



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CARLONI, ANTEZZA, AMATI, ARMATO, ASTORE, BERTUZZI, BIANCHI, Leopoldo DI GIROLAMO, Vittoria FRANCO, MARITATI, MAZZUCONI, MONGIELLO, PAPANIA, PINOTTI, SBARBATI, SCANU e VITA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 OTTOBRE 2008

Disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge nasce dalle indicazioni che, sul rapporto tra detenute e figli minori, possono evincersi dalla ricca esperienza maturata da molti anni sul campo da diverse Associazioni di volontariato. Tale esperienza dimostra ancora una volta come la presenza di bambini in carcere contrasti profondamente con la naturale simmetria del rapporto tra madre e figlio, privando quest'ultimo del diritto al gioco, alla possibilità di formarsi e crescere in un ambiente consono alla sua età e di vivere con serenità la delicatissima fase che ne caratterizza l'esistenza.

In una parola, l'esperienza del carcere priva il bambino del suo diritto fondamentale all'infanzia, come ben può evincersi dall'assiologia e dalle finalità sottese alla legge 8 marzo 2001, n. 40, (cosiddetta «legge Finocchiaro»), che ha rappresentato un vero e proprio punto di svolta nella garanzia dei diritti dell'infanzia e del rapporto tra detenute e figli, delineando un equo bilanciamento tra tutela della relazione materna e diritti del minore da un lato e dall'altro, rispetto delle esigenze di difesa sociale, correlate all'interesse alla puntuale esecuzione dei provvedimenti limitativi della libertà personale, irrogati dall'autorità giudiziaria.

Tale legge ha del resto saputo ponderare, con ragionevolezza e attenzione alla realtà di riferimento, anche le contrapposte esigenze al mantenimento del rapporto con la madre da un lato e, dall'altro, ad allontanare quanto più possibile il minore dalla realtà del penitenziario. Non può infatti omettersi di rilevare come anche l'allontanamento dalla madre detenuta possa arrecare gravi traumi e permanenti danni al bambino e in età prescolare, può rendere ancora più dolorosa e complessa la reintegrazione del minore nel

proprio nucleo familiare. Riprendendo e sviluppando tali linee di politica del diritto già sottese alla legge Finocchiaro, il presente disegno di legge si propone di modificarne in alcuni aspetti la disciplina, adeguandola ai mutamenti intervenuti nella realtà sociale di riferimento, dal 2001 ad oggi.

In tal senso, si prevede innanzitutto l'istituzione delle case famiglia protette al di fuori delle strutture penitenziarie, da considerarsi l'unica forma detentiva applicabile quando sia coinvolto un bambino. Si considera infatti la detenzione delle madri con prole presso case famiglia protette come una *extrema ratio* da attuarsi rispettivamente: nel caso di custodia cautelare, solo «se sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza» (articolo 2); ovvero qualora non possa essere disposta una detenzione con regime più favorevole, in ragione della pericolosità sociale della detenuta, desumibile dall'aver riportato condanna per taluni reati di particolare gravità (articoli 4-5). È da sottolineare, di conseguenza, come l'impiego di tali strutture riguarderebbe a ben vedere un numero limitatissimo di detenute che, peraltro, potranno usufruire di istituti già esistenti nel territorio con modesti oneri a carico dello Stato. Nella prospettiva di eliminare gli ostacoli che impediscono la possibilità alle donne madri di espiare la pena presso il proprio domicilio o in altro luogo, si iscrivono le modifiche apportate sia al rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena sia alla disciplina della custodia cautelare e dell'esecuzione della pena

In particolare l'articolo 1, nel modificare l'articolo 147 del codice penale, sopprime il vincolo («concreto pericolo della commissione di delitti») che rende di difficile applicazione il rinvio facoltativo dell'esecuzione

della pena. In proposito giova rilevare che in ambito carcerario femminile vi è una forte presenza di donne straniere, che per il contesto sociale in cui sono inserite e per le condizioni di estrema povertà in cui sono costrette a vivere hanno commesso più di un reato. Si tratta, comunque, di reati che hanno un basso grado di pericolosità sociale ma la cui reiterata commissione ostacola di fatto l'applicazione della norma sulla scarcerazione. Consentire a queste madri di vivere la propria maternità fuori dalle mura degli istituti penitenziari significa permettere ai bambini di formarsi in un ambiente sicuramente più idoneo alla loro crescita psicofisica rispetto a quello carcerario.

Tali considerazioni sono alla base delle ulteriori modifiche indicate dal presente disegno di legge: tanto in caso di custodia cautelare (articolo 2) che nell'ipotesi di espiazione della pena (articolo 5), l'unica forma possibile di detenzione prevista è la detenzione in case-famiglia protette. Solo strutture a tale scopo concepite ed organizzate, e quindi diverse e poste al di fuori degli istituti penitenziari, possono conciliare le esigenze di controllo e sicurezza con gli inviolabili diritti connessi ad un corretto sviluppo psico-fisico dei minori. A tal fine (articolo 5, commi 2 e 3) l'organizzazione e il funzionamento sono affidati alla previsione di un successivo regolamento ministeriale. Così come la previsione del coinvolgimento degli enti locali nella scelta dei luoghi da individuare muove dall'esigenza di valorizzare eventuali strutture già presenti sul territorio, alcune delle quali possono essere facilmente adeguate allo scopo specifico con tempi e costi estremamente inferiori a quelli di una realizzazione *ex novo*. Ci si rende conto che laddove non possa essere disposta una forma di detenzione più favorevole per la madre ed il figlio - detenzione domiciliare speciale, detenzione in centri di accoglienza nel caso di mancanza di un proprio domicilio - non si può lasciar crescere un bambino in una struttura come il carcere che per natura è più

orientata a dare risposta ad esigenze di sicurezza che a prestare attenzione alla crescita del minore. Pertanto, il disegno di legge prevede che, rispetto a chi sia macchiato di delitti particolarmente efferati, espressivi di una marcata pericolosità sociale, l'autorità giudiziaria disponga il regime detentivo in casa famiglia protetta solo se la detenuta sia madre di prole di età non superiore a anni tre. Potrà invece valutare discrezionalmente la possibilità di applicare o meno tale beneficio in caso di detenute madri di prole superiore a tre ed inferiore ad anni dieci qualora sia possibile ripristinare la convivenza con il minore. La precisazione di tale criterio teleologico consente di bilanciare adeguatamente le esigenze contrapposte che sono in gioco, fermo restando quanto già previsto dalla legge Finocchiaro in punto di revoca della misura, se il comportamento del soggetto sia contrario alla legge o alla/alle prescrizioni dettate. Infine, coerentemente alla logica per cui i reali destinatari della legge sono i minori a cui devono essere garantite tutte le opportunità, sia psicologiche che fisiche di cui hanno diritto per crescere bene, si pone anche l'ulteriore proposta di garantire al minore di essere accompagnato dalla madre detenuta, qualora abbia l'esigenza di essere portato al pronto soccorso o in ospedale (articolo 3); è inimmaginabile pensare che un bambino piccolo possa «affrontare» da solo un'ospedalizzazione ed essere, di fatto, abbandonato a se stesso. Da ultimo l'articolo 6 propone norme volte ad incidere fermamente sul testo unico in materia di immigrazione, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, (come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, cosiddetta «Bossi-Fini»); è infatti ormai evidente, a chi opera nel settore, che c'è una sorta di automatismo del decreto di espulsione. Sia che avvenga al termine dell'esecuzione della pena detentiva sia che avvenga a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, non si tiene in alcun modo conto di un eventuale positivo percorso di risocializzazione compiuto dal

detenuto, né di concrete opportunità di reinserirlo nel mondo del lavoro. Tale automatismo colpisce anche le detenute madri e i loro bambini che, nati in carcere o comunque che hanno trascorso nell'Istituto gran parte della loro breve vita, conoscono solo la lingua e la cultura italiane. Si vuole pertanto introdurre il «superiore interesse del fanciullo» come elemento di valutazione anche dell'opportunità di consentire alla madre e al bambino di rimanere nel territorio italiano.

Infine, per garantire l'unità familiare, principio riconosciuto non solo nella nostra Costituzione ma affermato anche da disposizioni di trattati internazionali - quali gli articoli 8 e 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848; l'articolo 23 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1966, reso esecutivo dalla legge 25 ottobre 1977, n. 881; gli articoli 9 e 10 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecu-

tiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176 - con il presente disegno di legge si prevede non solo la possibilità di revocare l'espulsione nei confronti di madre con figli minori di anni dieci o del padre, se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre, ma anche la possibilità di assumere il criterio dell'unità familiare quale parametro cui orientare l'applicazione del principio di non *refoulement*. Si segnala infine come le modifiche proposte alla disciplina dell'immigrazione, nell'attuare il principio della tutela dell'unità familiare, si pongano in linea di continuità con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo (*ex plurimis*, cfr. Corte europea diritti uomo 17 febbraio 2004, in re *Thambillai c. Paesi. Bassi*; Corte europea diritti uomo, 27 febbraio 2008, in re *Saadi c. Italia*, application n. 37201/06) che ha più volte ribadito l'esigenza di temperare l'interesse statale all'espulsione di stranieri per ragioni di ordine pubblico, con il diritto inviolabile della persona alla tutela delle relazioni familiari.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena)

1. Al quarto comma dell'articolo 147 del codice penale sono premesse le seguenti parole: «Al di fuori dei casi di cui al primo comma, numero 3),».

Art. 2.

(Misure cautelari)

1. Al codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 4 dell'articolo 275 è sostituito dal seguente:

«4. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere quando imputati siano donna incinta o madre di prole di età inferiore a tre anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole; tuttavia, nell'ipotesi in cui sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza può essere disposta la custodia cautelare presso case-famiglia protette. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputato sia persona che ha superato l'età di settanta anni»;

b) il comma 1 dell'articolo 285 è sostituito dal seguente:

«1. Con il provvedimento che dispone la custodia cautelare, il giudice ordina agli ufficiali e agli agenti di polizia giudiziaria che l'imputato sia catturato e immediatamente

condotto in un istituto di custodia per rimanervi a disposizione dell'autorità giudiziaria. Se la persona da sottoporre a custodia cautelare sia madre con prole di età inferiore ad anni dieci con lei convivente ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, il giudice, nel caso in cui sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, ordina che l'imputata sia condotta presso la casa famiglia-protetta per rimanervi a disposizione dell'autorità giudiziaria»;

c) dopo l'articolo 285 è inserito il seguente:

«Art. 285-bis. - (*Custodia cautelare in casa-famiglia protetta*). - Se la persona da sottoporre a custodia cautelare sia donna incinta ovvero madre con prole di età inferiore ad anni dieci con lei convivente ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, il giudice, in luogo della custodia cautelare presso gli istituti penitenziari, dispone la custodia presso una casa-famiglia protetta».

Art. 3.

(*Ricovero del minore*)

1. Alla legge 26 luglio 1975 n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 30, dopo il secondo comma è inserito il seguente:

«Qualora il familiare di cui al primo comma abbia un'età inferiore ai dieci anni e sia il figlio, anche non convivente, della detenuta o dell'internata, il giudice autorizza quest'ultima, con provvedimento adottato d'urgenza, a recarsi presso la struttura ospedaliera e a permanervi per l'intera durata del ricovero»;

b) dopo l'articolo 30-*quater*, è inserito il seguente:

«Art. 30-*quinqües*. - (*Ricovero ospedaliero di minore*) - 1. In caso di invio al pronto soccorso o di ricovero in una struttura ospedaliera di minore affidato alla madre detenuta, che stia scontando la pena in una casa-famiglia protetta, il giudice competente autorizza quest'ultima, con provvedimento adottato d'urgenza, ad accompagnare il figlio e a soggiornare presso la struttura ospedaliera per l'intera durata del periodo di ricovero.

2. In ipotesi di necessità ed urgenza il provvedimento di cui al comma 1 può essere disposto dal Direttore dell'istituto o da persona da lui delegata e successivamente convalidato dal magistrato competente».

Art. 4.

(*Detenzione domiciliare*)

1. All'articolo 47-*quinqües* della legge 26 luglio 1975 n. 354, il comma 1 è sostituito dai seguenti:

«1. Fuori dai casi di cui all'articolo 47-*septies*, le condannate madri di prole di età non superiore ad anni dieci espiano la pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e alla assistenza dei figli.

1-bis. Le madri di cui al comma 1, in assenza di propria abitazione o altro luogo di privata dimora, espiano la pena in case di accoglienza allo scopo predisposte dagli enti locali».

Art. 5.

(*Case-famiglia protette*)

1. Alla legge 26 luglio 1975 n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 11, il nono comma è abrogato;

b) dopo l'articolo 47-*sexies* è inserito il seguente:

«Art. 47-*septies*. - (*Detenzione in case-famiglia protette*). - 1. La madre di prole di età non superiore ad anni tre con lei convivente espia la pena nelle case-famiglia protette quando sia stata condannata per taluno dei reati di cui agli articoli da 270 a 270-*quinquies*; 280; 280-*bis*; 285; 289-*bis*; 306; 416, sesto comma; 416-*bis*; 422; 575 aggravato ai sensi dell'articolo 576, comma primo, numero 2), per avere commesso il fatto contro il discendente, anche se adottivo; da 600 a 602; da 609-*bis* a 609-*quinquies*; 609-*octies*; 630; 644; 648-*bis* del codice penale, limitatamente all'ipotesi che la sostituzione riguardi denaro, beni o altre utilità provenienti dal delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione o dai delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope, nonché quando sia stata condannata per taluna delle fattispecie previste dall'articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

2. Qualora la madre di prole di età compresa tra tre e dieci anni abbia riportato condanna per taluno dei reati di cui al comma 1, il giudice può disporre che la pena sia espia in una casa-famiglia protetta, qualora sia possibile ripristinare la convivenza con il minore»;

c) all'articolo 59, dopo le parole: «per l'esecuzione delle pene», sono inserite le seguenti: «2-*bis*) case famiglie protette;»;

d) dopo l'articolo 67 è inserito il seguente:

«Art. 67-*bis*. - (*Case-famiglia protette*). - 1. Le case famiglia-protette sono realizzate fuori dagli istituti penitenziari e organizzate con caratteristiche che, nella dotazione delle misure di sicurezza da adottare, tengano

conto principalmente delle esigenze psico-fisiche dei minori».

2. Con decreto del Ministro della giustizia, sentito il Ministro per le pari opportunità, da adottare, ai sensi del comma 3 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è definito il regime di funzionamento delle case-famiglia protette, che si ispira ai seguenti criteri:

a) presenza di personale specializzato in materia di infanzia;

b) prevalenza dell'aspetto trattamentale e terapeutico;

c) formazione specialistica degli operatori penitenziari che prestano lavoro in tali strutture;

d) previsione di un ambiente interno adatto alle esigenze del minore e al rapporto tra genitore e figlio;

e) previsione di strumenti di controllo compatibili con la prevalente esigenza di tutela del minore.

3. Ai fini dell'applicazione delle norme di cui ai commi 1, lettera d), e 2, il Ministro della giustizia, di intesa con gli enti locali interessati, entro sei mesi dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 2, individua le strutture idonee ad ospitare le case-famiglia protette nei vari comuni nonché le modalità e i criteri per individuare il personale da destinare ad esse.

Art. 6.

(Modifiche al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)

1. Al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998,

n. 286, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo l'articolo 16 è inserito il seguente:

«Art. 16-bis. - (*Revoca dell'espulsione in casi particolari*). - 1. Nell'ipotesi in cui l'espulsione sia disposta o debba essere eseguita nel corso o al termine dell'espiazione di una pena detentiva, anche a titolo di misura alternativa o sostitutiva della pena detentiva, nei confronti di madre con figli minori di anni dieci o del padre, se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre, il giudice competente, su ricorso di parte o in sede di convalida, fuori dai termini previsti per l'impugnazione, può disporre la revoca del decreto qualora accerti che la permanenza corrisponda all'interesse del minore, che lo stesso sia inserito nel tessuto sociale nel territorio italiano e, in ogni caso, che l'espulsione pregiudicherebbe lo sviluppo psico-fisico del minore. L'esecuzione del provvedimento di espulsione è sospesa fino alla decisione del giudice adito ai sensi del periodo precedente»;

b) all'articolo 19, comma 2, dopo la lettera d) è aggiunta la seguente:

«d-bis) delle straniere in espiazione di pena detentiva o in esecuzione di misura alternativa, che siano madri di minori di età inferiore ad anni dieci».

Art. 7.

(Ambito di applicazione)

1. La presente legge si applica anche alle madri straniere i cui figli si trovano nel Paese di origine ed alle quali sia concesso apposito permesso di soggiorno, al fine di garantire l'unità familiare.

