in Italia ci sono 16 nidi per bambini in carcere distribuiti nelle varie Regioni, che alla fine del febbraio 2013 accoglievano 45 madri con 47 minori.

La riforma introdotta in materia dalla **Legge 62/2011** ha costituito un'importante novità. Questa Legge, che sarà pienamente applicabile dal 1 gennaio 2014, era attesa da un decennio, in quanto la normativa precedente (Legge 40/2001), pur innovativa in alcuni suoi aspetti, quali l'introduzione della detenzione domiciliare speciale per

<sup>2</sup> Decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri.

<sup>3</sup> Si veda nota del Procuratore della Repubblica di Milano, in data 15.1.2013 che invita i PM a ricorrere il meno possibile al carcere [www.penalecontemporaneo.it/upload/1358524290Prov%20Bruti.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1358524290Prov%20Bruti.pdf)

<sup>4</sup> I dati in questione sono aggiornati al 28 febbraio 2013.

<sup>5</sup> Circolare ministeriale 10 dicembre 2009, PEA 16/2007. Trattamento penitenziario e genitorialità – percorso e permanenza in carcere facilitati per il bambino che deve incontrare il genitore detenuto.



le madri con figli fino a 10 anni, necessitava di aggiornamenti. L'istituto della detenzione domiciliare speciale era accessibile a poche donne, perché richiedeva loro requisiti molto restrittivi: non essere recidive, aver scontato un terzo della pena, ma soprattutto la disponibilità di un domicilio. In particolare, fu escluso da questo beneficio il periodo della misura cautelare, impedendo così di intervenire nella fase più delicata per i bambini, quella della carcerazione della madre: i bambini, infatti, si trovavano ad essere improvvisamente separati da lei o la seguivano all'interno del carcere. Con la riforma introdotta dalla Legge 62/2011 viene finalmente inclusa nel beneficio **la misura alternativa al carcere sin dal momento dell'arresto**. Ma tale misura, che avrebbe consentito ai bambini di non entrare in contatto con le strutture detentive, fu subito **ridimensionata dalle eventuali "esigenze cautelari di eccezionale rilevanza"**. La legge quindi che avrebbe dovuto far uscire definitivamente i bambini dal carcere, è diventata la legge che consente ai bambini di permanere non più solo sino a 3 anni ma addirittura sino a 6.

Le conseguenze di ciò sono state immediate: **la Lombardia**, prima Regione ad istituire nel 2007 un ICAM – Istituto a Custodia Attenuata per detenute Madri – dopo aver chiuso il nido del Carcere di San Vittore, ha dovuto invertire la rotta, aprendo un nido nella sezione femminile del carcere Bollate<sup>6</sup>, oltre a quello già esistente presso la Casa Circondariale di Como. Qui devono essere detenute le madri in attesa delle deliberazioni dell'Autorità Giudiziaria circa l'eventuale loro pericolosità e quindi della concessione della misura alternativa o dell'inserimento in struttura attenuata (ICAM), ove possa essere eseguita la misura sostitutiva della custodia cautelare in carcere<sup>7</sup>, ospitando i bambini fino ai sei anni, nonché il periodo prodromico alla concessione della detenzione domiciliare speciale<sup>8</sup>, accogliendo anche bambini fino a dieci anni.

Un secondo ICAM è pronto, completo di arre-

di, ma non ancora funzionante a Venezia. Al di là delle considerazioni e preoccupazioni già espresse sull'opportunità di far vivere i bambini in carcere, emerge in tutta la sua gravità la salvaguardia del loro diritto a frequentare l'asilo comunale esterno e successivamente la scuola materna. Questo è infatti fondamentale per assicurare ai bambini un regolare sviluppo intellettuale ed emotivo e poter essere inseriti un domani nella scuola senza gravi handicap culturali di partenza. Altrettanto fondamentale diventa la questione di chi ha l'incarico di accompagnare i bambini all'esterno, impegno economico e professionale spesso lasciato alla buona volontà del Terzo Settore.

Le "esigenze cautelari di grave rilevanza" motivano così non solo la presenza del nido in carcere ma anche la presenza sul territorio di un Carcere attenuato. Va chiarito però che l'adattamento degli ICAM a tali nuove esigenze non risponde affatto allo spirito che avrebbe dovuto guidare la riforma, quello cioè di evitare la permanenza di bambini nelle strutture detentive in cui i genitori scontano la pena. Gli ICAM, infatti, per quanto 'modellati ed adeguati' restano delle realtà detentive, vere e proprie sezioni del carcere cui fanno riferimento, gestiti dall'amministrazione penitenziaria.

Giova ricordare un ultimo punto: **la Legge 62/2011 ha finalmente introdotto l'istituto delle Case Famiglia Protette**, realtà del territorio sganciate dal carcere, che dovrebbero accogliere le madri direttamente dalla libertà in misura cautelare e/o in esecuzione penale, decisive per consentire a chi non possiede riferimenti abitativi di evitare definitivamente l'ingresso in carcere, anche se attenuato.

In data **8 marzo 2013 il Ministro della Giustizia ha finalmente emanato il decreto che regola le Case Famiglia Protette** e i requisiti necessari per le madri che devono accedervi. Per queste madri non devono essere ravvisate le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, il pericolo di fuga o di commissione di ulteriori gravi reati e deve essere constatata la mancanza di un domicilio proprio o l'inadeguatezza di quello indicato. I requisiti delle Case Famiglia Protette, richiamati dal decreto, devono far riferimento ai criteri organizzativi e strutturali

6 Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria, ordine di servizio 7.3.2012.

7 Ai sensi dell'art. 275 comma 4, c.p.p.

8 Legge 62/2011, art. 3, 47 quinquies dell'Ordinamento Penitenziario.



specificati dall'art.11 della Legge 328/2000 e dal DPCM 21 maggio 2001 n.308, nonché dalle relative normative regionali in materia. Viene infine affidato agli Enti Locali l'incarico di stipulare convenzioni volte a individuare le strutture idonee sul territorio, senza oneri per lo Stato<sup>9</sup>.

In ultimo, la Legge 62/2011 interviene in alcuni aspetti delicati che riguardano **l'assistenza ai figli in caso di malattia o di ricovero in ospedale**, velocizzando le procedure e concedendo al direttore dell'Istituto, invece che al magistrato, la facoltà di autorizzarla, pur non arrivando ad assicurare la presenza della madre accanto al figlio in tutte le circostanze in cui il bambino ha bisogno di lei.

Un altro aspetto cruciale riguarda **le madri migranti extra-comunitarie**, in quanto per loro resta invariata l'espulsione automatica a fine pena<sup>10</sup>. Molte di loro finiscono nei CIE (Centri di identificazione ed espulsione) in attesa del rimpatrio, nonostante abbiano figli minori. Per contrastare questa evenienza drammatica per i minori coinvolti sarebbe auspicabile l'applicazione dell'art. 31 comma 3 della Legge 286/1998 che consentirebbe la permanenza in Italia al fine di garantire l'assistenza al figlio minore. A questo riguardo si accenna ad una sua applicazione che introduce la possibilità di considerare minore non accompagnato il figlio convivente con la madre in carcere senza il permesso di soggiorno. Questo consentirebbe: 1) di attivare un affidamento puramente amministrativo del minore ai servizi sociali; 2) di concedere il permesso di soggiorno al figlio e di agganciare a questa condizione quella della madre al momento del suo rilascio; 3) di dare prova dei "gravi motivi" necessari al Tribunale per i Minorenni per autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare sul territorio italiano. La Legge 62/2011 avrebbe dovuto chiudere definitivamente le porte del carcere alle mamme con i bambini. Il recente Decreto che regola le Case Famiglia Protette dà a questa prospettiva nuove opportunità. Un decreto at-

tuativo che definisca le tipologie di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza per consentire l'ampliamento del divieto di applicazione della custodia cautelare in carcere rimane tuttora lo strumento chiarificatore per orientare in senso migliorativo il dispositivo della Legge.

#### **Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:**

1. **Al Ministero della Giustizia** di emanare il decreto che vieti la custodia cautelare in carcere per le madri (o i padri qualora la figura materna non sia presente) di bambini di età non superiore ai sei anni, prevedendo che questa misura si applichi solo ed esclusivamente nei casi di gravi esigenze cautelari e comunque fino al massimo dei 3 anni di età ed in strutture di detenzione attenuata, come le ICAM, definendo inoltre le specifiche tipologie delle esigenze cautelari di eccezionale rilevanza; qualora i bambini siano residenti in ICAM (o in carcere per effetto del citato art. 11 della Legge 354/1997) venga loro sempre garantito il diritto all'asilo esterno;
2. **Al Ministero di Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Ministero della Salute, Ministero Solidarietà sociale**, di monitorare in maniera adeguata la situazione familiare delle persone detenute, mettere in luce i servizi attivati e programmare concretamente adeguate politiche di sostegno prevedendo adeguati finanziamenti a interventi del privato sociale.
3. **Al Ministero di 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 addetto ai colloqui al rispetto dei diritti dei figli delle persone detenute.

<sup>9</sup> L'intesa con la Conferenza Stato Città e Autonomie Locali che è alla base di questo accordo, come previsto dall'art. 4, comma 1 della Legge 62/2011, è stata firmata in data 7 febbraio 2013.

<sup>10</sup> Ex art.14 della Legge 189/2002 (Bossi Fini)