

# 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 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*

La pubblicazione del Rapporto CRC è l'occasione annuale per dare conto del lavoro di monitoraggio dell'applicazione dell'art. 9 della Convenzione, ossia il diritto dei minori al mantenimento del legame affettivo con il proprio genitore detenuto. Monitoraggio che dal 2014 ha anche una prescrizione relativa alla Carta dei diritti di questi bambini, già illustrata nella scorsa edizione<sup>1</sup>. Questa Carta trasforma i bisogni in diritti, cambiando la prospettiva con cui viene affrontato un tema – così trascurato, come il rapporto tra il carcere e i bambini coinvolti loro malgrado, ma di forte impatto sociale – con la possibilità di monitorarlo in maniera più stringente e coinvolgendo direttamente soggetti indipendenti.

Quest'ultimo aspetto coincide con le richieste avanzate nel merito dalla Raccomandazione n. 3 dello scorso Rapporto CRC e oggi ne possiamo riferire i risultati grazie alla ricerca **“Il carcere alla prova dei bambini”**, frutto della collaborazione tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e un'Associazione del Gruppo CRC da anni impegnata in questo ambito<sup>2</sup>. Il focus dello studio riguarda i 70mila minori che entrano regolarmente negli istituti penitenziari per visitare il genitore detenuto e mantenere il legame affettivo, un tema che, in questi ultimi 16 anni dalla Legge 230/2000 dell'Ordinamento penitenziario, ha avuto una crescente attenzione, sollecitata anche dal lavoro di *advocacy* delle Associazioni impegnate nel tenere vivo l'interesse istituzionale e sociale per questo gruppo di minori a rischio di grave emarginazione sociale, ma portatori di risorse resilienti, se tutelati nei loro diritti<sup>3</sup>. Anticipiamo i dati più rilevanti della ricerca appena terminata e in fase di elaborazione, confrontati con quelli dell'anno 2013:

- Visite su prenotazione: sono possibili nel 70% degli istituti, con un incremento del 14%;
- Visite pomeridiane (dopo le ore 15.00) nel 70 % degli istituti, con un incremento del 23%;

<sup>1</sup> Il Protocollo d'Intesa – “Carta dei figli dei genitori detenuti” – è stato firmato a Roma il 21 marzo 2014 dal Ministero della Giustizia, dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e dall'Associazione Bambinisenzasbarre Onlus. La versione integrale del documento è disponibile sul sito de Ministero della Giustizia: [https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep\\_tavolo\\_6\\_allegato5.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo_6_allegato5.pdf) e di Bambinisenzasbarre: <http://www.bambinisenzasbarre.org/carta-dei-diritti/>

<sup>2</sup> *Il carcere alla prova dei bambini. I figli di genitori detenuti. Un gruppo vulnerabile*, ricerca pubblicata originariamente nel 2011 dall'Associazione Bambinisenzasbarre Onlus, in collaborazione con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e il Danish Institute for Human Rights, nell'ambito di un progetto europeo sui minori e il carcere. Nel 2016 è prevista una nuova edizione aggiornata, di cui abbiamo preso visione, sebbene ancora in fase di elaborazione al momento della pubblicazione del presente Rapporto.

<sup>3</sup> *Ibidem*.



- Visite domenicali (una o due volte al mese) nel 76% degli istituti (+35%);
- Presenza di ludoteche nel 33% degli istituti (+3%);
- Colloqui in spazi aperti (aree verdi) nel 52% degli istituti (+3%);
- Il carcere dispone di personale specializzato nell'accoglienza dei bambini nel 9% dei casi (percentuale invariata rispetto all'anno precedente);
- Solo il 18% degli istituti dispone di un ordine di servizio sulla condotta a cui deve attenersi il personale durante le visite dei bambini.

All'interno di questa crescente attenzione si iscrive anche il lavoro degli **Stati Generali dell'Esecuzione Penale**, iniziativa del Ministero della Giustizia che, da maggio a novembre 2015, ha mobilitato un gruppo di esperti chiamati a produrre un'analisi dettagliata della situazione e proposte di modifiche normative attraverso 18 tavoli tematici<sup>4</sup>. Al **Tavolo n. 6 "Mondo degli affetti e territorializzazione della pena"** hanno partecipato anche due Associazioni, una delle quali del Gruppo CRC, in rappresentanza della posizione dei bambini coinvolti loro malgrado nell'esecuzione penale del genitore. Il Tavolo si è occupato dei problemi legati al riconoscimento e all'esercizio del diritto all'affettività del detenuto e una speciale attenzione è stata dedicata alla relazione tra figli minori di età e genitore detenuto, formulando specifiche proposte di modifica normativa e raccomandazioni nel merito<sup>5</sup>. In particolare, ad esempio, è stato affrontato il **tema dei permessi**: il Tavolo ha proposto modifiche normative che prevedano, oltre ai permessi già concessi per eventi familiari luttuosi o di particolare

gravità, anche la concessione di permessi nei casi di "particolare rilevanza" per la famiglia del detenuto (ad esempio il primo giorno di scuola); nonché l'introduzione di una nuova fattispecie di permesso definito "permesso di affettività". Il Tavolo ha formulato poi **due raccomandazioni specifiche per la tutela dei diritti dei minori** che prevedono: "l'applicazione, la stabilizzazione e l'estensione a tutti gli istituti penitenziari della *Carta dei figli di genitori detenuti*"; oltre "l'incentivazione della diffusione delle case famiglia protette", realizzate per evitare categoricamente la permanenza in carcere dei bambini con le loro madri detenute.

**La situazione dei bambini che vivono in carcere con la madre**, alla data del 10 marzo 2016, è la seguente: sono presenti all'interno degli istituti penitenziari ICAM e nelle sezioni nido **40 detenute madri e 43 bambini**.

In un anno e mezzo sono stati resi operativi dal Governo **quattro ICAM**. Indichiamo la sede e le presenze registrate a gennaio 2016: **Milano** (10 madri con 11 bambini), **Venezia** (5 madri con 6 bambini), **Torino** (2 madri con 2 bambini) e Senorbi, in Sardegna (può accogliere 6 detenute madri e un padre, ad oggi non utilizzato), per un totale complessivo di **17 madri e 19 bambini**.

Si stanno realizzando altri cinque ICAM, in modo che sia garantita la diffusione su tutto il territorio nazionale di strutture idonee ad accogliere i bambini figli di donne detenute. A Roma si sta approntando la realizzazione di un ICAM confinante con il reparto femminile di Rebibbia, entro il mese di dicembre 2016

<sup>4</sup> 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](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1.wp?previousPage=mg_2_19).

<sup>5</sup> Per approfondimenti, si veda la Relazione finale e gli Allegati del Tavolo 6, dedicato al tema "Mondo degli affetti e territorializzazione della pena", disponibili su:

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_19\\_1\\_6.wp?previousPage=mg\\_2\\_19\\_1](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1_6.wp?previousPage=mg_2_19_1). 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, per esempio: le modalità di accesso all'area verde, la concessione di telefonate straordinarie, i motivi dei permessi premio ecc.



si concluderanno le operazioni di collaudo e la consegna della struttura. In Campania, a Lauro, si sta lavorando alla riconversione dell'attuale ICATT (Istituto a Custodia Attenuata per il Trattamento dei detenuti Tossicodipendenti), a cui collabora anche la Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II"; si tratta di un progetto inserito nel programma di interventi a carico della regione Campania, previsto dal Protocollo di Intesa sottoscritto il 20 maggio 2014 dal Ministero della Giustizia e dal presidente della Giunta Regionale, e inserito nel programma finanziario del Prap della Campania. A Firenze – in esecuzione del Protocollo di Intesa sottoscritto nel 2010 tra il Ministero della Giustizia, l'allora presidente della Regione Toscana, il presidente del Tribunale di Sorveglianza, il presidente dell'Opera Pia "Madonnina del Grappa" e il presidente dell'Istituto degli Innocenti – è stata avviata la ristrutturazione di un immobile di proprietà dell'Opera Pia "Madonnina del Grappa", che dovrebbe concludersi entro la fine del 2016. L'immobile sarà ceduto in comodato d'uso all'Amministrazione Penitenziaria che lo destinerà ad ICAM. In Calabria, a Castrovillari, è attualmente in corso la riconversione in ICAM della sezione "semi-liberi", situata presso la locale casa circondariale. In Sicilia si sta valutando dove realizzare l'ICAM partendo da strutture già esistenti.

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 e le istituzioni pubbliche<sup>6</sup>, che si prefigge di garantire ai bambini che si

trovano in carcere con le loro madri, fino al compimento del sesto anno di età e a quelli che al compimento di tale età – o anche prima se ne ricorrono le condizioni – vengono dimessi, tutti gli interventi necessari alla loro crescita e alla costruzione del loro benessere psico-fisico. Il Protocollo delinea pertanto strategie di intervento da parte delle istituzioni a supporto dei bisogni dei bambini accolti con le loro madri italiane, straniere, regolari e irregolari, presso l'ICAM della Giudecca.

**I nidi presso gli istituti penitenziari sono invece 19:** C.C. Teramo (una madre con un figlio), CC. Avellino "Bellizzi" (3 madri con 3 figli), C.C. Bologna (una madre con 2 figli), C.C. Roma "Rebibbia" (12 madri con 12 figli), C.C. Como (3 madri con 3 figli), C.C. Sassari (2 madri con 2 figli), C.C. Firenze "Solliciano" (una madre con un figlio), per un totale complessivo di **23 madri e 24 bambini**.

Rilevante, dal punto di vista dei contenuti, è la ricerca "**Madri e bambini in carcere**" dell'ASL Roma B, condotta tra il 2010 e il 2011 sui bambini presenti nel nido della casa di reclusione femminile di Roma Rebibbia: una delle prime ricerche incentrate sulla salute psico-fisica del bambino e della madre, sia nella condizione di restrizione, sia nella successiva fase di separazione al compimento del 3° anno di età del figlio. Una condizione, questa della separazione forzata, che persiste nonostante la normativa in vigore dal gennaio 2014. Al momento della raccolta dati, i soggetti minorenni presi in considerazione per la ricerca rappresentavano circa il 50% del totale dei minori presenti nelle carceri italiane. Ne è emersa una fotografia dello sviluppo del minore in carcere che

<sup>6</sup> 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 Treporti, 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>



dimostra – rispetto al gruppo di controllo e sulla scala di Brunet Lèzine – come ci sia un’evidente ricaduta sull’area linguistica e su quella sociale, ma anche sulle competenze costruttive e posturali del bambino. Al fine di evitare la divisione tra modelli culturali “giusti” e modelli “sbagliati”, sono stati valorizzati e analizzati diversi stili d’attaccamento e diverse culture tra le detenute interessate dalla ricerca. Mancano ancora i dati sull’incidenza della separazione, a distanza di tempo, sul processo di sviluppo del bambino, ma sappiamo che la separazione resta il momento più difficile della relazione madre/figlio<sup>7</sup>. Il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria (DAP) ha sottoscritto, il 27 ottobre 2015, un Protocollo di Intesa con il Comune di Roma e la Fondazione Poste Insieme Onlus, per l’avvio del progetto “La casa di Leda”<sup>8</sup> finalizzato alla realizzazione di una **casa famiglia protetta a Roma**, in attuazione dell’art. 4 della Legge 62/2011. Il Protocollo prevede l’utilizzo di un immobile confiscato alla mafia, in zona Eur, come sede della casa famiglia protetta, intitolata a Leda Colombini, che dovrebbe essere operativa nella primavera 2016 e diventerà la prima struttura del genere attivata sul territorio italiano, destinata a ospitare sei genitori con bambini fino a 10 anni di età.

Pertanto il **Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Ministero della Giustizia** di destinare parte delle risorse previste per gli ICAM agli Enti Locali a cui è in carico la titolarità per le case famiglia protette e dare così pienamente seguito allo spirito della Legge 62/2011; e di assicurarsi che, anche qualora i bambini siano residenti in ICAM, venga loro sempre garantito il diritto all’asilo esterno;
2. Al **Ministero della Giustizia** di tenere in considerazione le richieste di modifiche normative del Tavolo n. 6 degli Stati Generali dell’Esecuzione Penale – “Mondo degli affetti e territorializzazione della pena” – in particolare le due raccomandazioni che riguardano i diritti dei minori: l’applicazione, la stabilizzazione e l’estensione a tutti gli istituti penitenziari della “Carta dei figli di genitori detenuti”; l’incentivazione della diffusione delle “case famiglia protette”, realizzate per evitare categoricamente la permanenza in carcere dei bambini con le loro madri detenute;
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, mettere in luce i servizi attivati e programmare concretamente politiche di sostegno, prevedendo adeguati finanziamenti a interventi del privato sociale.

<sup>7</sup> Si veda il Rapporto del Progetto di ricerca “Madri e bambini in carcere” (a cura di Irene Sarti), 2011, realizzato da ASL RMB, Nido C.C. Femminile Roma Rebibbia, INMP e pubblicato su *Minori e Giustizia*, n. 1/2012.

<sup>8</sup> Capofila del progetto sono: la Cooperativa Cecilia Onlus, l’Associazione “A Roma Insieme – Leda Colombini”, la Cooperativa PID e l’Associazione di volontariato Ain Karim. È realizzato con il sostegno finanziario della Fondazione Poste Insieme Onlus (che ha stanziato 150.000,00 euro), del

Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute del Comune di Roma che si farà carico di pagare le utenze, mentre Ikea donerà gli arredi. Il DAP metterà a disposizione detenuti in articolo 21 (lavoro esterno) per la manutenzione del giardino. Si segnala che è in fase di finalizzazione un analogo protocollo, realizzato da PRAP, Comune di Milano, Magistratura di Sorveglianza, Magistratura Ordinaria per una Casa Famiglia Protetta nella città di Milano. Anche questo progetto sarà sostenuto da Poste Insieme Onlus.