



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori PORETTI, POLI BORTONE, BONINO,
PERDUCA, CHIAROMONTE, Leopoldo DI GIROLAMO, GHEDINI,
BLAZINA, Mariapia GARAVAGLIA, MUSSO, GRANAIOLA, VITA,
LEGNINI, DEL VECCHIO, CUFFARO e AMATI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 OTTOBRE 2008

Misure per la creazione di «case-famiglia» per detenute con figli minori

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge, redatto in collaborazione con l'associazione radicale «Il detenuto ignoto», intende rispondere alle problematiche sulla condizione delle detenute madri con figli minori.

Dai dati del V Rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia, a cura dell'associazione Antigone, presentato a Roma il 16 luglio 2008, sarebbero 2.385 le donne detenute, sessantotto delle quali madri, e settanta i bambini di età inferiore ai tre anni reclusi con le mamme; mentre altre ventitre donne detenute risultavano in gravidanza. In Europa sono 800.000 i bambini figli di genitori detenuti, 43.000 gli italiani.

Il presente disegno di legge consta di sei articoli ed interviene, da un lato, sulla norma del codice penale relativa al rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena nonché sull'istituto della custodia cautelare in carcere disciplinato dal codice di rito e, dall'altro, su alcuni istituti dell'ordinamento penitenziario, modificandoli o introducendone di nuovi; il tutto allo scopo di delineare un nuovo quadro normativo sulle detenute madri che, pur rispettoso dell'esigenza di un effettivo esercizio della potestà punitiva dello Stato nei confronti di chi commette un reato, non si ponga in conflitto con la necessaria tutela della maternità e dell'infanzia riconosciuta dall'articolo 31 della Costituzione.

Prima di illustrare le disposizioni contenute nel presente disegno di legge, è bene ricordare che nel nostro ordinamento è già presente la legge 8 marzo 2001, n. 40, voluta dall'allora Ministro per le pari opportunità Anna Finocchiaro, recante misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori, con la quale il legislatore ha indicato i presupposti sulla base dei quali

le donne con figli minori di dieci anni (e di conseguenza i bimbi sotto i tre anni) possono evitare la detenzione in carcere. In base al predetto provvedimento tutte le detenute, anche se hanno commesso reati gravi, possono chiedere e ottenere la detenzione domiciliare speciale ad alcune condizioni: aver scontato un terzo della pena e, nei casi di ergastolo, aver scontato almeno quindici anni. Per essere ammesse alle misure, però, non ci deve essere pericolo di commettere ulteriori delitti, condizione che mal si adatta a reati connessi all'uso di sostanze stupefacenti e alla prostituzione che tipicamente presentano un alto tasso di recidiva e per i quali sono incriminate la maggior parte delle detenute-madri. Anche per questo motivo la citata legge n.40 del 2001 risulta essere oggi in larga parte disapplicata, senza considerare il fatto che la stessa può applicarsi solo nei confronti di chi è stato condannato con sentenza definitiva e non di chi è ancora in attesa di giudizio, di tal che molte mamme, in particolare straniere, non avendo spesso un'abitazione dove scontare gli arresti domiciliari, sono costrette a tenere i bimbi in strutture di detenzione fino al compimento dei tre anni, per poi soffrire dell'ulteriore trauma della separazione. Bimbi innocenti che prima sono reclusi e poi, in molti casi, inviati in istituto, passando dall'istituzione totale del carcere a quella dell'istituto, senza la madre.

Inutile ribadire che la coabitazione dei bambini nei luoghi di pena travalica qualsivoglia ragionamento giuridico o posizione ideologica, e rappresenta un'aberrazione da cancellare. È consolidato in letteratura l'orientamento che, per lo sviluppo psicologico del bambino, il rapporto madre-figlio sia di primaria importanza. Privare un bambino

della figura materna, in quanto figlio di una detenuta, è una violenza che contraddice la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176. Impedire a tante detenute di vivere la propria condizione di madre fuori dagli istituti penitenziari è un ostacolo alla riabilitazione della donna, oltre che un impedimento perché i bambini vivano in un ambiente più confortevole del carcere e più idoneo alla loro crescita.

Tanto premesso, l'articolo 1 del presente disegno di legge prevede una nuova formulazione dell'articolo 147 del codice penale, ampliando notevolmente l'operatività della sospensione facoltativa dell'esecuzione della pena nei confronti della madre condannata, fattispecie che viene così estesa anche alle madri di prole fino a dieci anni e ciò prescindendo dalla valutazione, peraltro assolutamente discrezionale, svolta dall'autorità giudiziaria relativamente all'esistenza di un concreto pericolo circa la commissione di delitti ad opera del soggetto beneficiario.

L'articolo 4 modifica invece gli articoli 47-ter e 47-quinquies della legge sull'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), eliminando, ai fini della concessione del beneficio della detenzione domiciliare speciale, sia il presupposto dell'insussistenza di un reale pericolo di commissione di nuovi reati, sia il requisito relativo alla possibilità di ripristinare la convivenza con i figli, posto che oggi entrambi i predetti requisiti rappresentano il maggior ostacolo alla possibilità, per le donne madri, di poter espriare la pena presso il proprio domicilio o in altro luogo di cura, assistenza e accoglienza.

Considerato inoltre che non è opportuno, per la tutela degli affetti del bambino, stabilire a priori l'età dell'indipendenza del minore dalle cure parentali, in quanto requisito relativo alla soggettività propria di ogni bimbo, la presente proposta, pur continuando a mantenere il tetto normativo fino a dieci anni, prevede che il giudice competente

possa, ai fini di una migliore tutela dello sviluppo psico-fisico del minore, estendere l'applicazione della detenzione domiciliare ordinaria o speciale anche alle madri di prole con più di dieci anni.

Sempre al fine di veder tutelato il diritto del bambino ad avere un sano e corretto rapporto con la madre, il presente disegno di legge prevede, all'articolo 3, l'aggiunta dell'articolo 30-quinquies alla citata legge n. 354 del 1975, ovverosia la possibilità per la madre detenuta di accompagnare il figlio al pronto soccorso o in ospedale, essendo di tutta evidenza inimmaginabile che un bambino possa affrontare da solo situazioni del genere senza sentirsi abbandonato.

Il punto centrale del disegno di legge sta però nella realizzazione delle cosiddette «case-famiglia protette», o nell'individuazione di strutture analoghe. In caso di custodia cautelare (articolo 2) e nell'ipotesi di espiazione della pena (articolo 5), infatti, qualora vi siano vincoli giuridici tali da non poter consentire l'applicazione di un regime di detenzione più favorevole per la madre e per il figlio, non ci si può rassegnare a veder crescere un bambino in una struttura con esigenze di sicurezza che, di per sé, non è concepita per la crescita di un bimbo. Con il presente disegno di legge quindi si intendono creare strutture capaci di considerare, insieme alla sicurezza, anche le necessità dei bambini, così da garantire a questi ultimi, per quanto possibile, un corretto e sano sviluppo psicofisico. Si inserisce pertanto nel codice di procedura penale (articolo 2) e nell'ordinamento penitenziario (articolo 5) un nuovo modo di regolare la carcerazione preventiva o la detenzione nei confronti della donna madre con prole di età non superiore a dieci anni che, seppur considerata sempre come *extrema ratio*, possa essere più «umana». È inoltre previsto che il giudice possa, ove ragionevoli motivi a tutela dello sviluppo psico-fisico del minore lo rendano raccomandabile, estendere l'applicazione della detenzione presso le case-fami-

glia protette anche alle madri di prole con età superiore ai dieci anni.

Peraltro questa particolare forma di detenzione sarà applicabile anche al padre detenuto in caso di morte della madre o di impossibilità della stessa ad assistere il figlio e non vi sia appunto altri che il padre cui affidare il minore.

Nell'ottica di permettere un largo ricorso a questa particolare forma di detenzione in favore delle detenute madri l'articolo 5, lettera b), del presente disegno di legge, inserendo l'articolo 47-septies alla citata legge n. 354 del 1971, stabilisce che la permanenza all'interno delle case-famiglia protette sospende l'eventuale pena accessoria della decadenza o sospensione dell'esercizio della potestà dei genitori. Se però la decadenza dalla potestà di genitore deriva da una delle condotte illecite contemplate nell'articolo 330 del codice civile, la detenzione all'interno di queste speciali strutture non potrà applicarsi e, ove applicata, andrà revocata.

Sempre l'articolo 5, lettera b), del presente disegno di legge inserisce altresì l'articolo 67-bis nella citata legge n. 354 del 1975, con il quale si prevede che le case-famiglia protette siano realizzate fuori dagli istituti penitenziari e organizzate con caratteristiche che tengano conto in modo adeguato delle esigenze psico-fisiche dei minori, di tal che

il personale di servizio impiegato in esse dovrà essere per almeno il 65 per cento composto da persone con formazione di educatore esperto in pedagogia o psicologia. Inoltre, la sicurezza all'interno delle predette strutture dovrà essere garantita dalle prefetture, in coordinamento con la Magistratura di sorveglianza e con il direttore, e si avvarrà degli strumenti che saranno ritenuti più idonei in considerazione della presenza di soggetti minori, ivi incluse apparecchiature di video e tele sorveglianza.

Infine, per garantire l'unità familiare, principio riconosciuto nella Costituzione e in vari trattati internazionali (articoli 8 e 12 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848; articolo 23 Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1966, reso esecutivo dalla legge 25 ottobre 1977, n. 881; articoli 9 e 10 Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 17aaa6) il presente disegno di legge, per ricongiungere e assicurare continuità nella formazione del bambino, prevede un permesso di soggiorno per i figli stranieri di detenute in Italia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena)

1. All'articolo 147 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, il numero 3) è sostituito dal seguente:

«3) se una pena restrittiva della libertà personale deve essere eseguita nei confronti di madre di prole di età inferiore ai dieci anni»;

b) al quarto comma, dopo le parole: «Il provvedimento di cui al primo comma» sono inserite le seguenti: «, ad esclusione del caso previsto dal numero 3),».

Art. 2.

(Misure cautelari)

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

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

«4. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere quando imputati siano donna incinta o madre di prole fino ai dieci anni d'età 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. Il giudice può, ove ragionevoli motivi a tutela dello sviluppo psico-fisico del minore lo rendano raccomandabile, estendere l'applicazione del

presente comma anche alla madre di prole con età superiore ai dieci anni. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando l'imputato sia persona che ha superato l'età di settanta anni»;

b) all'articolo 285, comma 1, dopo le parole: «in un istituto di custodia» sono inserite le seguenti: «o, nei casi di cui all'articolo 285-bis, presso una casa-famiglia protetta,»;

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

«Art. 285-bis. - (*Custodia cautelare in casa-famiglia protetta*). - 1. Se la persona da sottoporre a custodia cautelare è una madre con prole fino ai dieci anni d'età con lei convivente, ovvero un 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 le case-famiglia protette. Il giudice può, ove ragionevoli motivi a tutela dello sviluppo psico-fisico del minore lo rendano raccomandabile, estendere l'applicazione del presente articolo anche alla madre di prole con età superiore ai dieci anni».

Art. 3.

(*Ricovero del minore*)

1. Dopo l'articolo 30-*quater* della legge 26 luglio 1975, n. 354, 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, quest'ultima deve essere autorizzata, con provvedimento da adottare con urgenza, ad accompagnare il figlio nonché a soggiornare presso la struttura ospedaliera per tutto il periodo del ricovero.

2. In ipotesi di necessità ed urgenza, il provvedimento di cui al comma 1 può essere disposto dal Commissariato o Caserma dei Carabinieri di zona competente per il controllo della detenzione domiciliare ovvero dalla direzione della casa-famiglia protetta, qualora la madre detenuta sia ospitata in una di queste strutture, che ne informa la prefettura e il tribunale di sorveglianza e dispone la verifica di quanto in atto. Il provvedimento è successivamente convalidato dal magistrato competente».

Art. 4.

(Detenzione domiciliare)

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

a) all'articolo 47-ter:

1) al comma 1-*bis*, le parole: «e sempre che tale misura sia idonea ad evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati» sono soppresse;

2) dopo il comma 1-*quater* è inserito il seguente:

«1-*quinquies*. L'autorità giudiziaria competente può, ove ragionevoli motivi a tutela dello sviluppo psico-fisico del minore lo rendono raccomandabile, estendere l'applicazione del comma 1, lettere *a)* e *b)*, anche alla madre o al padre di prole con età superiore ai dieci anni»;

b) all'articolo 47-quinquies:

1) al comma 1, le parole: «, se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti e se vi è la possibilità di ripristinare la convivenza dei figli,» sono soppresse;

2) dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«1-bis. L'autorità giudiziaria competente può, ove ragionevoli motivi a tutela dello sviluppo psico-fisico del minore lo rendano raccomandabile, estendere l'applicazione del comma 1 anche alla madre di prole con età superiore ai dieci anni».

Art. 5.

(Case-famiglia protette)

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

a) dopo l'articolo 47-*sexies* sono inseriti i seguenti:

«Art. 47-*septies*. - *(Detenzione in case-famiglia protette)*. - 1. Le madri di prole fino a dieci anni d'età espiano la propria pena, qualora non possa essere disposta una detenzione con regime più favorevole, nelle case-famiglia protette di cui all'articolo 67-*bis*. Il giudice può, ove ragionevoli motivi a tutela dello sviluppo psico-fisico del minore lo rendano raccomandabile, estendere l'applicazione del presente articolo anche alle madri di prole con età superiore ai dieci anni.

2. La detenzione in case-famiglia protette può essere concessa, alle stesse condizioni previste per la madre, anche al padre detenuto, se la madre è deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alle prole.

3. La detenzione in case-famiglia protette è revocata se il comportamento del soggetto, contrario alla legge o alle prescrizioni impartite, appare incompatibile con la sua prosecuzione.

4. La detenzione in casa-famiglia protetta comporta, per il tempo in cui è applicata, la sospensione della pena accessoria della decadenza dalla potestà dei genitori e della pena accessoria della sospensione dell'esercizio della potestà dei genitori.

Art. 47-*opties.* - (*Limiti di applicabilità*). -

1. Nel caso in cui la pena accessoria della decadenza dalla potestà dei genitori derivi da una delle condotte illecite di cui all'articolo 330 del codice civile, la detenzione in case-famiglia protette non può trovare applicazione e, se concessa, è immediatamente revocata»;

b) dopo l'articolo 67 sono inseriti i seguenti:

«Art. 67-*bis.* - (*Case-famiglia protette*). -

1. Le case-famiglia protette devono essere realizzate fuori dagli istituti penitenziari e organizzate con caratteristiche che tengano conto in modo adeguato delle esigenze psico-fisiche dei minori.

2. Il personale di servizio impiegato nelle case-famiglia protette è almeno per il 65 per cento composto da persone con formazione di educatore esperto in pedagogia o psicologia.

3. L'organizzazione delle case-famiglia protette è coordinata da figure direttoriali individuate tra le persone esperte in pedagogia e in psicologia dell'infanzia e dell'adolescenza.

4. La sicurezza nelle case-famiglia protette è garantita dalle prefetture-uffici territoriali del Governo, in coordinamento con la magistratura di sorveglianza e con il direttore, attraverso gli strumenti più idonei, ivi incluse apparecchiature di video e telesorveglianza, in considerazione della presenza di soggetti minori.

Art. 67-*ter.* - (*Case-famiglia protette in convenzione*). - 1. Il Ministro della giustizia può, con proprio regolamento, individuare nel territorio strutture, tra quelle rette da

enti locali, associazioni, fondazioni e cooperative, che siano idonee a espletare le funzioni di casa-famiglia protetta, nonché stipulare con dette strutture apposite convenzioni».

2. Il regolamento di cui all'articolo 67-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, inserito dal comma 1, lettera *b*), del presente articolo, è adottato con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dell'interno, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 6.

(Ambito di applicazione)

1. La presente legge si applica anche alle madri straniere i cui figli si trovano nel Paese di origine e per i quali è disposta, in ossequio al principio dell'unità familiare, la concessione di un apposito permesso di soggiorno.

