



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità

Tesi di Laurea

Figli al seguito dei genitori detenuti

L'accesso ai diritti per i ristretti indiretti

Relatore

Ch.ma Prof.a Marilena Sinigaglia

Laureando

Davide Palmieri

Matricola 858315

Anno Accademico

2020 / 2021

Alla nonna Silvana

Indice

Introduzione pag. 5

Capitolo 1 Madri e figli in carcere pag. 7

1.1 Best interests of the child

1.2 I bisogni del minore

1.3 In Europa

1.4 In Italia

1.5 le strutture

1.5.1 Le sezioni nido

1.5.2 Gli ICAM

1.6 Osservazioni sul rapporto tra ICAM e sezioni nido

Capitolo 2 Fuori dal carcere pag. 26

2.1 Le misure alternative

2.2 Le Case famiglia Protette

2.2.1 Milano

2.2.2 Roma, La Casa di Leda

2.2.3 Le caratteristiche

2.3 Considerazioni

Capitolo 3 Le riflessioni dal campo pag. 33

3.1 Metodologia della ricerca

3.2 Chi sono le detenute

3.3 Problematiche relative all'accesso alle misure alternative

3.4 Le nuove Case famiglia Protette

3.4.1 La territorialità

3.4.2 La differenza dalle Case famiglia alloggio

3.5 Il percorso

3.6 La fruizione dei diritti del minore

3.7 Il ruolo del privato sociale negli Istituti

3.7.1 L'esperienza di Lauro

3.7.2 L'esperienza di Venezia

Capitolo 4 Il protocollo

pag. 52

4.1 Considerazioni sul protocollo

Conclusione

pag. 57

Ringraziamenti

pag. 59

Bibliografia

pag. 60

Appendice

pag. 63

Introduzione

In questo lavoro si proverà ad analizzare la situazione di figli di genitori, principalmente madri, in conflitto con la Giustizia. Nello specifico di quelle madri che, al momento dell'arresto, in fase cautelare o successivamente in esecuzione penale vengono ristrette in uno degli Istituti di Pena del territorio italiano e decidono di portare con sé la propria prole, che siano uno o più figli/figlie. Scelta presa in luogo di una separazione dolorosa verso un ambiente sconosciuto e privo di affetti significativi per il minore. Una fattispecie esemplificativa di una difficoltà nel conciliare il conflitto tra il diritto del minore al legame con il proprio genitore, che se ne prende cura nei primissimi anni di vita, e il suo diritto ad uno sviluppo psico-fisico sano, declinato in una serie di altri diritti derivanti dai bisogni riconosciuti a livello internazionale ed identificati dagli studi dell'età evolutiva. Una realtà marginale a livello numerico, la cui frequenza oscilla di mese in mese mantenendo sul lungo periodo una media tra le 50 e le 60 presenze, ma non trascurabile. Si tratta infatti di ristretti indiretti, individui non imputati, la cui presenza obbliga le Istituzioni Penitenziarie ad un'apertura verso il territorio, ad una porosità, molto lontane dalle prassi comuni di un'istituzione totale quali sono le carceri. Per portare avanti questa ricerca, che si inserisce all'interno del campo della tutela dei diritti del minore, si è deciso di ascoltare in profondità la voce di alcune personalità quotidianamente alle prese con queste situazioni lavorativamente, professionalmente e umanamente. Attraverso cinque interviste qualitative in profondità, realizzate principalmente in via telematica, vengono affrontati quegli argomenti che, a causa della loro specificità, praticità, particolarità o relativa novità, risultano poco accessibili. Data la multidisciplinarietà necessaria in questo ambito e la molteplicità degli attori, tra cui autorità pubbliche, amministrazioni penitenziarie, enti territoriali locali, enti della Giustizia ed enti del terzo settore; si è andati a selezionare soggetti afferenti a diversi ambiti lavorativi, con un diverso tipo di formazione, da chi pone uno sguardo nazionale a chi lavora a livello locale in Istituto o in strutture ad esso collegate.

Il lavoro tenta inizialmente di inquadrare il *frame* teorico che delinea le applicazioni pratiche e normative del caso in esame, nel primo capitolo si prova inoltre a portare lo sguardo sulla realtà europea prima, e italiana poi, a livello statistico, concentrandosi sulle caratteristiche delle strutture carcerarie che possono ospitare all'interno del territorio del nostro Paese i nuclei madre-bambino. Nel secondo capitolo l'attenzione si sposta sulle soluzioni, indicate a livello internazionale quali strade da percorrere nel rendere sempre più marginale la restrizione in carcere, legate alle misure

alternative di cui possono beneficiare madri e padri proprio in quanto genitori di minori nei primi anni di vita. All'interno del terzo capitolo si vorrebbe estrapolare dalle parole degli esperti intervistati una narrazione improntata alla definizione delle problematiche presenti e alle soluzioni attuate ed attuabili nell'affrontarle. Si prenderà infine l'esperienza del protocollo d'intesa nato a Venezia quale possibile modello di spinta dal basso verso una progettualità condivisa tra Enti pubblici e privati, evidenziandone alcune caratteristiche positive come alcuni risvolti negativi. Nel concludere si accennerà allo scenario che si affaccia per il prossimo futuro, con qualche spunto di riflessione verso una maggiore accessibilità ai propri diritti per queste vittime indirette della Giustizia.

Madri e figli in carcere

A partire dalle motivazioni che rendono possibile che un figlio segua la propria madre tra le mura di un Istituto di Pena, si affronta in questo capitolo la situazione attuale del fenomeno.

A livello Europeo come a livello nazionale i dati reperibili non sono esaurienti, se dal punto di vista legislativo è possibile ricostruire un quadro soddisfacente, così non è in altri settori.

Fondamentale, a causa dell'ampio spettro di tempistiche a cui sono soggette le coppie madre-bambino presenti soprattutto nelle sezioni nido, sarebbe un'analisi dei flussi in grado di restituire il numero effettivo di minori che passano un periodo di restrizione in Italia; utili sarebbero molti altri fattori di aggregazione dei dati, per la pianificazione di azioni più mirate e coscienti, data l'estrema difficoltà nel sottrarre un gruppo di nuclei comunque presente, nonostante le attività legislative finora portate avanti.

Si riportano quindi rielaborazioni proprie allo scopo di rendere più accessibili alcune caratteristiche significative della realtà italiana.

1.1 *Best Interests of the Child*

Il concetto di "*best interests of the child*"¹ formulato nella Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza² è il principio che guida la normativa italiana nel rispetto dei diritti del minore, la quale trova formulato nella legge 148/83 all'art. 1, comma 1, il "diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia". Le indicazioni europee e la giurisprudenza sono inoltre esplicitamente d'accordo nell'affermare che la carcerazione non rappresenta di per sé un motivo sufficiente per la perdita della responsabilità genitoriale³, la quale deve essere giudicata caso per caso dal giudice. Ne deriva quindi la possibilità per le madri di portare al proprio seguito i propri figli al momento della restrizione in un Istituto Penitenziario, fin quando non si consideri ciò diverso dal menzionato concetto di "*best interests of the child*", una definizione che necessariamente esclude una facile decisione invariabile. Il diritto del minore, non subordinabile a priori ad altre istanze di sicurezza pubblica, è da considerarsi relazionale, in quanto coinvolge di

¹ Si riprende la locuzione inglese, vedi Joelle Long in, Giulia Mantovani (a cura di), *Donne Ristrette*, Milano, Ledizioni, 2018, p. 108

² Ratificata in Italia con la l.n. 176/1991

³ Joelle Long in Giulia Mantovani (a cura di), op.cit., p.109

fatto anche il genitore che se ne prende cura; il quale in ogni caso non può considerarsi all'interno di uno spazio di impunità, nonostante la sua caratteristica di primo caregiver. Nel bilanciare quindi le istanze di sicurezza pubblica con il diritto minorile, il legislatore ha modificato più volte il ramificato corpus normativo che regola i benefici a cui può accedere l'imputato o il condannato in quanto genitore. Significative sono state, negli anni, le leggi "Gozzini" n. 663/86, Simeone-Saraceni n. 165/98, Finocchiaro n. 40/2001. Ultima cronologicamente la legge n. 62/2011, la quale costituisce l'ultimo passo intrapreso verso la, sempre più riconosciuta, necessità di marginalizzazione del carcere, specificatamente per soggetti quali genitori (matri principalmente) e minori⁴. Attraverso questo percorso legislativo si è ampliato lo spettro di benefici accessibili e, tramite svariate sentenze della Corte costituzionale, ridotto il numero di ostacoli all'accesso a misure alternative al carcere.

1.2 I bisogni del minore

Già nel 1931 si era prevista la presenza di minori entro i due anni al seguito delle madri detenute: "Speciali locali con opportuno arredamento sono destinati alle donne autorizzate dalla direzione a tener con se' i loro figliuoli che non hanno raggiunto l'eta' di due anni",⁵ questa fattispecie è stata poi inserita nell'ordinamento penale (l.n. 354/1975), spostando il limite fino a tre anni e rinominando la dicitura degli spazi in "asili nido": "Alle madri e' consentito di tenere presso di se' i figli fino all'eta' di tre anni. Per la cura e l'assistenza dei bambini sono organizzati appositi asili nido".⁶ Con le modifiche apportate dalla legge n. 62/2011 si è predisposta la possibilità di accogliere minori fino a sei anni, solo nel caso in cui la coppia sconti la sua pena in ICAM, la stessa ha inoltre posto la creazione degli ICAM-Istituti a Custodia Attenuata per Madri; Istituti cioè facenti parte del sistema penitenziario, ma con delle particolari caratteristiche intese a renderli ambienti più adatti ad ospitare un minore.

Il confine che delimita l'interesse del minore di restare con la madre è infatti un concetto difficilmente definibile, posto in essere dall'equilibrio tra le considerazioni specialistiche sulle conseguenze dello sviluppo psico-fisico del minore che cresce all'interno di un Istituto Penale e le considerazioni sulla sua necessità di tessere relazioni coi coetanei e vivere in un ambiente favorevole al suo sviluppo.

⁴ Regole di Bangkok, risoluzione 2010/16, Nazioni Unite

⁵ Regio decreto 787/1931, art. 11

⁶ L.n. 354/1975, art. 14

Il limite di età, variato negli anni, indica quindi il rapporto tra la previsione normativa e le indicazioni delle ricerche nel campo della medicina e della sanità, tra cui psichiatria, pediatria e psicologia evolutiva; le quali, durante gli anni, hanno arricchito e ampliato le conoscenze in merito allo sviluppo nei primissimi anni di vita.

“I ‘bisogni irrinunciabili’ che indicheremo sono le esperienze e le tipologie di educazione alle quali ogni bambino ha *diritto*. In una società opulenta come la nostra, nessuno di noi ha il *diritto* di ignorarli.”⁷

Già in questo capitolo introduttivo si può comprendere il legame tra le discipline, allorchè questi bisogni vengono poi delineati all’interno dei sette capitoli di cui è composto il testo di Brazelton e Greenspan, di cui se ne elencano i primi sei, indicando quali possono essere le modalità educative per soddisfare questi bisogni, o in altre parole, rendere fruibili questi diritti:

1. Il bisogno di sviluppare costanti relazioni di accudimento
2. Il bisogno di protezione fisica e sicurezza, e relativa normativa
3. Il bisogno di esperienze modellate sulle differenze individuali
4. Il bisogno di esperienze appropriate al grado di sviluppo
5. Il bisogno di definire dei limiti, di fornire una struttura e delle aspettative
6. Il bisogno di comunità stabili e di supporto, e di continuità culturale⁸

I due autori, professori di pediatria e psichiatria negli Stati Uniti d’America impegnati nell’ambito dei bambini e dei neonati, dialogano all’interno del primo capitolo anche sull’eventualità di una madre in carcere di un bambino nei suoi primi anni di vita. Nel caso in cui la pena sia presto scontata e il reinserimento in società possibile, affermano che: “si dovrebbe fare di tutto affinché il bambino rimanga con lei e per favorire la loro relazione”.⁹

Nel caso di pene più lunghe invece esprimono dubbi sulle decisioni da prendere, ponendo l’attenzione sulla rete affettiva del nucleo a cui il minore appartiene:

G: Se la madre viene condannata a dieci anni per un grave reato, la faccenda si complica. Forse si potrebbe dare subito il bambino alla nonna, e fare in modo che faccia visita alla madre per tutta la durata della detenzione.

B: Anche in questo caso io vorrei che il bambino passasse il primo anno con la madre. Le farebbe bene.

⁷ Brazelton T. Berry & Greenspan Stanley I., *I bisogni irrinunciabili dei bambini*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2001, p. XIV, in corsivo nel testo.

⁸ Ibid., p.5

⁹ Ibid., p.53

G: A lei di sicuro, ma che mi dici del figlio?

B: Se il figlio avesse poi la possibilità di andare a stare da un nonno, la cosa potrebbe funzionare. Ma se non c'è nessuno della famiglia che possa occuparsi del bambino dopo il primo anno, si dovrebbe decidere il da farsi, *tenendo conto, per prima cosa, degli interessi del bambino*, che ovviamente, può accadere non coincidano con quelli della madre. A ogni modo, quanto prima si decide, tanto più stabile sarà l'ambiente che potremo offrire al bambino.”¹⁰

È interessante notare il riferimento all'interesse primario del bambino, come alla necessità di una pianificazione volta a garantire una stabilità, bisogno che risulta particolarmente insoddisfatto in quanto la condizione di detenuto vede l'instabilità quale sua caratteristica peculiare.

L'indicazione non certa, da parte degli autori, del primo anno di vita come momento per un possibile distacco conferma l'ardua standardizzazione normativa, incertezza recepita anche in Italia in quanto la possibilità di porre un limite di età quale variabile esclusiva per la definizione dell'interesse prioritario del minore è stata rigettata dalla corte costituzionale. La sentenza ha infatti giudicato illegittimo il comma 1 dell' art. 47-quinques dell'ordinamento penale, nel momento in cui non permette l'accesso a misure alternative nel caso in cui ad essere figlio della madre detenuta è una persona con grave disabilità. Così il commento finale: “Questa Corte non può fare a meno di ribadire, come già in altre precedenti analoghe occasioni (sentenze n. 187 e n. 99 del 2019, n. 211 del 2018, n. 76 del 2017 e n. 239 del 2014), che in sede di valutazione in concreto dei presupposti di concessione della detenzione domiciliare e di determinazione delle concrete modalità del suo svolgimento, il tribunale di sorveglianza sarà chiamato a contemperare ragionevolmente tutti i beni in gioco: le esigenze di cura del disabile, così come quelle parimenti imprescindibili della difesa sociale e di contrasto alla criminalità. Nella stessa linea, del resto, la Corte di cassazione richiede esplicitamente che i provvedimenti che valutano le istanze di detenzione domiciliare della madre condannata diano conto di avere compiuto la necessaria «verifica comparativa complessa», bilanciando in concreto le esigenze della sicurezza e della difesa sociale con quelle del soggetto debole diverso dal condannato e particolarmente bisognoso di assistenza da parte della madre”.¹¹

La normativa odierna, in ogni caso, nell'ottica di garantire lo sviluppo all'interno del contesto sociale più ampio, bisogno che guadagna importanza con il passare degli anni, prevede che al giungere dei tre anni (sei se il genitore si trova ristretto in ICAM), se la madre rimane costretta a continuare a scontare la pena in Istituto, il minore sia posto in affido presso una famiglia affidataria, una persona

¹⁰ Ibid., pp. 36-37, corsivo dell'autore

¹¹ C. cost. 18/2020

singola o, nel caso in cui ciò non sia possibile, in una comunità di tipo familiare o in un istituto di assistenza pubblico o privato.

I dubbi, riguardanti il momento del distacco, vengono così sintetizzati da Maurizio Pitter, primario del reparto di Pediatria dell'Ospedale Civile di Venezia:

“Se è vero che la riforma penitenziaria italiana stabilisce che è consentito alle madri tenere con sé i/il figlio fino all'età dei tre anni, sia per salvaguardare la diade madre-bambino sia per un adeguato sviluppo psico-motorio, è anche vero che il distacco può sviluppare significativi problemi sia sul piano affettivo sia sul piano cognitivo e relazionale. È pur vero che l'Icam può rappresentare una risposta ma anche questa alternativa è, a tutti gli effetti, una struttura carceraria, con l'aggravante della permanenza del bambino in essa, fino ai sei anni. Inoltre, come è noto, *se il rapporto madre bambino è fondamentale nei primi 3 anni, dal terzo anno di vita diventa fondamentale l'ambiente sociale.*”¹²

1.3 In Europa

Il fenomeno che riguarda la presenza di minori nei primi anni di vita nelle carceri si inserisce all'interno della sfera della genitorialità in carcere in senso più ampio, in Europa una stima di 2,1 milioni di figli con almeno un genitore ristretto.¹³ All'interno dell'Unione Europea la ricezione delle indicazioni internazionali e le relative legislazioni nazionali differiscono di Paese in Paese, a partire dal limite di età fissato per poter restare con la madre fino ai servizi da realizzare per ogni minore. Nel rapporto “2020 Council of Europe Annual Penal Statistic of Prison Population” per la prima volta è stata inserita una sezione che si concentra nel dettaglio sulla situazione, denominata “Children living with their mothers inside penal institutions”.¹⁴

In tutti i Paesi oggetto di indagine, al di fuori di Norvegia e Repubblica Slovacca, i minori hanno il diritto di seguire le proprie madri all'interno degli Istituti. Le differenze si notano per quanto riguarda l'età massima entro cui è possibile mantenere questo legame, questa infatti varia da 1 fino a 6 anni (Italia e Turchia), requisito che comunque può risultare non esclusivo in base alla legislazione nazionale, valutabile quindi caso per caso (cfr. nota 7). Nella maggior parte dei Paesi in

¹² Carla Forcolin, *Uscire dal carcere a sei anni-I figli delle detenute tra diritti che confliggono: stare con la madre o essere liberi*, Milano, FrancoAngeli, 2020, p.106, corsivo nel testo.

¹³ <https://childrenofprisoners.eu/the-issues/>

¹⁴ Aebi M. F., & Tiago M. M., *SPACE I - 2020 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Strasbourg, Council of Europe, 2021

esame il limite è fissato ai 3 anni, in linea con le indicazioni mediche dei primi anni di vita come i più importanti per quanto riguarda l'importanza della relazione con la madre. Ampia appare la variabilità anche nel numero di minori presenti al momento dell'indagine: la presenza risulta significativamente maggiore in Turchia e Russia, con 423 e 803 minori, seguiti da Paesi dell'Europa meridionale quali Italia e Spagna con 57 e 94 rispettivamente. In tutti gli altri Paesi le presenze registrate sono limitate ad alcune unità o addirittura a 0, nonostante la possibilità di optare per questa soluzione.

A prescindere dal numero di minori presenti le situazioni in ogni Paese possono differire in quanto a tipologia di struttura e di gestione, prendendo ad esempio l'Italia, possono essere state realizzate carceri specifiche per le diadi madre-bambino come possono essere stati realizzati interventi specifici coinvolgendo attori istituzionali e privati attivi nell'ambito della giustizia e dell'educazione. Una prassi comune ed un registro di pratiche condivise a livello Europeo non sono ancora stati implementati, come si può dedurre dal fatto che soltanto nel 2020 sia comparsa, all'interno dei lavori del Consiglio d'Europa, una sezione espressamente dedicata a una realtà che risulta essere marginale ma di fondamentale importanza per quanto riguarda il diritto minorile e l'utilizzo del dispositivo della restrizione in Europa.

Tabella 1. Bambini al seguito delle proprie madri negli Istituti Penali

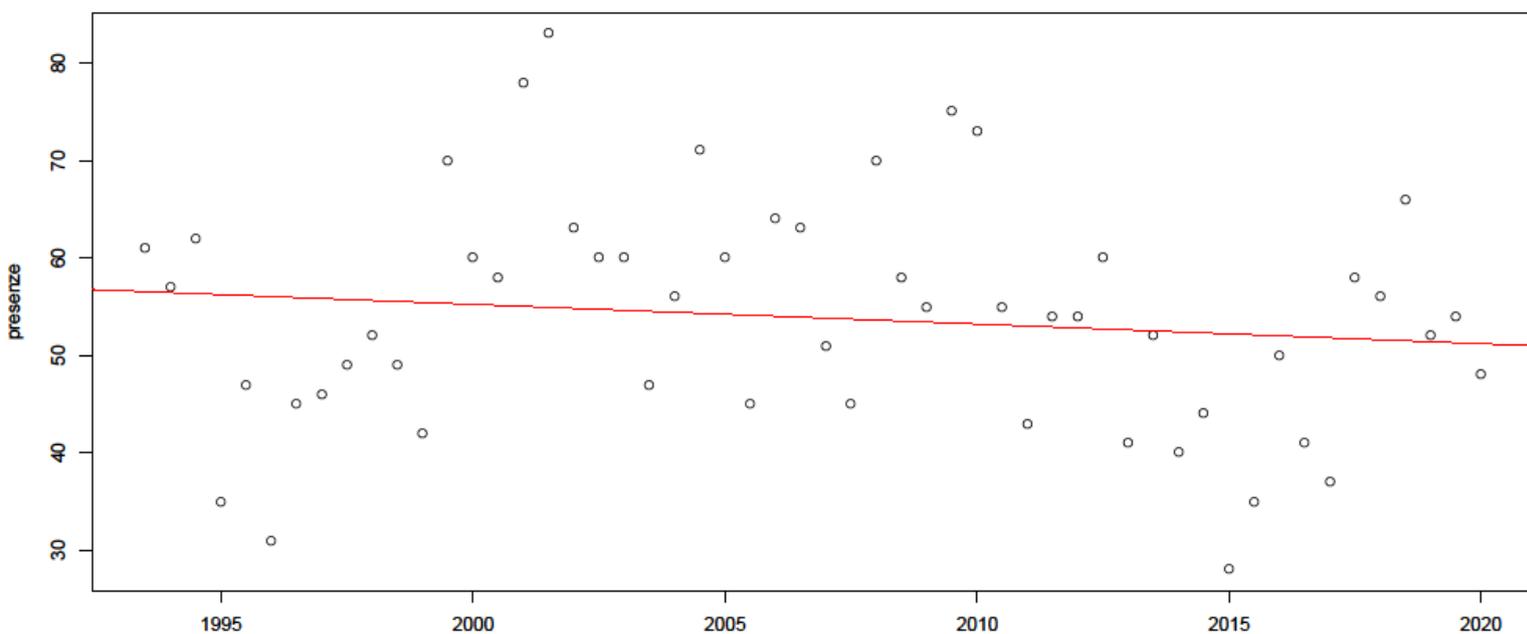
Country	Are young children allowed to stay with their mother inside penal institutions?	If yes	
		How many children are living with their mothers inside penal institutions?	Up to what age can they stay with their mothers inside penal institutions?
Variable code	2.3A	2.3B	2.3C
Albania	Yes	0	3 years
Andorra	NAP	***	***
Armenia	Yes	0	3 years
Austria	Yes	13	3 years
Azerbaijan	Yes	NA	3 years
Belgium	Yes	NA	3 years
<i>BH: BiH (total)</i>			
BH: BiH (st. level)			
BH: Fed. BiH			
BH: Rep. Srpska			
Bulgaria	Yes	0	1 year
Croatia	Yes	2	3 years
Cyprus	Yes	0	2 years
Czech Rep.	Yes	15	3 years
Denmark	Yes	1	3 years
Estonia	Yes	3	3 years
Finland	Yes	6	3 years
France	Yes	29	There is no maximal age for children living with their mothers inside penal institutions. It depends on the situation. But most of children are babies (less than 1 year old).
Georgia	Yes	1	3 years
Germany	NA	NA	NA
Greece	Yes	9	3 years
Hungary	Yes	4	1 year
Iceland	Yes	0	18 months
Ireland	Yes	0	1 year
Italy	Yes	57	3 or 6 years
Latvia	Yes	11	4 years
Liechtenstein	Yes	0	3 years
Lithuania	Yes	16	3 years
Luxembourg	Yes	0	NAP
Malta	Yes	0	1 year
Moldova	Yes	12	3 years
Monaco	Yes	0	18 months
Montenegro	Yes	0	1 year
Netherlands	Yes	6	9 months or 4 years
North Macedonia	Yes	0	1 year
Norway	No	***	***
Poland	Yes	46	3 years
Portugal	Yes	20	3 or 5 years
Romania	Yes	NA	1 year
Russian Fed.	Yes	423	3 years
San Marino	Yes	0	NA
Serbia (Republic of)	Yes	7	2 years
Slovak Rep.	No	***	***
Slovenia	Yes	0	1 year or 2 years
<i>Spain (total)</i>	Yes	94	3 years
Spain (State Adm.)	Yes	83	3 years
Spain (Catalonia)	Yes	11	3 years
Sweden	Yes	NA	There is no specific limit of age, but the first years of life.
Switzerland	Yes	NA	3 years
Turkey	Yes	803	6 years
Ukraine			
UK: Engl. & Wales	Yes	30	18 months
UK: North. Ireland	No	***	***
UK: Scotland	NA	NA	NA

1.4 In Italia

In Italia questo fenomeno, come di cui sopra, è decisamente marginale rispetto ai numeri della popolazione ristretta in generale: dei 61.230 detenuti totali, al 29 febbraio 2020 (riferimento prima dell'inizio della pandemia da Covid-19), soltanto il 4,4% era composto dalla popolazione femminile, cioè 2.702 detenute. Nello stesso momento erano presenti 59 minori infraseienni, al seguito di 54 detenute madri.¹⁵

Negli ultimi trent'anni, a dispetto delle indicazioni internazionali (vedi Regole di Bangkok), la strada verso la riduzione del numero di minori ristretti non ha dato frutti.

Grafico n. 1- Minori ristretti in Italia per semestre: 1993-2019

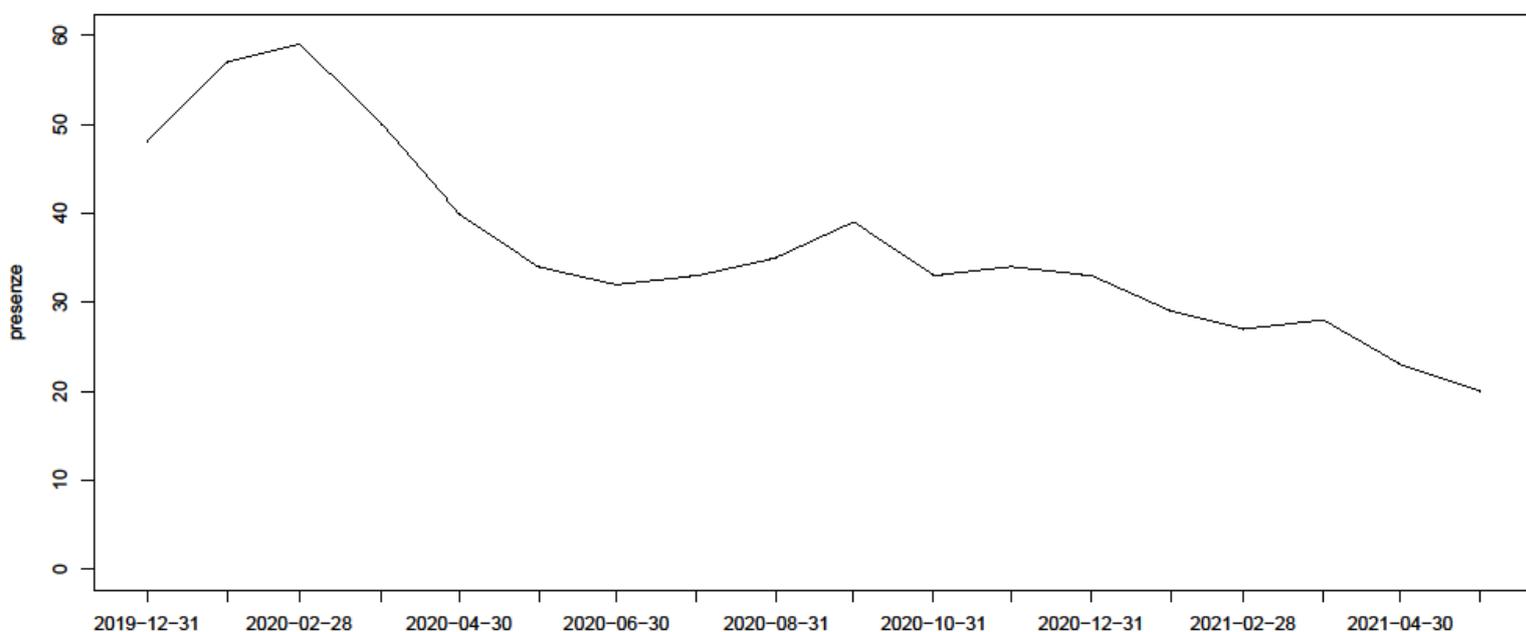


Come si può notare la presenza non è stata costante ma ha piuttosto subito oscillazioni ampie anche a distanza di soli sei mesi, con un picco massimo di 83 presenze nel primo semestre del 2001 ed un picco minimo invece di 28 minori presenti nel secondo semestre del 2014. La retta di regressione presente nel grafico indica il *trend* di cambiamento durante gli anni, si può notare una leggerissima tendenza decrescente che attesta una diminuzione prevedibile di un minore ogni 5 anni, una riduzione irrisoria che indica quanto l'impegno legislativo portato avanti non sia stato in grado di affrontare in maniera esplicita la problematica.

¹⁵ Associazione Antigone, *XVI Rapporto sulle condizioni di detenzione*, Roma, Associazione Antigone, 2020, p. 11-23

I dati presi in esame nel grafico n. 1¹⁶ si fermano però al secondo semestre del 2019, a partire da marzo 2020 infatti, con la diffusione del virus COVID-19, decreti ministeriali e prassi hanno dato luogo ad uno svuotamento, parziale, delle carceri in Italia, comprese le madri con i propri bambini. Come spesso accade, quando si presenta un cambiamento repentino inaspettato, le risposte dello Stato tramite misure emergenziali sono riuscite a modificare significativamente situazioni rimaste bloccate per molto tempo. È questo il caso anche riguardo l'accesso a misure alternative per le madri detenute: a partire da marzo 2020 infatti si è osservato un dimezzamento del numero di presenze negli Istituti Penali di tutta Italia, in dettaglio nel grafico n. 2.¹⁷

Grafico n. 2- Minori ristretti in Italia per mese: 2020-2021



Dai 59 minori presenti al 2020/28/02 si vede infatti inizialmente una forte depressione, seguita poi da un andamento piuttosto regolare verso la riduzione del numero totale, fino ad arrivare a 20 ristretti al 2021/05/31. Dall'analisi di questi dati le domande che sorgono sono due: come si è reso possibile questo efficace strumento di svuotamento delle carceri? Quali sono le ragioni per cui invece quella metà delle detenute non è riuscita ad accedere a misure alternative nonostante l'emergenza?

¹⁶ Fonte: Ministero della Giustizia, rielaborazione propria

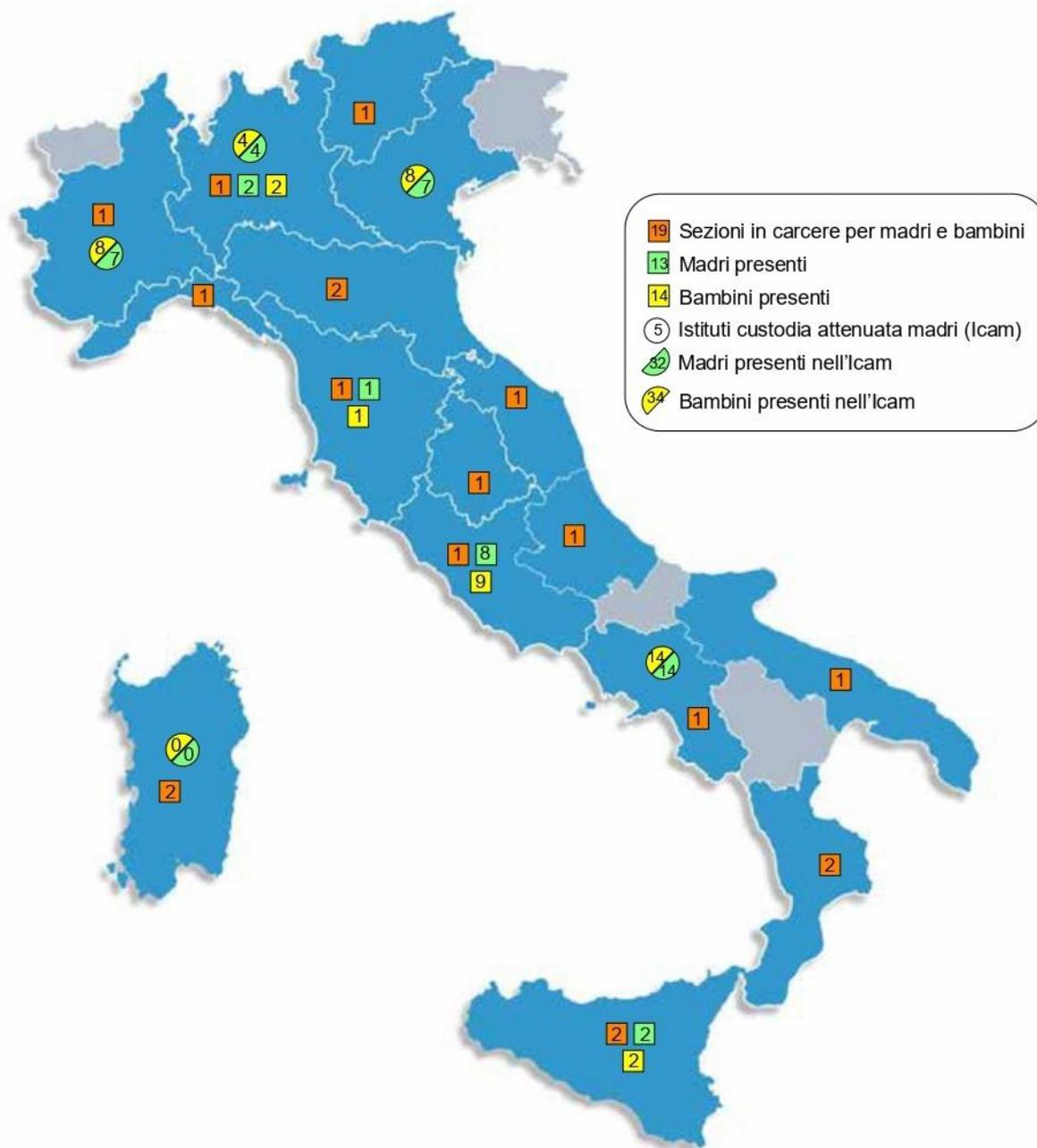
¹⁷ Fonte: Ministero della Giustizia, rielaborazione propria

Si tenterà di rispondere a queste domande nell'esposizione di questo lavoro, in quanto la possibilità di rendere non più emergenziale, ma stabile, questa tipologia di intervento, potrebbe rappresentare un effettivo cambiamento auspicato, ma risultato inaccessibile durante gli ultimi 30 anni.

1.5 Le strutture

La realizzazione di strutture che possano ammorbidire le problematiche associabili alla restrizione per i minori nei primi anni di vita ha visto, come accennato in precedenza, un evolversi delle previsioni normative. Al momento attuale sono due le soluzioni "intramurarie" normate: le sezioni nido e gli ICAM, in grado di ospitare rispettivamente minori infratreenni e infraseienni.

La loro qualità, come la loro presenza stessa è soggetta a differenze territoriali significative, in quanto nella prassi vengono ad essere attivate localmente, in base alle risorse dell'area e degli enti territoriali locali. L'incidenza territoriale del fenomeno quindi, dal punto di vista del luogo di detenzione, ha subito significativi cambiamenti in base alla presenza o meno di strutture utilizzabili. Allo stesso modo la pianificazione ha posto in essere soluzioni frutto di considerazioni non legate alla realtà territoriale, che hanno portato a disequilibri e spreco, come nel caso dell'ICAM di Senorbì, rimasto inutilizzato per insostenibilità economica dovuta al limitato numero di ristrette con figli al seguito nel territorio. Si noti nella pagina successiva la presenza di due sezioni nido nella stessa regione.

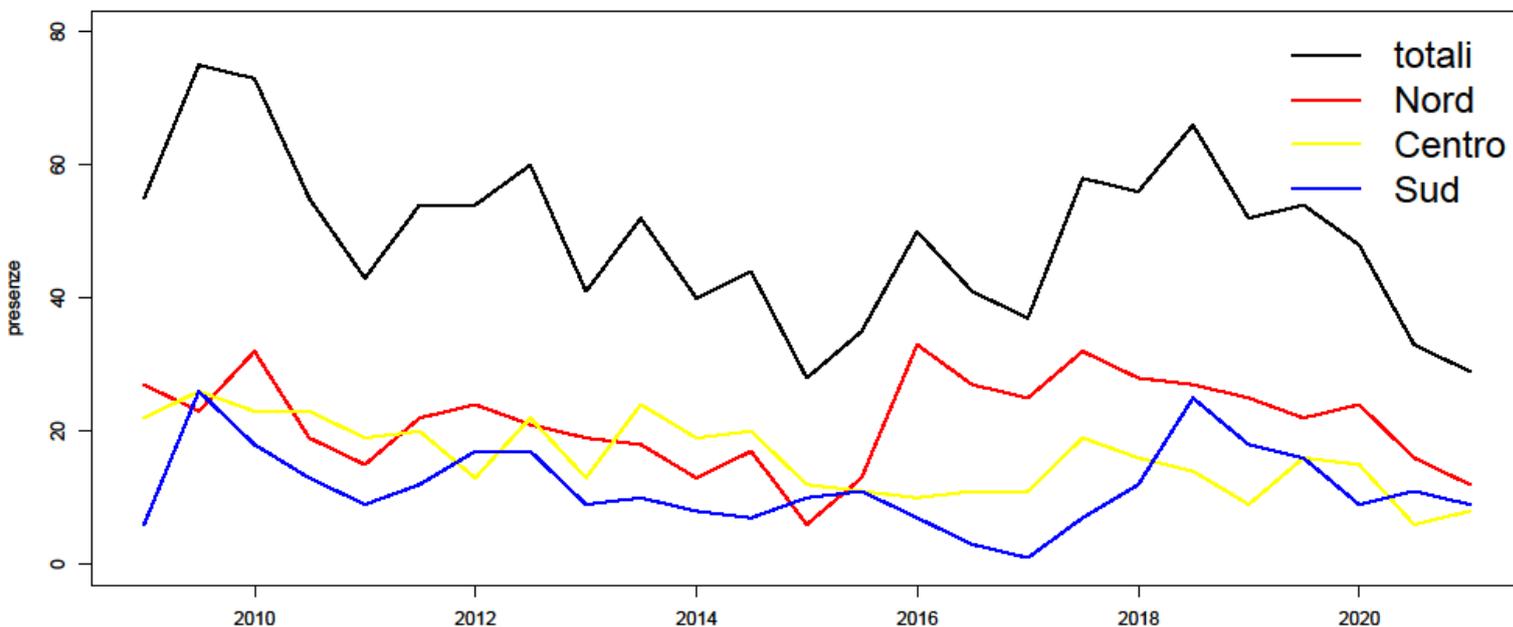


Nella mappa sopra presentata (2019)¹⁸ sono indicate soltanto le 19 sezioni nido attive in quel periodo, anche dove non risultano presenti minori, tra cui spicca per numerosità la regione Lazio. Si può notare invece la forte disomogeneità nella locazione degli ICAM, concentrati nelle regioni del Nord, in cui appare equilibrato il numero di bambini presenti. Diversa la situazione per il sud della penisola in cui l'ICAM di Lauro (AV) raccoglie minori provenienti da un'ampia area territoriale.

¹⁸ Fonte: Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento 2019*, Roma, Quintily, 2019

Nel grafico n. 3¹⁹ invece si può osservare l'andamento per zona negli ultimi 13 anni, in cui appare significativo l'aumento dell'incidenza nel Sud dalla messa in funzione dell'ICAM di Lauro, nel 2017, preceduta dall'aumento di presenze al Nord causato dall'inaugurazione dei vari ICAM presenti.

Grafico n. 3- Minori ristretti nel territorio italiano per semestre:2009-2021



1.5.1 Sezioni nido

La previsione di costituire delle apposite sezioni per ospitare i minori infratreenni figli delle detenute, denominate "asili nido" si è concretizzata dal punto di vista strutturale tramite la resa di alcune celle adatte alla presenza di un minore, con standard variabili in pratica affidati alla decisione di ogni Istituto.

Il numero di Istituti che presentano questo tipo di risposta è di 52,²⁰ l'effettivo utilizzo degli spazi dipende dalla presenza o meno di questa tipologia di detenuti "indiretti".

La sezione nido più famosa e più utilizzata è quella presente all'interno della Casa Circondariale femminile "G. Stefanini" di Rebibbia a Roma, in cui al 30/06/2016 risultavano ristrette 18 madri con

¹⁹ Fonte: Ministero della Giustizia, rielaborazione propria

²⁰ Dissegna

19 minori al seguito, negli ultimi 5 anni sono stati ospitati qui in media il 22% dei minori presenti su tutto il territorio italiano.²¹

In molte altre la situazione appare transitoria e spesso si registra la presenza di una sola madre in compagnia del proprio figlio o della propria figlia, per un periodo che può anche essere di brevissima durata prima di una successiva diversa destinazione. Questa forte volatilità, insieme alla differenza numerica di detenute presenti, rende gli ambienti adibiti a “sezioni nido” soggetti alle stesse problematiche relative ad ogni altro ambiente intramurario destinato agli adulti.

Nella Relazione al Parlamento riportata dall’Autorità Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, nel 2019, si espone la criticità delle situazioni in cui vengano le sezioni nido in Italia. Se ne contano 19, a testimonianza della mancata definizione puntuale del concetto di sezione nido (si noti anche la prima colonna che vede 7 Istituti su 19 dotati esclusivamente di “stanze nido”).

Tabella 3.24 - Sezioni in carcere per madri e bambini: condizioni materiali.

Istituto penitenziario	Sezione separata o stanza nido	Adeguatezza delle stanze/sezioni alle esigenze del bambino e della madre	Cucina separata per bambino	Cortile per l'aria attrezzato per bambini	Ludoteca	Ambienti idonei per i colloqui con i familiari
Agrigento "Pasquale Di Lorenzo" - Casa circondariale	Sezione	SI	NO	SI	SI	SI
Avellino "Antimo Graziano" Bellizzi - Casa circondariale	Sezione	NO	NO	NO	NO	NO
Bologna "Rocco D'Amato" - Casa circondariale	Stanze	NO	NO	SI	SI	SI
Cagliari "Ettore Scaldas" - Casa circondariale femminile	Sezione	NO	NO	NO	NO	NO
Castrovillari "Rosa Sisca" - Casa circondariale	Sezione	NO	NO	NO	NO	NO
Firenze Sollicciano - Casa circondariale	Sezione	SI	SI	SI	SI	SI
Foggia - Casa circondariale	Sezione	SI	SI	SI	NO	SI
Forlì - Casa circondariale	Stanze	NO	NO	NO	NO	NO
Genova "Pontedecimo" - Casa circondariale	Stanze	SI	NO	SI	SI	SI
Messina - Casa circondariale	Sezione	SI	SI	SI	SI	SI
Milano "Bollate" - Casa reclusione	Sezione	SI	SI	NO	SI	NO
Perugia "Capanne" - Nuovo complesso penitenziario	Sezione	SI	SI	SI	SI	SI
Pesaro - Casa circondariale	Stanze	SI	NO	NO	NO	NO
Reggio Calabria "Giuseppe Panzera" - Casa circondariale	Sezione	SI	SI	SI	SI	SI
Roma Rebibbia "Germana Stefanini" - Casa circondariale femminile	Sezione	SI	SI	SI	SI	SI
Sassari "Giovanni Bacchiddu" - Casa circondariale	Stanze	SI	SI	NO	NO	NO
Teramo - Casa circondariale	Stanze	SI	SI	SI	SI	SI
Torino "G.Lorusso L.Cutugno" - Casa circondariale	Stanze	NO	NO	NO	NO	NO
Trento "Spini di Gardolo" - Casa circondariale	Sezione	SI	SI	SI	SI	SI

Fonte: il monitoraggio delle sezioni detentive per madri e bambini è stato svolto in rete con i Garanti regionali, provinciali e locali
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

²¹ Dati del Ministero della Giustizia, rielaborazione propria.

In 8 di queste sezioni non vi è la possibilità per i bambini di stare all'aria aperta nemmeno tra le mura del carcere, come non è presente un luogo adatto ai colloqui con i familiari, aspetto fortemente significativo nel rapporto con il genitore o con i familiari non detenuti, in quanto unica possibilità di scambio affettivo fisico.

Le sezioni nido: *“sono comunque a tutti gli effetti delle strutture carcerarie con delle celle, con i blindo, con celle da due tre quattro posti a seconda della struttura carceraria in cui ci si trova [...]. Chiaramente però il bambino all'interno di queste strutture vive tutto quello che è una struttura carceraria classica, quindi quello che è una cella per la maggior parte delle ore del giorno, il blindo, corridoi lunghissimi, strutture edilizie a volte molto provate dal tempo, con umidità, poca luce, coabitazione con altre detenute”*.²² Si aggiunge inoltre una necessità di spazi almeno agibili alla nuova situazione: *“il nido di avellino è una piccola sezione nella sezione detentiva femminile, tra l'altro per una conformazione storica del nido di avellino, che non era proprio confacente, le stanze delle mamme sono proprio attigue alle stanze delle altre detenute comuni, quindi non c'è una vera e propria sezione staccata. È una piccola parte di una sezione femminile che poi è una piccola parte di un Istituto più grande”*²³.

La marginalità di questo fenomeno pone successivamente forti limiti a livello gestionale, per quanto riguarda gli specifici bisogni di questa particolare categoria.

²² Dissegna

²³ Pastena

Tabella 3.25 - Sezioni in carcere per madri e bambini: qualità della vita detentiva.

Istituto penitenziario	Personale specializzato	Personale medico sanitario specializzato	Convenzioni con Enti locali per l'inserimento dei bambini nelle scuole del territorio	Presenza di volontari	Possibilità per i bambini di uscire accompagnati
Agrigento "Pasquale Di Lorenzo" - Casa circondariale	NO	NO	NO	SI	SI
Avellino "Antimo Graziano" Bellizzi - Casa circondariale	NO	NO	NO	NO	NO
Bologna "Rocco D'Amato" - Casa circondariale	NO	NO	NO	SI	NO
Cagliari "Ettore Scalas" - Casa circondariale femminile	NO	NO	NO	NO	NO
Castrovillari "Rosa Sisca" - Casa circondariale	NO	NO	NO	NO	NO
Firenze Sollicciano - Casa circondariale	SI	SI	NO	SI	SI
Foggia - Casa circondariale	NO	SI	NO	NO	NO
Forlì - Casa circondariale	NO	NO	NO	SI	NO
Genova "Pontedecimo" - Casa circondariale	NO	SI	NO	SI	SI
Messina - Casa circondariale	NO	NO	NO	SI	NO
Milano "Bollate" - Casa reclusione	SI	SI	SI	SI	SI
Perugia "Capanne" - Nuovo complesso penitenziario	NO	NO	SI	NO	NO
Pesaro - Casa circondariale	SI	SI	SI	SI	SI
Reggio Calabria "Giuseppe Panzera" - Casa circondariale	NO	SI	NO	SI	SI
Roma Rebibbia "Germana Stefanini" - Casa circondariale femminile	SI	SI	SI	SI	SI
Sassari "Giovanni Bacchiddu" - Casa circondariale	NO	NO	NO	NO	NO
Teramo - Casa circondariale	SI	SI	NO	SI	NO
Torino "G.Lorusso L.Cutugno" - Casa circondariale	NO	NO	NO	NO	NO
Trento "Spini di Gardolo" - Casa circondariale	NO	NO	NO	NO	NO

Fonte: il monitoraggio delle sezioni detentive per madri e bambini è stato svolto in rete con i Garanti regionali, provinciali e locali
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Solo una minoranza presenta personale specializzato all'interno sia per quanto riguarda gli aspetti educativi (n. 5 su 19) che quelli sanitari (n. 8 su 19). Sono ancora in numero inferiore le convenzioni tra struttura detentiva ed enti locali per l'inclusione dei bambini nelle scuole del territorio (n. 4 su 19). Solo 7 istituti su 19 offrono la possibilità per i bambini di uscire accompagnati, direttamente collegata alla presenza di volontari che entrano nell'Istituto.

1.5.2 ICAM

Gli Istituti a Custodia Attenuata per detenute Madri sono strutture pensate specificatamente per garantire ai minori che seguono le proprie madri un ambiente il più possibile funzionale al loro sviluppo psico-fisico.

Il primo ICAM è stato realizzato nel 2007 a Milano, come nuovo modello sperimentale, in un vecchio palazzo in città, reso disponibile dall'amministrazione comunale. Le detenute che possono accedervi

sono 11, vi sono camere dove vivere con il/la proprio/a bambino/a, spazi comuni di socialità, una cucina comune e la presenza di figure professionali garantita.

Questo primo esperimento ha portato alla redazione della legge n.62/2011, la quale prevede la creazione di altri ICAM e l'allungamento del limite massimo di età del minore per rimanere in Istituto da 3 a 6 anni, solo laddove sia recluso in uno degli ICAM. La ricezione della normativa si è rivelata però non sufficiente ad affrontare la questione estensivamente.

In tutto il territorio infatti si è assistito alla realizzazione di soli altri 4 ICAM: a Venezia, Torino, Cagliari e Lauro.

- L'ICAM di Venezia, il secondo ad essere realizzato, nel 2012, vede 6 stanze per un totale di 12 madri. Il primo a seguire l'approvazione della nuova legge è simbolo già di un ricondizionamento della prospettiva iniziale, nonostante l'attenzione all'architettura e allo spazio: a Venezia il nuovo Istituto si trova all'interno delle mura del carcere femminile della Giudecca. Si tratta infatti di un ampliamento e di un miglioramento della sezione nido già presente che mantiene però l'entrata in comune con le celle destinate a tutte le detenute. Viene attivato all'inizio del 2014, dopo l'entrata in vigore della l.n. 62/2011.
- L'ICAM di Senorbì (Cagliari), con 4 stanze a disposizione per un totale di 6 madri, viene inaugurato il 17 luglio 2014. Dato l'esiguo numero di detenute madri nel territorio rimane inutilizzato ad oggi, rimangono invece attive le sezioni nido negli Istituti di Cagliari e Sassari.
- L'ICAM di Torino entra in funzione nella prima metà del 2015, con 11 posti letto. Come a Venezia non viene utilizzato un nuovo stabile ma si cambia la destinazione di una parte del reparto femminile della Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno".
- L'ICAM di Lauro (Avellino), infine, comincia ad ospitare coppie madre-bambino a partire dalla seconda metà del 2017. Si tratta della struttura più capiente sul territorio italiano, nonché l'unica in Italia meridionale, precedentemente adibita ad ICATT (Istituto a Custodia Attenuata per il Trattamento dei Tossicodipendenti) conta oggi 20 stanze per altrettante madri.

La capienza massima si attesta intorno ai 60 posti, un numero in linea con la presenza di minori, in media circa 53 dal 1993 al 2020, su tutto il territorio.²⁴ Il numero esiguo di strutture rende però difficile un utilizzo adeguato di queste nuove soluzioni, anche per la necessità di garantire il rispetto del diritto alla territorialità della pena (cfr cap 3.3), di fatto ponendole non in grado di rendere obsolete le sezioni nido ordinarie.

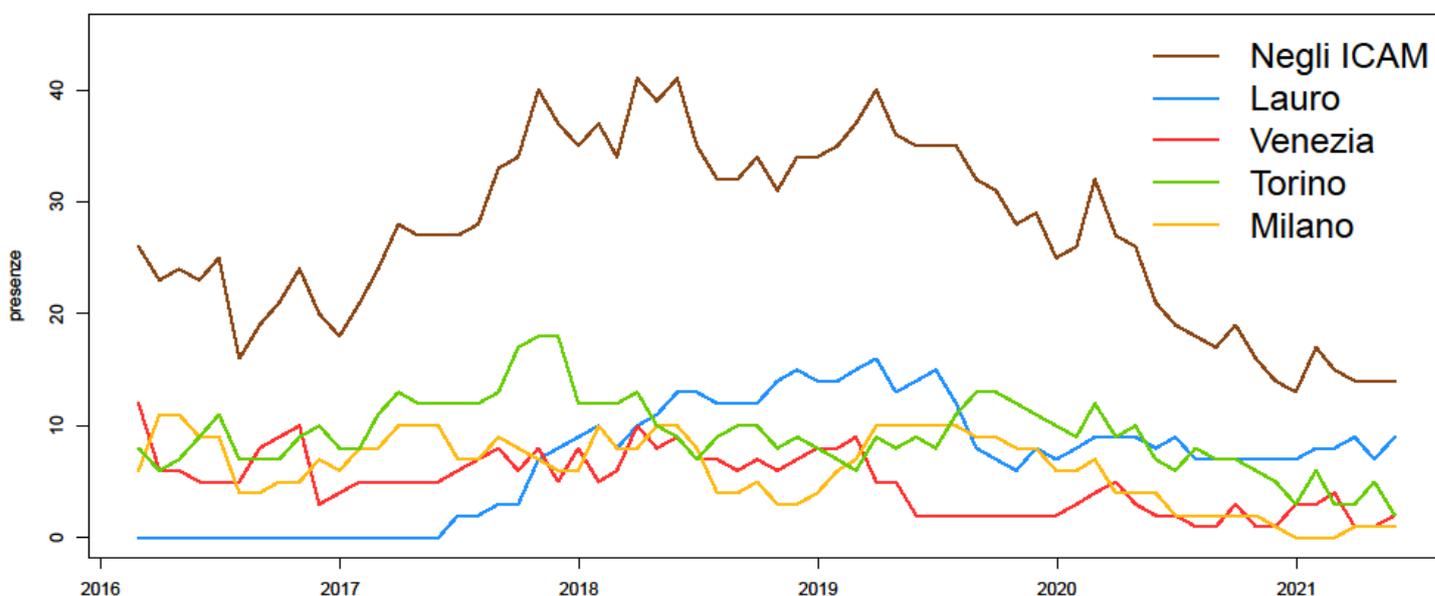
²⁴ Fonte: Ministero della Giustizia, rielaborazione propria

Il grafico n. 4²⁵ rappresenta graficamente la distribuzione delle presenze all'interno dei diversi ICAM negli ultimi 5 anni.

A partire dalla prima metà del 2017 l'ICAM di Lauro comincia ad ospitare madri, diventando l'ICAM con il maggior numero di minori in Italia, dalla sua attivazione infatti ha ospitato in media il 20% dei minori totali, circa un bambino su cinque passa quindi un periodo al suo interno.²⁶

Dal 2020, al di fuori appunto di Lauro, tutti gli ICAM mantengono un basso numero di presenze, paventando al momento della stesura di questo lavoro un sottoutilizzo che può risultare detrimentalmente per gli stessi minori ospitati, nonostante le condizioni materiali migliori rispetto ad una sezione nido: *"Qui si rischia il problema opposto, l'isolamento perché magari ci sono bambini piccoli, molto piccoli, con una mamma in cui però sono soli."*²⁷

Grafico n. 4- Minori ristretti negli ICAM per mese: 2016-2021



Infine si ritiene utile porre una comparazione tra la ricezione degli ICAM e quella delle sezioni nido (Grafico n. 5),²⁸ che evidenzia come la seconda opzione, al cui superamento puntava l'intenzione di creare gli ICAM, risulti ancora non trascurabile nel suo utilizzo. Va sottolineato, per comprendere

²⁵ Fonte: Ministero della Giustizia, rielaborazione propria

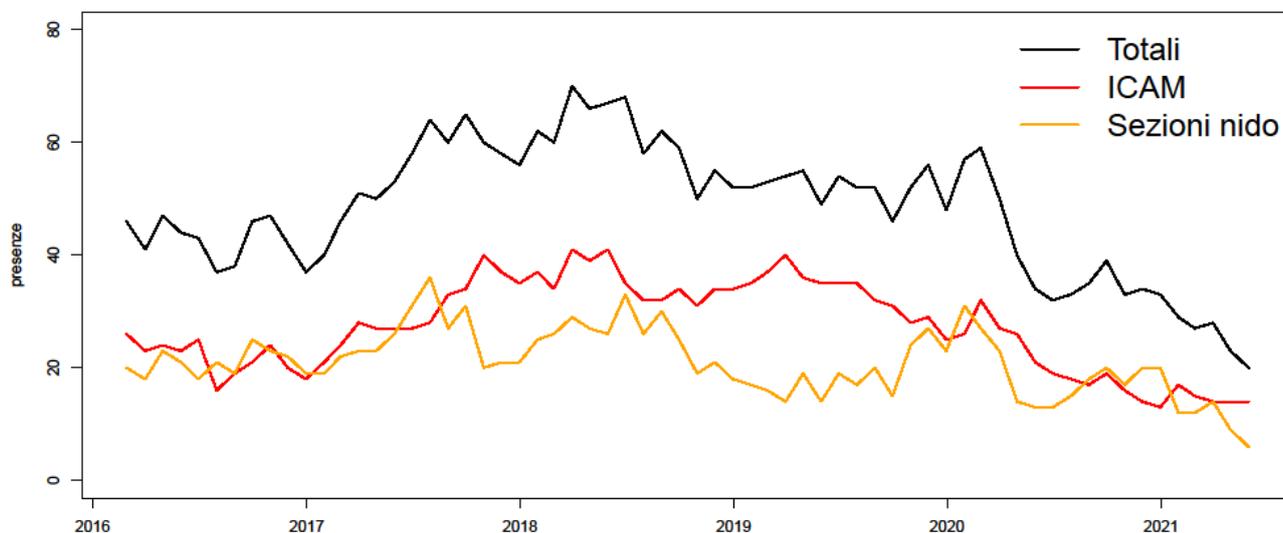
²⁶ Fonte: Ministero della Giustizia, rielaborazione propria

²⁷ Intervista Aurea Dissegna

²⁸ Fonte: Ministero della Giustizia, rielaborazione propria

meglio la composizione sottesa dall'aggregazione scelta, che la maggior parte dei minori presenti nelle sezioni nido è effettivamente ristretta a Roma, nella sezione della CCF di Rebibbia.

Grafico n.5- Minori ristretti in Italia per mese tra ICAM e sezioni nido: 2016-2021



1.6 Osservazioni sul rapporto tra ICAM e sezioni nido

Tramite la realizzazione degli ICAM si è sicuramente riusciti a migliorare la condizione materiale dei minori ristretti, in quanto l'attenzione specifica ha dato luogo a nuovi modi di intendere gli spazi carcerari, ad esempio: *“prendendo una parte di struttura rivisitandola, creando un locale comune, una cucina, eccetera... dove le detenute possono preparare cibo per loro e per i bambini, delle aree gioco interne ed esterne, non ci sono più le celle chiuse ma aperte per la maggior parte del giorno, i bambini e le mamme possono andare nel giardino esterno, il personale della polizia penitenziaria, che ovviamente c'è, non è in divisa.”*²⁹

Dal punto di vista simbolico, di percezione dell'ambiente da parte del minore, i progressi possono essere considerevoli ma la realtà restrittiva rimane, l'abbellimento di un ambiente ostile reca giovamento principalmente a chi quell'ambiente lo gestisce, non a chi ci vive ristretto.

²⁹ Dissegna

Per questo la decisione di portare fino a sei anni l'età massima per la restrizione pone seri dubbi, i bambini infatti cominciano a frequentare la scuola materna, guadagnano miglior senso di sé e della propria situazione, si pongono domande come: "perché la mamma non esce con me?".³⁰

Se il bambino comincia a comprendere la differenza del suo ambiente di vita da quello degli altri bambini, e ne soffre, allo stesso tempo la madre deve affrontare la responsabilità di risponderne, di spiegare al proprio figlio perché si ritrova in questa condizione. Dire la verità non è semplice, inventare una storia non è facile, anche perché: "l'istituzione carceraria rinforza la condizione di scarsa autonomia della detenuta nel suo ruolo genitoriale, intervenendo rispetto a una serie di questioni quotidiane che la madre non può gestire in prima persona, come l'abbigliamento (dove gli abiti raramente sono acquistati), la salute del bambino, le vaccinazioni, le attività esterne proposte per lui, come le passeggiate e gli accompagnamenti al nido [e alla scuola materna], dai quali la madre resta inevitabilmente esclusa. La reclusione quindi determina per la madre strette limitazioni sia alla possibilità di instaurare un sano legame col bambino, sia alla possibilità di esprimere il proprio ruolo genitoriale, e questo comporta pesanti ripercussioni sul suo vissuto psicologico ed emotivo."³¹

Caratteristica comune di sezioni nido e ICAM è poi quella di avere soltanto personale penitenziario femminile, il che, data la forte frequenza per cui i padri dei minori presenti si trovano ritretti in altre carceri maschili, porta ad una completa mancanza di figure maschili.

La strada intrapresa vuole andare verso la sostituzione delle sezioni nido con gli ICAM, ma i numeri e la disposizione sul territorio (come accennato in precedenza) renderanno difficile questo risultato, mantenendo una versione ibrida di compresenza e possibile passaggio da una all'altra durante il percorso penale, dannoso rispetto al bisogno di stabilità del minore, che può ritrovarsi a passare tre anni in una sezione nido prima di passare ad un ICAM, o addirittura di entrarci per ricongiungersi alla madre dopo un'iniziale separazione.

³⁰ Carla Forcolin (a cura di), *Uscire dal carcere a sei anni-I figli delle detenute tra diritti che confliggono: stare con la madre o essere liberi*, Milano, FrancoAngeli, 2020, p. 34

³¹ Mario Magrini in Carla Forcolin (a cura di), op. cit., p. 96

Fuori dagli Istituti

Dopo aver provato a tracciare le principali caratteristiche riguardanti la sfera intramuraria del mondo dei circuiti penali in Italia con cui entrano in contatto i soggetti fulcro di questo lavoro, si passa ora ad approfondire le situazioni esterne, fuori dall'ambito proprio degli Istituti di Pena. Si tratta di percorsi la cui importanza guadagna riconoscimento di anno in anno, indicano infatti una strada percorribile senza ricorrere al dispositivo della carcerazione, rinforzando le connessioni che si creano con il territorio di appartenenza. Nel processo di rieducazione della pena, fondato sull'articolo 27 della Costituzione italiana, si considera sempre più indispensabile l'inserimento all'interno del tessuto sociale, di reti in grado di sostenere e mettere alla prova autori e autrici di reato. Nel caso specifico si deve mantenere a mente come la restrizione non colpisca soltanto la detenuta ma anche la sua prole, per questo motivo l'astrazione dal "mondo di fuori" va resa soltanto ultima ed *extrema ratio*.

2.1 Le misure alternative

Un numero così ridotto di madri ristrette entra negli Istituti italiani accompagnate dalla propria prole perché le opzioni per evitare questa situazione, penalizzante per i propri figli, sono presenti. L'alternativa all'ingresso del minore al seguito è lasciarlo vivere con il padre, il compagno, la compagna o con i parenti, soluzione di gran lunga preferibile quando presenti nel nucleo familiare vi siano altre figure disponibili e legate emotivamente a lei/lui.(cfr cap 3.1)

L'alternativa all'entrata in un Istituto di Pena, per la madre, si realizza nei provvedimenti di misure cautelari da scontare all'esterno, in attesa di giudizio, o nell'esecuzione penale esterna, una volta condannata. In questa fase si aggiunge, specificatamente per la tutela della genitorialità, l'istituto del differimento pena.

Le autorità giudiziarie preposte differiscono in base alla fase del percorso penale, i Giudici di cognizione dispongono le misure prima della sentenza definitiva, i Magistrati di sorveglianza invece hanno il ruolo di decidere dei condannati durante la fase di espiazione della pena. Negli Istituti in genere la percentuale di ristretti in attesa di giudizio, quindi non ancora condannati, si aggira intorno al 30%, non si è stati in grado di reperire questo dato per le detenute madri.

I percorsi che caratterizzano le due fasi del percorso penale possono differire significativamente, in quanto risultati di specifiche necessità.

Durante la fase cautelare la misura a cui possono accedere le madri è quella, comune a tutti i soggetti, degli arresti domiciliari,³² resa maggiormente accessibile con la modifica all'interno del codice di procedura penale dell'art. 275 co. 4, disposta dalla l.n. 62/2011:

“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”.³³ La possibilità di ottenere questa misura è però necessariamente subordinata alla presenza di un domicilio idoneo, per quanto per domicilio si possa intendere: “non solo l'abitazione, ma anche qualsiasi luogo che corrisponde all'ampia definizione di domicilio, come un luogo di lavoro, una camera di albergo, la cabina di una nave o un vagone letto, una roulotte e, con qualche distinguo, anche una macchina”,³⁴ l'idoneità non è invece trascurabile. (vedi 3.2)

All'interno del codice penale vengono previsti invece, dal momento in cui dovrebbe cominciare ad essere eseguita la pena, l'obbligatorietà del rinvio dell'esecuzione (art 146 c.p.) o il suo rinvio facoltativo (art 147 c.p.). Questi istituti sono stati realizzati allo scopo di evitare *in toto* la restrizione per le donne incinte o con figli di età minore ad un anno (obbligatorio) o con figli minori di tre anni (facoltativo). Due considerazioni al riguardo:

- Data la presenza di questi istituti si deduce che, nel caso in cui sia presente una detenuta incinta o con un figlio di età inferiore ad un anno, si tratterà di un'imputata soggetta a misure cautelari per esigenze di eccezionale rilevanza, in attesa di giudizio o appellante. Durante questa fase infatti la possibilità di posticipare si scontra con l'esigenza di immediatezza dell'applicazione della misura, differente dall'esigenza di far effettivamente scontare la pena inflitta cioè durante l'esecuzione, fase più flessibile.
- Questi istituti hanno portato ad alcune distorsioni non previste inizialmente, come riferito dalla Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Venezia, la dottoressa Linda Arata: una madre condannata, con un figlio di alcuni mesi, può, durante il periodo del differimento, restare nuovamente incinta posticipando così ancora l'esecuzione. Questo può succedere

³² DPR 447/1988 “C.P.P.”, art. 284

³³ DPR 447/1988 “C.P.P.”, art. 275, co. 4

³⁴ Tania Groppi & Andrea Simoncini, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 153

ripetutamente, con l'aggiunta della commissione di altri reati, rendendo il percorso penale molto dilatato nel tempo, con sentenze che si integrano, rendendo poi la pena ultima da scontare molto lunga. Situazioni del genere pongono riflessioni sulla strumentalità della genitorialità, come sulle condizioni della madre, inserita in un ambiente criminale da cui uscirà soltanto per scontare la pena in carcere quando tutti i figli saranno ormai cresciuti. Allo scopo di evitare tali eventualità è possibile disporre la detenzione domiciliare in surroga al differimento, così da ridurre il peso della pena ancora da scontare, evitando però l'entrata in carcere e ponendo nel contempo un controllo sulle condizioni del nucleo familiare.³⁵

Le misure che maggiormente caratterizzano l'esecuzione esterna della pena per questi soggetti sono quelle di detenzione domiciliare ordinaria (art 47-ter) e speciale (art 47-quinques).

Questi due articoli, modificati dagli interventi successivi, tra cui l'inserimento all'art 47-quinques del comma 1-bis, disposto dalla l.n. 62/2011, rendono significativamente marginale l'entrata in Istituto per le madri di prole di età non superiore ad anni dieci (non solo, cfr nota 11), in quanto dispongono che l'espiazione della pena:

“puo' 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 espiazione la pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, la stessa puo' essere espiaata nelle case famiglia protette, ove istituite.”³⁶

Chi sono le madri che non riescono ad accedere ad alcuna misura alternativa, e nemmeno ad evitare la restrizione per la propria prole, nonostante l'attenzione posta dal legislatore?

Si approfondirà questa tematica all'interno del terzo capitolo, concentrandosi anche sulla criticità indicata all'interno dell'articolo di legge sopracitato: l'impossibilità di espiazione la pena nella propria abitazione.

³⁵ Intervento di Linda Arata all'evento di presentazione del 27 Maggio 2021 presso IUSVE, <http://www.lagabbianella.org/?p=2422>

³⁶ L.n. 354/1975, art 47-quinques, co. 1-bis

2.2 Le Case famiglia Protette

La legge 21 aprile 2011, n. 62, parallelamente all'introduzione degli ICAM, prevede la realizzazione di un altro genere di struttura, non più Istituto di Pena (pur se Attenuata), ma Casa famiglia Protetta. La Casa famiglia Protetta (d'ora in poi CfP) prevista dalla legge trova il suo motivo di esistere nel rendere possibile l'accesso alle misure alternative ponendosi come soluzione abitativa idonea, non si tratta infatti di un altro Istituto ma è invece assimilabile alle strutture residenziali gestite dai Servizi Territoriali o da Enti del Terzo Settore: "Le strutture residenziali case famiglia protette previste dalla Legge n. 62 del 21 aprile 2011 - delle quali potranno fruire solo soggetti per i quali non vengano ravvisate esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, o soggetti nei confronti dei quali, nel caso di concessione di misure alternative previste, non sussista grave e specifico pericolo di fuga o di commissione di ulteriori gravi reati, e risulti constatata l'impossibilità di esecuzione della misura presso l'abitazione privata o altro luogo di dimora - debbono rispettare i criteri organizzativi e strutturali previsti dall'articolo 11 della Legge 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", e dal DPCM 21 maggio 2001, n.308, nonché dalle relative normative regionali in materia[...]"³⁷

L'art. 11 prevede che la casa famiglia protetta debba essere autorizzata al funzionamento da parte dell'ente locale competente nel territorio in cui si trova la struttura. Questa indicazione ricollega le CfP alla rete dei servizi e stabilisce che gli enti locali abbiano il compito di accertare la qualità queste strutture. Questo dispositivo crea inoltre una connessione tra sistema penitenziario e sistema dei servizi locali.

Le CfP quindi rispondono a diversi bisogni:

- La necessità di un alloggio idoneo per la madre/il padre, per accedere alle misure di detenzione domiciliare
- La disponibilità di una rete di legami che aiutino, supportino e sostengano la diade nel percorso rieducativo di esecuzione penale esterna
- La necessità di controllo per il mantenimento delle misure concesse

Si rende così possibile un intervento adatto alla risocializzazione della madre, così come alla fruibilità dei diritti del minore. A questo scopo è necessaria l'attivazione degli Enti del territorio, non essendo

³⁷ Decreto 8 marzo 2013, Ministero della Giustizia

questa struttura equiparabile ad un Istituto di Pena, la legge infatti prevede che: “Il Ministro della giustizia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, puo' stipulare con gli enti locali convenzioni volte ad individuare le strutture idonee ad essere utilizzate come case famiglia protette.”³⁸

In Italia queste realtà, a 10 anni dalla previsione normativa, anche a causa del comma sopracitato, sono solamente 2.

2.2.1 Milano

Nel capoluogo lombardo, analogamente al percorso relativo all'ICAM, questo tema è stato affrontato in anticipo rispetto al resto della penisola italiana: “La casa famiglia protetta *ante litteram* assume, infatti, la sua prima forma nel 2010 quando l'UEPE (Ufficio Esecuzione Penale Esterna) di Milano e Lodi chiede all'Associazione C.I.A.O. la disponibilità ad accogliere le donne detenute con figli provenienti dall'ICAM di Milano.”³⁹ L'associazione C.I.A.O Onlus, attiva sul territorio dal 1995, gestisce quindi la struttura, ufficialmente riconosciuta come CfP a norma di legge tramite la firma di una convenzione il 20 Novembre 2016⁴⁰.

L'ultimo piano della Casa della Gioventù donato dalla Parrocchia SS. Quattro Evangelisti, ristrutturato tramite il contributo di Regione Lombardia e Fondazione Moneta : “consta di uno spazio di cinquecento metri quadri (circa le stesse dimensioni dell'ICAM di Milano) suddiviso in 3 appartamenti, ufficio, sala giochi, lavanderia, locale comune ricreativo, il tutto collegato da un corridoio che dà alla struttura un assetto comunitario. Gli appartamenti possono accogliere complessivamente 6 mamme e 7 bambini e sono configurati come alloggi per l'autonomia.”⁴¹

2.2.2 Roma, La Casa di Leda

Nella capitale, dove si trova la sezione nido più popolata del Paese, ma non un ICAM, ha preso forma la seconda CfP tramite l'impegno dell'Associazione A Roma Insieme, attiva dal 1994 all'interno della sezione nido di Rebibbia. Il nome del progetto “Casa di Leda” è stato scelto in onore della fondatrice Leda Colombini. Il soggetto capofila, firmatario del Protocollo di intesa il 27 Ottobre 2015 con il

³⁸ L.n. 62/2011, art. 4, co. 5

³⁹ Andrea Tollis in Giulia Mantovani (a cura di), op.cit., p.333

⁴⁰ Vedi Appendice, Allegato n. 1

⁴¹ Andrea Tollis in Giulia Mantovani (a cura di), op.cit., p.339

Ministero della Giustizia e il Comune di Roma, risulta essere Fondazione Poste insieme Onlus.⁴² Il progetto invece risulta essere: “gestito in ATI con la Cooperativa Cecilia; l’Associazione di volontariato A Roma Insieme, P.I.D. e l’Associazione Ain Karim”.⁴³ La struttura: “un immobile confiscato alla criminalità organizzata ubicato nel IX Municipio e assegnato dal Tribunale a Roma Capitale che lo ha destinato a tale scopo, può accogliere 6 utenti[...] con 8 figli minori da 0 a 10 anni.”⁴⁴

2.2.3 Le caratteristiche

Come prevede la norma entrambe le strutture:

- Possono ospitare 6 nuclei, inoltre assicurano la presenza di un equipe a sostegno del percorso educativo e rieducativo, a Milano specificatamente le figure sono: psicoterapeuta, psicologa dell’età evolutiva, educatrice e pedagoga.⁴⁵
- Sono inserite all’interno del tessuto urbano, con possibilità di accesso ai servizi pubblici.
- Vengono gestite da Enti del Terzo Settore, in partenariato con le istituzioni pubbliche: Enti territoriali e Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria.
- Prevedono la costruzione di un progetto educativo e di un percorso di inserimento nel tessuto sociale in cui sono inserite.

Le differenze principali riguardano piuttosto:

- le modalità di avvio del progetto: il riconoscimento di una progettualità già in essere da alcuni anni nel caso di Milano, l’avvio *ex novo* di un progetto nel caso di Roma.
- I firmatari della convenzione/protocollo: a Milano l’ente privato firmatario è finanziatore e gestore, a Roma il firmatario è pubblico ed è soltanto l’ente finanziatore. Se a Roma poi è il capo del DAP a firmare la convenzione invece a Milano si tratta del PRAP.

Le diversità possono successivamente trovarsi a livello di qualità degli standard, in quanto la normativa regionale può porre ulteriori specifiche al riguardo, creando così una disomogeneità nelle modalità di definizione delle realtà idonee ad essere rese CFP. (vedi 3.3.2)

⁴² Vedi Appendice, Allegato n. 2

⁴³ ATI-Associazione Temporanea di Imprese,
http://www.pidsociale.it/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=215

⁴⁴ <http://asilosavoia.it/cosa-facciamo/famiglie/casa-di-leda/>

⁴⁵ Andrea tollis in Giulia Mantovani (a cura di), op.cit., pp. 339-340

2.3 Considerazioni

La presenza sul territorio di CfP è decisamente insufficiente, a 10 anni dalla loro previsione, se ne approfondiranno le motivazioni nei paragrafi 3.2 e 3.3, ma alcuni spunti possono essere qui espressi. La loro potenzialità è comunque notevole, dal punto di vista della salute del minore può esserci, grazie al diverso ambiente, alla varietà di soggetti con cui il minore può entrare in relazione, un'importante opportunità nella valutazione dell'impatto che l'ambiente carcerario comporta per il suo sviluppo. La qualità di questi interventi successivi può donare nuova linfa a questo campo: "Difatti alcune iniziative che sono partite dal terreno dell'infanzia istituzionalizzata hanno forse posto i primi fermi gradini non solo per il superamento degli aspetti più drammatici dell'esclusione, ma anche per la prospettiva di un diverso tipo di rapporto tra adulto e bambino, in maniera non dissimile da quanto è avvenuto nella psichiatria degli adulti a partire da alcune istituzioni totali".⁴⁶ Dal punto di vista della rieducazione della madre e della relazione tra madre e bambino possono essere ricche di stimoli fondamentali, è infatti in queste strutture possibile: *"che i bambini possano giocare tutti insieme e che le detenute stesse possano godere di tutte le altre forme di educazione che vengono predisposte per altre donne perché è solo nella socialità, nel gruppo, nell'interazione che si può crescere."*⁴⁷

I percorsi intrapresi, sia a Roma che a Milano, si realizzano nella quotidianità, entrambe le strutture infatti sono inserite in reti sociali che forniscono opportunità di crescita e scambio di conoscenze, oltre che di speranza.

È da notare infine che i soggetti che possono essere ospitati all'interno delle CfP non si fermano alle donne legate ad ICAM e sezioni nido; sono infatti, a previsione di norma, tutti quei genitori con bambini di età inferiore a dieci anni che accedono a misure alternative, indicando possibili ampliamenti dell'intervento. Potrebbero quindi svolgere un ruolo di accoglienza anche nei riguardi di situazioni in cui, nonostante la presenza di un domicilio idoneo fisicamente, potrebbe essere molto utile sottrarre le diadi al contesto criminale, ad esempio di stampo mafioso, in cui sono inserite. In pratica affiancando il più possibile questa realtà marginale alla società tutta, nelle sue varie sfumature, mantenendo però un comune contesto relativamente sicuro e controllato.

⁴⁶ Michele Zappella, *Il pesce bambino-Come la società degli adulti deve riapprendere ad ascoltare il bambino*, Milano, Feltrinelli, 1982

⁴⁷ Forcolin

Riflessioni dal campo

Dopo aver delineato gli aspetti focali della realtà del fenomeno, della sua frequenza, delle principali caratteristiche che affiorano dalle statistiche e dalla ricerca svolta ad ampio raggio; si passerà ora ad un livello più puntuale, maggiormente rappresentativo della frammentazione e dell'instabilità attribuibili ad esso.

3.1 Metodologia della ricerca

Nel portare avanti questa ricerca, prendendo in considerazione la marginalità dell'argomento in esame, come delle forti differenze territoriali a cui è esposto e del grande numero di attori coinvolti, si è deciso di ascoltare le voci di chi in questo campo lavora da tempo.

Lo strumento utilizzato per rispondere ai quesiti affiorati è quello dell'intervista esplorativa in profondità, selezionando un numero ristretto di soggetti afferenti a discipline diverse, come ad aree territoriali differenti, per tentare, almeno in parte, di rispecchiare la complessità del fenomeno in Italia.

L'approccio adottato, provando a comprendere l'argomento concentrandosi sulla sua specificità, non sopperisce alla definizione di soluzioni fissate e meccanicamente riproducibili, presenta infatti alcuni aspetti del modello definito "qualitativo", o meglio "non standard", nell'attenzione alla situazione locale e all'esperienza diretta di problematiche concrete con caratteristiche comuni anche a livello più ampio.⁴⁸

Si ritiene necessario inoltre rendere chiara la posizione dell'autore, in quanto facente parte dell'associazione "La Gabbianella e altri animali", la cui presidente risulta tra gli intervistati.

Nel realizzare le interviste ad altri attori, coscienti del lavoro di lunga durata dell'associazione, questo fattore di fondo è stato sicuramente rilevante nel far emergere più distintamente eventuali "bias", legati anche al rapporto tra l'intervistato e l'associazione. La scelta del colloquio in profondità ha reso possibile una definizione iniziale da parte dell'intervistatore dell'ambito della ricerca accademica, rendendo chiara sia la precedente conoscenza dell'argomento, che l'atteggiamento di apertura verso le visioni necessariamente differenti, già soltanto perché legate al contesto di

⁴⁸ Alberto Marradi, *Metodologia delle scienze sociali*, Bologna, Mulino, 2007, pp. 90-92

riferimento, improntata ad ottenere sguardi complementari ed intrecciati nell'indagare la frammentazione e la complessità del fenomeno affrontato.⁴⁹

Non ci si pone quindi un'aspettativa di universalità, ma si intende portare alla luce le valutazioni che guidano l'impostazione della ricerca, nata da un forte interesse personale verso le influenze reciproche tra il "mondo della vita",⁵⁰ i discorsi accademici delle discipline legate allo sviluppo e le prassi istituzionali in un settore, quale quello della Giustizia, che appare ad occhi inesperti come fondamentalmente astratto e razionale: "Nelle fasi pratiche quindi, le premesse di valore dichiarate, insieme con i dati raccolti alla luce delle premesse stesse, formeranno allora la base di ogni conclusione operativa."⁵¹

Le interviste svolte sono cinque, di cui una in presenza di due figure differenti:

- Aurea Dissegna, Pubblico tutore dei minori della Regione Veneto (ora Autorità Garante dei Diritti della Persona) dal 2011 al 2015.
- Carla Forcolin, Presidente dell'associazione La Gabbianella e altri animali APS, attiva dal 1999 sui temi dell'affido e, dal 2002 al 2019 all'interno della Casa di Reclusione Femminile di Venezia "Giudecca" con progetti rivolti ai minori ristretti
- Giulia Mantovani, professoressa di Diritto Processuale Penale all'Università degli studi di Torino, curatrice del volume Donne Ristrette
- Paolo Pastena, Direttore della Casa di Reclusione di Avellino e dell'ICAM di Lauro. Intervistato grazie a, e insieme a, Mena Chiavazzo, Volontaria della Cooperativa Eco Onlus, attiva all'interno dell'ICAM di Lauro con progetti rivolti alle detenute ristrette e ai loro figli al seguito
- Andrea Tollis, Direttore dell'associazione C.I.A.O. Onlus, Responsabile della Casa famiglia Protetta di Milano

Le figure intervistate spaziano quindi da rappresentanti di istituzioni pubbliche a personalità di esperienza nel volontariato in carcere e nell'ambito dell'Esecuzione Penale Esterna. Si pone tra i limiti del presente lavoro la mancanza di una narrazione più completa, comprendente la voce delle altre realtà di Roma, Milano e Torino, restringendo così a solo alcune delle visioni rispetto alla tematica in oggetto.

⁴⁹ Paolo Guidicini (a cura di), *Nuovo manuale della ricerca sociologica*, Milano, Franco Angeli, 1993, p. 241

⁵⁰ Si riprendono qui i termini e la schematizzazione proposti da Lorenz in Lorenz Walter, *Globalizzazione e Servizio Sociale in Europa*, Roma, Carocci editore, 2010

⁵¹ Myrdal Gunnar, *L'obiettività nelle scienze sociali-L'illusione della "neutralità" della scienza*, Torino, Einaudi, 1973, p.

3.2 Chi sono le detenute

Si è precedentemente notato come la normativa italiana abbia affrontato la questione in maniera piuttosto estensiva, nonostante ciò un nucleo ristretto di madri continua a superare la soglia degli Istituti con al seguito uno o più figli; per quale motivo non riescono ad accedere a misure alternative? Quali sono le tipologie di reati che hanno commesso, per quanto tempo dovranno scontare le conseguenze delle loro azioni, si tratta di categorie specifiche con caratteristiche comuni?

Le detenute di cui si occupa questo lavoro *“riflettono un po’ le caratteristiche della popolazione detenuta femminile in generale”*⁵² per cui ad un primo livello *“diciamo che i reati più comuni commessi dalle donne ristrette e direi anche quindi dalle madri che si trovano lì con i propri bambini sono reati contro il patrimonio, poi seguono i reati legati agli stupefacenti e poi via via gli altri, reati contro la persona e le altre tipologie di reato”*,⁵³ quindi *“la maggior parte delle donne detenute deve espiare una pena inferiore ai 5 anni”*,⁵⁴ comune anche il fatto che si tratta di donne *“con un livello di scolarizzazione e anche di formazione di competenza professionale piuttosto limitato”*.⁵⁵

In generale *“tra le donne straniere le nazionalità più rappresentate sono la Romania la Nigeria e la Bosnia Erzegovina, probabilmente c’è una certa influenza su queste statistiche data dalla popolazione Rom alla quale molte donne effettivamente appartengono.”*⁵⁶ Entrando più nel particolare, se ne ritrova la pregnanza: le donne detenute nelle sezioni nido e negli ICAM passate per Venezia fino al 2019, ultimo anno di attività in carcere per l’associazione La Gabbianella, erano: *“fondamentalmente rom, ma anche spesso erano sinti o caminanti, subito dopo venivano le mamme nigeriane. Un tempo c’erano anche alcune mamme sudamericane, poi negli ultimi anni non le ho viste più. In sedici anni nei quali io sono stata dentro, di bambini italiani che siano rimasti a lungo con noi ne ricordo uno.”*⁵⁷

A Lauro invece, *“attualmente su sette detenute, [...] ci sono 2 nigeriane e abbiamo poi, 3 mi sembra, mamme di origine rom e poi le altre sono italiane.”*,⁵⁸ generalmente *“diciamo che c’è una buona percentuale diciamo al 50% tra detenute rom e detenute soprattutto nigeriane”*.⁵⁹ Dai dati del

⁵² Mantovani

⁵³ Mantovani

⁵⁴ Mantovani

⁵⁵ Mantovani

⁵⁶ Mantovani

⁵⁷ Forcolin

⁵⁸ Pastena

⁵⁹ Pastena

Ministero di Giustizia si nota infatti che negli ultimi 5 anni la media percentuale di madri straniere è stata del 56,1%.

A partire dalle esperienze dirette e analizzando i dati emergono due fattori su cui vale la pena porre un'attenzione particolare:

-Le detenute di cultura romani rappresentano la categoria maggiormente presente negli Istituti, inoltre, non essendo l'appartenenza dalle popolazioni romani una nazionalità, possono avere o meno la cittadinanza italiana, oscillando quindi nelle statistiche tra detenute straniere e italiane.

-La media nazionale del 56,1% nasconde le, già sopracitate, differenze territoriali, che registrano (dai dati disponibili) a Roma una percentuale media del 64% di madri straniere, mentre a Lauro decisamente più marginale, del 37%. Come nota il direttore Paolo Pastena: *“c'è qui ad Avellino una presenza maggiore di detenute italiane soprattutto del napoletano, però non soltanto perchè appunto essendo un istituto che in qualche modo copre tutto il mezzogiorno[...]*”.⁶⁰

I reati commessi presentano differenze sulla base della provenienza nazionale e culturale nei due gruppi preponderanti:

-Per le donne afferenti alla popolazione romani: *“la tipologia di reati è quasi sempre la stessa: il furto”*⁶¹, *“sono prevalentemente reati di furto, poi vengono magari cumulati e arriva una sentenza anche a distanza di tempo, un po' più consistente”*⁶²

-Per le donne di origine nigeriana invece: *“è ipotizzabile che sia una presenza legata al fenomeno della tratta degli esseri umani e al fenomeno delle organizzazioni che gestiscono la prostituzione”*,⁶³ *“per le donne nigeriane non è tanto il furto quanto.. i reati delle donne nigeriane sono lo spaccio di droga, [...] e il favoreggiamento della prostituzione, purtroppo spesso anche minorile”*,⁶⁴ *“o il traffico di sostanze stupefacenti, che poi è un tipo di reato abbastanza diffuso tra tutta la popolazione detenuta, o in maniera più caratteristica lo sfruttamento della prostituzione inteso in senso ampio”*.⁶⁵

Nel resto dei casi la tipologia di reato rispecchia la dinamica nazionale: *“tra le italiane la prevalenza è il traffico di droga”*.⁶⁶

All'interno di questo ristretto gruppo di ristrette si trovano quindi dinamiche ricorrenti, caratteristiche comuni che indicano una possibile strada verso un intervento adatto allo scopo di

⁶⁰ Pastena

⁶¹ Dissegna

⁶² Patena

⁶³ Mantovani

⁶⁴ Forcolin

⁶⁵ Pastena

⁶⁶ Pastena

evitare l'entrata in Istituto dei loro figli, senza precludere il loro diritto al legame con la propria madre.

3.3 Problematiche per l'accesso alle misure alternative

Attraverso le parole della professoressa Mantovani si è tentato di approfondire le motivazioni che portano la Magistratura a optare per la restrizione nei confronti di queste madri.

Anche nel periodo di "svuotamento delle carceri" dovuto alla pandemia, un nucleo di madri non ha avuto la possibilità di beneficiare di misure alternative. In un'audizione alla commissione giustizia, Gianfranco De Gesu, a capo della Direzione generale dei detenuti e del trattamento del Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria, ha affermato che non ci sono madri ristrette ai sensi del 4-bis,⁶⁷ articolo legato principalmente ai reati di stampo mafioso e terroristico, il quale prevede che: "L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, esclusa la liberazione anticipata, possono essere concessi ai detenuti e internati per i seguenti delitti solo nei casi in cui tali detenuti e internati collaborino con la giustizia a norma dell'articolo 58-ter della presente legge o a norma dell'articolo 323-bis, secondo comma, del codice penale"⁶⁸

A riprova: *"il fatto che non sia il 4-bis a tenere in carcere le madri si deve legare a tutta una giurisprudenza costituzionale che è venuta sviluppandosi in particolare dal 2014 che proprio per le madri ha, diciamo, eliminato quegli automatismi che caratterizzano il 4-bis".⁶⁹*

La decisione quindi deve essere presa dopo una valutazione caso per caso, per cui: *"Si usano praticamente dei parametri consueti, quindi si va a vedere se in quel caso ci sono elementi concreti per ritenere che la persona, se sottratta al carcere, può porre un pericolo per le esigenze di difesa sociale o chiaramente anche un pericolo di fuga, in particolare un pericolo di commissione di ulteriori reati."*⁷⁰

Nel caso specifico della continuata restrizione di gruppo di madri, nonostante le disposizioni straordinarie, sarebbe quindi utile ai fini di ricerca comprendere quali siano le ragioni che hanno

⁶⁷ <https://webtv.camera.it/evento/17863>, intervento Gianfranco De Gesu

⁶⁸ L.n. 354/1975, art. 4-bis, co. 1

⁶⁹ Mantovani

⁷⁰ Mantovani

portato le magistrature di sorveglianza a mantenere comunque la misura restrittiva dopo l'esame individuale.

Se le esigenze di difesa sociale vengono necessariamente controbilanciate dalla presenza del minore di cui la madre si prende cura, appare invece centrale il pericolo di fuga:

“Intervistatore: Quindi, riguardo a questa valutazione, la possibilità di domicilio idoneo o meno, come può essere quello all'interno di un campo rom, pesa all'interno di questa decisione o è un elemento successivo?”

Giulia Mantovani: *“Sì, pesa, pesa perché sostanzialmente le misure di esecuzione penale esterna e innanzitutto la detenzione domiciliare presuppongono di per sé che ci sia un domicilio che possa essere controllabile, controllato quindi.”*

Specificatamente: *“le donne rom possono essere tra coloro che hanno più difficoltà ad accedere a forme di esecuzione penale esterna o in fase cautelare agli arresti domiciliari anche proprio per la mancanza di un domicilio idoneo. Normalmente la collocazione presso i campi rom non è considerata un domicilio idoneo, quindi se la donna ha come proprio domicilio una roulotte in un campo rom difficilmente verrà ritenuto dalla magistratura un domicilio idoneo per eseguire lì una misura cautelare degli arresti domiciliari, oppure una detenzione domiciliare in fase esecutiva, quindi sono anche quella popolazione che ha più difficoltà ad uscire dal carcere per questi motivi.”⁷¹*

Emerge fortemente, quale ostacolo preminente, la mancanza di un domicilio idoneo per accedere alle misure alternative, una motivazione che deriva necessariamente dalla situazione socio-economica delle madri in contrasto con il sistema penale, una motivazione che penalizza fortemente le situazioni più deprivate e marginalizzate, con una rete affettiva e di risorse non sviluppata. Le nozioni di “esigenze cautelari di eccezionale rilevanza” e di “concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga” contenute nei codici afferiscono quindi a sfere più ampie rispetto alla gravità del reato o alle esigenze di difesa sociale, ponendo in essere un problema la cui soluzione prevede un intervento politico.

I due gruppi maggiormente in difficoltà sono ben delineati, quali donne nigeriane e di cultura romani, quindi sarebbe ipotizzabile un intervento che consideri maggiormente la specificità del caso portando avanti possibili soluzioni calate nel contesto. Per quanto riguarda il conflitto tra la Giustizia e le comunità rom in Europa vi è una storia non limitata alle madri, per quanto riguarda le madri di origine nigeriana invece il discorso si pone nella sfera della cittadinanza, delle politiche migratorie dello Stato italiano. Entrambi sono ambiti sensibili su cui un lavoro più ampio potrebbe ridurre anche

⁷¹ Mantovani

la casistica qui in oggetto d'esame, riducendo quelle discrepanze di una normativa di largo spettro ma con alcune falle applicative nel concreto.

3.4 Le nuove Case famiglia Protette

La risposta, già prevista dalla l.n. 62/2011, alla problematica emersa, come esposto nel capitolo precedente (cfr. 2.2), è stata sviluppata progettando la realizzazione delle Case famiglia Protette. Queste strutture pongono al tessuto sociale del territorio la sfida di ideare e realizzare le condizioni adatte a rendere fruibile l'accesso ai benefici per questi nuclei fragili, un progetto al di fuori delle mura del carcere improntato sulle relazioni con l'ambiente esterno.

Dopo dieci anni e solo due strutture attive, grazie alla spinta delle associazioni attive in questo campo, il problema identificato come principale è stato affrontato: i fondi.

Nella legge di bilancio per il triennio 2021-23, è stato inserito il comma 322:

322. Al fine di contribuire all'accoglienza di genitori detenuti con bambini al seguito in case-famiglia protette ai sensi dell'articolo 4 della legge 21 aprile 2011, n. 62, e in case-alloggio per l'accoglienza residenziale dei nuclei mamma-bambino, e' istituito, nello stato di previsione del Ministero della giustizia, un fondo con una dotazione pari a 1,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023.⁷²

L'attenzione a questo tema, che ha portato non soltanto all'istituzione di questo fondo, ma anche ad un Progetto di Legge a prima firma dell'On. Paolo Siani presentata l'11 dicembre 2019 e attualmente in esame alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, è tornata ad essere alta per un tragico evento accaduto il 18 Settembre 2018 all'interno della sezione nido del carcere di Rebibbia femminile: una madre ha gettato dalle scale i propri figli, reclusi con lei, uccidendoli.⁷³ Come spesso accade nella società umana, è in questi casi, in cui corde sensibili vengono toccate, che prendono vita percorsi di cambiamento per fenomeni intollerabili.

Il PdL Siani, che interviene modificando alcuni articoli della l.n. 62/2011, segue la strada della marginalizzazione del carcere, della sostituzione delle sezioni nido con gli ICAM, dell'effettiva realizzazione delle CfP come soluzione alternativa. Anche in esso si prevede l'utilizzo di fondi per la loro creazione:

⁷² L.n. 178/2020, art. 1, co. 322

⁷³ https://www.ansa.it/lazio/notizie/2018/09/18/detenuta-a-rebibbia-tenta-di-uccidere-2-figli-uno-e-morto_6ccfa255-a649-4192-b5a5-5861fca6961b.html

“Agli oneri derivanti dalla realizzazione delle case famiglia protette previste dall’articolo 284 del codice di procedura penale e dagli articoli 47-ter e 47-quinquies della legge 26 luglio 1975, n. 354, si provvede a valere sulle disponibilità della cassa delle ammende di cui all’articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547”⁷⁴

Le CfP sembrano quindi essere la soluzione identificata dalla società come risolutiva per questo fenomeno, finora non completamente attuabile a causa della mancanza di fondi e di obblighi per le amministrazioni comunali.

Se l’affermazione “mai più bambini in carcere” portata avanti dalle associazioni attive nell’ambito, che accompagna questo impegno verso le CfP, porta con sé una forte connotazione morale, essa però finisce per risultare semplicistica e utopica.

“Ho detto anche ai tempi in cui tutti gridavano alle CfP come la risoluzione di tutto che non erano la risoluzione di tutto”⁷⁵

“Le CfP sicuramente sono utili e sono uno sviluppo necessario, per quel poco che posso vedere io, se poi possano diminuire o meno i numeri delle presenze in icam non lo so”⁷⁶

“Sicuramente si però con delle condizioni.. allora non per tutti i reati, cioè per reati gravissimi che richiedono proprio, per motivi di sicurezza o altro probabilmente le CfP non sono utilizzabili”⁷⁷

“è difficile che tutte le coppie madri figlio possano accedere alla detenzione domiciliare sin dall’inizio dell’esecuzione della pena, è difficile”⁷⁸

Le voci sono chiare: non si può fare a meno di prendere in considerazione un periodo di restrizione per alcuni dei nuclei madre-bambino in Italia, e le criticità presenti non sono indifferenti.

La previsione di un fondo annuale ha come base un ragionamento che deriva dalle esperienze attive: la Casa di Leda a Roma ha utilizzato €150.000 per essere realizzata, contiene 6 nuclei; la media in Italia delle dimensioni del fenomeno è di 50-60 presenze, quindi sarebbe necessaria la realizzazione di 10 CfP per poter ospitare tutti i nuclei; da qui la cifra di 1,5 milioni di €. ⁷⁹

⁷⁴ PdL Siani et al., art. 5

⁷⁵ Forcolin

⁷⁶ Pastena

⁷⁷ Dissegna

⁷⁸ Mantovani

⁷⁹ Tollis

3.4.1 La territorialità

La realizzazione di dieci CfP sparse per tutta la penisola trova un primo punto debole nel principio di territorialità della pena, saranno infatti efficaci *“ovviamente nel momento in cui si diffondano perché fino a quando resteranno poche non sarà possibile, e si devono diffondere anche in modo da consentire di nuovo il rispetto del principio di territorialità dell’esecuzione penale che ovviamente vale anche per l’esecuzione in forma esterna”*.⁸⁰

Si tratta, ancor di più in questa fattispecie, di un principio che guarda al mantenimento dei legami costruiti dalla madre, che siano famiglia o affetti. Laddove si deve scontare una pena si ha il diritto di scontarla in un luogo facilmente raggiungibile dai propri affetti e legato al proprio percorso di vita. Il problema, riscontrato anche nell’utilizzo degli ICAM, presuppone quindi la necessità di una distribuzione capillare di queste strutture su tutto il territorio, tanto più che uno dei punti di forza sta proprio nella CfP come progetto di risocializzazione all’interno del territorio, del quartiere in cui viene inserita.⁸¹

Allo scopo di superare questo nodo critico, nel suo intervento alla Camera, il Direttore De Gesu , ha infatti riferito di una : *“ricognizione conclusasi il 5 marzo scorso da parte della direzione generale [dell’amministrazione penitenziaria], allo scopo di verificare concretamente le strutture astrattamente utilizzabili alla stregua di CfP, ha delineato un quadro piuttosto disomogeneo sul territorio italiano, facendo emergere una scarsa attenzione sul tema della verifica dei requisiti strutturali previsti dal Decreto 8 marzo 2013, al fronte delle molte regioni che, pur avendo comunicato il disporre di adeguate reti di accoglienza per donne in situazione di difficoltà, non hanno tuttavia precisato se e in quale misura le strutture siano specificatamente destinate all’accoglienza di detenute madri a norma dell’articolo 4 legge 62/2011. In questo senso appare probabile che pure in presenza di strutture di accoglienza le stesse non siano state convertite in case famiglia protette e quindi rispettose dei requisiti previsti dalla norma a causa della indisponibilità di fondi in ragione della clausola di invarianza finanziaria presente nella legge.”*⁸²

Tra la *ratio* del Progetto di Legge e la normativa attuale si rileva quindi una certa disomogeneità, che incrementa le difficoltà legate alla definizione e attivazione di nuove CfP, a cui, in sede di discussione si sta tentando di riparare.

⁸⁰ Mantovani

⁸¹ Tollis

⁸² <https://webtv.camera.it/evento/17863>, intervento Gianfranco De Gesu

3.4.2 La differenza dalle Case famiglia Alloggio

A partire dalle previsioni normative sorge un altro quesito riguardante l'accesso alle misure alternative, l'espiazione della pena può avvenire infatti: "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 puo' essere espiata nelle case famiglia protette, ove istituite."⁸³

Luoghi di cura, assistenza o accoglienza sono già presenti in Italia, nelle differenze di regione in regione possono essere chiamate Comunità mamma-bambino o Case famiglia Alloggio. Si tratta di strutture che ospitano nuclei fragili, gestite dal privato sociale con l'apporto dei Servizi Sociali Territoriali, le quali negli anni sono state in grado di ospitare alcune delle diadi madri-bambino precedentemente ospitate in ICAM anche durante il periodo di espiazione della pena.

Per quale motivo la previsione di nuove CfP quando la normativa prevede la possibilità di scontare la pena in strutture di cura già presenti nel territorio? Quali le differenze tra le CfP e le "CfA"?

A determinare le caratteristiche specifiche delle CfP il legislatore è intervenuto attraverso il Decreto Ministeriale 8 marzo 2013, il quale però non risulta particolareggiato nel descrivere i requisiti delle strutture ma pone la definizione degli standard come equiparata alle strutture residenziali sottoposte alle normative nazionali e regionali, cioè le "CfA". Questo identifica come:

*"noi chiamiamo CfP qualcosa che dal punto di vista dell'accreditamento, degli standard, non è assolutamente definito. Noi abbiamo nella nostra legislazione quelle che sono le case famiglia normali per minori e parti del loro nucleo familiare, padri o madri, prevalentemente madri. E queste hanno prerequisiti strutturali, gestionali, ben definiti dalle norme nazionali e da quelle regionali."*⁸⁴

Infatti, nel comma 322 alla voce del finanziamento si parla, in aggiunta alle CfP, di: "case-alloggio per l'accoglienza residenziale dei nuclei mamma-bambino" il che rende chiaro come il confine tra le due tipologie sia labile e non ben definito, a questo proposito appare realizzabile un intervento così esposto da Carla Forcolin: *"in Italia, ce l'ha detto nel nostro piccolo convegno/tavola rotonda Giuseppe Longo dell'associazione Papa Giovanni XXIII,*⁸⁵ *ci sono già 350 case famiglia della Papa Giovanni sul territorio italiano, più ci sono tutte le altre case*

⁸³ L.n. 354/1975, art 47-quinques, co. 1-bis

⁸⁴ Dissegna

⁸⁵ <http://www.lagabbianella.org/?p=2422>

famiglia, allora case famiglia ce n'è nel territorio italiano, può darsi che non siano adatte ad ospitare persone che devono essere in qualche modo controllate. Io credo che la cosa più ragionevole da farsi sia quella di tenere alcune parti di queste case famiglia in maniera un po' diversa dalle altre. Per esempio per fare in modo che da lì non si possa scappare, che si possa anche essere chiusi lì qualora la custodia sia necessaria. Ecco, le cosiddette CfP diventino stanze protette".⁸⁶

Se dal punto di vista normativo non sono presenti ostacoli strutturali nel proporre un intervento simile, nella prassi alcune differenze fondamentali emergono.

Nell'affrontare questo argomento con il direttore della casa famiglia protetta di Milano, Andrea Tollis, il quale ha ribadito quanto il dialogo con le istituzioni sia fondamentale per il funzionamento di una CfP, le difficoltà principali per le CfA nell'accogliere donne in Esecuzione Penale Esterna sono apparse appunto pratiche:

- Il ruolo: l'impegno derivante dalla necessità di coordinamento con le istituzioni della Giustizia, infatti *"tra le sue [CfP] particolarità c'è la necessità di essere conosciuta e di intrattenere rapporti costanti con i vari attori istituzionali che agiscono sulla scena dell'esecuzione penale, in particolare in questo caso dell'esecuzione penale rivolta alle madri, e quindi che cosa vuol dire, vuol dire avere contatti con la Magistratura di sorveglianza, con le forze dell'ordine, avere contatti con il Tribunale per i minorenni, perché qui abbiamo un minore che comunque è in una situazione molto particolare e quindi anche questo aspetto una casa famiglia protetta deve coltivarlo, e per questo è una realtà sicuramente che si differenzia dalle case alloggio, dalle case famiglia diciamo ordinarie: proprio per il tipo di rapporti che deve intrattenere."*

- I costi: Essendo entità gestite da privati, sia le CfP che le CfA, le spese della retta per la madre e per il bambino devono essere sostenute da un altro ente, è necessario quindi: *"definire bene chi è che deve sostenere gli oneri economici: io sostengo che per la madre comunque tutti i costi devono essere del Ministero di Giustizia, per il minore è da valutare se la frequenza per esempio in un servizio pubblico esterno come un asilo nido... quello potrebbe essere a carico del comune perché per tutti i minori in situazione di pregiudizio l'onere è a carico del comune."*

Anche questo aspetto è stato toccato in sede d'esame del PdL, con l'intenzione di sottolineare come l'utilizzo dei fondi stanziati possa andare a risolvere questo ostacolo: "Laddove la norma fa riferimento di contribuire in generale all'accoglienza dei genitori detenuti si ritiene che i fondi in

⁸⁶ Forcolin

questione non debbano vincolarsi esclusivamente all'istituzione ex novo di CfP o CfA, potendo gli stessi destinarsi al finanziamenti di interi sistemi regionali di accoglienza di genitori detenuti, i fondi potranno utilizzarsi non solo per nuove strutture ma anche conversione di strutture socio-assistenziali già esistenti in CfP che posseggano i requisiti del decreto 8 marzo, o ancora il finanziamento di strutture già esistenti in possesso asstrattamente di detti requisiti ma mai ed in concreto attivati.”⁸⁷

3.5 Il percorso

Il quadro che si delinea, attraverso le parole degli attori coinvolti, è quello di un percorso graduale, in cui alcune madri, soprattutto quelle con pene più lunghe, dovranno scontare un periodo in carcere, preferibilmente in ICAM, per poi accedere il più presto possibile alle misure alternative previste anche attraverso l'utilizzo delle Case famiglia Protette, le quali dovranno essere distribuite capillarmente sul territorio:

“è chiaro che qui gli ICAM giocano un ruolo fondamentale perché gli icam sono sicuramente strutture migliori delle sezioni nido, quindi pensare di sostituire le sezioni nido con gli ICAM e poi pensare a una transizione come, diciamo, esito fisiologico dall'ICAM alla Casa famiglia Protetta, sarebbe la cosa sicuramente migliore. Perché ripeto, è chiaro che per pene detentive, diciamo grosso modo entro i 4 anni, si potrebbe forse immaginare di spingere verso un'esecuzione penale esterna che parta subito, cioè che parta già dalla prima quota di espiazione della pena, però, per pene molto lunghe è difficile immaginare che non ci sia una prima quota espiata in carcere, dalla quale trarre elementi da fornire alla Magistratura di sorveglianza per capire se ci sono gli estremi per un'esecuzione penale esterna.”⁸⁸

Nella consapevolezza data dal suo ruolo, Gianfranco De Gesu esprime il suo pensiero relativo all'implementazione fattuale delle nuove CfP anche nel caso in cui il PdL Siani fosse approvato, non solo ribadendo la necessità degli ICAM ma indicandone invece un giustificato aumento: “L'impatto della novella legislativa sull'attuale circuito ICAM non è quindi prevedibile e lascia ampi margini di incertezza, non potendo escludersi che l'autorità giudiziale, così come oggi ritiene indispensabile la restrizione di grado massimo presso le strutture penitenziarie, allo stesso modo in futuro sotto la vigenza della nuova normativa continuerà comunque spesso a ritenere ricorrenti le esigenze

⁸⁷ <https://webtv.camera.it/evento/17863>, intervento Gianfranco De Gesu

⁸⁸ Mantovani

cautelari di eccezionale rilevanza tali da rendere indispensabile la detenzione presso gli ICAM, in quest'ultimo caso tali strutture che come detto attualmente dipongono complessivamente di 60 posti potrebbero trovarsi sotto pressione, soprattutto qualora il tasso di presenze di detenute madri nei circuiti penitenziari dovesse tornare ai livelli anteriori all'emergenza epidemiologica. Soprattutto divenendo l'ICAM l'unico luogo deputato alla detenzione delle detenute madri in presenza di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, dovrà attentamente considerarsi che attualmente tali istituti si trovano solo in 4 regioni e uno solo nell'Italia meridionale, facile prevedere che ove non dovesse adeguatamente stabilizzarsi l'indorso delle CfP, dunque ove l'autorità giudiziaria dovesse spesso determinarsi a collocare in ICAM le madri con figli al seguito, diminuirà per certo il disagio legato alla restrizione nelle strutture penitenziarie ma per certo aumenterà il disagio legato alla distanza del luogo di detenzione e i territori di provenienza delle detenute. L'amministrazione dovrà dotarsi di novi ICAM in ambiti giurisdizionali che ne sono sprovvisti.”⁸⁹

In ottica più ampia le CfP possono rivestire un ruolo di accompagnamento utile ad affrontare le condizioni di marginalità e fragilità delle madri che subiscono la restrizione, in quanto, con la possibilità di ospitare madri con figli fino all'età di 10 anni, possono essere in grado di portare avanti percorsi educativi e rieducativi strutturati nel lungo periodo, *“ la gradualità del percorso che è tipica degli istituti penitenziari, di far guadagnare un po' alla volta degli spazi di libertà, diciamo... è un po' forse applicabile agli ICAM, far acquistare un po' alla volta maggiore consapevolezza di quelle che sono le possibilità esterne e costruire magari dei percorsi. Perché questo succede, il problema è che spesso, anche col fine pena o con misure alternative, magari ci sono state anche per gli ultimi periodi della pena con il covid: non è detto che fuori la soluzione sia a portata di mano, spesso la soluzione non c'è, una soluzione di fortuna che, non dico che faccia poi “rimpiangere”, è forte come espressione, però effettivamente quello che sarebbe anche molto utile è un percorso di sostegno a quelle situazioni di marginalità che spesso vediamo passare, anche nell'ICAM purtroppo.”*⁹⁰

L'apporto delle CfP sarà quindi valutabile negli anni a venire, concentrando l'attenzione sulla capacità di strappare le madri dal circuito penitenziario: abbassando la probabilità di recidiva, fornendo risorse e competenze a livello lavorativo, relazionale, sociale e spesso linguistico.

⁸⁹ <https://webtv.camera.it/evento/17863>, intervento Gianfranco De Gesu

⁹⁰ Pastena

3.6 La fruizione dei diritti dei bambini

Fino ad ora la concentrazione è stata rivolta verso le madri, essendo loro il soggetto in conflitto con la Giustizia, così da rendere chiaro quali possono essere le strade percorribili in ambito giuridico-politico per garantire il loro diritto alla maternità, alla territorialità, all'accesso alle misure alternative e alla funzione rieducativa della pena.

Non si ha a che fare però con individui spogliati del proprio valore di essere umano quando si sposta la propria attenzione sui minori costretti a seguire la propria madre in questo percorso punitivo, nonostante la loro innocenza. È a loro che si rivolge principalmente l'apporto della società civile nell'ideare e realizzare progetti all'interno degli Istituti di Pena, è al loro futuro che guardano i volontari che operano nelle associazioni e nelle cooperative impegnate in questo ambito.

È ai loro diritti che si deve orientare lo sguardo nella redazione di norme e regolamenti che li coinvolgono, anche indirettamente, ed è l'accesso ai loro diritti che guida il lavoro del Pubblico Tutore dei Minori (ora Garante dei diritti della persona): *“il diritto del bambino di avere una rapporto con l'ambiente fisico esterno, l'ambiente di confronto con un gruppo di coetanei, di bambini più grandi o più piccoli di fatto viene impedito, perchè se un bambino rimane nelle sezioni nido sempre come dicevamo prima, si entra in una specie di conflitto di diritti... perchè privilegiare esclusivamente in via prioritaria il diritto di stare con la madre gli preclude tutte le altre possibilità di cui invece il bambino ha invece assolutamente bisogno. Perché tecnicamente noi parliamo di **“acquisizione dei prerequisiti per l'apprendimento e per la relazionalità”** che sono quelli che un bambino misura e sviluppa frequentando ambienti diversi: Parlando e giocando con i coetanei, con i bambini, avendo rapporti con adulti diversificati, con ruoli diversi, madri, padri, maestri, allenatori e tutto quello che uno ci può mettere dentro... e quindi questi bambini vengono assolutamente sacrificati in ordine a tutti questi diritti.”⁹¹*

Quando un minore entra in Istituto, per quanto non sia il bersaglio diretto delle misure coercitive, ne è comunque vittima. Il Ministero della Giustizia deve quindi attivamente predisporre meccanismi che permettano in ogni caso la fruibilità dei diritti astrattamente godibili ma fisicamente inaccessibili. Le ripercussioni possono essere molto gravi, il minore può esserne danneggiato a livello strutturale, in quanto, come ha ricordato il dottor Magrini nel suo intervento allo IUSVE il 27 Maggio: “quello che è scritto nel DNA è scritto in matita, l'epigenetica invece è scritta in penna”.⁹² Si riferiva in questo

⁹¹ Dissegna

⁹² Intervento del dottor Mario Magrini, <http://www.lagabbianella.org/?p=2422>

caso ai fattori sociali ed evolutivi che contribuiscono in modo determinante alla regolazione delle espressioni geniche, cioè a come siano l'ambiente e gli stimoli nei primissimi anni di vita a influenzare biologicamente lo sviluppo del sistema nervoso, non solo a livello emotivo.

I bambini che vivono in cella “manifestano segni di chiusura e insofferenza nei confronti del mondo esterno, disturbi del sonno, ritardi nell'articolazione del linguaggio”,⁹³ l'accesso a cure mediche specialistiche inoltre può essere rallentato dalla condizione di ristretti, portando ad un ritardo difficile da colmare, specialmente in situazioni gravi quali la presenza di minori che presentano aspetti dello spettro dell'autismo.⁹⁴

Per garantire l'accesso ai diritti fondamentali per i minori i cui genitori sono legati ad un percorso penale le strade percorse dalla società civile sono diverse, da quelle locali a quelle più universali.

Di portata universale è la Carta dei Diritti dei figli dei genitori detenuti, firmata inizialmente nel 2014 da associazione Bambini Senza Sbarre, Ministero della Giustizia e Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, e rinnovata ogni due anni successivamente, che pone una serie di doveri in capo alle istituzioni nei riguardi sia dei figli minori presenti negli Istituti di Pena che a chi si trova a vivere il proprio rapporto a distanza con un genitore ristretto.⁹⁵

A livello locale invece la percezione della situazione è diversa dall'altisonanza dei documenti firmati: *“ecco attualmente non c'è nessuna garanzia per i bambini che finiscono in ICAM in base alla quale loro possono avere davvero accesso ad un'educazione simile a quella dei bambini liberi, una socialità simile a quella degli altri bambini. Non c'è! Perché se i bambini escono dagli icam oggi è per il buon cuore delle associazioni di volontariato e non perché sia una norma di legge che sia obbligatorio seguire.”*⁹⁶

Questa affermazione trova riscontro nelle parole degli altri intervistati, per quanto riguarda l'accesso all'educazione:

“Che cosa si è tentato di fare, soprattutto negli icam, perchè nelle sezioni delle carceri questo che io sappia avviene solo in pochissime eccezioni, con delle convenzioni con enti del terzo settore. Quindi con associazioni, ad esempio a Venezia c'era stata la Gabbianella, che assicurano proprio attraverso progetti mirati intanto, soprattutto con l'intervento del Comune di Venezia, che i bambini possano

⁹³ Risultati di uno studio citato da Maurizio Pitter in, Forcolin Carla, Uscire dal carcere a sei anni- I figli delle detenute tra diritti che confliggono: stare con la madre o essere liberi, Milano, FrancoAngelli, 2020, p. 103

⁹⁴ Sulla possibile similitudine tra la relazione simbiotica madre-figlio per i minori in cella (specialmente se la madre si trovava in cella durante la gestazione) e quella per i minori poi diagnosticati di sindrome di autismo cfr: Tustin Frances, *Protezioni autistiche nei bambini e negli adulti*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 1992

⁹⁵ <https://www.bambinisenzasbarre.org/testo-protocollo-dintesa/>, il Protocollo è stato ripreso dalla Commissione Europea per redigere una raccomandazione di respiro ancor più ampio, nella CM/Rec 2018, 5

⁹⁶ Forcolin

frequentare l'asilo nido esterno con l'accompagnamento proprio da parte di volontari appartenenti a queste associazioni."⁹⁷

"In realtà per quanto riguarda l'esperienza di Lauro noi abbiamo avuto un'ottima collaborazione, un supporto molto valido da parte dell'istituto scolastico comprensivo che in realtà ha sia la materna che la scuola elementare, e in effetti c'è anche lo scuolabus che fa l'accompagnamento dei bambini. Quindi così al pari degli altri bambini del territorio di riferimento. [...]. Per quanto riguarda il nido, invece, almeno a Lauro non siamo riusciti attualmente ad organizzare un nido esterno perché in realtà Lauro non ha un nido comunale. C'è un nido privato con cui stavamo cominciando a discutere la possibilità di una frequenza e lì però c'era anche il problema dell'accompagnamento che aveva delle difficoltà."⁹⁸

Le difficoltà a cui si riferisce il Direttore Paolo Pastena sono dovute alla mancanza di una figura predisposta all'accompagnamento all'esterno per i minori presenti nell'ICAM di Lauro, problematica risolta, a volte, grazie all'impegno di volontari esterni, la figura del volontario però rischia di trovarsi ad affrontare situazioni per cui non ha ricevuto alcuna formazione: *"questo è chiaro che è un punto critico, l'accompagnamento all'esterno, noi abbiamo avuto anche dei volontari che hanno fatto per i bimbi più piccoli l'accompagnamento per l'asilo insomma, le prime giornate bisogna proprio essere presenti, è stato fatto dai volontari. Io, rispetto ai volontari, ho sempre posto l'attenzione, ho richiamato l'attenzione di tutti quanti loro sulla necessità di molta cautela, perché comunque i bambini ahimè sono anche tante volte vittime di attenzioni improprie, e d'altra parte può esserci una strumentalizzazione e una possibile ricostruzione un attimo fantasiosa di qualche mamma di situazioni anomale che possono verificarsi all'esterno, per cui questo è un aspetto molto particolare. Io ho sempre consigliato quantomeno di, quando ci sono le uscite, di non muoversi da soli insomma, di creare questa rete di un accompagnamento di una o più persone insieme. Per una garanzia reciproca ma anche per una necessità di professionalizzare tra virgolette questo intervento, non renderlo un intervento solo volontario.*"⁹⁹

Per quanto riguarda Venezia invece, sia nel momento in cui era presente una sezione nido che durante il successivo cambiamento in ICAM: *"la Gabbianella accompagnava i bambini a scuola, accompagnava i bambini prima al nido poi alla scuola materna, ha accompagnato anche l'ultimo bambino purtroppo anche alla scuola elementare. Però li accompagnava anche all'esterno nei*

⁹⁷ Dissegna

⁹⁸ Pastena

⁹⁹ Pastena

periodi di festa. Per esempio le accompagnava fuori la domenica e li accompagnava fuori durante le vacanze. La Gabbianella è riuscita ad andare in carcere anche a Natale e ad agosto.”¹⁰⁰

Rispetto alle vigenti normative, gli Istituti non sono obbligati a garantire una certa frequenza di occasioni di uscita per i minori presenti al loro interno, bensì hanno la possibilità (non obbligo) di redigere patti, convenzioni, accordi e protocolli con Enti del Terzo Settore.

La buona qualità del servizio e la stabilità degli accordi presi si basa quindi sulle risorse di cittadini solidali nei pressi degli stessi Istituti, i quali si ritrovano ad esercitare un ruolo difficile e innovativo all'interno del tessuto sociale del territorio in cui operano. Esemplifica questa specificità il Direttore dell'ICAM di Lauro, l'ultimo aperto in Italia: *“quello che ci ha caratterizzato dall'inizio è questa costruzione continua, perché noi penitenziari nasciamo con un'altra ottica, con un altro tipo di impostazione c'è poco da fare, allora dobbiamo un po' adattarci, dobbiamo confrontarci con una serie di interlocutori esterni con cui magari magari non siamo neanche abituati”¹⁰¹*

3.7 Il ruolo del privato sociale

Quando associazioni e cooperative sono attive da tempo nel territorio, quando vi sono personalità in grado di portare avanti progettualità a lungo termine, si possono ideare soluzioni innovative di partenariato pubblico-privato. Quando si presentano realtà molto particolari, in grado di fungere da primo sperimentale gradino verso la modifica di prassi e tradizioni fortemente conservative come quelle degli Istituti, sono necessari un impegno e una radicazione nel territorio da parte degli enti attivi, molto dispendiosi ma potenzialmente capaci di realizzare passi in avanti fortemente significativi.

3.7.1 L'esperienza di Lauro

Tra il Direttore e la Cooperativa Eco, la cui visione guarda oltre il periodo di restrizione, si è costruito un rapporto significativo, permettendo l'instaurarsi di progetti specifici: *“noi in qualità di cooperativa, io rappresento quella che è la cooperativa ECO, operiamo in Istituto ormai già da diversi anni. Il nostro fulcro è proprio quello di mettere al centro dell'interesse quelli che sono i bambini con i loro bisogni e le loro esigenze, non escludendoli dalla madre, quindi un lavoro congiunto che*

¹⁰⁰ Forcolin

¹⁰¹ Pastena

cerchiamo di fare. Quello di andare a lavorare quindi sulla relazione madre figlio quindi sulla diade, sulla coppia. In che modo noi interveniamo, sicuramente attraverso attività che siano poste proprio in relazione a questi bisogni, della madre e del bambino, intervenendo con un'azione socio-educativa con l'obiettivo di andare sicuramente a prevenire quelle che sono difficoltà emozionali, emotive, in tutte le progettualità e i progetti che noi mettiamo in atto. Quindi le nostre proposte progettuali, che noi proponiamo al direttore e che comunque sono realizzate all'interno dell'Istituto, sono tutte focalizzate intorno alle emozioni e, soprattutto, lavorando sugli effetti distorti che l'esperienza detentiva ha rispetto a questi bambini. Quindi lavorare soprattutto su quello che è il loro sviluppo psico affettivo, aiutando la madre a mantenere, a rafforzare, in alcuni casi andando proprio a stimolare quel rapporto genitoriale, quindi quella capacità, quella competenza genitoriale che non è detto che manchi, però che a volte va stimolata, e quindi spesso è su quello che noi andiamo ad intervenire. Sicuramente però, come dicevamo, è un lavoro che non si dovrebbe fermare, uso il condizionale, nell'Istituto ma è qualcosa che dovrebbe uscire fuori, lì dove la madre poi finisce di scontare la sua pena o comunque dove la madre ha la possibilità di scontare la sua pena in altro modo, ecco, all'esterno dell'istituto. Dovrebbe esserci un lavoro continuo, costante, una rete che accompagni la madre e i suoi bambini o il suo bambino in tutto il suo percorso senza abbandonarlo perché il rischio che poi si torni indietro, grosso modo, con l'assenza di figure di riferimento che supportino la madre, la detenuta... il rischio poi è alto che si possa ricadere."

Progetti innovativi: "io ho molta riconoscenza verso i volontari, verso la Cooperativa ECO e ho grandi aspettative, adesso dobbiamo costruire insieme un percorso perché, grazie alla cooperativa Eco, tra un po' attiveremo un Servizio Civile all'interno della struttura, e qui poi c'è tutto da costruire perché tante di quelle incombenze che non riuscivano a trovare una figura di riferimento, ora probabilmente con i volontari del servizio civile, che saranno anche ben guidati e ben indirizzati dalla cooperativa, potremmo anche avere un aiuto per tutti quei bisogni materiali".¹⁰²

La messa in piedi di un progetto di Servizio Civile Universale, realtà attivata anche dalla CfP di Milano in ambito extramurario, nonostante l'evidente differenza con una figura professionale pubblica espressamente dedicata, indica un passo importante nel rapporto tra l'Istituzione pubblica e il partner privato, in cui gli accordi presi necessitano di una pianificazione e di una progettualità di lungo periodo, stabili e possibilmente riproponibili, in un'ottica di innovazione sociale.

¹⁰² Chiavazzo

3.7.2 L'esperienza di Venezia

L'Istituto di Pena della Giudecca vede la prima collaborazione con l'associazione La Gabbianella nel 2003, quando comincia un accompagnamento regolare dei minori ristretti all'asilo nido comunale, progetto in cui collabora anche la Municipalità di Venezia. L'associazione, già attiva sui temi dell'adozione, comincia parallelamente la formazione degli accompagnatori, avviando così un percorso adatto alla "professionalizzazione" dei propri volontari, come auspicava in precedenza il Direttore Paolo Pastena. Negli anni successivi mantiene l'impegno verso i minori e le loro madri attraverso progetti volti da una parte al sostegno psicologico delle madri e al rafforzamento delle loro competenze genitoriali, dall'altra all'accesso al mondo esterno per i minori ristretti: ancor più si realizza una rete di famiglie affidatarie che possano permettere al minore, una volta raggiunta l'età di 3 anni e l'obbligo ad essere distaccato dalla madre, di mantenere rapporti stabili con lei, trovando affido in una famiglia del territorio, già conosciuta durante il periodo di restrizione e disponibile a supportare la relazione durante il periodo di espiazione della pena da parte della madre.¹⁰³ Le progettualità portate avanti dall'associazione negli anni, con il contributo di Regione, Municipalità e Comune, sono state realizzate anche grazie ad un rapporto stretto con la Direzione dell'Istituto: *"Poi però è successo inevitabilmente, no anzi, come poteva succedere... che noi abbiamo avuto su alcuni casi, alcune situazioni su cui adesso non mi soffermo, delle opinioni diverse da quelle che avevano la direttrice e le educatrici. Da quel momento lì le cose sono diventate difficili, allora, quando non si va d'accordo allora ci vogliono gli accordi"*¹⁰⁴

La dinamica della stipula di accordi portati avanti dall'associazione la Gabbianella a Venezia può essere da una parte considerata come esempio dell'apporto fondamentale della società civile, dall'altra come evidenza della difficoltà di dialogo interistituzionale e pubblico-privato.

¹⁰³ Carla Forcolin (a cura di), *Uscire dal carcere a sei anni- I figli delle detenute tra diritti che confliggono: stare con la madre o essere liberi*, Milano, FrancoAngeli, 2020, pp. 111-119

¹⁰⁴ Forcolin

4

Il protocollo

Dall'esperienza concreta, dal basso, di due affidi legati ad alcuni minori precedentemente ristretti nella sezione nido (poi ICAM) della Giudecca è nata la volontà da parte dell'associazione la Gabbianella, di cui le famiglie affidatarie erano socie, di dialogare in maniera più ampia con le Istituzioni coinvolte nella tutela dei diritti dei minori a Venezia. Gli eventi scatenanti hanno un legame comune: l'uscita dal carcere della madre, la quale in entrambi i casi decise di allontanarsi dall'Italia. Le situazioni di marginalità e fragilità in cui si trovano le madri all'entrata vengono infatti a ripetersi al momento dell'uscita, quando arriva la fine della pena: anche se ospitate in CfA si ritrovano senza lavoro, senza una base economica e soprattutto senza permesso di soggiorno (vedi infra 4.1).

“Non avevo potuto chiudere gli occhi davanti a simile problema e volevo renderne testimonianza, affinché i rappresentanti delle Istituzioni, che sono tenute ad applicare le leggi, le convenzioni e i principi sulla tutela dei minori, a loro volta sapessero e corressero ai ripari.”¹⁰⁵

È così che, il 7 Luglio 2012 ha avuto luogo il primo incontro che avrebbe portato poi, il 29 Aprile 2015, tre anni dopo, alla firma di un protocollo potenzialmente fondamentale per la garanzia della tutela dei futuri minori ristretti nell'isola. I soggetti coinvolti risultano essere stati:

- Pubblico Tutore dei minori del Veneto (Aurea Dissegna)
- Ministero di Giustizia, Direzione dell'Icam della Casa di Reclusione Femminile di Venezia
- Ministero di Giustizia, Direzione dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Venezia
- Questura di Venezia, nella persona del Vice Questore
- Comune di Venezia (quindi i Servizi Sociali Territoriali)
- La Presidente del Tribunale per i Minorenni di Venezia
- La Presidente dell'Associazione La Gabbianella e altri animali

Le riflessioni dell'allora Pubblico Tutore dei Minori, la dottoressa Aurea Dissegna, indicano fin dall'inizio la complessità del coordinamento: *“Facendo un momento di riflessione sulla mia esperienza a Venezia di garante nel protocollo... Ero intervenuta proprio perché era stato fatto un incontro con la Presidente del tribunale per i minorenni, che era stato attivato dalla gabbianella e in quell'occasione era venuto fuori come dire... Questa forte separazione tra le diverse istituzioni che, a vario titolo, intervengono quando c'è una madre con un bambino che viene ristretto in una*

¹⁰⁵ Carla Forcolin, *Mamme dentro*, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 85

*struttura penitenziaria. Che cosa si è capito dai primi approfondimenti che io ho potuto fare: che ogni istituzione ha presente il proprio mandato, che dipende chiaramente dalle norme, che però fa molta fatica a vedere dove finisce la propria competenza e dove altre competenze si sovrappongono o sono a confine con il proprio mandato.*¹⁰⁶

Le motivazioni delle difficoltà di discussione provengono dal mandato dei diversi soggetti: *“Bisogna anche dire che ogni istituzione, le figure professionali che sono all’interno, che sono a volte molto diverse: alcune di natura più amministrativa altre di sicurezza, altre tecniche professionali, ecc... Ha un proprio bagaglio e una propria formazione e quindi convergono tanti linguaggi, tanti valori di riferimento che possono essere molto molto diversi, però tutto questo... Nel momento in cui si opera si perdono di vista i bisogni delle persone che ne sono coinvolte. Allora con l’occasione che cosa abbiamo fatto, siamo partiti proprio dall’andare ad analizzare quali erano i compiti, i mandati istituzionali che ogni istituzione aveva.*¹⁰⁷

Nell’adempiere al proprio mandato, l’Autorità Garante dei Diritti della Persona deve:

- a) garantire, secondo procedure non giudiziarie di promozione, di protezione e di mediazione, i diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni in ambito regionale;
- b) promuovere, proteggere e facilitare il perseguimento dei diritti dei minori d’età e delle persone private della libertà personale.¹⁰⁸

Il ruolo ricoperto in questo processo è stato infatti quello di perno centrale, di supervisore, nell’allargare gli orizzonti ristretti delle singole Istituzioni, *“io penso che queste figure abbiano proprio il ruolo di agganciarsi a questa realtà dove appunto ci sono e di capire meglio proprio di favorire questa interlocuzione interistituzionale per affrontare al meglio e rendere più... hanno il dovere di rendere i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza più fruibili e realizzabili, [...], io penso che sia un onere che queste figure hanno di intercettare, di contattare queste strutture, siano le sezioni nido delle carceri, siano gli icam, siano le case famiglia, di dialogare con loro e verificare proprio al meglio quali possono essere le necessità e quant’altro in linea con quello che abbiamo detto prima.*¹⁰⁹

Il percorso seguito a Venezia ha quindi visto un’analisi iniziale: *“Quindi come veniva citato, [analizzare] quali erano le procedure e che cosa si poteva fare di meglio per rispondere meglio ai bisogni delle persone coinvolte, in particolare proprio i bambini, il fatto di andare ad approfondire i*

¹⁰⁶ Dissegna

¹⁰⁷ Dissegna

¹⁰⁸ Legge regionale Statutaria 17 Aprile 2012, n. 1, art. 63

¹⁰⁹ Dissegna

bisogni di queste persone... prima parlavamo di mancanza di domicilio, mancanza di residenza anagrafica, mancanza delle conoscenze... ecco tutto questo ognuno lo vedeva in maniera separata, allora il tentativo che abbiamo fatto attraverso il protocollo, [è stato] intanto di dividerli e fare presente a tutti cosa succede dal momento in cui una persona entra in carcere, in custodia cautelare o in esecuzione pena, una mamma col bambino in una struttura penitenziaria e si è visto che alcune cose venivano trascurate.”¹¹⁰

Dal quadro ottenuto la disposizione fulcro delle possibili nuove modalità di affrontare il fenomeno è stata indicata in questo modo: *“ogni bambino e ogni mamma avevano diritto tra virgolette di avere un progetto individualizzato che voleva dire nel momento in cui entrava, nel periodo di permanenza all’interno della struttura ma soprattutto pensando al futuro, al dopo, perchè non ci si può dimenticare che quando una persona poi esce se non si è costruito qualcosa insieme a lei questa persona rischia di ritrovarsi nelle stesse se non peggio situazioni di quando è entrata quindi quello che noi paventiamo il rischio di riproporre il reato rischio di recidiva e quant altro...”¹¹¹*

Nell’elaborato finale questa direzione è stata rispettata, prevedendo alcuni punti di fondamentale importanza, per la garanzia di una visione il più possibile ampia, concreta e stabile:

- Divisione del percorso Penale in 4 fasi: ingresso, restrizione, dimissione, post-dimissione
- Suddivisione e definizione dei compiti, per ognuna delle 4 fasi, per ciascun soggetto coinvolto
- La previsione, dal momento della restrizione, di un “gruppo di lavoro interistituzionale che si incontra periodicamente per monitorare l’andamento del percorso, in base alla tipologia di intervento e al progetto quadro individuato”
- La presenza, in un’accezione assimilabile alle definizioni di coprogettazione, almeno per quanto riguarda la natura contrattuale e metodologica¹¹², dell’Associazione La Gabbianella all’interno del Protocollo
- L’attenzione, grazie al coinvolgimento della Questura, rispetto alla situazione di regolarità delle ristrette non cittadine italiane

¹¹⁰ Dissegna

¹¹¹ Dissegna

¹¹² Ugo De Ambrogio & Cecilia Guidetti, *La coprogettazione: La Partnership Tra Pubblico E Terzo Settore*, Roma, Carocci Faber, 2016, p. 26, Tabella 1.2

4.1 Considerazioni sul protocollo

Dato il numero contenuto di nuclei madre-minore mediamente presenti all'interno dell'ICAM di Venezia, la previsione di un progetto individuale, che prenda in considerazione sia la madre che il minore in tutti i loro diritti e bisogni, è da considerarsi sostenibile nonostante la necessità di raccordo di un gran numero di attori. A livello italiano questo fenomeno presenta comunque un'incidenza che consentirebbe la realizzazione di gruppi di lavoro analoghi nelle varie località in cui si inseriscono gli Istituti, fornendo un prototipo replicabile ad altre amministrazioni comunali.

Se i punti di forza e di innovazione dell'esempio veneziano non sono trascurabili, allo stesso modo è necessario portare alla luce quello che è stato poi il risultato della sua stipula, quali risultati si sono ottenuti nell'applicazione delle misure previste.

“Va pertanto tenuto presente che la partecipazione applicata alla progettazione, se non correttamente chiarita e successivamente contrattata valorizzando le opportunità di partenariato può anche rappresentare un boomerang fra le relazioni tra i soggetti del welfare sociale e alla lunga provocare più danni che vantaggi.”¹¹³

Questa considerazione appare più che mai profetica in questo specifico caso: il Protocollo infatti ha vissuto quattro anni di mancata applicazione, un tentativo di rinnovamento, il 22 Maggio 2019, e la successiva disdetta ufficiale da parte dell'Associazione La Gabbianella il 18 Novembre 2019.

Le motivazioni che hanno portato alla mancata attuazione del Protocollo sono varie, tre sono quelle su cui riflette la dottoressa Dissegna:

1. La carenza di strategie di contrasto alla disomogeneità e frammentazione tra le diverse istituzioni
2. La dibattuta mancata definizione a livello nazionale dei LIVEAS (Livelli Essenziali Assistenza Sociale) e dei LEP (Livelli Essenziali Prestazioni) che ha favorito, in mancanza di strumenti gestionali e operativi di integrazione istituzionale, l'adozione di iniziative e prassi molto diverse nelle strutture penitenziarie: tra gli ICAM attivi non vi è alcuno strumento condiviso sugli aspetti educativi e sociali da adottare per i bambini ospitati;
3. Il cambio dei titolari dei livelli direzionali, che porta sempre con sé, fisiologicamente, modifiche nella gestione del/i servizi di cui si ha responsabilità.¹¹⁴

¹¹³ Ibid., p. 29

¹¹⁴ Aurea Dissegna in Carla Forcolin (a cura di), *Uscire dal carcere a sei anni-I figli delle detenute tra diritti che confliggono: stare con la madre o essere liberi*, Milano, FrancoAngeli, 2020, pp. 83-84

L'ultimo punto appare significativo, infatti: "Dopo la firma del documento, avvenute nel mese di Aprile 2015, vari mutamenti interessarono le istituzioni che ne erano state coinvolte e in molte di esse ci fu un avvicendamento di direttori e responsabili",¹¹⁵ fattore sul quale anche Andrea Tollis ha voluto soffermarsi: l'importanza della persona dietro l'Istituzione. Pur in presenza di un accordo stipulato dal rappresentante della propria Istituzione, in carica precedentemente, registrato da parte del Ministero della Giustizia, è la visione di chi detiene il ruolo decisionale a essere il motore delle prassi messe in atto. Un ruolo di controllo effettivo, di obbligatorietà del rispetto del patto, quando ad essere firmatari sono figure del calibro di quelle sopra menzionate, può essere soltanto ricoperto dall'Autorità Garante, in base alle sue risorse e alle sue predisposizioni.

*"Questo ti dà la dimensione che noi ancora non siamo a tutti gli effetti uno Stato di diritto, perché non è possibile che, in un Tribunale per i Minorenni, autorità come la direttrice del carcere e la direttrice dell'uepe, la garante firmino un accordo e quello valga solo per le loro persone, **quell'accordo vale per l'istituzione**. Se chi viene dopo di loro non concorda dovrebbe come minimo denunciare il suo disaccordo e dire: "io come rappresentante di questa istituzione non concordo e mi sfilo" e se ne parla. Non fare finta che non esista e maltrattare chi come noi [dell'associazione La Gabbianella] tenta di ricordare a tutti che il protocollo c'è e deve essere attuato. Perché allora vuol dire che le cose vanno avanti soltanto sulla base dei rapporti di forza e non dei rapporti di diritto. Io sono rimasta come cittadina, allibita nel vedere quanto poco contasse la firma del Presidente del Tribunale dei Minorenni. O la firma della direttrice dell'UEPE."¹¹⁶*

È quindi, dopo 4 anni di mancato utilizzo, così che si è interrotto il rapporto di progettazione comune pubblico-privato, ponendo fine allo stesso tempo all'impegno dell'Associazione La Gabbianella all'interno dell'Istituto, recando in sostanza "più danni che vantaggi" (vedi nota 60).

¹¹⁵ Aurea Dissegna in Carla Forcolin (a cura di), op. cit., Milano, FrancoAngeli, 2020,

¹¹⁶ Forcolin

Conclusione

Attraverso questa ricerca si è tentato di restituire una visione articolata di un fenomeno fortunatamente non molto esteso nella penisola italiana. Non è stato possibile trattare in profondità alcuni aspetti molto rilevanti, ma non considerati prioritari, tra cui le azioni e le indicazioni rispetto al reinserimento sociale delle ristrette madri successivo all'espiazione della pena. Il focus centrale è stato l'accesso ai diritti dei minori ad esse legati, necessariamente connesso alla propositività della società civile dei singoli territori, di cui le Istituzioni non sono in grado di occuparsi. Per questo motivo si è privilegiata una discussione concentrata sulle esperienze locali, innovative e calate nella praticità.

L'apporto del privato sociale non solo nel concretizzare, ma anche nel progettare e gestire strutturalmente gli interventi di politica sociale, è apparso quale aspetto principale anche attraverso le parole degli attori intervistati. Se già le basi teoriche e personali del ricercatore indicavano una forte attenzione al riguardo, la profondità del ruolo coperto dagli enti del terzo settore ne è emersa fortemente valorizzata. Più volte la discrepanza tra normativa astrattamente completa e prassi "povere" è stata evidenziata, come è apparso un protagonismo della persona rispetto all'istituzione a cui dedica il proprio tempo.

Nel periodo di raccolta dati è emersa una difficoltà di reperimento di informazioni relative al fenomeno, come dati del flusso e aggregazioni significative, si è deciso allora di fornire un quadro generale della situazione reale attraverso una panoramica che mettesse in relazione le previsioni normative, ampie e più volte riformate, con la realtà fattuale, anche allo scopo di estrapolare alcuni nodi critici durante l'attuazione di tali previsioni. Tramite le riflessioni puntuali raccolte dalle interviste condotte si è voluto tentare di rimarcare le direttrici secondo cui si può lavorare nel rispondere a problematiche finora non sufficientemente affrontate, provando inoltre a tracciare un disegno di quello che si prevede essere il futuro prossimo per questi minori:

Auspiciando un utilizzo consapevole del fondo previsto dalla legge di bilancio 2020¹¹⁷ si prospetta un effettiva riduzione del numero di minori ristretti indirettamente negli Istituti, grazie all'accesso maggiormente diffuso alle misure alternative all'interno di CFP distribuite capillarmente in tutto il Paese, siano esse strutture da costruirsi o, più agevolmente e forse efficacemente, da rendere conformi a questo genere di progettualità. "Mai più bambini in carcere" appare in ogni caso ancora

¹¹⁷ http://www.ristretti.org/index.php?option=com_content&view=article&id=101472:detenute-con-figli-in-carcere-agma-qsbloccare-subito-45-milioni-di-euro-per-case-famiglia&catid=220:le-notizie-di-ristretti&Itemid=1 Dopo 6 mesi ancora non è stato pubblicato il decreto attuativo, previsto entro i primi 2 mesi dell'anno.

un orizzonte lontano, e saranno proprio quei nuclei più fragili e caratterizzati da lunghe pene ad essere ristretti tra le mura detentive. Casi molto limitati e sparsi territorialmente che renderanno tendenzialmente insostenibile il mantenimento di strutture hub specificatamente preposte,¹¹⁸ indicando una via più incentrata sulla collaborazione tra gli Istituti e le risorse solidali territoriali, con l'obiettivo di rendere il mondo fuori dalle mura maggiormente accessibile per gli "ospiti indesiderati".¹¹⁹

Nell'espone le considerazioni finali affiora la sensazione di profonda instabilità intrinseca nell'attraversare come vittima diretta o indiretta, operatore, volontario, lettore o ricercatore, questa realtà in cui il minore, teoricamente primo destinatario e colonna portante di tutte le azioni, si ritrova oggetto senza voce di disposizioni contrastanti e nella pratica fortemente deprivanti nei suoi confronti. La funzione di questa ricerca, per quanto limitata, si ipotizza perlomeno rilevante in minima parte nel processo di riproduzione e miglioramento di esperienze fattuali e concrete: nell'evitare semplicistiche soluzioni alle criticità rilevate, come nell'evitare una chiusura locale che non consideri il dialogo (finora decisamente "ristretto") tra i diversi nodi di questa realtà;¹²⁰ si spera di fornire uno strumento in più di lettura alla comunità sensibile alle vite di chi le attraversa.

Minori e Ristretti condividono una condizione sostanziale: sono gli altri a decidere della loro vita. È prendendo quindi in prestito le parole di Giuliano Napoli, ergastolano, che si conclude con un'esortazione, ancor più valida per i minori ristretti indiretti: "Siate presenti ed entrate nelle carceri in tutti i modi possibili e immaginabili, anche per un'ora ogni tanto, ma chi può dedichi un po' del suo tempo a queste realtà, che non sono molto distanti da tutta la società civile, e questo non perché dobbiate donare il vostro tempo ai detenuti, bensì, perché donando loro un'ora oggi, ne gioverà certamente la società in futuro".¹²¹

¹¹⁸ http://www.ristretti.org/index.php?option=com_content&view=article&id=100820:milano-detenute-madri-e-bambini-qlalternativa-al-carcere-non-chiudaq&catid=220:le-notizie-di-ristretti&Itemid=1 Già, dopo la riduzione dovuta alla pandemia, l'ICAM di Milano rischia la chiusura per questo motivo.

¹¹⁹ Si veda in appendice Allegato n. 3, che prevede la strada dell'affidamento diurno quale modalità di accesso al mondo esterno per i minori

¹²⁰ Paolo Montesperelli, *L'intervista ermeneutica*, Milano, Franco Angeli, 2001, pp. 154-158

¹²¹ Giuliano Napoli, 'L'esecuzione della pena sembra più un percorso a ostacoli che un reinserimento', in *Ristretti Orizzonti Anno 23 numero 1*, Padova, Ristretti Orizzonti, 2021

Ringraziamenti

Mi permetto di ringraziare chi mi ha aiutato in questo percorso più difficile del previsto. Ringrazio quindi dal profondo i miei genitori, su cui ho imparato tanto durante questo lavoro. Subito dopo non posso che ringraziare Carla, che mi fa da “mamma esterna”, e la Gabbianella in generale. A cui di aggiungono Ale e Moreno, per la loro trasparenza. Ringrazio poi tutti gli altri che sono entrati in me, in primis la professoressa Sinigaglia, che mi ha letteralmente ridato la vita in momenti di sconforto profondo. Speciale grazie alla coinquilinanza, altra ancora di salvataggio.

Bibliografia

- Aebi, M. F. & Tiago, M. M., *SPACE I - 2020 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Strasbourg, Council of Europe, 2021
- Associazione Antigone, *XVI Rapporto sulle condizioni di detenzione*, Roma, Associazione Antigone, 2020
- Brazelton, T. Berry & Greenspan, Stanley I., *I bisogni irrinunciabili dei bambini-Ciò che un bambino deve avere per crescere e imparare*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2001
- De Ambrogio Ugo & Guidetti Cecilia, *La coprogettazione: La Partnership Tra Pubblico E Terzo Settore*, Roma, Carocci Faber, 2016
- Forcolin, Carla, *Mamme dentro-Figli di donne recluse: testimonianze, riflessioni, proposte*, Milano, FrancoAngeli, 2016
- Forcolin, Carla, *Mamma non Mamma-Storia dell'affido di due gemellini a una single*, Venezia, Marsilio, 2007
- Forcolin, Carla (a cura di), *Uscire dal carcere a sei anni-I figli delle detenute tra diritti che confliggono: stare con la madre o essere liberi*, Milano, FrancoAngeli, 2020
- Foucault, Micheal, *Sorvegliare e punire*, Torino, Einaudi, 1982.
- Goffman, Erving, *Asylum. Le istituzioni totali: i meccanismi della esclusione e della violenza*, Torino, Einaudi, 1968
- Groppi, Tania & Simoncini, Andrea, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Torino, Giappichelli, 2017
- Guidicini, Paolo (a cura di), *Nuovo manuale della ricerca sociologica*, Milano, Franco Angeli, 1993
- Gunnar Myrdal, *L'obiettività nelle scienze sociali-L'illusione della "neutralità" della scienza*, Torino, Einaudi, 1973
- Lorenz Walter, *Globalizzazione e Servizio Sociale in Europa*, Roma, Carocci editore, 2010
- Marradi, *Metodologia delle scienze sociali*, Bologna, Mulino, 2007
- Mantovani, Giulia (a cura di), *Donne ristrette*, Milano, Ledizioni, 2018
- Montesperelli, Paolo, *L'intervista ermeneutica*, Milano, Franco Angeli, 2001
- Ristretti Orizzonti Anno 23 numero 1*, Padova, Ristretti Orizzonti, 2021
- Tustin Frances, *Protezioni autistiche nei bambini e negli adulti*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 1992

Zappella Michele, *Il pesce bambino-come la società degli adulti deve riapprendere ad ascoltare il bambino*, Milano, Feltrinelli, 1982

Normativa

A.C. 2298, Progetto di Legge a firma Siani et al.: "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 21 aprile 2011, n. 62, in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori"

Carta dei Diritti dei figli dei genitori detenuti 2014, 2016, 2018, 2020

Decreto del Presidente della Repubblica 22 Settembre 1988, n. 447, "codice di procedura penale"

Decreto 8 Marzo 2013, Requisiti delle case famiglia protette, Ministero di Giustizia

Legge 26 Luglio 1975, n. 354, "Ordinamento Penale"

Legge 10 Ottobre 1986, n. 663, "Gozzini"

Legge 27 Maggio 1998, n.165, "Simeone-Saraceno"

Legge 8 Marzo 2001, n. 40, "Finocchiaro"

Legge 21 aprile 2011 n. 62

Legge 27 Maggio 1991, n. 176, Ratificazione della Convenzione Internazionale sui diritti del fanciullo, Convention of the Rights of the Child, New York, 1989

Legge 30 Dicembre 2020, n. 178

Raccomandazione della Commissione Europea CM/Rec 2018, 5

Regio Decreto 18 Giugno 1931, n. 787

Regio Decreto 19 Ottobre 1930, n. 1398, "Codice Penale"

Sentenza della Corte Costituzionale n. 18, anno 2020

Risoluzione 2010/16 del 22 Luglio 2010, Regole delle Nazioni Unite relative al trattamento delle donne detenute e alle misure non privative della libertà per le donne che delinquono (Regole di Bangkok), Nazioni Unite

Sitografia

http://www.pidsociale.it/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=215

<http://asilosavoia.it/cosa-facciamo/famiglie/casa-di-leda/>

https://www.ansa.it/lazio/notizie/2018/09/18/detenuta-a-rebibbia-tenta-di-uccidere-2-figli-uno-e-morto_6ccfa255-a649-4192-b5a5-5861fca6961b.html consultato in data 21/06/2021

<http://www.lagabbianella.org/?p=2422>

http://www.ristretti.org/index.php?option=com_content&view=article&id=101472:detenute-con-figli-in-carcere-agma-qsbloccare-subito-45-milioni-di-euro-per-case-famiglia&catid=220:le-notizie-di-ristretti&Itemid=1

http://www.ristretti.org/index.php?option=com_content&view=article&id=100820:milano-detenute-madri-e-bambini-qlalternativa-al-carcere-non-chiudaq&catid=220:le-notizie-di-ristretti&Itemid=1

<https://childrenofprisoners.eu/the-issues/>

<https://webtv.camera.it/evento/17863>

Appendice

Intervista n. 1 Mena Chiavazzo e Paolo Pastena

D: Prima di tutto vorrei approfittare della sua presenza per chiedere delle caratteristiche specifiche dell'ICAM di Lauro, perché da quello che ho visto ha cominciato a funzionare nella seconda metà del 2017.

P: Sì

D: I posti disponibili sarebbero 27 o 20 più 10? C'erano delle informazioni contrastanti

P: Il contrasto dipende dal diverso modo di calcolare la capienza, ci sono 20 stanze, questo è il dato obiettivo e non alterabile. Queste 20 stanze sono anche di tipo diverso perché ce ne sono 5 un po' più piccole e le altre sono più grandicelle, tendenzialmente nelle stanze più grandi c'è un doppio letto, quanto meno un doppio letto e quindi per i criteri e i parametri penitenziari c'è anche questa possibilità di ospitare 2 mamme. Però dipende poi dal bambino, nel senso che questa capienza è un po' diversa dal contesto penitenziario vero e proprio perché se il bambino è un po' più grandicello, se ha 4 o 5 anni, è chiaro che occupa quel secondo letto ed impedisce la presenza di un'altra mamma. Quindi tendenzialmente io dico che la capienza ideale è di 20, tante quante sono le stanze, poi in circostanze particolari questo numero può anche leggermente incrementarsi ma dipende molto dalle caratteristiche della mamma, adesso ad esempio abbiamo una mamma incinta, che non ha il bambino. È chiaro che magari ecco questa mamma può stare anche in compagnia di un'altra anche per una sua stessa assistenza e tutela, però una mamma che ha due bambini come ci è capitato occupa una di queste stanze, anzi non dico che sia un po' stretta però è chiaro che non è ammissibile un'altra persona all'interno. Quindi calcoliamo 20 stanze per 20 mamme come capienza ottimale e massima quasi direi.

D: Riguardo, nel tempo, al numero di detenute che sono arrivate, mi pare che a Lauro siano state passate principalmente dalla sezione nido di Avellino e piano piano siano iniziate ad arrivare all'interno dell'ICAM quando è partito. Più o meno non è mai stata raggiunta la capienza massima ma intorno alla decina, mi pare di aver visto, principalmente.

P: Siamo arrivati nel luglio 2019 a 18 mamme presenti, quindi quello è stato il massimo, era un mese di luglio, mi pare il 2019. O il 18 non ricordo esattamente. Diciamo che la provenienza non è prevalentemente dal nido di Avellino, sono poche le mamme venute dal nido di Avellino, soprattutto nella prima fase quando l'arresto in un primo momento vedeva la destinazione di Avellino e poi il

trasferimento verso l'Icam, poi successivamente l'ingresso quasi regolarmente è avvenuto all'Icam anche dall'esterno, quindi questa fonte diciamo non è stata quasi mai la principale nel corso del tempo, solo nei primi ingressi sono stati quelli del 2017 e nella prima parte del 2018 c'è stata questa provenienza dal nido di avellino però abbiamo avuto detenute direttamente provenienti dalla libertà, mamme venute da altre regioni o da altri istituti della campania, da pozzuoli in vista del ricongiungimento, anche da istituti non specificatamente destinati come sezioni nido. Abbiamo avuto mamme arrivate, che poi in realtà si sono ricongiunte con il figlio proprio presso Icam di lauro. Questa è stata un po' la vicenda. Attualmente appunto se c'è un ingresso dalla libertà nella maggior parte dei casi avviene direttamente all'Icam, il nido di Avellino è un bel po' che non sta funzionando più e questo è abbastanza fisiologico diciamo.

D: Io comincierei allora con le domande che erano quelle che mi giravano per la testa e che volevo portare avanti. Dato che il carcere di avellino... scusi.... L'Icam di Lauro è l'unico del meridione alle volte mi è sembrato dai dati che ci fosse una differenza con ad esempio il carcere di venezia nella situazione ad esempio tra popolazione detenuta italiana e straniera. Volevo quindi chiedere se ci sono delle caratteristiche ricorrenti tra le detenute ristrette in base alla tipologia del reato, all'entità della pena e alla cittadinanza.

P: Tendenzialmente nell'Icam di lauro c'è una presenza forse maggiore di mamme italiane rispetto ad altri istituti del nord. Però comunque c'è anche in proporzione una forte presenza di donne di origine rom e di nigeriane, attualmente su sette detenute, otto con quella che attualmente è qui ad avellino ma senza bambino, perché deve fare un ciclo di fisioterapia, ci sono 2 nigeriane e abbiamo poi 3 mi sembra mamme di origine rom e poi le altre sono italiane. Quindi c'è qui ad avellino una presenza maggiore di detenute italiane soprattutto del napoletano, però non soltanto perché appunto essendo un istituto che in qualche modo copre tutto il mezzogiorno. Ci sono anche detenute che vengono dalla Puglia, una detenuta che da poco è venuta da Agrigento, insomma sono varie provenienze, però tendenzialmente diciamo che c'è una buona percentuale diciamo al 50% tra detenute rom e detenute soprattutto nigeriane. I reati poi per le donne rom sono prevalentemente reati di furto, poi vengono magari cumulati e arriva una sentenza anche a distanza di tempo un po più consistente e per quanto riguarda le detenute nigeriane o del centrafrica, o il traffico di sostanze stupefacenti, che poi è un tipo di reato abbastanza diffuso tra tutta la popolazione detenuta o in maniera più caratteristica lo sfruttamento della prostituzione inteso in senso ampio perché diciamo ci sono queste organizzazioni soprattutto nigeriane che diciamo, in qualche modo sfruttano anche delle motivazioni di tipo religioso o parareligioso, come riti voodoo e quant'altro per convincere le

giovani a prostituirsi. Quindi queste donne che abbiamo avuto ospiti a Lauro sono inserite in questi contesti qualche volta. Questa è un po' la tipologia, gli altri reati sono in linea perché pure tra le italiane la prevalenza è il traffico di droga con poi un coinvolgimento diverso a seconda dei casi in questi traffici e insomma ovviamente anche delitti comuni come possono esserci in tutti gli istituti. Non c'è una differenza se non per queste, per le rom e le nigeriane. Loro proprio come tipologia penso che se andiamo a fare una verifica proprio a livello nazionale questa è la tipologia di reato più presente.

D: Si si è ricorrente, me ne parlava proprio la professoressa Mantovani, dell'Università di Torino... Tra le mie domande voleva esserci anche un chiarimento sulla differenza tra un iCAM e una sezione nido, quindi entrambi sono strutture carcerarie quindi soluzioni intramurarie, a livello gestionale ed educativo se ci sono delle differenze, quali possono essere le differenze principali.

P: Per quella che è l'esperienza tra il nido di avellino e l'icam di Lauro la differenza è abissale. Nel senso che il nido di avellino è una piccola sezione nella sezione detentiva femminile tra l'altro per una conformazione storica del nido di avellino che non era proprio confacente le stanze delle mamme sono proprio attigue alle stanze delle altre detenute comuni, quindi non c'è una vera e propria sezione staccata. È una piccola parte di una sezione femminile che poi è una piccola parte di un istituto più grande. È chiaro che quello che c'era di più ad avellino era un'assistenza sanitaria più intensa perché comunque per la popolazione detenuta complessiva c'è un servizio medico 24 ore su 24 con tutte le possibilità ulteriori. Tra l'altro avellino è una città sede di ospedale per cui anche più, risponde di più a eventuali esigenze di tipo sanitario. Ad avellino c'era un bel nido interno, una bella sala ma al di là di questo non c'era una specifica organizzazione studiata per la detenuta madre. Diciamo che la parte della detenuta madre era ritagliata su quelli che erano i bisogni della popolazione complessiva. È chiaro che i bisogni sono simili, però avere poi un bambino fino a tre anni è diverso da quella che è l'utenza dell'icam. Fino a tre anni i bisogni sono minori, ci sarebbe stata la possibilità e la necessità di favorire la presenza in un nido esterno ma questo poi nei fatti non è mai avvenuto anche se era molto presente l'apporto del volontariato rispetto alle uscite diciamo più o meno frequenti dei bambini con persone di riferimento che potessero quindi accompagnarli. Non c'era però una specificità di programmi per bambini e una specificità di programmi per le mamme. L'icam in realtà nasce da un criterio completamente diverso, per cui è un istituto specializzato con una serie di servizi ritagliati per le mamme e i bambini per cui è molto più rispondente. Chiaro che tutta l'attenzione anche degli operatori penitenziari è rivolta necessariamente anche al bambino oltre che alla mamma. Per cui l'educatore, per fare un esempio,

si occupa dell'iscrizione a scuola, di tenere i contatti con la scuola anche se il suo punto di attenzione dovrebbe essere solo la mamma. Però si interessa a 360 gradi di tutte le esigenze perché il bisogno del bambino è anche un bisogno della mamma. Necessariamente c'è questa identità di interesse tra l'altro a livello penitenziario, quello che in qualche modo è un'idea di fondo è quella di far passare la rieducazione della mamma, quel processo un po' di risocializzazione della mamma proprio attraverso una maturazione maggiore del suo essere mamma e delle sue competenze e capacità genitoriali. Che sono anche la base diciamo per la costruzione di un percorso diciamo rieducativo, in senso lato, di risocializzazione. Quindi in un'icam è proprio diversa la filosofia ma, ecco, per quello che riguarda l'esperienza di Avellino: noi non abbiamo bambini da tanto e non ne avremo in futuro salvo situazioni del tutto particolari per le quali poi magari bisogna solo attendere i tempi tecnici per il trasferimento all'icam. L'icam poi dovrebbe essere l'istituto per le mamme, punto, insomma. Senza troppe complicazioni perché attualmente la complicazione c'è, lo avevo anche accennato perché comunque c'è un meccanismo giuridico complesso che si aggira attraverso una assegnazione amministrativa in attesa di una pronuncia, soprattutto per le mamme definitive, sto parlando di una pronuncia del tribunale di sorveglianza che fino ad oggi non c'è mai stata per nessuna delle mamme definitive. Invece questo diciamo, questa assegnazione all'icam dovrebbe avvenire con un meccanismo molto più snello. Se non in maniera prettamente amministrativa quantomeno con un vaglio rapido del magistrato di sorveglianza, eventualmente sentita anche la procura minorile perché poi, in questo, l'altro attore, o i Servizi territoriali del territorio insomma. Per capire quanto il ricongiungimento alla mamma sia utile alla mamma ma soprattutto poi al bambino insomma perché comunque questa valutazione in realtà non si fa. Va beh sto andando forse un po' fuori dall... Questa valutazione non c'è a monte, c'è un'istruttoria che fa l'educatore dell'istituto, l'educatore dell'istituto però ovviamente ha un'ottica prevalentemente indirizzata nei confronti della mamma e quindi l'assegnazione nell'icam viene vista anche come una soluzione ad un problema che ha un istituto normale che vede una mamma soffrire per la lontananza del bambino. Non c'è una valutazione della situazione del bambino in tutto questo mentre magari dovrebbe esserci già a monte. Una valutazione rapida d'urgenza, provvisoria, però quella sarebbe in realtà anche un aspetto importante. È chiaro che quando un istituto fa una valutazione per il ricongiungimento c'è anche un passaggio con l'Uepe per verificare questi dati, però anche quel punto di vista non necessariamente diciamo completa la valutazione. Se poi la valutazione di fatto diventa anche un po' rapida in via amministrativa diventa ancora più difficile, diciamo così, l'obiettività della valutazione stessa. Noi adesso abbiamo avuto per esempio una mamma assegnata da Agrigento, in

realtà il giudice dei minori, siccome agrigento è un nido, il giudice dei minori aveva già deciso di affidare il bambino ad una comunità perché compiva i tre anni. Poi si è aperta questa possibilità dell'ICAM e ha accettato l'idea che il bambino venisse nell'ICAM e ci sono stati un pronunciamento del tribunale dei minori, un pronunciamento di quel caso del GIP che era competente per cui poi c'è stata l'assegnazione all'icam. Non sempre questa doppia valutazione viene fatta, soprattutto con le detenute definitive, quasi mai. Non viene mai fatta una valutazione del giudice minorile piuttosto che dei servizi sociali del territorio col vaglio magari di un giudice.

D: Questa scelta, si sta riferendo principalmente al momento in cui il minore passa i tre anni e quindi non sarebbe più possibile mantenerlo in sezione nido... il ricongiungimento si tratta di questa modalità, di questa situazione, giusto?

P: Sì, questo succede spesso, che, è successo in diverse occasioni che delle mamme sono venute nell'icam da sezioni nido al compimento dei tre anni del bambino per cui si è ricercata questa soluzione per evitare l'allontanamento del bambino dalla madre. Poi il ricongiungimento ci può essere anche in altre occasioni. Se la mamma detenuta in istituto ordinario, normale, ha magari affidato temporaneamente magari a una zia o ad un altro parente prossimo il bambino o la bambina, poi magari chiede il trasferimento nell'icam per potersi anche ricongiungere presso l'ICAM.

D: Si è spiegato molto bene, è semplicemente una situazione che mi è stata poco presentata, l'ho vista poche volte nelle altre situazioni in cui ho parlato. Spesso invece si parla direttamente dell'entrata in icam semplicemente perché non c'è la disponibilità di nessun familiare, di possibilità di affido e c'è la richiesta della madre di mantenere il figlio con sé, però magari si tratta direttamente in icam dove l'icam è disponibile. Questa è proprio la mia prossima domanda, guardando i dati italiani da quando sono arrivati gli icam in ogni caso rimane il numero di detenute nelle sezioni nido, più alto rispetto al numero di detenute rispetto agli icam, secondo lei quali possono essere le cause? Sicuramente una causa sarà il numero effettivo degli icam che sono solo 4 in Italia, 5 di cui uno non funzionante a Cagliari, ma anche potrebbe essere la scelta del giudice per la gravità del reato quindi le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza nel decidere la restrizione in sezione nido ma anche, mi è stato riportato che alle volte, all'interno del diritto alla territorialità della pena la madre può chiedere di non essere portata in icam ma di rimanere all'interno della sezione nido, mi è stato proprio informalmente detto: proprio a mani basse io andrei in sezione nido a rebibbia piuttosto che andare all'icam di lauro.

P: Questa vicenda può essere perché in realtà il nido che ospita più madri è quello di Roma dove esiste la casa famiglia ma non c'è un icam però è chiaro che se ci fossero più icam sarebbe forse

preferibile, poi sono scelte anche un po' legislative, perché la spinta verso le case famiglia è chiara però tante volte se il giudice possa essere condizionato insomma preferendo il nido piuttosto che la casa famiglia non lo so se magari avere questa soluzione intermedia dell'icam può magari diciamo consentire una diversa soluzione. Il problema che Roma diciamo ha sicuramente molte mamme e offre molti servizi perché comunque è una città che offre tanti servizi, per cui il nido di Roma ha sicuramente un buon funzionamento, un'ottima organizzazione però ecco, magari la detenuta nigeriana non fa differenza tra Roma e Lazio a meno che non abbia un riferimento diciamo familiare in quella zona, magari anche la detenuta Rom che invece è abituata ad una frequenza di colloqui nel nido, perché magari la sua comunità di riferimento è a Roma non gradisce di essere assegnata in un territorio così distante. Credo che la differenza numerica dipenda soprattutto da questo insomma. Perché le grandi città tendenzialmente hanno una forte presenza anche di popolazione detenuta, insomma, c'è poco da fare e poi ecco insomma anche per quanto riguarda la provenienza e la tipologia è chiaro che i campi nomadi che sono vicino Roma sono tanti come sono tanti anche nei pressi di Napoli e soprattutto nei pressi delle grandi città. Probabilmente se ci fosse un icam a Roma potremmo valutare se c'è una preferenza magari del giudice per il nido piuttosto che l'icam però in questa situazione è difficile dirlo onestamente. Per quanto riguarda Avellino che sia il nido che l'icam direi che questa cosa non si avverte insomma, anche le autorità giudiziarie tendenzialmente preferiscono... non la magistratura di sorveglianza ma quando devono fare un'ordinanza di custodia cautelare diciamo sono più garantite da un icam. Adesso abbiamo una mamma incinta tra l'altro che viene come territorio di origine da Roma proprio e il giudice ha fatto un'ordinanza di custodia cautelare in icam che ha confermato sul presupposto che l'icam comunque garantisce meglio o dovrebbe garantire meglio, speriamo di riuscirci (*risata*), dovrebbe garantire meglio le necessità di una mamma incinta insomma. Non so se sono stato...

D: Sì sì, perché semplicemente gli icam quasi mai risultano pieni quindi alla massima capienza, quindi una delle domande che ci si pone è quale potrebbe essere il motivo perché sicuramente, di base a partire dal motivo teorico per cui sono stati creati, sarebbe meglio essere in icam piuttosto che in una sezione nido. Ci si chiede questa fattualità che i numeri rimangono sempre più alti nelle sezioni nido ma gli icam mantengono posti liberi. Dato che l'ha citata l'attenzione verso le cfp. Adesso, dal 2019 e dal 23 febbraio 2021 è in discussione in commissione Giustizia il pdl Siani insieme alla legge di bilancio 2020 stanno ponendo appunto nuovi fondi e nuova attenzione verso le cfp. Secondo lei queste potrebbero essere un'alternativa reale agli istituti quindi potrebbero ridurre di molto il numero di minori all'interno delle sezioni nido e degli icam?

P: Le cfp sicuramente sono utili e sono uno sviluppo necessario, per quel poco che posso vedere io, se poi possano diminuire o meno i numeri delle presenze in icam non lo so. Di fatto anche questa estrema variabilità del numero, noi siamo arrivati a 18, oggi siamo a 7/8... tendenzialmente quello che è l'orientamento e il lavoro che noi proviamo a fare nell'icam di favorire l'uscita dal circuito detentivo quanto prima possibile, il che in molti casi si realizza attraverso magari le abitazioni familiari là dove ci sono. Però ci sono anche ipotesi in cui delle mamme sono totalmente prive di un riferimento territoriale per cui per queste persone sarebbe molto utile poter disporre di una struttura di accoglienza. L'icam è un po', per come la vedo io una soluzione che non potrà essere eliminata, potrà sostituire forse le sezioni nido che comunque tendono a diminuire la loro importanza però non potrà essere del tutto eliminata. La permanenza in icam non può prolungarsi più di tanto perché per quanto non sia un carcere come gli altri, comunque il vissuto dei detenuti e indirettamente anche dai bambini come un carcere, c'è poco da fare, per cui una permanenza temporanea è sopportabile perché poi le difficoltà fanno anche parte del percorso di crescita anche degli stessi bambini però una soluzione che si protrae per troppo tempo non è una soluzione, non può essere una soluzione. Io mi ponevo anche il problema proprio rispetto a delle mamme che hanno dei bimbi che sicuramente arriveranno ai 10 anni mentre la mamma sta ancora scontando la pena perché abbiamo condanne anche abbastanza consistenti. È chiaro che questa non potrà essere una soluzione definitiva, starà un po', è chiaro, anche agli istituti capire se ci può essere una casa famiglia, una soluzione familiare o ci deve essere una soluzione diversa di stacco che qualche volta, le mamme che poi hanno dei figli un po' più grandicelli e un fine pena un po' più lungo cominciano a valutare soprattutto se hanno la possibilità di avere un supporto esterno, spesso preferiscono che i bimbi siano fuori e magari proseguire la propria detenzione in un istituto ordinario, o almeno c'è questo interrogativo. Si sperimentano poi le vie di uscita, e questo può creare problemi insomma. Però le case famiglia sono utilissime sicuramente sostituiranno un po' l'icam ma credo che purtroppo l'icam non possa essere cancellato perché la realtà... noi abbiamo una mamma incinta, appellante in verità, le donne incinta non dovrebbero stare mai in carcere, c'è qualche motivo per cui il giudice però ha deciso in questo che sia più opportuna una misura detentiva. Poi la gradualità del percorso che è tipica degli istituti penitenziari, di far guadagnare un po' alla volta degli spazi di libertà, diciamo... è un po' forse applicabile agli icam, far acquistare un po' alla volta maggiore consapevolezza di quelle che sono le possibilità esterne e costruire magari dei percorsi. Perché questo succede, il problema è che spesso anche col fine pena o con misure alternative, magari ci sono state anche per gli ultimi periodi della pena con il covid. Non è detto che fuori la soluzione sia a portata di mano, spesso la

soluzione non c'è, una soluzione di fortuna che, non dico che faccia poi rimpiangere tra virgolette, è forte come espressione, però effettivamente quello che sarebbe anche molto utile è un percorso di sostegno a quelle situazioni di marginalità che spesso vediamo passare, anche nell'ICAM purtroppo.

D: Uno dei motivi, diciamo che pesa anche nelle decisioni del giudice è quello di un domicilio idoneo per scontare la pena esterna, per avere pene alternative. Però certo, sicuramente le situazioni di marginalizzazione possono essere molto ampie. Le cfp possono anche ampliare il raggio delle situazioni che vanno ad attrarre, ad accogliere anche rispetto a chi avrebbe la possibilità di avere una misura alternativa esterna però potrebbe giovare di più dall'averne una misura alternativa in cfp. Quindi sicuramente capisco il suo ragionamento.

P: Sicuramente poi un accompagnamento che nella cfp magari c'è. Rispetto a situazioni critiche, perché tante volte ci sono delle problematiche profonde per cui delle mamme hanno sicuramente bisogno di un accompagnamento, per cui credo che anche la nostra cara amica Mena possa raccontarci qualcosa perché le vede anche lei queste situazioni un po' particolari.

M: Assolutamente sì, noi in qualità di cooperativa, io rappresento quella che è la cooperativa ECO, noi operiamo in istituto ormai già da diversi anni. Il nostro fulcro è proprio quello di mettere al centro dell'interesse quelli che sono i bambini con i loro bisogni e le loro esigenze, non escludendoli dalla madre, quindi un lavoro congiunto che cerchiamo di fare. Quello di andare a lavorare quindi sulla relazione madre figlio quindi sulla diade, sulla coppia. In che modo noi interveniamo, sicuramente attraverso attività che siano poste proprio in relazione a questi bisogni, della madre e del bambino, intervenendo con un'azione socio educativa con l'obiettivo di andare sicuramente a prevenire quelle che sono difficoltà emozionali, emotive, in tutte le progettualità e i progetti che noi mettiamo in atto. Quindi le nostre proposte progettuali, che noi proponiamo al direttore e che comunque sono realizzate all'interno dell'Istituto, sono tutte focalizzate intorno alle emozioni e soprattutto a fare in modo che, lavorare sugli effetti distorti che l'esperienza detentiva ha rispetto a questi bambini. Quindi lavorare soprattutto su quello che è il loro sviluppo psico affettivo, aiutando soprattutto la madre a mantenere, a rafforzare, in alcuni casi andando proprio a stimolare quel rapporto genitoriale, quindi quella capacità, quella competenza genitoriale che non è detto che manchi però che a volte va stimolata e quindi spesso è su quello che noi andiamo ad intervenire. Sicuramente però, come dicevamo, è un lavoro che non si dovrebbe fermare, uso il condizionale, nell'istituto ma è qualcosa che dovrebbe uscire fuori, lì dove la madre poi finisce di scontare la sua pena o comunque dove la madre ha la possibilità di scontare la sua pena in altro modo, ecco, all'esterno dell'istituto. Dovrebbe esserci un lavoro continuo, costante, una rete che accompagni la

madre e i suoi bambini o il suo bambino in tutto il suo percorso senza abbandonarlo perché il rischio che poi si torni indietro, grosso modo, con l'assenza di figure di riferimento che supportino la madre, la detenuta... il rischio poi è alto che si possa ricadere in situazioni o comunque che... quindi viene meno poi ancora una volta quella che poi è la capacità genitoriale della madre.

D: Quando si permette di portare alla madre il figlio nell'icam, si permette al minore per il suo diritto di crescere ed essere educato in famiglia, però arrivano degli altri obblighi che sono attivi da parte dell'istituzione come per esempio il diritto all'educazione come può essere l'iscrizione a scuola e il fatto di riuscire ad andare al nido e alla scuola materna. Come viene reso fruibile questo, come avviene quanto vi è ancora una situazione intramuraria?

P: Diciamo che comincio io, magari poi dopo... In realtà per quanto riguarda l'esperienza di Lauro noi abbiamo avuto un'ottima collaborazione, un supporto molto valido da parte dell'istituto scolastico comprensivo che in realtà ha sia la materna che la scuola elementare e in effetti c'è anche lo scuolabus che fa l'accompagnamento dei bambini. Quindi così al pari degli altri bambini del territorio di riferimento. Diciamo che quella che è stata un'accortezza per la verità diciamo particolare che insomma... è stata giustamente pensata è stata quella di cominciare il giro la mattina dall'istituto e finirlo poi sempre nell'istituto o invece come accompagnamento per evitare che gli altri bimbi potessero farsi domande o altre cose o mettere in imbarazzo o in difficoltà i bambini dell'icam. Per quanto riguarda il nido, invece, almeno a Lauro non siamo riusciti attualmente ad organizzare un nido esterno perché in realtà Lauro non ha un nido comunale. C'è un nido privato con cui stavamo cominciando a discutere la possibilità di una frequenza e lì però c'era anche il problema dell'accompagnamento che aveva delle difficoltà. Difficoltà non banali perché quando per esempio abbiamo avuto delle esperienze estive di accompagnamento dei bambini fuori poi c'è stata anche un timore giustificato in un'occasione da parte di accompagnatori volontari rispetto ad una problematica di un bimbo che è autistico che aveva avuto anche nell'istituto delle crisi compulsive molto forti e insomma avevano creato un allarme notevole per cui di fronte a delle situazioni che possono diventare incontrollabili c'è una cautela diversa. Io personalmente, è chiaro che ci interessiamo a 360 gradi... anche per le vaccinazioni ecco, mi ricordava anche l'educatore un po' di tempo fa, sono un problema spesso, per alcune categorie di bambini e a livello sanitario c'è tutta una storia da costruire e da seguire nel corso del tempo. A Lauro con questo bimbo autistico, abbiamo avuto due bambini autistici fortunatamente subito individuati e diagnosticati nell'icam dai servizi sanitari e che nell'icam hanno cominciato delle terapie riabilitative e di accompagnamento, la terapia abbia in particolare. Per cui diciamo che rispetto a questo tema per esempio c'è stata

grande attenzione come pure ce stata attenzione da parte dell'asl perché ha ritenuto di nominare una psicologa che fa un servizio ambulatoriale due volte a settimana per parlare con le mamme e con i bambini e monitorare un po l'andamento della situazione. All'origine c'era un neuropsichiatra infantile che anche per una passione aveva cominciato a frequentare l'istituto, un neuro psichiatra infantile sempre dell asl poi purtroppo questo dottore ha avuto problemi di salute piuttosto seri no è più potuto venire, c'è stato poi il pediatra. Lo psichiatra però che già veniva quando l'icam era icatt, ha suggerito piuttosto che un intervento di tipo psichiatrico di implementare questa attività di uno psicologo che poteva fare da sentinella per questi problemi o di accompagnamenti per situazioni più critiche e questo supporto è stato molto utile. Poi io ho molto riconoscenza verso i volontari verso ECO e ho grandi aspettative adesso, dobbiamo costruire insieme un percorso perché grazie diciamo alla cooperativa Eco tra un po' attiveremo un servizio civile all'interno della struttura e qui poi c'è tutto da costruire perché tante di quelle incombenze che non riuscivano a trovare una figura di riferimento ora probabilmente con i volontari del servizio civile che saranno anche ben guidati e ben indirizzati dalla cooperativa potremmo anche avere un aiuto per tutti quei bisogni materiali, compreso magari, adesso poi vedremo se riusciremo, siamo ancora tutti presi dalla pandemia, per cui quelle che sono le possibilità esterne non le conosciamo ancora. Noi stavamo concludendo anche una specie di accordo con una scuola paritaria che faceva un attività di doposcuola, andava a prendere i bambini doposcuola, li teneva a pranzo e gli accompagnava pure nei compiti, poi diciamo, tutto si è interrotto per via della pandemia e siamo un po' più organizzati internamente con una presenza maggiore dei volontari, Spero che anche questo apporto del servizio civile sia da costruire ecco, perché quello che ci ha caratterizzato dall'inizio è questa costruzione continua perché noi penitenziari nasciamo con un'altra ottica, con un altro tipo di impostazione c'è poco da fare, allora dobbiamo un po' adattarci, dobbiamo confrontarci con una serie di interlocutori esterni con cui magari magari non siamo neanche abituati... vabeh, mi taccio.

D: Avevo visto la possibilità di servizio civile, avevo pensato di fare domanda ma l'avevo già fatta in precedenza quindi non potevo più Vedo che ci sono delle iniziative che io, collaborando con un'associazione di venezia mi sono ritrovato a, per esempio, per un periodo ad accompagnare un bambino che aveva tre anni alla sua prima settimana alla scuola materna perché non c'era nessuna disponibilità, fatalità mi sono ritrovato là e ho potuto farlo altrimenti non avrebbe nemmeno cominciato la scuola materna, in altri casi un bambini autistico lo accompagnavamo fuori. A Venezia si sente la mancanza di... lo scuola bus non c'è ma soprattutto a livello di possibilità di accompagnamento all'esterno mancava la collaborazione tra carcere, istituto e i volontari,

cooperative o aps esterne e soprattutto quello che veniva molto fuori ed è da qui che ho cominciato e ho pensato al mio lavoro di tesi. Quello che potrebbe essere una figura, come potrebbe essere il modo di garantire questo accesso senza necessariamente l'apporto del privato sociale a livello di diritto all'istruzione e all'educazione nel senso che per delle uscite pomeridiane o altro tipo di accompagnamento all'esterno ben venga è molto interessante molto importante che ci sia a rete esterna il privato sociale perché sono figure differenti però per l'accompagnamento a scuola o per altre necessità del bambino... Quale potrebbe essere una figura o una modalità per cui questo non sia secondario e non venga solo nel momento in cui capita che un'associazione del terzo settore riesca ad inventarsi una soluzione quindi mi ha già risposto a come avevo formulato la domanda.... Mi ha già parlato dello scuola bus.

P: Questo è chiaro che è un punto critico, l'accompagnamento all'esterno, noi abbiamo avuto anche dei volontari che hanno fatto per i bimbi più piccoli l'accompagnamento per l'asilo insomma, le prime giornate bisogna proprio essere presenti, è stato fatto dai volontari. Io, rispetto ai volontari, ho sempre posto l'attenzione, ho richiamato l'attenzione di tutti quanti loro sulla necessità di molta cautela perché comunque i bambini diciamo ahime sono anche tante volte vittime di attenzioni improprie e d'altra parte può esserci una strumentalizzazione e una possibile ricostruzione un attimo fantasiosa di qualche mamma di situazioni anomale che possono verificarsi all'esterno per cui questo è un aspetto molto particolare. Io ho sempre consigliato quantomeno di, quando ci sono le uscite di non muoversi da soli insomma, di creare questa rete di un accompagnamento di una o più persone insieme. Per una garanzia reciproca ma anche per una necessità di professionalizzare tra virgolette questo intervento, non renderlo un intervento solo volontario perché poi altrimenti ecco io magari mi sento buono d'animo, voglio portare il bambino a casa, lo faccio vivere insieme ai miei familiari è una bella esperienza ma diventa un attimo un'esperienza a rischio, limitato, limitante, il bambino può anche percepire una realtà diversa...

D: Esatto, senza formazione... la formazione di chi effettivamente viene a contatto coi bambini per forza all'esterno.

P: Questo è un aspetto importante, per noi tutto da costruire, oramai la cooperativa eco ha questa esperienza e quindi è giusto che medi e formi anche i suoi... certo non sono figure professionali i volontari di servizio civile, non sono pagati, c'è una piccola quota però purtroppo i servizi sociali non possono neanche fare tutto perché sono molto poveri, diciamoci la sincera verità, poi in determinati contesti territoriali ancor di più. Le difficoltà sono tante.

Intervista n. 2 Giulia Mantovani

D: Vorrei partire da un punto di vista abbastanza generale riguardante gli ICAM e le sezioni nido degli Istituti Penitenziari e quindi chiederle che tipo di caratteristiche ricorrenti ci sono, se ci sono, tra le detenute ristrette. Magari in base alla cittadinanza o alla tipologia di reato, se può indicare un pochino se ci sono delle caratteristiche ricorrenti.

G: Sì, io posso dirle in generale, non necessariamente in riferimento alle sezioni nido e agli Icam che, comunque, riflettono un po' le caratteristiche della popolazione detenuta femminile in generale, quindi non limiterei il discorso necessariamente alle sezioni nido e agli ICAM, ma parlando diciamo della popolazione femminile ristretta che, lei sa, è un numero ridotto di persone e insomma una percentuale ristretta che più o meno oscilla da molti anni in Italia tra il 3 e il 4 e mezzo-5% quindi una percentuale ridotta e diciamo che i reati più comuni commessi dalle donne ristrette e direi anche quindi dalle madri che si trovano lì con i propri bambini sono reati contro il patrimonio, poi seguono i reati legati agli stupefacenti e poi via via gli altri, reati contro la persona e le altre tipologie di reato, questo per quanto riguarda appunto il reato per cui sono detenute. Per quanto riguarda l'entità della pena che devono scontare diciamo che la maggior parte delle donne detenute deve espiare una pena inferiore ai 5 anni, questo diciamo percentualmente, altre caratteristiche possiamo dire che spesso si tratta di persona con un livello di scolarizzazione e anche di formazione di competenza professionale piuttosto limitato, altre caratteristiche a cui aveva fatto cenno?

D: Un'altra linea può essere la cittadinanza italiana o meno

G: Sì sì sì, allora sicuramente abbiamo che tra le donne straniere le nazionalità più rappresentate sono la Romania la Nigeria e la Bosnia Erzegovina, probabilmente c'è una certa influenza su queste statistiche data dalla popolazione Rom alla quale molte donne effettivamente appartengono, per quanto riguarda la marcata presenza di donne nigeriane è ipotizzabile che sia una presenza legata al fenomeno della tratta degli esseri umani e al fenomeno delle organizzazioni che gestiscono la prostituzione quindi la presenza delle donne di nazionalità nigeriana si può presumibilmente inserire in questo quadro. Tra l'altro le donne Rom possono benissimo essere cittadine Italiane, talvolta sono apolidi e la loro presenza effettivamente massiccia in carcere si può anche legare agli argomenti dei quali noi parliamo perché effettivamente le donne rom possono essere tra coloro che hanno più

difficoltà ad accedere a forme di esecuzione penale esterna o in fase cautelare agli arresti domiciliari anche proprio per la mancanza di un domicilio idoneo, normalmente la collocazione presso i campi rom non è considerata un domicilio idoneo, quindi se la donna ha come proprio domicilio una roulotte in un campo rom difficilmente verrà ritenuto dalla magistratura un domicilio idoneo per eseguire una misura cautelare degli arresti domiciliari oppure una detenzione domiciliare in fase esecutiva quindi sono anche quella popolazione che ha più difficoltà ad uscire dal carcere per questi motivi.

D: Giusto si difatti è ricorrente questa situazione, parlando invece della differenza tra gli Icam e le sezioni nido, entrambe sono delle strutture carcerarie, degli Istituti Penitenziari, nella fattispecie però gli ICAM non sempre sono pieni fino alla massima capienza difatti nei numeri gli Icam non erano pieni. Il punto a cui vorrei arrivare è, quali possono essere le cause per cui nonostante ci sia la disponibilità di uno spazio all'interno degli Icam la detenuta stia in sezione nido e non in un ICAM?

G: Sì, anche qui possiamo fare soltanto delle ipotesi naturalmente perché è difficile ricostruire diciamo poi, il fenomeno. Uno secondo me, è una mia opinione può essere il fatto che gli ICAM come lei giustamente diceva non sono tanti nel territorio nazionale mentre le sezioni nido sono molto più diffuse numericamente parlando, quindi collocare una donna con bambino in icam laddove c'è una capienza che potrebbe accogliere madre figlio però potrebbe significare nel caso concreto allontanare quella coppia madre figlio dal luogo di residenza, dal luogo dove c'è il resto della famiglia, quindi, magari, quella coppia resterà alla fine in una sezione nido più vicina al nucleo, al territorio dove vive il resto della famiglia e magari non andrà ad essere collocata in un icam che pure potrebbe accogliere la coppia ma è più lontano da dove si trovano i riferimenti del bambino. Quindi questa potrebbe essere una motivazione appunto, le sezioni nido sono molto più diffuse.

D: Riguardo proprio a questo, la decisione, la scelta è una scelta che viene posta come decisione o da parte del giudice ma anche vi è la possibilità per la detenuta di richiedere di non essere spostata in un ICAM.

G: Eh beh si ci potrebbe essere ovviamente un'indicazione in senso contrario da parte della madre, anche se poi, non vincolante, effettivamente ci potrebbe essere un'indicazione in senso contrario. Diciamo, in realtà, il problema è il bilanciamento tra due esigenze, quella di assicurare

sicuramente un regime di vita migliore alla madre e al figlio come quello che si può avere in un icam ma dall'altro rispettare il principio fondamentale della territorialità dell'esecuzione penale, il detenuto ha il diritto, oggi per altro con le ultime riforme dell'ordinamento penitenziario questo è stato sancito come un vero e proprio diritto, cioè il diritto a che la propria pena venga eseguita in un luogo il più vicino possibile al centro dei propri affetti. In questo senso, come dire, allontanare una persona in esecuzione pena dal luogo dei suoi affetti ovviamente stride con il principio della territorialità dell'esecuzione penale e quindi ci devono essere valutazioni da fare di vario tipo e sicuramente deve essere presa in considerazione l'essigenza di non allontanare la donna col bambino dal luogo dei suoi affetti quindi sicuramente questo rileva insomma.

D: Riguardo sempre alla differenza tra la possibilità magari di essere ristretti in Icam o in sezione nido o addirittura di accedere all'esecuzione penale esterna. Quanto, all'interno della situazione attuale, pesa la decisione del giudice della rilevazione di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza nel disporre la restrizione in icam o in sezione nido. Ora come ora il dirigente del ministero della giustizia De Gesu, nell'ultima audizione relativa al progetto di legge Siani, ha detto che 0 sono le detenute in questo momento relative all'articolo 4-bis.

G: Però l'articolo 4-bis tenga conto che riguarda la fase esecutiva, quindi delle donne che sono già condannate alla pena detentiva in modo definitivo. Effettivamente, probabilmente qui il legame... cioè il fatto che non sia il 4-bis a tenere in carcere le madri si deve legare a tutta una giurisprudenza costituzionale che è venuta sviluppandosi in particolare dal 2014 che proprio per le madri ha, diciamo, eliminato quegli automatismi che caratterizzano il 4-bis. Detto in modo molto sintetico anche un po' superficiale ma giusto per capirci l'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario sostanzialmente pone degli sbarramenti all'accesso alle misure alternative quindi all'esecuzione penale esterna, alle misure alternative e anche ad altri benefici, sbarramenti basati sul tipo di reato quindi: tu sei stato condannato ad una pena detentiva per questo reato, bene per questo fatto, tu difficilmente potrai accedere ma hai degli sbarramenti che possono essere più o meno forti, quello più noto e più consistente è la collaborazione con la giustizia, se tu non collabori utilmente con la giustizia e sei stato condannato definitivamente alla pena detentiva per uno di questi reati non puoi accedere ai benefici penitenziari e alle misure alternative. È chiaro che questo è un meccanismo che porta a mantenere necessariamente delle persone in carcere proprio perché incorrono in questi automatismi. Per le donne questi automatismi, per le donne in quanto madri, questi automatismi

sono sostanzialmente stati smantellati con una serie di sentenze della corte costituzionale, smantellati cioè non scatta più la preclusione automatica basata sul tipo di reato motivo della condanna ma c'è una valutazione caso per caso della magistratura di sorveglianza, quindi la magistratura di sorveglianza non è come dire, obbligata a tenere in carcere queste persone perché non collaborano avendo commesso certi tipi di reati ma può andare a valutare la loro situazione concreta e se del caso può anche concedere la misura. Ovviamente in queste situazioni in presenza di un certo tipo di reati, quelli del 4-bis, c'è molta prudenza nel concedere forme di esecuzione penale esterna, però c'è la possibilità di una valutazione e probabilmente questo ha fatto sì che non ci fossero più, in sostanza donne non sottraibili al carcere perché donne del 4-bis.

D: Okay, quindi questa valutazione caso per caso, quali sono le motivazioni per cui si decide in ogni caso di disporre la detenzione e di non concedere l'esecuzione penale esterna da parte del magistrato di sorveglianza?

G: Si usano praticamente dei parametri consueti quindi si va a vedere se in quel caso ci sono elementi concreti per ritenere che la persona se sottratta a carcere può porre un pericolo per l'esigenze di difesa sociale o chiaramente anche un pericolo di fuga, in particolare un pericolo di commissione di ulteriori reati. In pratica il parametro è andare a vedere qual è la situazione concreta di quella persona per valutare se sottrarla al carcere potrebbe creare in concreto dei pericoli per l'esigenze di difesa sociale, nel senso che questa persona sottratta al carcere potrebbe nuovamente commettere reati oppure il pericolo di fuga. Ovviamente nel momento in cui non c'è un automatismo preclusivo che scatta per legge si può tenere conto del percorso che questa persona ha fatto e del percorso cosiddetto rieducativo che questa persona ha fatto durante la sua permanenza in carcere. Perché quando c'è un automatismo preclusivo cosa vuol dire, che anche se tu hai fatto un ottimo percorso rieducativo in carcere non se ne può tenere conto se non collabori con la giustizia, quindi il fatto solo di non collaborare con la giustizia ti costringe in carcere a rescindere dal percorso che tu hai fatto. Invece nel momento in cui l'automatismo viene cancellato dalla corte costituzionale ecco che il percorso fatto in carcere dalla persona riacquista valore perché viene valutato in concreto dalla magistratura di sorveglianza.

D: Quindi, riguardo a questa valutazione, la possibilità di domicilio idoneo o meno, come può essere quello all'interno di un campo rom, pesa all'interno di questa decisione o è un elemento successivo?

G: Sì, pesa, pesa perché sostanzialmente le misure di esecuzione penale esterna e innanzitutto la detenzione domiciliare presuppongono di per sé che ci sia un domicilio che possa essere controllabile, controllato quindi. Pensi che per esempio, io adesso non so se questi problemi sono stati superati perché sono problemi tecnici che si erano posti quando si è cercato di incentivare l'uso del braccialetto elettronico. Ad esempio è venuto fuori che il braccialetto elettronico non consentiva un controllo adeguato in un contesto come quello del campo rom in sostanza. Devono essere strutture esterne, un domicilio esterno che si presta ad essere controllato, non necessariamente col mezzo elettronico ma per farle appunto un esempio del fatto che l'abitazione in un campo rom si era rilevata inadatta al controllo tramite braccialetto elettronico. Quindi devono essere idonei al controllo e poi devono anche essere ovviamente idonee alle esigenze della persona offesa quindi non deve essere un domicilio che può in qualche modo mettere a rischio la persona offesa dal reato e poi deve anche essere un domicilio idoneo nel senso che per esempio se io propongo come domicilio a mia disposizione un'abitazione nella quale io andrei a convivere con persone magari pregiudicate, coinvolte a loro volta in un circuito criminale, difficilmente quel contesto verrà ritenuto idoneo per l'esecuzione di una misura esterna. Quindi tutto questo effettivamente, pesa... qui si potrebbe introdurre con efficacia la risorsa della CFP che diciamo taglierebbe fuori un po' tutte queste difficoltà.

D: Difatti era proprio quello a cui stavo pensando, perché appunto sulla legge di bilancio e con l'aproposta di legge si sta tentando di porre l'accento sulle cfp. Quindi secondo lei le cfp possono essere un'alternativa reale agli istituti penitenziari come l'icam, quindi possono davvero ridurre significativamente il numero di bambini che entrano al seguito dei genitori?

G: Sì, io sono convinta di sì, ovviamente nel momento in cui si diffondano perché fino a quando resteranno poche non sarà possibile, e si devono diffondere anche in modo da consentire di nuovo il rispetto del principio di territorialità dell'esecuzione penale che ovviamente vale anche per l'esecuzione in forma esterna. Quindi nella misura in cui si diffondono io penso assolutamente di sì perché potranno proprio sottrarre al carcere quelle persone che... tenga conto che il nostro sistema penitenziario, processuale penale ha molte previsioni per le madri, cioè il settore delle madri è uno di quelli in cui si è lavorato di più, sicuramente la normativa potrebbe essere perfezionata affinata, migliorata, però è sicuramente un settore nel quale si è fatto molto ma nonostante questo c'è un

nucleo di madri che non si riesce a sottrarre al carcere, spesso è proprio che manca il supporto materiale per applicare la normativa. La normativa c'è, si potrebbero fare dei miglioramenti ma anche a legislazione vigente sono molti gli spazi che la normativa, così come, per altro, emendata dalla corte costituzionale apre all'uscita dal carcere delle madri, però poi mancano i supporti all'esterno: io una detenzione domiciliare non la posso dare se non c'è un domicilio idoneo ma questo né alle madri né a nessun altro, e quindi devo creare questi domiciliari idonei e per le madri la risorsa privilegiata, quella appositamente dedicata a questa categoria di persone è quella della cfp.

D: In ogni caso, anche seguendo le audizioni legate alla pdl Siani, la quale tenterebbe di eliminare completamente le sezioni nido, tramite le modifiche, però il direttore De Gesu ma anche altri auditi hanno fatto notare che, nonostante la creazione delle cfp, un periodo all'interno delle sezioni nido o degli ICAM comunque probabilmente ci sarà per la maggior parte delle coppie madri figli. Addirittura si proponeva all'interno, nel caso in cui questo pdl passasse, si pensava alla necessità di ampliare le strutture ICAM in Italia se si vuole togliere le sezioni nido.

G: Certo, io penso che questa debba essere la strada, è difficile che tutte le coppie madri figlio possano accedere alla detenzione domiciliare sin dall'inizio dell'esecuzione della pena, è difficile. Normalmente, soprattutto per le tipologie di reati più gravi c'è un periodo che viene trascorso in carcere, nel quale la donna inizia un percorso cosiddetto rieducativo, trattamentale, in base ai risultati di questo percorso si può poi valutare l'accesso a misure di esecuzione penale esterna. Se lei guarda alla detenzione domiciliare speciale, disciplinata dall'articolo 47-quinques dell'ordinamento penitenziario vedrà che questa misura è prevista per le donne condannate alle pene più lunghe, addirittura per delle ergastolane, quindi non si esclude che possano accedere, in virtù della condizione di madre alla detenzione domiciliare speciale e in teoria non si esclude neanche che possano accedere fin dall'inizio, quindi sin dalla prima quota di esecuzione della pena, però sarà di fatto molto difficile, quindi è probabile che queste persone che hanno da scontare pene detentive lunghe prima trascorrono un periodo in regime intramurario e allora è chiaro che qui gli icam giocano un ruolo fondamentale perché gli icam sono sicuramente strutture migliori delle sezioni nido, quindi pensare di sostituire le sezioni nido con gli icam e poi pensare a una transizione come, diciamo, esito fisiologico dall'icam alla casa famiglia protetta sarebbe la cosa sicuramente migliore perché ripeto, è chiaro che per pene detentive diciamo grosso modo entro i 4 anni si potrebbe forse immaginare di spingere verso un'esecuzione penale esterna che parta subito, cioè che parta già dalla

prima quota di espiatione della pena, però per pene molto lunghe è difficile immaginare che non ci sia una prima quota espiata in carcere dalla quale trarre elementi da fornire alla magistratura di sorveglianza per capire se ci sono gli estremi per un'esecuzione penale esterna.

D: Certo, proprio su questo vorrei chiederle, dato che lei è una delle voci autorevoli che può togliermi questo dubbio, all'interno del pdl si parla del differimento pena obbligatorio o facoltativo, volendo spostare quello obbligatorio da uno a tre anni, però nonostante l'esistenza del differimento obbligatorio fino ad adesso fino ad un anno, comunque sono presenti donne con figli sotto l'anno all'interno delle sezioni nido.

G: Sì, e lei dice, perché?

D: Esatto

G: Perché sono in misura cautelare, il differimento vale solo in esecuzione pena, quindi se io sono una donna con un figlio entro l'anno condannata a una pena detentiva in carcere non ci posso andare e non ci posso stare perché c'è il differimento obbligatorio, che può assumere o la forma della totale libertà o della detenzione domiciliare, però in carcere non ci posso andare. Se lei trova una donna con un figlio entro l'anno in carcere è perché quella donna è in custodia cautelare in carcere, si è ritenuto che nei suoi confronti sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza che non consentono gli arresti domiciliari e quindi quella donna sarà in carcere.

D: Questo potrebbe essere un punto che dal punto di vista legislativo potrebbe essere migliorato? Perché sembra paradossale che come esigenza cautelare possa entrare e poi al momento dell'esecuzione poi non possa più esserci.

G: Allora qui ci sono un po' di discorsi da fare, nel senso che: la legge delega orlando per la riforma dell'ordinamento penitenziario aveva in effetti previsto una direttiva in cui in sostanza si delegava il governo a intervenire anche su questo punto, quindi sulla fase cautelare nei confronti delle madri con figli piccoli, proprio nel senso che lei diceva, anche se la direttiva non era così chiara. Questa direttiva è stata abbandonata subito, è stata tra le prime ad essere accantonate, si è subito manifestata la volontà di non attuare questa direttiva. Diciamo che la questione è un po'... il differimento, perché

su questo ci sono state anche pronunce giurisprudenziali, perché si è sottolineata questa cosa che lei diceva, cioè potrebbe essere una disparità di trattamento cioè io in fase esecutiva accedo al differimento obbligatorio con un bambino entro l'anno, in fase cautelare no, quindi è stata sollevata la questione di parità di trattamento con l'intento di estendere il differimento obbligatorio anche alla fase cautelare. Però tenga conto di questo che il differimento in quanto tale, queste sono state poi le risposte che ha dato la corte di cassazione: sono diverse le situazioni di riferimento, la situazione esecutiva e la situazione cautelare perché, la cassazione ha detto: in fase esecutiva in fondo io posso spostare l'esecuzione della pena, come posso dire, non inizio ad eseguirla oggi, inizio tra un anno ok? Posso farlo, ha un senso. È diverso per la fase cautelare perché quando parlo della fase cautelare, questo non riguarda solo le donne ovviamente, chiunque. Se io ravviso la necessità di applicare una misura cautelare quindi di mettere per esempio una persona in custodia cautelare in carcere questo che cosa vuol dire. Vuol dire che quella persona pone, in questo momento, qui ed ora, un pericolo che può essere di fuga, di inquinamento probatorio o di sviluppo dell'attività criminosa, questi sono i tre pericoli che nel nostro ordinamento giuridico consentono di applicare una misura cautelare ed è un pericolo concreto e attuale che c'è adesso, quindi che senso ha posticipare? La cassazione ha detto: mentre nella fase dell'esecuzione della pena è tutto più fluido più flessibile l'esecuzione della pena si presta come dire ad essere un po' gestita quindi può anche essere differita. In fase cautelare questo discorso cambia un po' per cui la cassazione ha detto, non sono situazioni paragonabili. Questo per quanto riguarda proprio l'applicazione del differimento proprio come posticipazione: io adesso ti lascio libero però ti eseguo la misura tra un anno ma che senso ha su una misura cautelare nei confronti di una persona che pone qui e ora un pericolo poniamo, di inquinamento probatorio, "no, adesso non ti applico la misura te la applico tra un anno", è questo il punto. Per cui il differimento tende a restare uno strumento tipico della fase esecutiva e che non si spende nella fase cautelare.

D: Quindi un periodo ci sarà necessariamente... Queste delle cfp appunto, data come mi diceva anche l'altra volta effettivamente, riguardando anche la detenzione domiciliare speciale fino ai 10 anni, potranno essere utilizzate anche da tutta quella parte che non... da tutte quelle situazioni in cui i figli possono essere più grandi o anche che fino adesso non sono entrate grazie all'esecuzione penale esterna però potrebbero accedervi quando siano situazioni che possono effettivamente giovare dalla possibilità di accedere alle case famiglia protette quindi, si potrebbe anche pensare a

queste a livello ancora più ampio rispetto alla sola situazione di icam e sezioni nido. Questa delle cfp amplia un po' o sguardo e lo spettro delle situazioni che può includere.

G: Sì la cfp è tutta un'altra cosa, lei da una parte può mettere insieme icamm e sezioni nido, che sono entrambe soluzioni intramurarie, l'una l'icam, più avanzata dell'altra, ha una custodia attenuata, un ambiente di tipo familiare, però è sempre carcere, sempre circuito penitenziario è diciamo un circuito penitenziario a custodia attenuata. La cfp invece le la deve mettere insieme al domicilio, al domicilio esterno, cioè voglio dire: io in esecuzione penale esterna posso stare a casa mia, oppure posso stare in altri luoghi di cura, oppure posso stare in casa famiglia protetta. La cfp è normalmente gestita da cooperative dal privato sociale, ovviamente non c'è nulla di diciamo che abbia a che fare col personale penitenziario, non è che noi troviamo gli agenti di polizia penitenziaria nelle cfp. Sono equiparabili alla privata dimora quindi ci spostiamo nell'esecuzione penale esterna e usciamo totalmente dal circuito penitenziario con tutto quello che il circuito penitenziario comporta.

D: Riguardo a questo, una curiosità che mi salta in mente quando sento parlare di quando il magistrato di sorveglianza va a fare questa valutazione. Cioè la sua conoscenza di una casa famiglia protetta, e dell'affidabilità della cfp del territorio, da dove viene, come lo sa?

G: Eh sì questo è interessante, è una bella domanda. Tenga conto io conosco in particolare la cfp di Milano, comunque è una su due perché ce ne sono due come lei sa. Io di Roma ne so molto meno. A Milano è molto conosciuta dalla magistratura di sorveglianza, nel senso che la cfp ha siglato un protocollo, un accordo con i vari attori istituzionali ed è conosciuta. È chiaro che dipende anche poi da come queste strutture nascono, dai rapporti che si creano. Ma infatti quel discorso che avevamo fatto poi anche l'altra volta, sulle case famiglia alloggio e le case famiglia protette, lei diceva: "ma non si possono utilizzare come strutture?" ecco, diciamo che la cfp con tutte le sue particolarità, tra le sue particolarità c'è la necessità di essere conosciuta e di intrattenere rapporti costanti con i vari attori istituzionali che agiscono sulla scena dell'esecuzione penale in particolare in questo caso dell'esecuzione penale rivolta alle madri, e quindi che cosa vuol dire vuol dire avere contatti con la magistratura di sorveglianza, con le forze dell'ordine, avere contatti con il tribunale per i minorenni, perché qui abbiamo un minorenne che comunque è in una situazione molto molto particolare e quindi anche questo aspetto una casa famiglia protetta deve coltivarlo, e perché questo è una realtà sicuramente che si differenzia dalle case alloggio dalle case famiglia diciamo ordinarie, proprio per

il tipo di rapporti che intrattenere. Deve intrattenere anche rapporti con l'UEPE e non solo con gli assistenti sociali territoriali ma anche proprio con la figura tipica dell'assistente sociale penitenziario che poi sono gli assistenti sociali dell'uepe che si occupano dell'esecuzione penale esterna che riferiscono alla magistratura di sorveglianza, quindi c'è una rete di rapporti, per esempio io a Milano so che è molto coltivata.

D: Sì, difatti ho parlato con il direttore Andrea Tollis riguardo a questo, di come appunto questo lavoro interistituzionale e anche di attori privati, del privato sociale, sia necessario e a volte difficile. Sì perché si lega molto anche a quale persona effettivamente è presente a livello istituzionale, perché sono figure istituzionali ma poi c'è la persona che ci lavora all'interno che effettivamente può avere diversi approcci e diversi modi di lavorare, e quindi... secondo lei quale potrebbe essere una figura istituzionale che facilita questo legame? Per esempio il garante dei detenuti può essere o il garante dei minori potrebbero essere questa figura che fa da perno?

G: Sì, secondo me entrambi, il garante dell'infanzia e dell'adolescenza e il garante dei diritti dei detenuti potrebbero essere un ottimo tramite, bisogna tenere anche conto che a livello normativo è prevista una stretta collaborazione tra gli uffici di esecuzione penale esterna e gli assistenti sociali territoriali, quindi anche questo tipo di collaborazione è assolutamente fondamentale per tenere un po' insieme diciamo tutte le componenti tutti gli interessi tutte le esigenze quindi l'interazione tra l'assistente dell'uepe e quello territoriale, dove il secondo è quello che si occupa del minore in sostanza. Poi c'è anche questione.

D: Difatti su questa questione, sono due: la madre e il minore

G: Esatto, la madre dal sistema è considerata la persona detenuta quindi di lei si occupa l'ufficio di esecuzione penale esterna, perché ci sono tutte le questioni relative alla sua condizione, alla sua posizione giuridica, ma il bambino non è persona detenuta e quindi del bambino si occupano gli assistenti sociali territoriali. Quindi c'è la necessità di questa collaborazione. Non so se ha visto che la proposta di legge Siani dice proprio che nei comuni dove vengano istituite le cfp devono intervenire gli assistenti sociali territoriali in particolare facendosi carico dei progetti di reinserimento sociale, quindi l'importanza del coinvolgimento degli assistenti sociali territoriali in questo sistema, che normativamente è già previsto.

D: Quello che forse manca adesso e che sarebbe importante anche all'interno del progetto di legge è il fatto che gli assistenti sociali territoriali prendano dal momento della carcerazione, non dal momento dell'esecuzione penale esterna, cioè non dall'entrata nella cfp ma dal primo passaggio in ICAM potrebbe essere importante perché proprio il periodo in ICAM o in sezione nido è quello più difficile per il bambino, con più problematiche relative alla possibilità di accedere all'educazione o al tempo libero e al contatto con i coetanei. Diciamo fino adesso è spesso nelle mani del privato sociale come poteva essere nella realtà di Venezia che in molte occasioni, senza l'apporto del privato sociale non sarebbe bastato, non ci sarebbe stata la possibilità per i minori di andare a scuola di uscire durante la giornata.

G: Certo

D: Io in realtà le ho chiesto quello che volevo chiederle, la ringrazio moltissimo perché su alcuni punti specifici è molto difficile trovare qualcuno che li esponga in maniera così chiara semplice e lineare.

CONVENZIONE TRA

Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Lombardia con sede in Milano, Via Azario 6, C.F. 80118570151 (di seguito denominato PRAP) nella persona del provveditore Regionale dott. Luigi Pagano

e

Comune di Milano, con sede legale in Piazza della Scala, 2 - 20121 - Milano C.F. 01199250158 nella persona di Daniela Fabbri, in qualità di rappresentante legale del Comune di Milano con sede in Piazza della Scala, 2 - Milano, di seguito indicato con la parola Comune, nella veste di Direttore dell'Area Residenzialità della Direzione Politiche Sociali

e

Associazione C.I.A.O. un ponte tra carcere, famiglia e territorio con sede legale in Milano, Via Pezzotti 53, C.F. 97171340157 (di seguito nominata associazione), rappresenta nella persona del legale rappresentante, dott.sa Elisabetta Fontana

PREMESSO CHE:

le Istituzioni coinvolte nella presente Convenzione intendono porre in essere un'azione sinergica per la migliore conciliazione delle esigenze di rispetto dei figli minori e del rapporto di genitorialità delle donne-madri coinvolte nella commissione di reati, sia in sede di accertamento dei fatti che dopo la condanna definitiva, nell'ambito e in vista anche della prevenzione generale e speciale;

il PRAP deve assicurare l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, garantendo la piena applicazione delle previsioni di cui alla legge 21 aprile 2011, n. 62 - Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori";

occorre assicurare allo stesso modo la piena conoscenza da parte dell'Autorità Giudiziaria delle disponibilità alloggiative utili al fine della valutazione delle misure da adottare nei confronti delle detenute in stato di gravidanza e/o con figli minori, al fine dell'adozione di provvedimenti consapevoli e in grado di rispondere alle esigenze di urgenza che li caratterizzano, nel rispetto della normativa vigente e tenuto conto delle condizioni soggettive delle singole persone e dei minori;

il decreto 8 marzo 2013 definisce le caratteristiche tipologiche delle case- famiglia protette;

vanno ricordate le Considerazioni sui rapporti presentati dagli Stati parte ai sensi dell'articolo 44 della Convenzione del Comitato sui diritti dell'infanzia e, in particolare, il testo delle Nazioni Unite - Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, nel quale si precisa che, *".....pur accogliendo con favore l'adozione dell'atto n. 62/2011 sulla protezione della relazione tra madri detenute e i propri figli minori, nutre preoccupazioni in merito all'elevato numero di figli che sono separati da uno o da entrambi i genitori a causa dello stato di detenzione di questi ultimi e di neonati che vivono nelle carceri insieme alle proprie madri e che rischiano di venire separati dalle stesse salvo il caso in cui queste soddisfino i requisiti necessari per gli arresti domiciliari"*;

la Raccomandazione CM/Rec (2012)12 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sui detenuti stranieri che al capitolo "Donne" prevede misure di attenzione finalizzate ad assicurare parità di trattamento e la Convenzione sui diritti del fanciullo stipulata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dalla L. 27 maggio 1991, n. 176, il cui art. 3, comma 1 recita che *"In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei*

tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve avere una considerazione preminente”;

CONSIDERATO CHE:

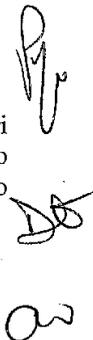
- la Legge 8 novembre 2000 n. 328, art. 1 c. 4, riconosce ed agevola il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato e di promozione sociale, di altri soggetti privati operanti nel settore della programmazione, dell'organizzazione e della gestione del sistema integrato di interventi;
- le strutture già presenti nella comunità locale possono offrire concrete opportunità per realizzare la piena applicazione della legge 62/2011
- il Provveditorato e il Comune di Milano convengono sull'opportunità di dare concreta applicazione alle previsioni di legge con particolare riferimento alla possibilità che presso le Case famiglia protette siano ospitati:
 - a) madri/padri agli arresti domiciliari (ex art. 284 c.p.p.) con prole sino a sei anni;
 - b) donne in stato di gravidanza o madri/padri con prole (convivente) sino a 10 anni in detenzione domiciliare disposta anche nell'ambito dell'istituto del differimento dell'esecuzione della pena;
 - c) madri in regime di cui all'art. 47 quinquies O.P. con prole sino a 10 anni, quando non ricorrano le condizioni di cui al 47 ter e se vi è la possibilità di ripristinare la convivenza, nonché nel regime di permanenza in attesa della detenzione domiciliare;

RITENUTO

- che l'Associazione C.I.A.O., operante nel settore socio-educativo, è struttura idonea a promuovere occasioni di concreta attuazione di interventi socio-educativi e di inclusione;
- viste le competenze rimesse dalla legge agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna;
- visto il D.M. ex legge 354/75 – Istituzione dell'ICAM

Considerato che la Casa Famiglia Protetta gestita dall'Associazione C.I.A.O. risponde ai criteri previsti dal citato decreto 8.3. 2013 di seguito riportato:

1. le *case famiglia protette* sono collocate in località dove sia possibile l'accesso ai servizi territoriali, socio-sanitari ed ospedalieri, e che possano fruire di una rete integrata a sostegno sia del minore sia dei genitori;
2. le strutture hanno caratteristiche tali da consentire agli ospiti una vita quotidiana ispirata a modelli familiari, tenuto conto del prevalente interesse del minore;
3. ospitano non oltre sei nuclei di genitori con relativa prole;
4. i profili degli operatori professionali impiegati e gli spazi interni sono tali da facilitare il conseguimento delle finalità di legge;
5. le stanze per il pernottamento e i servizi igienici dei genitori e dei bambini dovranno tenere conto delle esigenze di riservatezza e differenziazione venutesi a determinare per l'estensione del dettato della legge 62/2011 anche a soggetti di sesso maschile;
6. sono in comune i servizi indispensabili per il funzionamento della struttura (cucina etc. ...);
7. sono previsti spazi da destinare al gioco per i bambini, possibilmente anche all'aperto;
8. sono previsti spazi, di dimensioni sufficientemente ampie, per consentire gli incontri personali, quali: i colloqui con gli operatori, i rappresentanti del territorio e del privato sociale, nonché gli incontri e i contatti con i figli e i familiari al fine di favorire il ripristino dei legami affettivi;



9. il servizio sociale dell'amministrazione penitenziaria interviene nei confronti dei sottoposti alla misura della detenzione domiciliare secondo quanto disposto dall'art. 47 quinquies, 3°, 4° e 5° comma dell'Ordinamento Penitenziario;
10. il Ministro della Giustizia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, può stipulare con gli enti locali convenzioni volte ad individuare le strutture da utilizzare come case famiglia protette.

SI CONVIENE QUANTO SEGUE

ART.1

Il *Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria* si impegna a:

- individuare gli operatori di riferimento
- condividere la definizione delle modalità di segnalazione
- individuare momenti di condivisione e formazione per definire ed elaborare strategie condivise e favorire lo sviluppo di progettualità

Il *Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria* si impegna inoltre a:

- contribuire alla definizione e allo sviluppo dei progetti mirati, sostenendo il livello di integrazione operativa tra gli operatori della Giustizia e gli operatori esterni che interagiscono con le madri sottoposte a provvedimenti dell'A.G.;
- assicurare la rilevazione e l'aggiornamento dei dati utili a produrre conoscenze sulle madri e sui bambini ospitati e i loro bisogni;
- collaborare alla costruzione di una rete territoriale di supporto per le donne e i loro figli

ART.2

L'*Associazione C.I.A.O.* si impegna a :

- Garantire la piena realizzazione delle finalità della legge 62/2011 e dell'Ordinamento Penitenziario
- Condividere la definizione delle modalità di segnalazione
- Offrire accoglienza abitativa e realizzare percorsi operativi-socio-educativi-riabilitativi per le madri/padri in esecuzione penale, o in misura cautelare o in differimento pena, insieme ai loro bambini
- Garantire la presenza di personale idoneo e qualificato, sia interno che esterno
- Creare una rete territoriale di supporto per le donne/uomini e i loro figli
- Proseguire il percorso di accompagnamento per mamme/padri e bambini fino all'autonomia.

ART. 3

Le parti aggiungeranno costantemente il Tribunale di Sorveglianza di Milano e il Tribunale di Milano, in ordine alla disponibilità ricettiva dei singoli posti e la relativa durata all'interno della struttura, onde poter procedere alle proprie urgenti decisioni con la consapevolezza necessaria.

ART. 4

Il *Comune di Milano* si impegna a promuovere presso gli Enti, attraverso i propri servizi sociali, il contenuto della presente convenzione.

Nessun onere grava sul Comune di MILANO per la realizzazione del presente progetto.



ART. 5

Il presente atto avrà validità 2 anni a decorrere dalla data della sua sottoscrizione. Le parti potranno rinnovare tale convenzione su richiesta di una delle parti almeno 6 mesi prima della scadenza.

In ogni caso è escluso il tacito rinnovo.

ART. 6

Al termine di ogni anno viene previsto un incontro di verifica tra i soggetti firmatari al fine di valutare congiuntamente i risultati della collaborazione formalizzata tramite il presente atto. Semestralmente le parti si incontreranno per una valutazione in itinere.

ART. 7

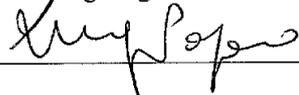
Nessun onere grava sull'Amministrazione Penitenziaria, ex art. 10 del D.M. 8.03.2013.

L'Associazione s'impegna a sostenere, per la parte di competenza, le spese derivanti dalla retribuzione del personale operante nella struttura, le azioni di supporto esterno e i costi di gestione.

Milano, 20 novembre 2016

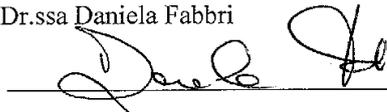
p. Il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Lombardia

Il Provveditore Regionale
dott. Luigi Pagano



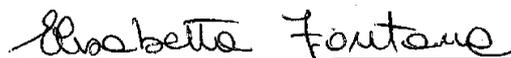
p. Il Comune di Milano

Il Direttore dell'Area Residenzialità
Dr.ssa Daniela Fabbri



p. Associazione C.I.A.O.

Il legale rappresentante,
Dr.ssa Elisabetta Fontana



Il Tribunale di Milano, in persona del Presidente dott. Roberto Bichi

e

Il Tribunale di Sorveglianza di Milano, in persona del Presidente dott.ssa Giovanna Di Rosa

prendono atto della Convenzione di cui sopra e, condividendone le finalità propositive in relazione all'attuazione della L.62/2011, si dichiarano disponibili a ricevere informazioni sui servizi predisposti e sulle disponibilità ricettive dei singoli posti e la relativa durata all'interno della struttura, al fine delle esigenze anche di protezione relative alle donne in stato di privazione della libertà personale per ragioni penali con figli per l'adozione dei provvedimenti di competenza.

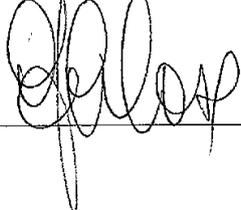
Il Presidente del Tribunale di Milano

Il Dott. Roberto Bichi



Il Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Milano

Dott.ssa Giovanna Di Rosa



Allegato n. 2

27 ottobre 2015

PROTOCOLLO DI INTESA PER L'AVVIO DEL PROGETTO "LA CASA DI LEDA"

ai fini dell'attuazione dell'art. 4 della Legge 21 aprile 2011 n. 62

TRA

Il Ministero della Giustizia -Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (di seguito DAP), nella persona del Capo del Dipartimento, Santi Consolo, elettivamente domiciliato, ai fini del presente Protocollo, presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria in Largo Luigi Daga, 2, Roma;

Il Comune di Roma -con sede legale in Roma, piazza del Campidoglio n. 1, C.F. 02438750586 (di seguito Comune di Roma), rappresentato dall'Assessore Francesca Danese, con delega a sociale, salute, casa ed emergenza abitativa, elettivamente domiciliata, ai fini del presente Protocollo, presso Viale Manzoni, 16, Roma;

La Fondazione Poste Insieme Onlus, con sede legale in Roma, Viale Europa, 190, C.F.. 97843010584 (di seguito Fondazione), rappresentata dal Segretario Generale, Massimiliano Monnanni, elettivamente domiciliato, ai fini della presente convenzione, in Via dei Crociferi, 23, Roma;

PREMESSO CHE

La detenzione presso strutture penitenziarie di donne con figli minori, pur consentendo a madri e figli di non essere separati, impedisce che il rapporto madre/figlio si svolga in condizioni compatibili con le esigenze di una crescita equilibrata del bambino e con il diritto della donna a svolgere pienamente il proprio ruolo genitoriale; La Legge n. 62 del 21 aprile 2011 ha come obiettivo quello di assicurare un sereno ed armonioso sviluppo a quei bambini i cui genitori hanno compiuto reati, demandando agli Enti Locali l'istituzione di luoghi di accoglienza idonei sul territorio, indicati come "Case Famiglia Protette";

Visto l'art..27 comma 3 della Costituzione, che recita: " le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato";

Vista la Legge n.354/75, recante norme sull'Ordinamento Penitenziario e successive modifiche;

Visto il D.P.R. 230/2000, Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento Penitenziario, che prevede: all'art. 1, comma 2, che il trattamento rieducativo "è diretto, inoltre, a promuovere un processo di modificazione delle condizioni e degli atteggiamenti personali, nonché delle relazioni familiari e sociali che sono di ostacolo ad una costruttiva partecipazione sociale"; all'art. 68, comma 6, che le Direzioni degli Istituti e degli UEPE "curino la partecipazione della comunità al reinserimento sociale dei condannati e le possibili forme di essa";

Vista la legge n. 328/2000, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, che prevede:

1. all'art. 6 che i Comuni "nell'esercizio delle loro funzioni provvedono a promuovere, nell'ambito del sistema locale dei servizi sociali a rete, risorse della collettività tramite forme innovative di collaborazione per lo sviluppo di interventi di auto-aiuto e per favorire la reciprocità tra cittadini nell'ambito della vita comunitaria";
2. all'art. 19, che i Comuni provvedono a definire il piano di zona che individua, fra l'altro, le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle Amministrazioni statali, con particolare riferimento all'Amministrazione penitenziaria e della giustizia";

Vista la legge 266/91 "Legge quadro sul volontariato" e la legge 383/2000 sulle "Associazioni di promozione sociale";

Visto il Protocollo Operativo tra Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e la Conferenza Nazionale del Volontariato in ambito penitenziario, sottoscritto il 13 novembre 2014;

Vista la legge 21 Aprile 2011 n. 62 che al comma 2 dell'art. 4 prevede che il Ministro della Giustizia può stipulare con gli enti locali convenzioni volte ad individuare le strutture idonee ad essere utilizzate come Case Famiglia Protette;

Considerato che il Comune di Roma, con deliberazione di Giunta Capitolina n. 145 del 18 maggio 2015, ha manifestato l'interesse all'assegnazione in comodato d'uso gratuito dell'immobile sequestrato alla criminalità organizzata, ubicato in via Kenya 72, con ingresso anche da via Algeria 11, per adibirlo a casa famiglia per genitori provenienti dalla detenzione con figli minori;

Considerato che la Fondazione Poste Insieme Onlus, promossa da Poste Italiane SpA allo scopo di promuovere e sviluppare una organica presenza istituzionale di ambito nazionale e territoriale a sostegno delle politiche di inclusione e solidarietà sociale, nell'ambito delle proprie finalità statutarie ha individuato tra le sue priorità un intervento volto a sostenere economicamente la realizzazione e il funzionamento nella Città di Roma della prima casa protetta per madri detenute con bambini;

Considerato che si può prevedere una gestione "mista" della casa famiglia, con la presenza nella struttura sia di operatori retribuiti che volontari;

CONVENGONO E STIPULANO QUANTO SEGUE

Art. 1 Finalità

Il presente accordo regola i rapporti tra il Ministero della Giustizia -Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, il Comune di Roma, la Fondazione Poste Insieme Onlus, concernenti:

- Attivazione di un **progetto sperimentale di convivenza protetta** per genitori con figli, agli arresti domiciliari o in detenzione domiciliare, ai sensi dell'art. 4 della Legge 21 aprile 2011 n. 62, presso un immobile già nella disponibilità del Comune di Roma, situato in Via Kenya, 72, sottratto alla criminalità organizzata;

- Promozione di azioni concordi di sensibilizzazione nei confronti della comunità locale rispetto al sostegno e al reinserimento di persone in esecuzione penale;
- Sostegno alla costituzione di una rete di risorse che accolgano i soggetti ammessi alla misura alternativa della detenzione domiciliare e di persone ammesse agli arresti domiciliari;
- Organizzazione di attività formative congiunte.

Art. 2 Impegno delle parti

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, attraverso gli uffici territoriali, si impegna a:

- collaborare con il Comune per sensibilizzare l'ambiente in cui saranno inseriti i soggetti beneficiari della misura;
- segnalare al Comune di Roma i nominativi di soggetti ammessi alla detenzione/arresti domiciliari che possono essere inseriti nel progetto;
- comunicare il nominativo del funzionario incaricato di seguire la misura alternativa alla detenzione, con il quale gli operatori della casa famiglia possano rapportarsi per ogni eventuale necessità connessa all'esecuzione della pena;
- preparare ed accompagnare l'inserimento del soggetto nella struttura, offrendo ogni necessario supporto;
- promuovere e partecipare alle periodiche verifiche sull'andamento dell'inserimento;
- concorrere alla pulizia iniziale della struttura attraverso l'impiego di detenuti in art. 21.

Il Comune di Roma, attraverso il Dipartimento Politiche Sociali e Sussidiarietà, si impegna

- rendere operativa la struttura di accoglienza;
- partecipare alla valutazione delle segnalazioni per l'ingresso nel progetto dei soggetti ammessi alla detenzione/arresti domiciliari;"
- autorizzare l'ingresso nel progetto della persona ammessa agli arresti domiciliari o alla detenzione domiciliare; " Prevedere l'individuazione di un referente del progetto con compiti di verifica dell'andamento dei percorsi individuali dei destinatari del progetto;
- individuare, in accordo con il DAP e la Fondazione Poste Insieme onlus, un soggetto in grado di svolgere attività di tutoring della persona inserita nel progetto e di rete con l'Uepe (Ufficio Esecuzione Penale Esterna);
- verificare con cadenza periodica prestabilita, e ogni qualvolta necessario, con l'Uepe e la persona interessata l'andamento della misura; .. Segnalare tempestivamente eventuali inadempienze o comportamenti non idonei della persona in misura alternativa.

la Fondazione Poste Insieme Onlus si impegna a:

- concorrere alla realizzazione del progetto attraverso **la copertura degli oneri necessari alla sua gestione**, con un finanziamento già deliberato in data 27 luglio 2015 pari a € 150.000,00 a valere sull'esercizio 2015, con possibilità di ulteriori stanziamenti anche per la contribuzione all'operatività del progetto;
- concorrere al radicamento e alla strutturazione presso la convivenza protetta di reti di volontariato promosse e/o partecipate da gruppi di dipendenti di Poste Italiane mediante opportuni programmi formativi ed esperienziali;

Art. 3
Durata e diritto di recesso

Il presente accordo ha la durata di tre anni ed ha efficacia dal momento della sottoscrizione. È da intendersi tacitamente rinnovato, salvo disdetta scritta, da comunicarsi da una delle parti con almeno novanta giorni di preavviso.

Nei casi in cui la risoluzione anticipata avesse riflessi sostanziali sui progetti individuali in corso, sarà indispensabile, prima di procedere alla sospensione, attendere il reperimento di una soluzione alternativa presso altra struttura.

Per ogni controversia inerente l'applicazione o interpretazione del presente atto competente è l'Autorità Giudiziaria Ordinaria -Foro di Roma.

Art. 4
Valutazione degli esiti dell'iniziativa

Al fine di assicurare l'attuazione del presente Protocollo di intesa e la realizzazione del progetto, sarà istituito un Comitato di coordinamento composto da due rappresentanti designati da ciascuna Parte.

Entro il 30 ottobre 2016, il Comitato di cui al comma 1 riferirà ai vertici istituzionali delle Parti in merito all'attuazione del Protocollo, al fine di consentire alle stesse di valutare gli esiti dell'avvio dell'iniziativa e di definire le modalità attraverso le quali proseguire la collaborazione istituzionale.

ROMA, 27 ottobre 2015

Il Capo del Dipartimento
Santi Consolo

L'Assessore alle politiche sociali del Comune di Roma
Francesca Danese

Il Segretario generale della Fondazione Poste insieme onlus
Massimiliano Monnanni

Allegato n. 3

29 aprile 2015

PROTOCOLLO D'INTESA

Procedure per l'attivazione di forme di accoglienza dei bambini in carcere con la madre

TRA

Pubblico Tutore dei minori del Veneto

Ministero della Giustizia, Direzione dell'I.C.A.M. della Casa di Reclusione Femminile di Venezia

Ministero della Giustizia, Direzione dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Venezia

Questura di Venezia

Comune di Venezia

Conferenza dei Sindaci dei Comuni di Cavallino Treponti, Marcon, Quarto d'Altino, Venezia

Associazione "La Gabbianella e altri animali"

PREMESSO CHE

La legge Italiana n. 62 del 2011 fissa a sei anni il limite di età dell'accoglienza dei bambini con le loro madri ristrette in un Istituto di pena. Dopo tale età i bambini vengono dimessi e affidati ai loro familiari o a terzi (Comunità educative o famiglie affidatarie).

La scelta del limite di età precedentemente fissato a tre anni per la permanenza dei bambini in carcere con le loro madri rispondeva coerentemente all'esigenza dei bambini di costruire le proprie rappresentazioni interne della loro relazione con la madre, rappresentazioni fondamentali che si costruiscono nei primi anni di vita e che fungono da modello e da base per le esperienze future.

Il prolungamento a sei anni della loro permanenza in carcere impone di considerare che le esigenze dei bambini già prima dei tre anni di età si ampliano e le relazioni sociali e i rapporti con il mondo esterno acquistano per loro sempre maggiore importanza.

Gli ambienti carcerari, anche nelle situazioni migliori come gli Istituti a custodia attenuata (I.C.A.M.), sono luoghi che da soli non possono soddisfare pienamente le esigenze evolutive di un bambino che necessita di costruire una relazione nutritiva con la madre e di sperimentare le proprie capacità affettive e relazionali, acquisite attraverso tale relazione, anche con l'ambiente

esterno, fonte di nuovi stimoli e occasione di nuove esperienze necessarie per un loro armonico sviluppo.

La crescita dei bambini ristretti con le loro madri in carcere va accompagnata e sostenuta attraverso interventi individuali e personalizzati di supporto, in primis, alla loro relazione con la madre, che rappresenta la figura di riferimento principale e fondamentale ma che, proprio per la sua condizione di detenuta, può trovarsi in uno stato emotivo di ansia, di preoccupazione o di depressione e, in secondo luogo, di supporto alla scoperta del mondo esterno attraverso la costruzione di nuove relazioni ed esperienze di socializzazione.

Il benessere psico-fisico di questi bambini richiede la sinergia di più soggetti istituzionali e della società civile che insieme costruiscono e sostengono la globalità degli interventi necessari per superare le limitazioni imposte da un ambiente di vita ristretto come gli istituti carcerari.

Nell'esperienza veneziana va evidenziata la preziosa opera dell'Associazione "La Gabbianella e altri animali" che da anni assicura l'accompagnamento dei bambini dal carcere all'asilo nido e ritorno, offre loro molteplici occasioni, esterne al carcere, di socialità con pari e con adulti significativi e agisce attivamente per la promozione della solidarietà e dell'affido familiare, anche attraverso l'individuazione di risorse per l'affido diurno dei bambini stessi.

Al fine di prevenire alcune problematiche evidenziate dalle Istituzioni competenti e dall'Associazione "La Gabbianella e altri animali", che in questi anni ha collaborato con il carcere femminile della Giudecca e con il Comune di Venezia nell'ambito della cura dei bambini ristretti con le loro madri, il Tavolo inter-istituzionale attivato dall'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori della Regione del Veneto ritiene di promuovere il presente Protocollo d'intesa affinché i bisogni dei bambini e delle loro madri vengano individuati fin dall'ingresso nell'I.C.A.M., vengano predisposti gli interventi sopra richiamati e, nel caso di persone straniere, vengano attivate le procedure necessarie per affrontare la loro condizione giuridica, anche in vista della loro dimissione.

VISTO CHE

La Legge 26 luglio 1975 n.354 recante norme sull'Ordinamento penitenziario e successive modifiche prevede:

- all'articolo 17: "La finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa."
- all'articolo 45: "Il trattamento dei detenuti e degli internati è integrato da un'azione di assistenza alle loro famiglie. Tale azione è rivolta anche a conservare e migliorare le relazioni dei soggetti con i familiari e a rimuovere le difficoltà che possono ostacolarne il reinserimento sociale. E' utilizzata, all'uopo, la collaborazione degli enti pubblici e privati qualificati nell'assistenza sociale."
- all'articolo 46: "I detenuti e gli internati ricevono un particolare aiuto nel periodo di tempo che immediatamente precede la loro dimissione e per un congruo periodo a questa successivo. Il definitivo reinserimento nella vita libera è agevolato da interventi di servizio sociale svolti anche in collaborazione con gli enti indicati nell'articolo precedente (...)"

Il D.P.R. n. 616/77 agli artt. 22 e 23 attribuisce al Comune le funzioni amministrative riguardanti sia l'assistenza post-penitenziaria che quella a favore dei minorenni in situazione di rischio sociale;

La Legge 184/83, modificata con legge 149/01, prevede all'art. 1, comma 1, "Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia", e all'art. 2 che "Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno." E se ciò non fosse possibile "è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza (...)"

La Legge regionale n. 42/1988 prevede:

- all'art. n. 2, comma 1, "L'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori svolge le seguenti funzioni: (...) promuove, in collaborazione con gli enti locali, iniziative per la prevenzione e il trattamento dell'abuso e del disadattamento; promuove, in collaborazione con gli enti locali e tramite collegamenti con la pubblica opinione e con i mezzi di informazioni, iniziative per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza che rispetti i diritti dei minori; (...) segnala ai servizi sociali e all'autorità giudiziaria situazioni che richiedono interventi immediati di ordine assistenziale o giudiziario; segnala alle competenti amministrazioni pubbliche fattori di rischio o di danno derivanti ai minori a causa di situazioni ambientali carenti o inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario, abitativo, urbanistico."

La Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ratificata dall'Italia con la Legge n. 176/1991, prevede:

- all'art. 3 "In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle Autorità amministrative o degli organi legislativi l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente. Gli Stati parti si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, dei suoi tutori o di altre persone che hanno la sua responsabilità legale, ed a tal fine essi adottano tutti i provvedimenti legislativi ed amministrativi appropriati."

La legge 285/97 detta gli orientamenti per la promozione dei diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza ed esprime indirizzi in ordine alla realizzazione di attività di aiuto alla crescita per i bambini e i ragazzi e di supporto della funzione educante degli adulti che se ne occupano;

la Legge n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" dispone:

- all'art. 2, comma 3: "I soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria che rendono

necessari interventi assistenziali, accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali”

- all’art. 19, comma 1, lett. e, “I Comuni associati, negli ambiti territoriali di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), a tutela dei diritti della popolazione, d'intesa con le Aziende delle Unità sanitarie Locali, provvedono, nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 4, per gli interventi sociali e socio-sanitari, secondo le indicazioni del piano regionale di cui all'articolo 18, comma 6, a definire il piano di zona, che individua (...) le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia;

La Legge Regionale n. 37/2013 “Garante regionale dei diritti della persona”:

- all’art. 1, comma 2, “Il Garante esercita le seguenti funzioni: garantisce in ambito regionale, secondo procedure non giurisdizionali di promozione, di protezione e di mediazione, i diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni e nei confronti di gestori di servizi pubblici; promuove, protegge e facilita il perseguimento dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza; promuove, protegge e facilita il perseguimento dei diritti delle persone private della libertà personale.”
- all’art. 7, comma 1, lettere b, d, “(il Garante) promuove iniziative per l’analisi delle problematiche giuridiche, socio-economiche, educative e psicosociali che influiscono sul soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona, con particolare riferimento alle condizioni dei gruppi sociali maggiormente vulnerabili (...), promuove, anche in collaborazione con altre istituzioni e tramite collegamenti con la pubblica opinione e con i mezzi di informazione, iniziative per la sensibilizzazione e la diffusione della cultura dei diritti della persona”;
- all’art. 19, comma 3, “Fino all’insediamento del Garante le funzioni di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale sono esercitate dal titolare dell’Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori.”

LE PARTI, CIASCUNA PER QUANTO DI COMPETENZA, CONVENGONO SUL PRESENTE PROTOCOLLO D’INTESA

Art. 1 OGGETTO

Il presente Protocollo d’intesa 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.

Delinea pertanto strategie di intervento da parte delle Istituzioni a supporto delle necessità dei bambini accolti con le loro madri - italiane, straniere regolari e irregolari- presso l’Istituto a custodia attenuata per madri con figli (I.C.A.M.) della Giudecca.

Art. 2 DESTINATARI

Destinatari del presente Protocollo sono i bambini di età compresa tra i 0 e 6 anni ristretti con le loro madri:

1. residenti o stabilmente dimoranti nel Comune di Venezia
2. residenti o stabilmente dimoranti in altri comuni italiani
3. non residenti in Italia

Art. 3 IMPEGNI

I soggetti sopra richiamati, in virtù del presente Protocollo d'intesa, e a decorrere dalla data odierna, si impegnano a rispettare le procedure contenute nel documento "Accoglienza delle madri e dei bambini presso l'ICAM di Venezia" (allegato A), facente parte integrante del presente Protocollo.

Il Pubblico Tutore dei minori, quale promotore del Tavolo inter-istituzionale "Minori in carcere con le madri", si impegna altresì a monitorare l'attuazione del Protocollo d'intesa e a proporne l'aggiornamento, anche su richiesta degli altri attori istituzionali coinvolti.

Art. 4 VALIDITA'

Il presente atto ha validità annuale a decorrere dalla data della sua sottoscrizione ed è tacitamente rinnovato alla scadenza, a meno di espressa rinuncia di una delle Parti.

Venezia, 29 aprile 2015

Il Pubblico Tutore dei minori del Veneto
Il Direttore dell'I.C.A.M. della Casa di Reclusione Femminile di Venezia
Il Direttore dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Venezia
Il Questore di Venezia
Il Comune di Venezia
La Conferenza dei Sindaci dei Comuni di Cavallino Treponti, Marcon, Quarto d'Altino, Venezia
L'Associazione "La Gabbianella e altri animali"

Per presa d'atto,

Il Presidente del Tribunale per i minorenni di Venezia
Il Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Venezia

FASI DEL PROCESSO DI ACCOGLIENZA DELLE MADRI E DEI BAMBINI PRESSO L'I.C.A.M.

Nel processo di accoglienza dei minori presso l'I.C.A.M. vanno distinte quattro fasi:

1. ingresso,
2. restrizione,
3. dimissione,
4. post dimissione.

Ognuna di queste fasi richiede l'attivazione di diversi attori istituzionali che metteranno in campo, a partire dalle proprie funzioni, competenze, responsabilità e procedure che necessitano di essere coordinate.

I. FASE DI INGRESSO

PROCEDURE ALL'INGRESSO

La Direzione dell' I.C.A.M., all'ingresso di una madre con il proprio bambino:

1. informa e contatta:
 - l' Ufficio di Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E.) di Venezia
 - il Comune competente in riferimento all'ultima residenza in Italia o dove la madre e il minore risultano stabilmente dimoranti
 - Il Comune di Venezia – Servizio Politiche Cittadine per l'Infanzia e l'Adolescenza – per coloro che non hanno mai avuto alcuna residenza o stabile dimora in Italia
 - l'Ufficio immigrazione della Questura di Venezia.
2. raccoglie le dichiarazioni della madre detenuta e la documentazione in suo possesso relativa alle relazioni tra il proprio figlio minore ed eventuali parenti;
3. trasmette le informazioni raccolte all' U.E.P.E. per gli eventuali interventi di competenza;
4. verifica se si tratta di madre straniera irregolare o in possesso di permesso di soggiorno; nel caso di permesso di soggiorno in scadenza si attiva per la richiesta di rinnovo.

La Direzione dell' U.E.P.E.:

1. in assenza di informazioni si attiva per verificare l'esistenza di parenti entro il IV° grado del minore.

RUOLO DEI DIVERSI SOGGETTI E PROCEDURE PER L'ATTIVAZIONE DEGLI INTERVENTI DI SUPPORTO E ACCOGLIENZA

La Direzione dell'I.C.A.M.:

1. promuove interventi di supporto e accompagnamento alla relazione tra madre e figlio e tra bambino e mondo esterno, sia all'interno dell'I.C.A.M. sia all'esterno, finalizzati a garantire le migliori condizioni per uno sviluppo affettivo e relazionale armonico dei bambini presenti nell'Istituto;
2. prima del compimento dei sei anni d'età del bambino, e anche prima se ne ricorrono le condizioni per una dimissione anticipata, segnala all'U.E.P.E., che coinvolgerà, se ritenuto opportuno, il servizio sociale territorialmente competente, la necessità di provvedere alla cura dell'uscita del minore dal carcere.

La Direzione dell'U.E.P.E.:

1. informa la madre sull'opportunità di far frequentare al bambino l'ambiente esterno ed eventuali servizi per la prima infanzia, anche con la collaborazione del personale educatore dell'I.C.A.M. e dei volontari dell'Associazione "La Gabbianella e altri animali";
2. acquisisce il consenso esplicito e sottoscritto della madre per l'attivazione degli interventi e dei supporti ritenuti necessari per il benessere del bambino;
3. qualora ci sia il consenso della madre:
 - se il minore non ha né residenza né stabile dimora in un Comune italiano, inoltra la richiesta per il reperimento di una risorsa accogliente e/o per la valutazione di una

risorsa già individuata al Servizio Politiche Cittadine per l'Infanzia e l'Adolescenza del Comune di Venezia;

- se il minore è residente o stabilmente dimorante nel Comune di Venezia o in altro Comune italiano, inoltra la richiesta di reperimento di una risorsa accogliente o per l'affido diurno e/o per la valutazione di una risorsa già individuata al Comune competente per il progetto di cura, protezione e tutela;
 - segnala ai Servizi l'eventuale presenza e disponibilità di persone di fiducia della madre.
4. In assenza del consenso della madre:
- se gli operatori ritengono che ciò possa essere di grave nocimento per il bambino avendo rilevato una situazione complessiva di rischio di pregiudizio per lo stesso, esperiti gli interventi volti a farle comprendere i bisogni del figlio, segnalano alla Procura presso il Tribunale per i minorenni per un'eventuale limitazione della responsabilità genitoriale.

I Servizi del Comune di Venezia:

destinatari:

- bambini residenti o stabilmente dimoranti nel Comune di Venezia;
- bambini che non hanno mai avuto una precedente residenza o stabile dimora in Italia.

Il Comune di Venezia (in base anche al Protocollo già siglato con il Ministero della Giustizia - Direzione della Casa di Reclusione Donne di Venezia e Direzione dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Venezia, il 28.12.2012) si impegna a garantire le forme più adeguate di cura, protezione e tutela ai bambini che vivono in carcere con le loro madri fino all'età di sei anni e a quelli che raggiunta tale età vengono dimessi senza la madre che non ha ancora finito di scontare la pena; si impegna inoltre a favorire l'esercizio del diritto di relazione con i genitori ai bambini e ai ragazzi con genitore detenuto:

1. riserva n. 2 posti negli asili nido comunali e n. 2 posti nelle scuole per l'infanzia comunali siti nella Municipalità di Venezia-Murano-Burano per l'inserimento dei bambini che vivono in carcere con le madri detenute. Disponibilità per individuare consone procedure al fine di assicurare la più opportuna precedenza per gli inserimenti;
2. gestione dei progetti di cura, protezione e/o tutela e della temporanea accoglienza educativa del bambino che esce dal carcere senza la madre al compimento dei sei anni, o prima se ritenuto opportuno nel suo superiore ed esclusivo interesse, privilegiando l'attivazione delle diverse tipologie di affidamento familiare, così come previsto dalle prassi operative individuate nel documento "Orientamento e prassi condivise per l'attivazione di forme di accoglienza di bambini in carcere con la madre" che è parte integrante del Protocollo d'intesa già richiamato;
3. orientamento, formazione e supporto alle associazioni di volontariato del territorio e ai singoli volontari disponibili ad effettuare l'accompagnamento dei bambini che vivono in carcere alle attività e/o offerte esterne al fine di favorire la loro integrazione e socializzazione;
4. orientamento, formazione e supporto alle associazioni di volontariato del territorio e ai singoli volontari disponibili ad accogliere ed accompagnare i bambini/ragazzi in visita al genitore detenuto.

I Servizi Sociali di altri Comuni:

destinatari:

- bambini residenti o stabilmente dimoranti.

I Comuni italiani qui considerati ma non firmatari del presente Protocollo, sono invitati a considerare e osservare quanto disposto nel testo in funzione dei propri compiti di istituto relativi alla garanzia dei diritti di cura e protezione di tutte le persone minori di età residenti sul suolo nazionale:

1. elaborano e gestiscono i progetti di accoglienza, cura, protezione e/o tutela del bambino che esce dal carcere senza la madre al compimento dei 6 anni o anche prima se ritenuto utile per il suo superiore ed esclusivo interesse. Privilegiando, se privo di una famiglia allargata idonea e disponibile, l'attivazione di un affidamento etero-familiare o altre forme di supporto;
2. assumono la retta prevista dal Comune di Venezia per il servizio Nido, previo accordo con la Direzione dell'I.C.A.M. e il Comune di Venezia, e qualora non sia riscontrata l'indigenza dei civilmente obbligati con la possibilità di rivalsa;
3. collaborano (nelle forme e nei modi che la distanza fisica dalla sede dell'I.C.A.M. consente) per la realizzazione degli interventi di solidarietà e di affidamento diurno, predispongono la formalizzazione e l'assunzione del contributo come da proprio regolamento e procedono come segue:
 - contattano l'Associazione "La Gabbianella e altri animali" per individuare un volontario disponibile ad effettuare gli interventi di solidarietà necessari alla promozione del benessere del bambino (accompagnamento, altro);
 - contattano il Centro per l'Affido e la Solidarietà familiare della Conferenza dei Sindaci dei Comuni di Cavallino Treporti, Marcon, Quarto d'Altino, Venezia per avviare un affidamento diurno o residenziale etero-familiare, attraverso il reperimento della risorsa affidataria più adeguata;
 - erogano un contributo economico alle famiglie che si impegnano a svolgere il servizio richiesto in base al regolamento vigente nella propria Amministrazione;
 - formalizzano per i minori figli di madri straniere irregolari un provvedimento di affidamento, utile anche per la richiesta alla Questura di un permesso di soggiorno per il minore.

Il Centro per l'Affido e la Solidarietà Familiare della Conferenza dei Sindaci dei Comuni di Cavallino Treporti, Marcon, Quarto d'Altino, Venezia:

1. su richiesta del Comune competente per la cura, protezione e tutela del minore effettua la valutazione di idoneità della potenziale famiglia affidataria residente nel territorio della Conferenza dei Sindaci;
2. in accordo con il Comune competente per la cura, protezione e tutela del minore, la madre, la Direzione della casa di reclusione e l'U.E.P.E., elabora il progetto di affidamento del bambino, definendo gli obiettivi, le modalità, i tempi di attuazione e la sua durata, tenendo conto delle caratteristiche della pena della madre e delle sue effettive risorse per il post carcerazione.

Nel caso in cui sia già presente una relazione significativa tra il bambino e un volontario

attivo all'interno del carcere e quest'ultimo si renda disponibile ad accoglierlo in affido familiare, tale condizione costituirà preferenza, sempre previo percorso per l'acquisizione dell'idoneità all'affido familiare;

3. accompagna e sostiene le persone/famiglie affidatarie per tutto il tempo dell'esperienza di affido diurno o residenziale.

L'Associazione "La Gabbianella e altri animali":

1. cura la sensibilizzazione e la formazione delle famiglie interessate all'affido e/o all'accompagnamento dei bambini in carcere con la madre;
2. invia le famiglie interessate al percorso di idoneità all'affido, incluse quelle che hanno già stabilito una relazione significativa con il bambino, al Centro per l'Affido e la Solidarietà Familiare della Conferenza dei Sindaci dei Comuni di Cavallino Treponti, Marcon, Quarto d'Altino, Venezia;
3. collabora con i Servizi del Comune nell'attività di supporto alle famiglie che hanno esperienze di accompagnamento e solidarietà in atto;
4. rileva e segnala eventuali criticità ai soggetti coinvolti nei singoli progetti.

L'Ufficio Immigrazione della Questura di Venezia:

1. rilascia il permesso di soggiorno per il bambino (per il quale vi sia un provvedimento di affido, anche diurno, da parte del Comune competente).

La Procura presso il Tribunale per i minorenni di Venezia:

1. su segnalazione dei Servizi, qualora la madre dimostri inadeguatezza genitoriale, inoltra ricorso al Tribunale per i minorenni per eventuale provvedimento limitativo o decadenza della responsabilità genitoriale.

Il Tribunale per i minorenni:

- emette eventuale provvedimento giudiziario, ex art. 31 T.U. sull'immigrazione, su istanza della madre.

FASE DI RESTRIZIONE

RUOLO DEI DIVERSI SOGGETTI

I.C.A.M., U.E.P.E., Comuni, Centro per l'Affido e la Solidarietà Familiare della Conferenza dei Sindaci dei Comuni di Cavallino Treponti, Marcon, Quarto d'Altino, Venezia, Associazione "La Gabbianella e altri animali".

La realizzazione dei progetti di accompagnamento o di accoglienza diurna o residenziale dei bambini finalizzati alla loro socializzazione e protezione prevedono la costituzione di un gruppo di lavoro inter-istituzionale, che si incontrerà periodicamente per monitorare l'andamento del percorso, in base alla tipologia di intervento ed al progetto quadro individuato:

1. progetto di accompagnamento: dagli operatori dell'U.E.P.E. e dell'I.C.A.M. che seguono e supportano la madre detenuta, dagli operatori dei Servizi del Comune responsabile del

- progetto di cura, protezione e tutela del bambino e dall'Associazione "La Gabbianella e altri animali" (volontari coinvolti);
2. progetto di affidamento diurno: dagli operatori dell'U.E.P.E. e dell'I.C.A.M. che seguono e supportano la madre detenuta, dagli operatori del Centro per l'Affido e la Solidarietà familiare della Conferenza dei Sindaci dei Comuni di Cavallino Treponti, Marcon, Quarto d'Altino, Venezia che individuano - anche con la collaborazione dell'Associazione "La Gabbianella e altri animali" - e supportano la famiglia affidataria, dagli operatori dei Servizi del Comune responsabile del progetto di cura e protezione del bambino;
 3. progetto di affidamento etero-familiare residenziale: dagli operatori del Centro per l'Affido e la Solidarietà familiare della Conferenza dei Sindaci dei Comuni di Cavallino Treponti, Marcon, Quarto D'Altino e Venezia che individuano la famiglia affidataria - anche con la collaborazione dell'Associazione "La Gabbianella e altri animali" -, valutano la sua idoneità, l'accompagnano e la sostengono nell'esperienza dell'affido, dagli operatori dell'I.C.A.M. e dell'U.E.P.E., dagli operatori del Comune responsabile del progetto di cura, protezione e tutela del bambino.

Il Tribunale per i minorenni:

1. se ritenuto opportuno, rilascia autorizzazione ex art. 31 T.U. sull'immigrazione.

La Questura:

1. doterà il minore - affidato con provvedimento amministrativo o giudiziale - di un permesso di soggiorno per motivi di affidamento (può essere anche un affido diurno di 15 ore settimanali); tale titolo avrà scadenza con il termine di scarcerazione della madre;
2. se il Tribunale per i minorenni accoglierà l'istanza della madre del minore, rilascerà un permesso per assistenza minore ex art. 31 TU sull'immigrazione, che mediamente è di 24 mesi, nel quale verrà inserito il minore; il titolo di soggiorno consentirà alla madre, una volta dimessa dalla struttura carceraria, di lavorare e di sostenere le spese di un alloggio; al termine di questi mesi, alla madre potrà essere rilasciato un permesso per motivi umanitari ex art. 5, 6° comma T.U., convertibile in permesso per lavoro o altro.

FASE DELLA DIMISSIONE

RUOLO DEI DIVERSI SOGGETTI NELL'ATTUAZIONE E MONITORAGGIO DEGLI INTERVENTI

La Direzione dell'I.C.A.M.:

1. procede, ai sensi dell'art. 43 della L. 354/75, a informare l'U.E.P.E, almeno tre mesi prima delle previste dimissioni.

Al momento dell'uscita della madre dall'Istituto di pena, qualora si valuti che l'affidamento debba continuare, il Gruppo di lavoro modifica la propria composizione:

- in caso di fine pena, per le donne residenti o stabilmente dimoranti nel Comune di Venezia, gli operatori dell'U.E.P.E. contattano l'U.O.C. Area Penitenziaria - Servizio Promozione ed Inclusione Sociale - i cui operatori, integrandosi nel gruppo di lavoro già esistente, potranno predisporre una presa in carico per un periodo di 18 mesi;

- in caso di fine pena, per le donne residenti o stabilmente dimoranti in altri Comuni italiani, sarà il servizio di riferimento che valuterà l'opportunità di chiedere la collaborazione dei servizi del Comune di Venezia;
- in caso di uscita in misura alternativa, il Gruppo di lavoro sarà costituito da operatori U.E.P.E., Centro per l'Affido e la Solidarietà Familiare della Conferenza dei Sindaci dei Comuni di Cavallino Treporti, Marcon, Quarto d'Altino, Venezia e dagli operatori del Comune responsabile del progetto di cura, protezione e tutela del bambini;
- in caso di madre straniera che ha ottenuto un permesso di soggiorno per motivi di cura ex art. 31 T.U. sull'immigrazione, e necessita di un supporto, è possibile l'accesso ai Servizi del Comune di Venezia.

FASE POST DIMISSIONE

RUOLO DEI DIVERSI SOGGETTI POST DIMISSIONE

La Direzione dell'U.E.P.E.:

1. se a seguito delle dimissioni si avvia una misura alternativa, viene individuata un'assistente sociale di riferimento che segue il programma di trattamento previsto;
2. se le dimissioni sono legate a fine pena, qualora opportuno e richiesto dall'interessata, vi può essere una presa in carico per un congruo periodo, come previsto dall'art. 46 della legge n. 354/75.

Il Comune di Venezia:

Il Comune di Venezia sostiene le madri ex-detenute attraverso:

1. la presa in carico per un periodo massimo di 18 mesi, se richiesto dall'U.E.P.E., tramite la predisposizione di progetti socio-educativi individualizzati, eventualmente accompagnati dalle misure di sostegno previste per le persone ex detenute;
2. l'eventuale inserimento della sola madre nel Pensionato sociale destinato a donne lavoratrici ed ex-detenute per una loro temporanea accoglienza;
3. tutti gli interventi volti alla cura, protezione e alla tutela del minore, nel caso rimanga sul territorio del Comune stesso con la madre, se ritenuti necessari.
4. Il Centro per l'Affido e la Solidarietà Familiare della Conferenza dei Sindaci dei Comuni di Cavallino Treporti, Marcon, Quarto d'Altino, Venezia:

continua a sostenere il progetto di affido familiare in tutte le sue fasi fino alla sua conclusione.

Gli altri Comuni:

I Comuni competenti per residenza garantiranno:

1. il sostegno e l'accompagnamento della madre se l'affido familiare rimane attivo o di madre e figlio dal momento in cui l'affido familiare si conclude;
2. il sostegno alla madre ex-detenuta predisponendo eventuali interventi di reinserimento sociale in collaborazione con l'U.E.P.E. e le Associazioni;
3. il mantenimento del contributo economico dovuto per l'affido in caso questo prosegua.

L'Associazione "La Gabbianella e altri animali":

L'Associazione "La Gabbianella e altri animali" garantirà, integrandosi con le attività proprie dei Servizi pubblici e in base al progetto complessivo di sostegno al bambino e ai suoi familiari:

1. il sostegno alle persone che si sono rese disponibili all'accoglienza;
2. eventuali altri supporti attraverso la messa a disposizione di volontari per attività di accompagnamento o altre attività necessarie concordate con il Servizio sociale responsabile del progetto.