

L'ordinamento penitenziario non prevede alcuna disciplina con riferimento alla detenzione femminile: l'unica previsione in esso contemplata è infatti quella contenuta nell'art. 11, del "servizio sanitario", che ai commi 8 e 9 recita: "In ogni istituto penitenziario per donne sono in funzione servizi speciali per l'assistenza sanitaria alle gestanti e alle puerpere.

Alle madri è consentito di tenere con sé i figli fino all'età di tre anni. Per la cura e l'assistenza dei bambini sono organizzati appositi asili nido."

Emerge con evidente immediatezza che il carcere è un luogo pensato da uomini per "contenere" uomini.

Dal 1975 ad oggi il legislatore non è mai intervenuto per porre rimedio alla mancata previsione di una apposita disciplina per la detenzione femminile, mancanza che non si ritiene più ulteriormente procrastinabile.

Secondo i dati forniti a questo Tavolo dal Ministero e dall'Amministrazione Penitenziaria alla data del 13.5.2015 erano 2293 le donne presenti nelle carceri italiane, pari a circa il 5% del totale dei detenuti.

Si osserva che il dato non consente di ricavare quante di esse fossero presenti in carcere in applicazione di misura cautelare, ovvero in esecuzione di pena definitiva. Tale dato non è certamente di secondaria rilevanza, poiché dovrebbe essere garantita una convivenza separata tra le detenute in misura cautelare e quelle definitive: si utilizza il condizionale in quanto, come rileva lo stesso DAP, generalmente non è possibile ospitare separatamente le detenute con posizioni giuridiche differenti, poiché gli spazi e le strutture carcerarie non consentono tale separazione.

A tal proposito si osserva che gli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale riservati in via esclusiva alla detenzione femminile sono solamente 5 (Trani, Pozzuoli, Roma Rebibbia, Empoli, Venezia Giudecca), mentre esistono 52 reparti isolati all'interno di penitenziari maschili.

Tale situazione comporta serie problematiche .

Anzitutto il limitato numero di istituti in grado di ospitare detenute implica che, spesso, la pena ( o peggio ancor alla misura cautelare) venga eseguita in un istituto situato a distanza rispetto al nucleo familiare di provenienza, non potendosi pertanto dare effettiva applicazione al principio di territorialità dell'esecuzione della pena. Spesso, infatti, i familiari si trovano nella estrema difficoltà, se non nell'impossibilità, di affrontare le spese o comunque di effettuare impegnativi e disagiati spostamenti per poter andare a colloquio dai propri cari. La problematica si acuisce ulteriormente in tutti quei casi in cui le detenute hanno figli affidati all'esterno (è infatti difficile conciliare le limitazioni concernenti i giorni e gli orari dei colloqui con gli impegni scolastici dei minori).

In un'ottica di investimento strutturale si evidenzia che dovrebbe essere implementato l'impiego della tecnologia informatica in tutti gli istituti di pena , mediante l'utilizzo, ad esempio, di skype, onde consentire i colloqui tra i detenuti e i familiari anche a distanza. (Detto investimento, peraltro, potrebbe avere considerevoli risvolti positivi anche con riferimento al problematico aspetto dell'istruzione all'interno del carcere, consentendo di frequentare corsi on-line).

Ulteriore problematica che affligge la detenzione femminile è rappresentata dalla minore possibilità, per le donne, di accedere alle attività trattamentali: ciò in

quanto la collocazione delle sezioni femminili in istituti maschili non consente di condividere con gli uomini le strutture e, spesso, a fronte del limitato numero delle donne detenute, non sono stati attuati investimenti per creare strutture nelle sezioni femminili.

Analoga problematica investe la possibilità, per le donne, di accedere al lavoro sia all'interno che all'esterno dell'istituto penitenziario. Con riguardo ai lavori all'interno del carcere si evidenzia che grave freno è costituito anche dalla mancanza di una visione "manageriale" del carcere, che consenta alla direzione una gestione imprenditoriale delle attività e dei laboratori che spesso vedono coinvolte le donne, che producono beni di elevata qualità, la cui vendita è tuttavia resa impossibile da una normativa datata, superata e antieconomica.

Non può quindi prescindersi da una rivisitazione dell'Ordinamento penitenziario che riconosca la presenza di una differenza di genere ed una specificità della detenzione femminile rispetto a quella maschile.

Si segnala che gli artt. 64 e 65 delle Regole Penitenziarie Europee stabiliscono che "...la detenzione, comportando la privazione della libertà, è punizione in quanto tale. La condizione della detenzione e i regimi di detenzione non devono quindi aggravare la sofferenza inerente ad essa, salvo come circostanza accidentale giustificata dalla necessità dell'isolamento o delle esigenze della disciplina", "...ogni sforzo deve essere fatto per assicurarsi che i regimi degli istituti siano regolati e gestiti in maniera da: ...mantenere e rafforzare i legami dei detenuti con i membri della famiglia e con la comunità esterna al fine di proteggere gli interessi dei detenuti e delle loro famiglie".

Analogo principio viene stabilito nella relazione “Women in Prison and children of imprisoned mothers” redatta nel 2007 dal Quaker United Nation Office sancisce: “Women and men are different. Equal treatment for men and women does not result in equal outcomes”.

Si ritiene pertanto che qualunque intervento di rivisitazione della disciplina penitenziaria da parte del legislatore non possa prescindere da una presa d’atto delle peculiarità della detenzione femminile e della ormai improcrastinabile necessità di normare tale fondamentale situazione.

Ciò anche in un’ottica di adeguatezza della pena detentiva femminile, di reinserimento sociale delle donne e di abbattimento della recidiva: tutto ciò avendo riguardo anche alla ricaduta sociale della detenzione femminile, certamente ed all’evidenza molto più ampia di quella maschile.

Alle già gravose condizioni della detenzione femminile si aggiunge le vergognosa situazione dei bambini “ospitati” negli istituti penitenziari.

Trattasi dei casi in cui le donne detenute hanno la prole al seguito, non essendo questa stata affidata all’esterno. Per l’effetto il minore si trova ad essere “ospitato” nella struttura detentiva unitamente alla madre.

Secondo i dati forniti dagli organi istituzionali a questo tavolo alla data del 31.12.2014 negli istituti penitenziari femminili e maschili con sezioni femminili risultavano complessivamente presenti 27 detenute madri con 28 figli al seguito di età inferiore a tre anni e risultavano altresì detenute 9 donne in stato di gravidanza.

Secondo i dati più aggiornati forniti dal Ministero della Giustizia (Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informatico Automatizzato – Sezione Statistica) alla data del 4 giugno negli istituti penitenziari risultavano complessivamente presenti 36 detenute madri con 38 figli al seguito (tali dati non indicano tuttavia l'età dei minori e la presenza di donne in stato di gravidanza) .

Sempre secondo i dati aggiornati al 31.12.2014 gli asili nido funzionanti presso gli istituti di reclusione e gli ICAM risultano essere 15: si evidenzia che è stato fornito unicamente il dato aggregato. Stante l'operatività, alla data della rilevazione, dell'ICAM di Milano, di quello di Venezia-Giudecca e di quello di Cagliari, gli asili nido attivi nei 5 penitenziari femminili e nelle 52 sezioni femminili ammontano complessivamente a 12.

È di tutta evidenza come la gran parte degli istituti sia sfornita di questo fondamentale servizio e supporto per i bambini i quali, se presenti in detti istituti, si vedono costretti a crescere nei primi anni di vita in un ambiente certamente non consono alle loro fondamentali esigenze e non rispettoso dei loro diritti fondamentali.

Deve infatti sottolinearsi che il rapporto esistente tra madre e figlio viene per lo più esaminato in modo avulso dal contesto: tale rapporto, tuttavia, non può essere considerato solo duale, ma si compone necessariamente di un terzo elemento, di fondamentale rilevanza, costituito dall'ambiente. Ed allora, per poter comprendere e regolare adeguatamente tale problematica dovranno necessariamente prendersi in considerazione tutti gli aspetti del fenomeno.

La condizione di infanzia “sospesa” in cui si trovano costretti i bambini ospitati

negli istituti di pena comporta una deprivazione relazionale in una fase di fondamentale importanza per il loro sviluppo (ulteriormente aggravata dalla mancanza, spesso, di adeguati spazi e dei più fondamentali servizi) e tale condizione ha per di più l'ulteriore effetto di incidere negativamente anche sulle madri, che si sentono inevitabilmente private non solo della libertà personale, ma anche della loro capacità di essere genitori.

Ed allora dovrebbe essere seriamente ripensata la politica dell'esecuzione penale con particolare attenzione al mondo femminile ed alle specificità ad esso connesse. Si osserva che serie riflessioni dovrebbero essere svolte non solo sulla scarsa propensione delle donne a violare le norme penali (solo il 5% della popolazione detenuta è rappresentato da donne), ma anche sulla tipologia dei reati commessi che, per la gran parte, sono quelli contro il patrimonio e quelli legati alla normativa sulle sostanze stupefacenti.

Ciò anche al fine di scongiurare il reiterarsi della presenza di bambini in carcere in spregio dei più elementari diritti dell'infanzia.

Si è posto parziale rimedio a tale situazione attraverso l'istituzione, con la legge 21.4.2011, n. 21 degli Istituti di Custodia Attenuata per le Madri ("ICAM), nei quali vengono ospitate detenute e detenuti con figli al seguito. Queste strutture, a tutti gli effetti contenitive, consentono di scontare la pena in regime di detenzione in luogo più consono alle esigenze dei bambini.

Sul territorio nazionale risultano operativi l'ICAM di Milano, quello di Venezia-

Giudecca e quello di Cagliari.

Deve tuttavia evidenziarsi che tali istituti hanno un costo di realizzazione e gestione alquanto elevato e, per di più, la mancata diffusione sul territorio non garantisce al condannato di poter espiare la pena sul territorio ove insiste il proprio nucleo familiare.

A ciò si aggiunga che tali strutture hanno un costo elevato e non mancano certamente profili di inadeguatezza rispetto alle esigenze dei bambini.

La stessa L. n. 21/2011 prevede che le donne incinte o con prole di età inferiore agli anni dieci possano espiare le pene detentive non superiori a quattro anni (anche se residuo di maggior pena) in regime di detenzione domiciliare anche presso la nuova figura della casa-famiglia protetta.

Ad oggi, tuttavia, a questo Tavolo non constano aperture di case-famiglia protette.

Si ritiene che forte freno alla realizzazione di tali strutture sia rappresentato dalla carenza di fondi in capo agli enti territoriali: infatti, ai sensi dell'art. 4 l. cit. "Il ministero può stipulare convenzioni con enti locali per l'individuazione delle case famiglia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Si ritiene altresì che la realizzazione di tali strutture non possa e non debba essere ulteriormente procrastinata: attualmente, infatti, alle detenute recluse con i propri figli che si trovano nelle condizioni di poter scontare il residuo di pena nelle case famiglia protette è impedita la fruizione della detenzione domiciliare per

assenza di tali strutture.

L'incentivazione della creazione di tali strutture si pone peraltro nel solco della strada intrapresa dal Ministero della giustizia, che è tra i sottoscrittori della "Carta dei diritti dei bambini dei genitori detenuti", (Protocollo d'Intesa sottoscritto in data 14 marzo 2014).

A fronte di quanto sopra osservato questo Tavolo esprime forte preoccupazione per la mancata previsione di delega per la legislazione in materia di esecuzione penale con specifico riferimento alle peculiarità del genere femminile in seno alla bozza della legge delega intitolata "Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la ragionevole durata dei processi nonché all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena".

Questo Tavolo ritiene che ogni intervento volto alla modifica dell'ordinamento penitenziario non possa esimersi dall'affrontare la problematica dell'esecuzione penale - e con essa della detenzione - femminile.

Si ritiene pertanto fondamentale che la "Delega al Governo per la riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario" debba prevedere, all'art. 31 ("Principi e criteri direttivi per la riforma dell'ordinamento penitenziario):

l'introduzione di apposita disciplina che riconosca e garantisca la differenza di genere e la specificità della detenzione femminile rispetto a quella maschile;

previsione per le donne di misure di probation e di giustizia riparativa



alternative al carcere mirate a reintegrare la donna(e i figli) nel tessuto sociale

tutela della genitorialità dei detenuti e con essa dei rapporti e del legame con i figli all'esterno;

previsione di "standard minimi" in caso di eccezionale permanenza di bambini all'interno dell'istituto penitenziario improntati alla preminente tutela del minore.

Brescia, 30 ottobre 2015

Avv. Gianluigi Bezzi