

DONNE E BAMBINI IN CARCERE: A QUANDO LA SVOLTA?

Contributo della Garante delle persone private della libertà personale della Regione Emilia-Romagna partendo da una analisi dei dati e dei riferimenti normativi

In Italia, la percentuale di donne sul totale della popolazione carceraria oscilla **fra il 4 e il 5%**.

In Emilia-Romagna, sono cinque gli Istituti penitenziari con sezioni femminili, con un dato complessivo, al 30.06.2013, di **157 donne detenute**: Bologna (76), Modena (32), Reggio Emilia (9), Piacenza (20) e Forlì (20). Al 31 dicembre 2012 erano 132.

Circa il 50% è di nazionalità straniera.

Le presenze sono legate innanzitutto allo spaccio di droga, alla prostituzione e a reati contro il patrimonio. Una esigua minoranza di donne deve scontare la pena per reati di sangue (delitti contro la persona).

Non ci sono ragazze ristrette presso l'Istituto penale minorile del Pratello.

Molte delle donne detenute sono sieropositive e/o tossicodipendenti: con il passaggio delle prestazioni al Servizio sanitario regionale, la situazione è migliorata e si stanno incrementando le attività di prevenzione e cura.

Ma in una fase di continua riduzione dei finanziamenti, la situazione delle donne detenute va peggiorando rispetto alle opportunità di istruzione superiore, formazione professionale e attività lavorative: le forme più efficaci affinché la pena proceda ad un'effettiva azione di recupero e reinserimento.

Alle donne detenute si associano frequentemente situazioni di abbandono dei figli, fino al rischio della perdita della potestà genitoriale, con la necessità di rendere concrete le varie forme di custodia attenuata, previste dalla legislazione più recente.

Per numeri assoluti e per caratteristiche, infatti, le donne detenute pongono minori problemi di vigilanza.

41 i bambini presenti nelle carceri italiane al 31 dicembre, ultimo dato disponibile.

La legge li lascia insieme alle madri per non interrompere questo fondamentale legame genitoriale, ma comunque si tratta di una **condizione inaccettabile**.

Sbarre, blindati, una socialità incompatibile con le esigenze di sviluppo del minore: questo è il quotidiano dei minori in carcere, a cui da tempo si cerca una **soluzione alternativa** per consentire alle madri detenute di poter allevare i figli fuori dal carcere.

In alcune carceri ci sono anche degli **asili**, come a Roma Rebibbia, nel tentativo di assicurare qualcosa che assomigli a quello che è fuori.

La **legge n. 40 del 2001** ha cercato di porre rimedio a questa situazione, imponendo di non applicare la custodia cautelare in carcere alle le donne incinte o con prole di età inferiore a tre anni e allargando le maglie delle misure alternative.

In realtà molto spesso restano in carcere con i figli **soprattutto le donne straniere**: spesso recidive, (come nel caso delle nomadi, che vengono ritenute socialmente pericolose) o perché non hanno possibilità di alloggio.

Da ultimo la **legge n. 62 del 2011** ha portato ad **anni 6** il limite di età dei **minori previsto perché possano rimanere con le madri**, e il giudice può disporre – ma si tratta di una facoltà – la custodia cautelare presso istituti a custodia attenuata, sempre che non ci sia un giudizio di pericolosità sociale.

Oggi, in Italia, esiste solo un istituto di tal genere, a Milano, con personale non penitenziario all'interno: la legge citata prevede che solo a decorrere **dal 1 gennaio 2014** si darà vita a **istituti a custodia attenuata** per ospitare madri e figli.

In **Emilia-Romagna**, fortunatamente, è molto raro il passaggio di detenute madri con figli.

Talvolta è accaduto a Bologna, mai si sono registrate più di 1 o 2 presenze, ma le vicende di queste giorni dimostrano che anche un singolo caso impone l'urgenza di porre fine, una volta per tutte, alla presenza di donne e bambini in carcere.

Al momento, nella nostra regione, non esiste una struttura dedicata. E' prevista una **convenzione con l'Associazione Telefono Azzurro** che, tra le altre cose, si occupa anche dei bambini in visita nelle carceri.

Alla data del 1 gennaio 2014 il problema dovrebbe essere superato con la costruzione di appositi istituti. Ma a che punto e' la costruzione di queste case? Dove sono?

La preoccupazione e' che ancora una volta ciò che è previsto non venga realizzato e che nulla cambi all'interno del carcere e all'esterno del carcere, nemmeno per quei bambini dietro le sbarre che provocano sdegno, mai per i quali, dalla legge n. 40 /2001 ad oggi, ben poco è cambiato.

E una volta costruiti gli istituti di custodia attenuata per le detenute madri e per i loro figli poi, non dovremmo rivedere il tema delle esigenze cautelare di eccezionale rilevanza che consentono di imporre la custodia in carcere e prevedere sempre il collocamento in questi istituti, ritenendo prevalente l'interesse a mantenere il rapporto madre-figlio in un ambiente idoneo?

Ma il tema dei bambini in carcere tocca anche la realtà di tutti quei **minori che vanno a colloquio** con i genitori detenuti, in prevalenza uomini.

Ambienti spesso spersonalizzanti, attese a volte di ore e un carico di dolore e di speranza che certo non trova conforto in quegli incontri difficili eppure così importanti, dove i bambini toccano con mano una separazione che si rinnova e che spesso è difficile spiegare.

Non è raro, infatti, che i genitori che hanno in custodia bambini con genitori detenuti decidano di interromperne il rapporto.

Il volontariato fa molto per preparare questi incontri e, in molte carceri, vengono allestiti appositi spazi, pensati per la presenza dei bambini e per rendere il luogo dell'incontro meno "prigione" possibile e organizzate giornate per le famiglie in spazi verdi attrezzati.

Desi Bruno

Bologna, 7 agosto 2013

RIFERIMENTI NORMATIVI

✓ 146 C.P.: *Rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena.*

L'esecuzione di una pena, che non sia pecuniaria, è differita [c.p. 148; c.p.p. 684] :

- 1) se deve aver luogo nei confronti di donna incinta;
- 2) se deve aver luogo nei confronti di madre di infante di età inferiore ad anni uno;
- 3) se deve aver luogo nei confronti di persona affetta da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria accertate ai sensi *dell'articolo 286-bis, comma 2, del codice di procedura penale*, ovvero da altra malattia particolarmente grave per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione, quando la persona si trova in una fase della malattia così avanzata da non rispondere più, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, ai trattamenti disponibili e alle terapie curative ⁽¹⁾.

Nei casi previsti dai numeri 1) e 2) del primo comma il differimento non opera o, se concesso, è revocato se la gravidanza si interrompe, se la madre è dichiarata decaduta dalla potestà sul figlio ai sensi *dell'articolo 330 del codice civile*, il figlio muore, viene abbandonato ovvero affidato ad altri, sempreché l'interruzione di gravidanza o il parto siano avvenuti da oltre due mesi ⁽²⁾.

⁽¹⁾ La Corte costituzionale, con sentenza 8-23 ottobre 2009, n. 264 (Gazz. Uff. 28 ottobre 2009, n. 43 - Prima serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità del presente numero, in riferimento agli *articoli 2, 3, 27*, primo e terzo comma, Cost.

⁽²⁾ Articolo così sostituito dall'*art. 1, L. 8 marzo 2001, n. 40*. Il testo precedentemente in vigore, in cui il n. 3 era stato aggiunto dall'*art. 2, D.L. 14 maggio 1993, n. 139* e sostituito dall'*art. 6, L. 12 luglio 1999, n. 231*, così disponeva:

«Rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena.

L'esecuzione di una pena, che non sia pecuniaria, è differita:

1. se deve avere luogo contro donna incinta;
2. se deve avere luogo contro donna che ha partorito da meno di sei mesi;
3. Se deve aver luogo nei confronti di persona affetta da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria accertate ai sensi *dell'articolo 286-bis, comma 2, del codice di procedura penale*, ovvero da altra malattia particolarmente grave per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione, quando la persona si trova in una fase della malattia così avanzata da non rispondere più, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, ai trattamenti disponibili e alle terapie curative.

Nel caso preveduto dal n. 2 il provvedimento è revocato, qualora il figlio muoia o sia affidato a persona diversa dalla madre, e il parto sia avvenuto da oltre due mesi.».

Il testo del n. 3 in vigore prima della modifica disposta dalla citata *legge n. 231 del 1999*, era il seguente: «3. se deve aver luogo nei confronti di persona affetta da infezione HIV nei casi di incompatibilità con lo stato di detenzione ai sensi *dell'articolo 286-bis, comma 1, del codice di procedura penale*». Di tale formulazione la Corte costituzionale, con sentenza 18-18 ottobre 1995, n. 438 (Gazz. Uff. 25 ottobre 1995, n. 44 - Prima serie speciale), aveva dichiarato l'illegittimità nella parte in cui prevedeva che il differimento avesse luogo anche quando l'espiazione della pena potesse avvenire senza pregiudizio della salute del soggetto e di quella degli altri detenuti. Precedentemente la stessa Corte, con sentenza 5-24 maggio 1979, n. 25 (Gazz. Uff. 30 maggio 1979, n. 147), aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità del n. 2, in riferimento *all'art. 3 Cost.*; con sentenza 21 febbraio - 3 marzo 1994, n. 70 (Gazz. Uff. 9 marzo 1994, n. 11, Prima serie speciale), aveva dichiarato: a) la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del primo comma nel testo aggiunto dall'*art. 4, D.L. 12 novembre 1992, n. 431* (non convertito in legge) in riferimento agli *artt. 2 e 3, primo comma, Cost.*; b) non fondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma nel testo aggiunto dall'*art. 2, D.L. 14 maggio 1993, n. 139* convertito, con modificazioni, dalla *L. 14 luglio 1993, n. 222*, in riferimento agli *artt. 2, 3, primo comma, 27, terzo comma, 32, primo comma, e 111, primo comma, Cost.* e, con sentenza 6-15 luglio 1994, n. 308 (Gazz. Uff. 3 agosto 1994, n. 32 Prima serie speciale), aveva dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli *artt. 212, 147 e 146 c.p.*, in riferimento agli *artt. 3, 32 e 27 Cost.*

✓ **147. C.P.: Rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena.** ⁽¹⁾

L'esecuzione di una pena può essere differita:

1. se è presentata domanda di grazia [c.p. 174], e l'esecuzione della pena non deve esser differita a norma dell'articolo precedente;
2. se una pena restrittiva della libertà personale deve essere eseguita contro chi si trova in condizioni di grave infermità fisica ⁽²⁾;
3. se una pena restrittiva della libertà personale deve essere eseguita nei confronti di madre di prole di età inferiore a tre anni ⁽³⁾.

Nel caso indicato nel n. 1, l'esecuzione della pena non può essere differita per un periodo superiore complessivamente a sei mesi, a decorrere dal giorno in cui la sentenza è divenuta irrevocabile [c.p.p. 648], anche se la domanda di grazia è successivamente rinnovata.

Nel caso indicato nel numero 3) del primo comma il provvedimento è revocato, qualora la madre sia dichiarata decaduta dalla potestà sul figlio ai sensi dell'articolo 330 del codice civile, il figlio muoia, venga abbandonato ovvero affidato ad altri che alla madre ⁽⁴⁾.

Il provvedimento di cui al primo comma non può essere adottato o, se adottato, è revocato se sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Per quanto riguarda l'esecuzione delle pene sostitutive della semidetenzione e della libertà controllata, vedi gli artt. da 62 a 66, L. 24 novembre 1981, n. 689, che modifica il sistema penale.

⁽²⁾ Vedi l'art. 70, L. 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario.

La Corte costituzionale, con sentenza 25 luglio-6 agosto 1979, n. 114 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 589, comma quinto, c.p.p., nella parte in cui, nel caso previsto dall'art. 147, comma primo, n. 2, c.p., attribuisce al Ministero della giustizia il potere di sospendere l'esecuzione della pena, quando l'ordine di carcerazione del condannato sia già stato eseguito.

La stessa Corte, con sentenza 23-31 maggio 1990, n. 274, ha dichiarato, fra l'altro, l'illegittimità dell'art. 589, terzo comma nel testo originario del c.p.p. 1930, nella parte in cui, nel caso previsto dall'art. 147, primo comma, n. 1, c.p., attribuisce al Ministero di Grazia e Giustizia e non al Tribunale di sorveglianza il potere di differire l'esecuzione della pena.

⁽³⁾ Numero così sostituito dall'art. 1, L. 8 marzo 2001, n. 40. Il testo precedentemente in vigore era il seguente: «3. se una pena restrittiva della libertà personale deve essere eseguita contro donna, che ha partorito da più di sei mesi ma da meno di un anno, e non vi è modo di affidare il figlio ad altri che alla madre».

⁽⁴⁾ Comma così sostituito dall'art. 1, L. 8 marzo 2001, n. 40. Il testo precedentemente in vigore era il seguente: «Nel caso indicato nel n. 3, il provvedimento è revocato, qualora il figlio muoia o sia affidato ad altri che alla madre».

⁽⁵⁾ Comma aggiunto dall'art. 1, L. 8 marzo 2001, n. 40. La Corte costituzionale, con sentenza 6-15 luglio 1994, n. 308 (Gazz. Uff. 3 agosto 1994, n. 32 - Prima serie speciale), ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 212, 147 e 146 c.p., in riferimento agli artt. 3, 32 e 27 Cost.

✓ **47 QUINQUIES L. 354/1975: Detenzione domiciliare speciale.**

1. Quando non ricorrono le condizioni di cui all'articolo 47-ter, le condannate madri di prole di età non superiore ad anni dieci, se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti e se vi è la possibilità di ripristinare la convivenza con i figli, possono essere ammesse ad espiare la pena nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e alla assistenza dei figli, dopo l'espiazione di almeno

un terzo della pena ovvero dopo l'espiazione di almeno quindici anni nel caso di condanna all'ergastolo, secondo le modalità di cui al comma 1-*bis* ⁽¹⁾.

1-*bis*. Salvo che nei confronti delle madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'articolo 4-*bis*, l'espiazione di almeno un terzo della pena o di almeno quindici anni, prevista dal comma 1 del presente articolo, può avvenire presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri ovvero, se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga, nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e all'assistenza dei figli. In caso di impossibilità di espiare la pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, la stessa può essere espiata nelle case famiglia protette, ove istituite ⁽²⁾.

2. Per la condannata nei cui confronti è disposta la detenzione domiciliare speciale, nessun onere grava sull'amministrazione penitenziaria per il mantenimento, la cura e l'assistenza medica della condannata che si trovi in detenzione domiciliare speciale.

3. Il tribunale di sorveglianza, nel disporre la detenzione domiciliare speciale, fissa le modalità di attuazione, secondo quanto stabilito dall'articolo 284, comma 2, del codice di procedura penale, precisa il periodo di tempo che la persona può trascorrere all'esterno del proprio domicilio, detta le prescrizioni relative agli interventi del servizio sociale. Tali prescrizioni e disposizioni possono essere modificate dal magistrato di sorveglianza competente per il luogo in cui si svolge la misura. Si applica l'articolo 284, comma 4, del codice di procedura penale.

4. All'atto della scarcerazione è redatto verbale in cui sono dettate le prescrizioni che il soggetto deve seguire nei rapporti con il servizio sociale.

5. Il servizio sociale controlla la condotta del soggetto e lo aiuta a superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale, anche mettendosi in relazione con la sua famiglia e con gli altri suoi ambienti di vita; riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza sul comportamento del soggetto.

6. La detenzione domiciliare speciale è revocata se il comportamento del soggetto, contrario alla legge o alle prescrizioni dettate, appare incompatibile con la prosecuzione della misura.

7. La detenzione domiciliare speciale può essere concessa, alle stesse condizioni previste per la madre, anche al padre detenuto, se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre ⁽³⁾.

8. Al compimento del decimo anno di età del figlio, su domanda del soggetto già ammesso alla detenzione domiciliare speciale, il tribunale di sorveglianza può:

- a) disporre la proroga del beneficio, se ricorrono i requisiti per l'applicazione della semilibertà di cui all'articolo 50, commi 2, 3 e 5;
- b) disporre l'ammissione all'assistenza all'esterno dei figli minori di cui all'articolo 21-*bis*, tenuto conto del comportamento dell'interessato nel corso della misura, desunto dalle relazioni redatte dal servizio sociale, ai sensi del comma 5, nonché della durata della misura e dell'entità della pena residua ⁽⁴⁾.

(1) Comma così modificato dalla lettera a) del comma 2 dell'art. 3, L. 21 aprile 2011, n. 62.

(2) Comma aggiunto dalla lettera *b*) del comma 2 dell'art. 3, L. 21 aprile 2011, n. 62.

(3) La Corte costituzionale, con sentenza 08 - 09 luglio 2009, n. 211 (Gazz. Uff. 15 luglio 2009, n. 28, 1ª Serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-quinquies, comma 7, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, primo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione.

(4) Articolo aggiunto dall'art. 3, L. 8 marzo 2001, n. 40.

✓ **21 BIS L. N°354/1975: Assistenza all'esterno dei figli minori.**

1. Le condannate e le internate possono essere ammesse alla cura e all'assistenza all'esterno dei figli di età non superiore agli anni dieci, alle condizioni previste dall'articolo 21.

2. Si applicano tutte le disposizioni relative al lavoro all'esterno, in particolare l'articolo 21, in quanto compatibili.

3. La misura dell'assistenza all'esterno può essere concessa, alle stesse condizioni, anche al padre detenuto, se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre ⁽¹⁾.

(48) Articolo aggiunto dall'art. 5, L. 8 marzo 2001, n. 40.

✓ **21 TER. L. N°354/1975: Visite al minore infermo.**

1. In caso di imminente pericolo di vita o di gravi condizioni di salute del figlio minore, anche non convivente, la madre condannata, imputata o internata, ovvero il padre che versi nelle stesse condizioni della madre, sono autorizzati, con provvedimento del magistrato di sorveglianza o, in caso di assoluta urgenza, del direttore dell'istituto, a recarsi, con le cautele previste dal regolamento, a visitare l'infermo. In caso di ricovero ospedaliero, le modalità della visita sono disposte tenendo conto della durata del ricovero e del decorso della patologia.

2. La condannata, l'imputata o l'internata madre di un bambino di età inferiore a dieci anni, anche se con lei non convivente, ovvero il padre condannato, imputato o internato, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, sono autorizzati, con provvedimento da rilasciarsi da parte del giudice competente non oltre le ventiquattro ore precedenti alla data della visita e con le modalità operative dallo stesso stabilite, ad assistere il figlio durante le visite specialistiche, relative a gravi condizioni di salute ⁽¹⁾.

(1) Articolo aggiunto dal comma 1 dell'art. 2, L. 21 aprile 2011, n. 62.

✓ **ART. 275 C.P.P.: Criteri di scelta delle misure.**

COMMA 4.: Quando imputati siano donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, non può essere disposta né mantenuta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputato sia persona che ha superato l'età di settanta anni ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Comma prima sostituito dall'art. 1, comma 1-bis, D.L. 9 settembre 1991, n. 292 e dall'art. 5, L. 8 agosto 1995, n. 332, poi modificato dall'art. 1, L. 12 luglio 1999, n. 231 (Gazz. Uff. 19 luglio 1999, n. 167) e, infine, così sostituito dal comma 1 dell'art. 1, L. 21 aprile 2011, n. 62 con i termini di applicabilità previsti dal comma 4 dell'art. 1 della citata legge n. 62 del 2011.

Il testo del presente comma applicabile fino al termine previsto dal suddetto comma 4 è il seguente: «4. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputati siano donna incinta o madre di prole di età inferiore a tre anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, ovvero persona che ha superato l'età di settanta anni.».

Il testo in vigore prima delle modifiche disposte dalla L. 12 luglio 1999, n. 231 era il seguente: «4. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputati siano donna incinta o madre di prole di età inferiore a tre anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, ovvero persona che ha superato l'età di settanta anni o che si trovi in condizioni di salute particolarmente gravi incompatibili con lo stato di detenzione e comunque tali da non consentire adeguate cure in caso di detenzione in carcere.».

Il testo in vigore prima della sostituzione disposta dalla L. 8 agosto 1995, n. 332 era il seguente: «4. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputata è una persona incinta o che allatta la propria prole o che ha oltrepassato l'età di settanta anni, ovvero una persona che si trova in condizioni di salute particolarmente gravi che non consentono le cure necessarie in stato di detenzione.».

✓ **285 BIS. C.P.P.: Custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri.**

1. Nelle ipotesi di cui all'articolo 275, comma 4, se la persona da sottoporre a custodia cautelare sia donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, il giudice può disporre la custodia presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri, ove le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza lo consentano ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Articolo aggiunto dal comma 3 dell'art. 1, L. 21 aprile 2011, n. 62 con i termini di applicabilità previsti dal comma 4 dell'art. 1 della citata legge n. 62 del 2011.

✓ **ART. 1 L. 21 aprile 2011, n. 62 : Misure cautelari**

COMMA 4: Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano a far data dalla completa attuazione del piano straordinario penitenziario, e comunque a decorrere dal 1° gennaio 2014, fatta salva la possibilità di utilizzare i posti già disponibili a legislazione vigente presso gli istituti a custodia attenuata.