

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1611

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa della deputata SANTELLI

Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni concernenti le modalità di accesso dei minori agli istituti penitenziari per la visita ai genitori detenuti o internati

Presentata il 19 febbraio 2019

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'accesso agli istituti penitenziari, per sua natura, è un evento che ha un impatto, in particolare per i visitatori esterni, decisamente forte e sconvolgente su tutti e soprattutto sui bambini.

Rumori, cancelli che si chiudono, divieti, prescrizioni, controlli e persone in divisa costituiscono fatti certamente traumatici per i minori; la visita al genitore *in vinculis* si può trasformare, per i figli, in un evento atto a segnare negativamente il loro percorso di crescita e, dunque, la loro vita di adulti.

Tutelare le persone private della libertà, i loro familiari e in particolare i figli è da tempo un interesse primario della comunità internazionale. Nel corso degli anni molti Stati hanno adottato normative per garantire alcuni diritti umani fondamentali anche all'interno degli istituti penitenziari. Il primo esempio che vogliamo ricordare riguarda il riconoscimento di una serie di

diritti dell'uomo, inviolabili, universali e tutelati dallo Stato, sancito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948. Nella Dichiarazione, all'articolo 5, si prevede che nessun uomo possa essere sottoposto a tortura, maltrattamenti, punizioni crudeli, inumane o degradanti e, all'articolo 25, si stabilisce che la maternità e l'infanzia devono godere di speciali cure e dell'assistenza sociale. Non solo, ma all'articolo 16 è sancito il fondamentale principio che la famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società e che, pertanto, deve essere protetta dalla stessa società e dallo Stato.

Pochi anni dopo, il 4 novembre 1950, è stata sottoscritta la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva in Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848. Nella Convenzione, agli articoli 2 e 3, si ribadì-

scono il diritto alla vita e il divieto di ricorrere a torture, pene e trattamenti inumani. Di fondamentale importanza per la presente proposta di legge è certamente il principio fissato dall'articolo 8, che prevede il rispetto della vita privata e familiare di ogni persona, del suo domicilio e della sua corrispondenza. È questo l'articolo più importante per i genitori e per i figli: esso, infatti, non solo obbliga gli Stati a proteggere gli individui dalle interferenze, ma impone loro anche l'obbligo di intraprendere azioni positive per tutelare tali fondamentali diritti. La Convenzione sancisce, tra l'altro, l'obbligo della Corte europea dei diritti dell'uomo di vigilare in merito al rispetto delle disposizioni in essa contenute, prevedendo l'irrogazione di sanzioni in caso di loro inosservanza.

Sempre a livello europeo, nel 1973, sono state emanate dal Consiglio d'Europa le « Regole minime per il trattamento dei detenuti », integrate e aggiornate nel 1987, con il titolo di « Regole penitenziarie europee » e nuovamente modificate nel 2006. Anche tali Regole contengono importanti disposizioni in materia di diritti umani universali, tra cui il dovere di trattare le persone private della libertà rispettando i diritti dell'uomo (parte I, regola 1), e, ancora una volta, la necessità che le persone detenute mantengano rapporti con le famiglie e il mondo esterno (parte II, regola 24).

In relazione alla peculiarissima posizione del minore, numerosi diritti sono riconosciuti in maniera compiuta dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva in Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176. Con essa si stabilisce che il bambino non deve mai essere separato dai genitori contro la sua volontà, tranne quando la separazione si renda necessaria nell'interesse del bambino stesso; si riconosce, inoltre, in caso di separazione da uno o da entrambi i genitori, il diritto del bambino di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti, a meno che non sia contrario al suo interesse preminente (articolo 9). In sostanza, l'interesse superiore dei bambini è il *fil rouge* dell'intera Con-

venzione e si manifesta anche nell'obbligo di rispettare la loro libertà di espressione e nel dovere di ascoltare il loro parere in tutte le procedure amministrative o giudiziarie che li riguardano (articolo 8).

Si deve evidenziare che prima della Convenzione poche norme di legge si riferivano in modo diretto alla peculiare condizione dei figli separati da genitori detenuti: solo dopo si possono trovare disposizioni in materia nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000. In essa si prevede che nessuno possa essere sottoposto a trattamenti inumani, a tortura o a pene degradanti (articolo 4). All'articolo 24 si afferma che: « Ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse ». Questa disposizione segna il decisivo passaggio di attenzione dai diritti dei detenuti a quelli parimenti fondamentali della loro prole minore.

Nella Costituzione europea del 2004, progetto di cui a lungo si è discusso ma che poi non ha avuto seguito, all'articolo 84 si prevedeva l'obbligo di protezione dei minori e l'obbligo di adempiere al loro benessere, sancendo l'importanza di porli sempre al centro di ogni attività svolta dalle istituzioni sia pubbliche che private.

A livello nazionale, peraltro, sono numerosi i riferimenti che riguardano e supportano le disposizioni della presente proposta di legge.

La persona, come sancito dall'articolo 2 della Costituzione, assume un ruolo primario in ogni ordine sociale e ogni entità organizzata deve porre al centro delle proprie attenzioni e attività il soggetto, nella sua dimensione morale, sociale e materiale: ciò comporta l'obbligo per gli enti, siano essi pubblici o privati, di assicurare e di promuovere la crescita integrale dell'uomo.

L'articolo 2 afferma, inoltre, che la Repubblica, impegnandosi a riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, pone in capo allo Stato, qualora eserciti la potestà punitiva e faccia espiare le pene nella comunità carceraria, il vincolo di ri-

spettare la dignità della persona, curandone i diritti inviolabili, soddisfacendo i progetti e gli interventi trattamentali, ed agevolando i rapporti con i familiari, i congiunti e la comunità esterna.

Sempre nell'articolo 2 si rileva l'importanza attribuita dal nostro ordinamento al principio della solidarietà, legata alla finalità di favorire la crescita integrale della persona. Nello stesso articolo si parla, inoltre, di solidarietà economica, politica e sociale per promuovere e tutelare i diritti inviolabili dell'uomo.

Solidarietà che è anche elemento fondante della famiglia, poiché rappresenta la base di sostegno dell'unità familiare, la quale è un valore costituzionale fondamentale e pertanto va garantita (articolo 29).

Sulla base di tali considerazioni si ritiene indispensabile che la condanna subita dal detenuto vada organizzata in modo tale da consentire ai familiari, e ai minori in particolare, di conservare e di coltivare quei rapporti solidali e di sostegno tutelati dalla Carta fondamentale.

È necessario, quindi, prevedere un percorso trattamentale personalizzato che consenta colloqui frequenti, spazi dedicati e interventi a beneficio dei figli nel complesso e fragile periodo della loro infanzia.

La Costituzione stessa, come osservato, garantisce il sostegno dei rapporti e delle relazioni affettive tra il detenuto e i suoi familiari: in particolare il combinato disposto degli articoli 2, 29, 30 e 31 prevede il preciso obbligo in capo allo Stato di assicurare protezione al nucleo familiare.

In tal senso è fondamentale la previsione dell'articolo 30 della Costituzione che, in sostanza, secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, sancisce il diritto inalienabile e soggettivo alla genitorialità, indicando, infatti, che « È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio ».

Essendo la famiglia un valore inderogabile, è necessario che la carcerazione sia vissuta con modalità tali da influire il meno possibile sul tessuto familiare e in particolare sui minori. Il trattamento del reo deve essere disposto nell'ottica di sostenere tali relazioni: bisogna prevedere spazi adeguati,

opportunità efficaci e momenti idonei per il colloquio e per la visita. L'obiettivo della presente proposta di legge è appunto quello di attivare un processo di miglioramento del sistema penitenziario volto a garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei minori.

Attualmente, nonostante si siano compiuti passi in avanti, la situazione delle carceri è palesemente inidonea ai fini della tutela dei citati diritti fondamentali.

È del marzo 2014 l'importante passo avanti, segnato dalla firma, per la prima volta in Europa, della « Carta dei figli dei genitori detenuti », un protocollo d'intesa fra il Ministro della giustizia, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e la presidente dell'Associazione Bambinisenza-barre ONLUS, volto a promuovere i diritti dei minori, a sollecitare la cooperazione tra soggetti istituzionali e a favorire lo scambio delle buone prassi a livello nazionale e internazionale. In questo contesto si inserisce il lavoro volto al miglioramento della relazione tra genitore detenuto e figli.

Ciò nonostante, una ricerca recentemente condotta dal Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) e dal Ministero della giustizia – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria conferma una situazione molto problematica per quanto riguarda l'accoglimento dei minori in carcere.

Invero, dal 9° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 2017 è emerso che le visite su prenotazione erano possibili nel 70 per cento degli istituti penitenziari, che le visite pomeridiane (dopo le ore 15.00) erano possibili nel 70 per cento degli istituti, che quelle domenicali (una o due volte al mese) erano possibili nel 76 per cento degli istituti e che soltanto nel 33 per cento degli istituti si registrava la presenza di ludoteche. Lo stesso Rapporto rilevava che gli istituti disponevano di personale specializzato nell'accoglienza dei minori nel 9 per cento dei casi e che soltanto il 18 per cento degli istituti disponeva di un ordine di servizio sulla

condotta a cui doveva attenersi il personale durante le visite dei minori.

Per fare fronte a tale critica situazione, si sono mossi anche singoli istituti penitenziari, tra i quali quello di Rossano Calabro, dove la sensibilità della direttrice ha consentito la realizzazione di un ambiente accogliente in cui si svolgono i colloqui con i minori. Un'area di attesa, chiamata « Peter Pan », con giochi adatti all'infanzia, dove i piccoli hanno la possibilità di socializzare: questo ha una ricaduta positiva sui detenuti e sulle loro famiglie e, al contempo, evita ai bambini di essere sottoposti a controlli minuziosi al momento della visita al loro genitore in carcere.

Resta comunque evidente la necessità di un intervento normativo che non rimetta la tutela dei diritti dei bambini all'iniziativa dei singoli direttori degli istituti penitenziari.

Essere figli di genitori detenuti comporta una notevole situazione di disagio. Questi bambini sono spesso soggetti a stigma, emarginazione, isolamento, vergogna e paura. Sono bambini che spesso sviluppano ansia da separazione e altre problematiche dannose per un sano sviluppo psico-fisico.

A volte capita che abbiano assistito all'arresto del genitore, rimanendone traumatizzati, e che diventino vittime di bullismo a scuola.

I minori con un genitore in carcere, così come accade agli altri bambini che per diversi motivi vengono emarginati, sono a rischio di esclusione sociale e di sviluppare comportamenti devianti o di trovarsi in condizioni di povertà.

L'impatto della carcerazione dei genitori sulla vita e sullo sviluppo dei minori è inoltre influenzato dal funzionamento delle carceri e dei sistemi della giustizia penale, per cui il legame con il genitore in detenzione si incrina notevolmente.

È in questa direzione che si muove la presente proposta di legge, tramite una serie di modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario, e prevedendo che il Governo modifichi il regolamento di attuazione della stessa legge, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230.

In particolare, all'articolo 1 si fornisce la definizione di « minore », individuando come tale il fanciullo fino a 12 anni di età, conformemente a quanto previsto dalla normativa sanitaria nazionale per l'accesso ai servizi pediatrici.

L'articolo 2, mediante alcune modifiche alla legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario, introduce l'obbligo di prevedere locali e circuiti di ingresso differenziati per i minori che accedono agli istituti penitenziari e l'impiego degli operatori dei servizi sociali presenti nelle carceri quali supporto all'ingresso del minore stesso nell'ambiente carcerario.

Si dispone, altresì, che alle modifiche strutturali necessarie alla realizzazione di questi « circuiti differenziati » a misura di bambino, partecipino i detenuti stessi sia con il loro lavoro retribuito, sia come partecipazione a lavori socialmente utili (articoli 20 e 20-ter della legge n. 354 del 1975)

In parallelo, all'articolo 3, si prevede, mediante un intervento del Governo per la modifica del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000, come regola, il diritto del minore di visitare il genitore detenuto entro una settimana dall'arresto e regolarmente durante il periodo di detenzione, con orari di permanenza più ampi rispetto agli altri visitatori, compatibilmente con le esigenze di vita quotidiana del minore stesso. Non solo, ma, al fine di limitare l'impatto negativo sulla psiche del minore con l'ambiente carcerario, si prevede che il genitore detenuto o ristretto possa accedere a questi colloqui con abiti civili.

Sempre finalizzata alla tutela dell'integrità psico-fisica del minore è la previsione in materia dei controlli, che dovranno essere effettuati nel pieno rispetto della *privacy* e della sensibilità dei minori, in modo da non arrecare loro turbamento.

Sempre in relazione ai controlli, si prevede, inoltre, nelle sale dedicate ai minori, la presenza di personale del Corpo della polizia penitenziaria appositamente formato.

L'articolo 4 prevede che il Ministro della giustizia, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge, d'intesa con

l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e con il Ministro della salute, adotti un regolamento per individuare le caratteristiche dei percorsi differenziati per l'accesso dei minori in carcere e dei locali per i colloqui con i genitori, nonché per l'istituzione di appositi corsi di formazione per il personale del Corpo della polizia peni-

tenziaria. Per il raggiungimento di tali scopi il Ministero della giustizia si potrà avvalere, senza maggiori oneri per la finanza pubblica, del supporto delle organizzazioni di volontariato, con le quali potrà stipulare appositi accordi.

L'articolo 5, infine, reca la clausola di invarianza finanziaria.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e definizione)

1. In attuazione degli articoli 2, 29, 30 e 31 della Costituzione e al fine di tutelare il fondamentale diritto dei minori, figli di persone detenute o internate, alla continuità del proprio legame affettivo con il genitore detenuto o internato, la presente legge reca disposizioni sull'accesso dei medesimi minori agli istituti penitenziari, che deve essere disposto con modalità atte a evitare l'eventuale trauma derivante dall'impatto con l'ambiente carcerario, nonché sul diritto e dovere alla genitorialità dei soggetti detenuti o internati.

2. Ai fini di cui alla presente legge, per bambini si intendono i minori di anni dodici.

Art. 2.

(Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354)

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

a) all'articolo 5, secondo comma, dopo le parole: « di locali per le esigenze di vita individuale » sono inserite le seguenti: « , di locali appositamente attrezzati, idonei per gli incontri dei detenuti e degli internati con la prole minore di anni dodici »;

b) all'articolo 16, terzo comma, la parola: « escono » è sostituita dalle seguenti: « escono, prevedendo per i minori di anni dodici modalità specifiche atte a non ledere la loro integrità psico-fisica o ad arrecare loro turbamento »;

c) all'articolo 18:

1) al terzo comma, le parole: « Particolare cura è dedicata ai colloqui con i minori di anni quattordici » sono sostituite dalle seguenti: « I colloqui con i minori di anni dodici e con i loro accompagnatori si

svolgono nei locali appositamente attrezzati di cui all'articolo 5, secondo comma »;

2) dopo il terzo comma è inserito il seguente:

« Per l'accesso dei minori di anni dodici all'interno degli istituti penitenziari sono realizzati percorsi separati. L'amministrazione penitenziaria provvede alla realizzazione di tali percorsi e di ambienti per i colloqui accoglienti, dove i minori possono intrattenersi con i loro genitori, creando situazioni di vita quotidiana e svolgendo attività ricreative proprie della loro età. Per la realizzazione degli interventi previsti dal presente comma l'amministrazione penitenziaria si avvale anche dell'attività lavorativa dei detenuti e degli internati di cui agli articoli 20 e 20-ter »;

d) al primo comma dell'articolo 78, le parole: « allo scopo di partecipare all'opera rivolta al sostegno morale dei detenuti e degli internati, e al futuro reinserimento nella vita sociale » sono sostituite dalle seguenti: « allo scopo di partecipare all'opera rivolta al sostegno morale dei detenuti e degli internati e al futuro reinserimento nella vita sociale, nonché al supporto dei minori di anni dodici durante i colloqui di cui all'articolo 18 ».

Art. 3.

(Colloqui)

1. Il Governo, entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede a modificare l'articolo 37 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, di seguito denominato « regolamento », prevedendo:

a) che i colloqui delle persone di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 37, genitori di figli minori di anni dodici, abbiano luogo entro una settimana dall'arresto e siano effettuati con regolarità, compatibilmente con le esigenze di vita del minore e che durante i colloqui i detenuti e gli internati possano indossare abiti civili;

b) che, nei casi di cui alla lettera a), le procedure di identificazione e di controllo siano adeguate e proporzionate alle condizioni dei minori, tenendo conto del loro diritto alla riservatezza, all'integrità fisica e psicologica e alla sicurezza;

c) che i colloqui di cui alla lettera a) avvengano in locali separati, adeguatamente allestiti e attrezzati in modo da consentire attività ludiche e ricreative proprie dell'età dei minori, e alla presenza degli assistenti volontari di cui all'articolo 78 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e di personale del Corpo di polizia penitenziaria adeguatamente formato allo scopo;

d) che il numero dei colloqui mensili ai quali i detenuti e gli internati hanno diritto ai sensi del comma 8 dell'articolo 37 sia stabilito tenendo conto di quanto previsto dalla lettera a) del presente comma;

e) che le deroghe al numero di colloqui mensili previste dal comma 9 dell'articolo 37 siano concesse in caso di prole di età inferiore a dodici anni;

f) che il colloquio con i figli minori di anni dodici, compatibilmente con le esigenze di vita del minore, sia sempre prolungato fino a due ore.

Art. 4.

(Disposizioni di attuazione)

1. Il Ministro della giustizia, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, d'intesa con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e con il Ministro della salute, adotta, con proprio decreto, un regolamento per l'individuazione delle caratteristiche logistiche e strutturali dei percorsi di ingresso e dei locali per i colloqui dei detenuti e degli internati con la prole minore di anni dodici previsti dall'articolo 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come da ultimo modificato dalla presente legge e dall'articolo 37 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, nonché per l'istituzione di corsi di formazione del Corpo di polizia

penitenziaria relativi alle procedure da adottare per l'accesso dei minori agli istituti penitenziari e per i colloqui degli stessi con i genitori detenuti o internati, prevedendo, altresì, la stipulazione di apposite convenzioni con gli enti individuati dal codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 5.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. All'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18PDL0048480