

Intervento del guardasigilli Annamaria Cancellieri in Commissione Diritti Umani Senato

Senato della Repubblica - Commissione straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani

24 ottobre 2013

La questione del rapporto tra Istituzioni privative della libertà e minori, in particolare bambine e bambini, interroga l'Amministrazione e, più in generale, il nostro sistema ordinamentale sotto vari profili. In primo luogo perché l'Italia è parte della Convenzione sui diritti dell'infanzia e ha quindi ben chiaro l'impegno a tutelare la prevalenza dei diritti del bambino rispetto ad altre esigenze poste dagli ambiti del proprio esercizio regolativo e giurisdizionale. In secondo luogo perché il bambino interroga il nostro esercizio della funzione restrittiva della libertà sia quando nei primi anni di vita è insieme alla madre in un Istituto detentivo, sia quando è separato da lei e, più in generale, quando ha un genitore in carcere quindi stabilisce una relazione con tale Istituzione.

Infine, il rapporto si ha nel sistema penale minorile, anche se in tal caso coinvolge ragazzi e ragazze in età adolescenziale e post-adolescenziale che tuttavia sono ancora nella fase di necessità di sostegno e accompagnamento evolutivo. Un panorama articolato, quindi, quello in cui si imbatte quando si considera il rapporto tra carcere e minore. Nell'età dell'infanzia tale rapporto ha poi un'incidenza determinante nello sviluppo evolutivo ed è compito dell'Amministrazione favorire il più possibile un rapporto armonico con l'Istituzione con cui il bambino viene in contatto e sostenere la persona detenuta affinché non solo non venga lesa il suo legame affettivo con i propri figli, ma le venga offerta la possibilità di esercitare un ruolo positivo nel loro percorso di crescita. Secondo tali linee questa Amministrazione intende muoversi, seguendo i progetti che riguardano questo tema con particolare attenzione.

1. I MINORI NEGLI ISTITUTI CON LE PROPRIE MADRI

Particolare attenzione viene dedicata al delicato tema della presenza delle detenute madri con prole al seguito. In realtà già dal 2005 sono state date indicazioni agli Istituti con sezione femminile che ne fossero stati sprovvisti, di allestire sezioni nido attrezzate con stanze a un posto letto e culla, servizi igienici, sale giochi, cortili esterni o spazi verdi, e cucinino per accogliere detenute con bambini, sia pure solo in transito, al fine di ridurre al minimo i disagi contingenti della vita in una istituzione chiusa. Presso la maggior parte degli Istituti dove sono ristrette madri con bambini sono presenti puericultrici e personale medico specializzato; operatori e volontari provvedono ad accompagnare quotidianamente i bambini nei nidi comunali esterni all'Istituto, per consentire loro di partecipare ad attività di socializzazione con gli altri bambini che non vivono l'esclusione del carcere e garantire una interazione con il gruppo dei "pari".

Queste esperienze sono particolarmente importanti nel contribuire ad assicurare condizioni di apprendimento e per contrastare la deprivazione di stimoli che la permanenza in carcere inevitabilmente comporta. Le ASL e i Comuni, infatti, sulla base di convenzioni con il Ministero della Giustizia si impegnano a garantire l'accoglienza dei minori presso gli asili del territorio anche oltre il limite di età (presso la Casa Circondariale di Venezia Giudecca da due anni è organizzata la colonia estiva per portare i bambini al mare, nell'Istituto romano di Rebibbia l'associazione "A Roma insieme" da anni provvede ad accompagnare i bambini presenti in istituto nell'asilo comunale di zona).

In tutte le strutture penitenziarie femminili o sezione femminili di istituto, la presenza di servizi educativi per la prima infanzia e socio sanitari – messi a disposizione dagli Enti Locali competenti, consente di attuare percorsi di reinserimento e recupero sociale delle donne tramite progetti di istruzione, formazione, accompagnamento al lavoro e mediazione linguistico culturale. Questo ultimo punto appare di particolare rilevanza, data la presenza percentualmente consistente di detenute straniere all'interno dell'insieme di detenute con prole al seguito. In molti istituti sono infatti presenti servizi di mediazione linguistico culturale, finanziati da Enti Locali o da dal terzo settore, comunque al di fuori degli ordinari capitoli di bilancio dell'Amministrazione.

La situazione economica attuale, con la decurtazione dei fondi sia alle amministrazioni centrali che agli Enti locali è probabile che conduca ad una contrazione di tali servizi che appaiono fondamentali nella gestione della popolazione detenuta straniera. La legge 21 aprile 2011 n .62 ha previsto, a decorrere dal 1 gennaio 2014, la permanenza di madri con prole sino a sei anni in custodia cautelare o detenzione presso Istituti a custodia attenuata per detenute madri, costruiti sul modello dell'ICAM di Milano, prima struttura dedicata, realizzata a Milano nel 2007 con la collaborazione significativa della Amministrazione Provinciale in sinergia con gli altri Enti Locali.

Si tratta di una esperienza fondata su un modello radicalmente innovativo di concepire la privazione della libertà per le detenute ed i loro figli che – replicando le condizioni di vita dell'ambiente libero – si propone di non far soffrire al bambino gli effetti negativi della condizione detentiva. Nelle strutture in questione il trattamento deve ispirarsi a uno stile di vita non carcerario ma comunitario per consentire la crescita del bambino in un ambiente simile il più possibile a quello familiare.

Ciò può consentire, pur nei limiti intrinseci dell'incongrua presenza di un bambino piccolo all'interno di un ambiente non libero, un evidente miglioramento delle condizioni di vita delle madri e dei bambini e nel contempo rendono più agevole anche il contatto della ristretta con eventuali altri figli che si trovano all'esterno. La situazione attuale di queste strutture è sintetizzabile come segue: Sono attualmente operativi due ICAM, uno a Milano e l'altro a Venezia. Nelle restanti realtà sono allo studio altri progetti volti a realizzare tali strutture tendenzialmente in ogni regione. ICAM Milano L'ICAM di Milano (sezione nido della Casa Circondariale di San Vittore) è stato utilizzato come modello per le altre strutture destinate ad ospitare detenute con prole in applicazione della normativa citata. Può ospitare – come capienza regolamentare – sino a dieci madri con bambini ed offre diversi servizi alla persona in collaborazione con i consultori pediatrici e familiari.

La struttura, di circa 550 mq, ripropone la pianta di una casa interamente disposta su un unico livello. Vi opera personale educativo dipendente dell'Amministrazione Penitenziaria che lavora insieme ad educatori ed operatori socio-sanitari dipendenti da Enti Locali e Cooperative sociali. I bambini ospiti frequentano all'esterno dell'Istituto asili nido e scuole materne, dove vengono accompagnati da operatori del Comune. Le attività ludiche destinate ai bambini sono programmate e coordinate da operatrici di una cooperativa del Comune di Milano, che si occupa anche dell'organizzazione delle uscite sul territorio per iniziative pedagogiche-ricreative.

Il Progetto Pedagogico di Istituto prevede lo svolgimento di corsi di alfabetizzazione e di scuola media. Sono state realizzate nel corso dell'anno diverse attività extracurricolari. ICAM Venezia L'ICAM di Venezia è dislocato in un edificio autonomo ma attiguo alla Casa di Reclusione femminile della Giudecca. È stato inaugurato nello scorso luglio; ha capienza regolamentare di 8 unità con figli, ospita attualmente quattro madri con bambini.

I progetti attuati nella struttura si caratterizzano per la continuità della presenza dell'Associazione "La Gabbianella e altri animali" e dell'associazione "Misericordia" sezione Arcobaleno, che accompagnano all'esterno i bambini ospiti della sezione, assicurando agli stessi momenti di svago e opportunità di sviluppo umano e psicologico con l'obiettivo di favorirne la futura integrazione sociale, oltre ad offrire un sostegno alle madri detenute anche attraverso altre iniziative. In particolare l'iniziativa estiva, quando l'asilo comunale è chiuso, di accompagnamento dei bambini in spiaggia. Intendendo questa Amministrazione dotarsi, in maniera diffusa sul territorio nazionale, di una quantità di posti sufficienti a rispondere alle esigenze delle madri e, dopo l'entrata in vigore della legge 22 aprile 2011 n. 62, anche di eventuali padri con prole sino a sei anni, sono in corso di predisposizione altri progetti per la costruzione di nuove sedi di istituti a custodia attenuata a basso indice di vigilanza presso i Provveditorati del Piemonte (i lavori per la realizzazione dovrebbero terminare entro il 2014), della Toscana, del Lazio e della Campania.

Su tali progetti questa Amministrazione garantisce un forte impegno affinché essi possano essere realizzati in modo da coprire le esigenze territoriali e che ciò avvenga in tempi certi e con modalità corrispondenti al disegno complessivo. Per tale ragione sto verificando personalmente la possibilità di ricorrere anche a finanziamenti privati attraverso il coinvolgimento di associazioni o fondazioni. In tal senso, ho già avviato dei proficui contatti con importanti realtà della società civile. Lascio in allegato la situazione nel dettaglio per ciascun Provveditorato regionale.

2. I MINORI CON GENITORI IN CARCERE

Nel mantenimento dei contatti del detenuto con il proprio mondo affettivo costituisce elemento importante il rapporto con i propri figli e la percezione di utilità nel loro percorso educativo ed evolutivo. Per questo va data particolare attenzione all'insieme delle condizioni con cui il bambino è accolto in occasione di visita al proprio genitore, le condizioni in cui avviene il colloquio, la possibilità di trascorrere del tempo ludico con il proprio genitore in un apposito spazio. Questo spazio che si sta attrezzando in ogni struttura destinata alle visite, a partire in particolare dalle Case di reclusione, viene generalmente indicato come "Spazio giallo".

Nell'ambito dei lavori della Commissione da me istituita per gli interventi organizzativi in materia penitenziaria, sono state concordate alcune linee di intervento e una serie di scadenze (un vero e proprio crono-programma) che il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha concordato con la Commissione stessa per la loro realizzazione. Queste linee si inseriscono in quelle più generale di radicale revisione del nostro modello detentivo, da realizzare declinando in positivo la sentenza pilota della Corte di Strasburgo che ci impone tempi certi e stretti per riportare il nostro sistema detentivo a condizioni dignitose.

Questo impegno non va visto in termini di una mera richiesta di riduzione del sovraffollamento – che pur tuttavia rimane una necessità essenziale – ma anche di riconfigurazione del tempo carcerario, del regime proposto e delle modalità con cui vengono mantenuti i legami con il mondo esterno, verso cui il detenuto tornerà al termine dell'esecuzione della pena. Per questo un'attenzione specifica è stata data a riconfigurare i luoghi dove avvengono gli incontri con i familiari e le modalità organizzative con cui tali incontri avvengono: con particolare attenzione alle esigenze dei bambini in visita al genitore. È stata data disposizione affinché i colloqui siano organizzati su sei giorni alla settimana, prevedendo almeno due pomeriggi per favorire i minori che vanno a scuola; è stata anche disposta la possibilità di cumulare le visite nel mese, qualora non siano state usufruite.

I locali saranno attrezzati con strutture di accoglienza per i minori. Nella buona stagione i colloqui avverranno all'aperto. L'Amministrazione penitenziaria informerà periodicamente la Commissione circa lo stato di avanzamento della progressiva attuazione di tali adempimenti. In tutte le sale d'attesa dovrà essere attrezzato uno "spazio bambini", dove i minori da 0 a 10 anni possano sentirsi accolti e riconosciuti. In questi spazi, gli operatori accoglieranno i bambini, forniranno ai familiari l'occorrente per un'attesa dignitosa (scalda biberon, fasciatoio, ecc.) e ai bimbi giochi, tavoli per il disegno ecc.. per prepararli all'incontro con il genitore detenuto. Ogni sala colloqui, anche se di modeste dimensioni, dovrà inoltre prevedere uno "spazio bambini" riservato al gioco. Laddove la struttura lo consenta, invece, è importante allestire uno spazio separato destinato a ludoteca. Questa previsione si attuerà progressivamente, rendendola effettiva entro la fine del corrente anno almeno nelle Case di reclusione. Questi lavori di riadattamento, risistemazione, allestimento e arredamento delle sale, saranno preferibilmente realizzati attraverso la previsione di uno specifico "lavoro di pubblica utilità", previsto dalla nuova normativa, da assegnare ai detenuti. Si intende così sottolineare che in tal modo, con una spesa molto contenuta, viene accresciuto il senso di responsabilità e di cura verso l'unico luogo che, a differenza di tutti gli altri spazi carcerari, è dedicato agli affetti privati.

3. I MINORI ALL'INTERNO DEL SISTEMA DI GIUSTIZIA MINORILE

La questione riguarda due aspetti: l'aspetto in sé della privazione della libertà dei minori, che come tali vanno sempre considerati fino alla maggiore età, e l'aspetto della detenzione delle giovani che sono già madri e che, quindi, determinano anche all'interno del sistema della giustizia minorile, l'apertura della riflessione sulla relazione madre-figlio all'interno del sistema di restrizioni. I numeri, come è noto, sono particolarmente contenuti per quanto attiene i minori ospitati negli Istituti Penali minorili: alla data odierna sono 456. L'amministrazione territoriale si articola in 12 Centri per la Giustizia Minorile, 19 Istituti penali per Minorenni, 25 Centri di Prima accoglienza, 12 Comunità Ministeriali, 29 Uffici del servizio Sociale per i Minorenni.

Il sistema penale della giustizia minorile (che risulta essere particolarmente apprezzato in ambito UE) è orientato al corretto rispetto dei diritti fondamentali del minore: il sistema è caratterizzato da un rapporto strumentale tra la norma processuale e l'esigenza di tutela del minore, nel senso che la prima deve sempre essere configurata ed applicata in modo tale da evitare o ridurre al minimo il pregiudizio per la positiva evoluzione della personalità del minore (principio della minima offensività). La peculiarità del rito minorile emerge con evidenza ed efficacia in talune previsioni di legge che caratterizzano e configurano il sistema penale processuale minorile: la norma che conferisce rilievo all'età dell'imputato al momento della commissione del fatto, la previsione della cd. presunzione di età inferiore per giustificare l'applicazione del trattamento più favorevole per l'imputato, la disciplina che prevede la esclusione della parte civile nel procedimento penale e quella che prevede la sospensione del processo e la messa alla prova, l'istituto della mediazione-riparazione.

Minori e trattamento Le azioni che il Dipartimento Giustizia Minorile, a livello centrale, e le strutture dipendenti quali i Centri per la Giustizia minorile ed i Servizi Minorili, a livello territoriale, pianificano, programmano e realizzano nei confronti dei minori presi in carico, sono volte a rendere concreti quei processi di crescita e devono operare senza distinzioni che possano recare discriminazioni nei confronti delle minori di sesso femminile.

In tale prospettiva, si predispongono i programmi individuali di trattamento che definiscono le opportunità e le risorse da offrire al minore in carico all'area penale affinché acquisisca competenze,

possa vivere esperienze di stimolo al suo processo di responsabilizzazione e di consapevolezza. Nella definizione di tali programmi di trattamento si tiene conto, per quanto possibile, delle aspirazioni e degli interessi del minore. Così alle minori che entrano nel circuito penale si garantiscono percorsi formativi, scolastici, di orientamento al lavoro, programmi di tempo libero, sport, animazione alla stessa stregua dei minori di sesso maschile. Partendo da tali presupposti e considerando anche le altre normative che costituiscono i riferimenti principali riguardanti le modalità di esecuzione dei provvedimenti detentivi, tra le quali si annoverano le Nuove Regole Penitenziarie Europee, la Legge 354/75, il relativo Regolamento di esecuzione 230/2000 nell'articolato delle quali sono esplicitamente previste condizioni trattamentali ed organizzative specifiche per l'utenza femminile, sono assicurati negli Istituti Penali per i Minorenni, percorsi trattamentali calibrati sulle particolari esigenze delle minorenni. Sono altresì previste specifiche aree di incontro con i loro familiari con tipologia uguale a quelle di cui si è già parlato nel descrivere i luoghi di colloquio dei minori con i genitori (Spazi Gialli).

In qualche caso giovani detenuti hanno scelto di celebrare in tali zone attrezzate piccole cerimonie familiari all'interno dell'Istituto Penale, utilizzando anche la cappella del carcere. Con riguardo alla detenzione delle persone di genere femminile minori di età o giovani adulte, si evidenzia che attualmente sono tre le strutture ove l'utenza femminile viene ospitata: l'Istituto Penale per i Minorenni di Pontremoli, esclusivamente destinato ad accogliere utenza femminile, la sezione femminile presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Roma e la sezione femminile presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Nisida.

In ciascuna di tali strutture sono presenti spazi ed arredi confacenti all'accoglienza della detenuta eventualmente accompagnata dal figlio minorenne ed a consentire che la relazione affettiva tra madre e figlio non sia pregiudicata dal contesto carcerario. È in corso di valutazione da parte del Dipartimento della Giustizia Minorile la necessità di elaborare specifiche proposte di legge a tutela dei figli di detenute minori di età o di giovani adulte che possano coniugare lo stato di detenzione con la tutela del figlio minore convivente in carcere.

Annamaria Cancellieri Ministro della Giustizia