

TUTELA DEL RAPPORTO TRA DETENUTE MADRI E FIGLI MINORI

L'obiettivo di questa proposta di legge – come ha sottolineato il relatore Walter Verini (PD) – è quello di ridurre ulteriormente la possibilità che bambini piccoli si trovino a vivere la realtà carceraria al seguito di madri recluse, sulla base del principio **“mai più bambini in carcere”**. Un **principio condiviso** dagli organismi nazionali e internazionali che si occupano dei diritti dei minori, dalla Ministra della giustizia Marta Cartabia e da quanti seguono le **problematiche dell'infanzia**.

Con le modifiche previste dall'iniziativa in esame, come è specificato nella relazione che accompagna la [proposta di legge Siani \(PD\) ed altri](#), ci si propone, infatti, di **superare le criticità emerse in sede di applicazione della [legge n. 62 del 2011](#)**, recante “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”, senza modificare l'impianto essenziale della legge e **perseguendo lo spirito di quella riforma, finalizzato ad impedire che bambini varchino la soglia del carcere**. In particolare si persegue quella finalità **valorizzando l'esperienza delle case famiglia**, considerate da tutti la **vera soluzione al problema**. Anche gli **istituti di custodia attenuata per detenute madri (ICAM)**, infatti, per loro stessa natura **mantengono una connotazione tipicamente detentiva**, con evidenti conseguenze lesive per i minori in essi ospitati. Pur senza escludere il **ricorso agli ICAM nei casi più gravi**, si mira, invece, a **promuovere il modello delle case famiglia**, in primo luogo mediante **l'eliminazione dei vincoli economici contenuti nella legge n. 62 del 2011**, secondo quella legge, infatti, la realizzazione delle case famiglia protette deve avvenire senza oneri per lo Stato.

In sintesi la proposta di legge:

- ✓ introduce alcune modifiche alla disciplina delle **misure cautelari** volte ad escludere l'applicazione della **custodia cautelare in carcere** per le madri con **figli di età inferiore ai 6 anni** prevedendo al contempo che, in presenza di esigenze **cautelari di eccezionale rilevanza**, il giudice possa disporre la custodia cautelare solo negli istituti a custodia attenuata per detenute madri (**ICAM**);
- ✓ equipara alla condizione dell'ultrasessantenne – per il quale la custodia cautelare in carcere è consentita solo in presenza di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza – quella dell'imputato unico genitore di una **persona con disabilità grave**
- ✓ interviene sull'istituto del **rinvio dell'esecuzione della pena**, che viene esteso anche al padre di un bambino che abbia meno di un anno (quando la madre sia deceduta o comunque impossibilitata a dare assistenza ai figli) e alla madre (o al padre) di un figlio con **disabilità grave** che abbia meno di 3 anni;

- ✓ *interviene sull'ordinamento penitenziario per coordinare gli istituti della **detenzione domiciliare** e della detenzione domiciliare speciale con la previsione, in presenza del concreto pericolo della commissione di ulteriori delitti, del ricorso alla custodia in ICAM;*
- ✓ *infine interviene sulla disciplina delle **case famiglia protette** di cui alla legge n. 62 del 2011 prevedendo l'**obbligo per il Ministro della giustizia di stipulare con gli enti locali convenzioni** volte a individuare le strutture idonee. **I Comuni** dovranno utilizzare come case famiglia protette prioritariamente **immobili di loro proprietà** e dovranno adottare i necessari **interventi per consentire il reinserimento sociale delle donne** una volta espiata la pena detentiva.*

*“Questa proposta di legge – [ha sottolineato Paolo Siani \(PD\)](#) – offre **uno strumento giuridico** per dimostrare che **il Parlamento vuole lottare per tutti gli innocenti**, iniziando proprio da questi **bambini innocenti che vivono in carcere**. È una **questione di civiltà ma anche di sviluppo**, perché **investire sull'infanzia** - ormai è certo - non è un costo ma **un investimento altamente produttivo**, specie se comincia nella vita precoce del bambino. È poi **un tema di diritti costituzionali negati**. L'articolo 31 della nostra Costituzione recita che la Repubblica “**protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo**”.*

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari della proposta di legge: SIANI ed altri: “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” [AC 2298](#) – relatore Walter Verini (PD) – e ai relativi [dossier](#) dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Assegnato alla II Commissione Giustizia.

[L'intervento in Aula del relatore Walter Verini \(PD\)](#)

MODIFICHE AL CODICE DI PROCEDURA PENALE (ART. 1)

CUSTODIA CAUTELARE IN ICAM

Con questo provvedimento si modifica la disciplina delle misure cautelari¹ in modo da **escludere sempre la custodia cautelare in carcere** della **donna incinta** o della **madre di prole di età inferiore a 6 anni** con lei convivente, ovvero del **padre**, qualora sia deceduta la madre o sia impossibilitata ad assistere la prole.

In questi casi, se sussistono **esigenze cautelari di eccezionale rilevanza**, la custodia cautelare deve essere **obbligatoriamente disposta o mantenuta** dal giudice esclusivamente **presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri (ICAM)**².

¹ Il comma 1 dell'art. 1 del provvedimento modifica il comma 4 dell'art. 275, del codice di procedura penale.

² Lett. a) del comma 1

Quando l'imputato è l'**unico genitore di una persona affetta da disabilità grave**³ con lui convivente, ovvero quando l'altro genitore sia impossibilitato a dare assistenza al figlio e non vi siano parenti idonei a farlo entro il quarto grado, la **custodia cautelare in carcere** è consentita **solo se sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza**⁴ (la situazione equiparata a quella dell'imputato ultrasettantenne).

Inoltre, con “una norma di chiusura”, come la definita **Alfredo Bazoli (PD)**, si prevede la possibilità di disporre, come *extrema ratio*, la **custodia cautelare in carcere** quando l'imputato nei cui confronti è stata applicata la misura cautelare della custodia in ICAM **evade o tenta di evadere** oppure pone in essere **condotte che mettono a repentaglio l'integrità fisica** degli altri detenuti, dei minori presenti in istituto o del personale che vi opera, nonché condotte che mettono **in pericolo l'ordine pubblico e la sicurezza dell'istituto**. Il provvedimento, che dispone la custodia cautelare in carcere, è comunicato ai **servizi sociali del comune ove il minore si trova**.⁵

ABROGAZIONE DELL'ART. 285-BIS C.P.P.

Per coordinamento con la modifica introdotta, **si abroga l'articolo 285-bis del c.p.p.**, che oggi consente al giudice di disporre l'applicazione della misura cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri (ICAM)⁶. La novella al codice di procedura penale⁷ ha infatti imposto al giudice – in presenza di “esigenze cautelari di eccezionale rilevanza” – di disporre la custodia in ICAM, non potendo ricorrere alla custodia in carcere.

L'art. 285-bis c.p.p., inserito nel codice dalla legge n. 62 del 2011, che ha istituito una nuova forma di custodia cautelare detentiva per madri (ovvero padri, nel caso in cui la madre sia “assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole”), dispone che il giudice possa (non sussiste obbligo al riguardo) disporre la custodia cautelare presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri.

Pertanto, dal combinato disposto delle modifiche apportate dai commi 1 e 2:

- ✓ **sarà, di norma, vietata la custodia cautelare in carcere per detenute madri con prole di età inferiore ai 6 anni;**

³ Ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1991),

⁴ Lett. b) del comma 1.

⁵ Così l'emendamento n. 1.102, modificato nel corso della seduta dell'Assemblea, che dopo l'art. 276 del c.p.p. inserisce l'art. 276-bis (*Provvedimenti in caso di evasione o di condotte pericolose realizzate da detenuti in istituti a custodia attenuata per detenute madri*) e conseguentemente aggiunge il comma 3 all'art. 51-ter O.P.

⁶ Comma 2 dell'art. 1.

⁷ All'art. 275 c.p.p.

- ✓ ove sussistano **esigenze cautelari di eccezionale rilevanza** il giudice dovrà disporre la **custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri (ICAM)**.

Viene poi modificato il codice di procedura penale (art. 293) per quanto riguarda la disciplina delle **modalità esecutive delle misure cautelari**⁸.

In particolare, il provvedimento:

- ✓ introduce **l'obbligo per gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria** incaricati di eseguire la misura cautelare, i quali rilevino la **sussistenza di una delle ipotesi di divieto di applicazione della custodia in carcere** di cui all'articolo 275, comma 4, di **darne atto nel verbale di arresto** unitamente ad ogni indicazione fornita dal destinatario della misura in ordine alla sussistenza dei suddetti presupposti. Il **verbale dovrà essere trasmesso al giudice** che ha emesso il provvedimento restrittivo prima del trasferimento della persona indagata nell'istituto di pena⁹;
- ✓ prevede, nei predetti casi, la possibilità per il giudice di disporre la **sostituzione della misura cautelare con altra meno grave** o la sua **esecuzione con modalità meno gravose** anche prima dell'ingresso dell'indagato nell'istituto di pena¹⁰.

Si interviene, infine, sull'articolo 656 c.p.p.¹¹, il quale disciplina l'**esecuzione delle condanne definitive**. Al riguardo si prescrive che l'autorità che cura l'esecuzione della sentenza debba immediatamente **avisare il magistrato di sorveglianza** della sussistenza di ipotesi di possibile **rinvio obbligatorio della pena ex art. 146 codice penale**¹²; il magistrato di sorveglianza, verificata la sussistenza dei presupposti del rinvio della pena, possa **ordinare il differimento dell'esecuzione** o, se la protrazione della detenzione può cagionare grave pregiudizio al condannato, **la liberazione del detenuto**, fino alla decisione del tribunale, al quale trasmette immediatamente gli atti¹³.

Si prevede, comunque, l'**applicabilità del "regime speciale"** dell'art. 41-*bis*¹⁴ anche "nei confronti di un detenuto" in ICAM, con "il trasferimento del soggetto", **senza prole**, in un istituto o in una sezione "esclusivamente dedicati" a tali detenuti. **Il provvedimento è comunicato ai servizi sociali** del comune ove il minore si trova¹⁵.

⁸ Il comma 3 dell'art. 1 interviene sull'art. 293 del c.p.p. inserendovi due nuovi commi 1-*quater* e 1-*quinqües*.

⁹ Comma 1-*quater*.

¹⁰ Comma 1-*quinqües*.

¹¹ Il comma 4 dell'art. 1 aggiunge all'art. 656 del c.p.p. un nuovo comma 4-*quinqües*.

¹² Sul quale interviene l'art. 2 della proposta di legge in esame, cui si rinvia.

¹³ Secondo quanto previsto dall'articolo 684, comma 2, c.p.p.

¹⁴ [Legge 26 luglio 1975, n. 354](#) (*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*)

¹⁵ V. emendamento n.1.300 della Commissione Giustizia, nel testo approvato dopo una riformulazione, avvenuta nel corso della seduta dell'Assemblea.

MODIFICHE AL CODICE PENALE (ART. 2)

Differimento obbligatorio e facoltativo della pena

Il provvedimento **modifica**, inoltre, **il codice penale** con riguardo alla **disciplina dei casi di differimento obbligatorio e facoltativo della pena** (articoli 146 e 147 c.p.) nei confronti di **condannate madri**.

In particolare si interviene¹⁶ sull'art. 146 c.p.: consentendo il **rinvio obbligatorio della pena in caso di prole** di età inferiore a un anno anche al **condannato padre**, qualora la **madre del bambino sia deceduta o comunque impossibilitata a prendersene cura** e non vi siano parenti idonei entro il quarto grado; aggiungendo il **rinvio obbligatorio della pena** quando il figlio abbia **meno di 3 anni di età** e sia affetto da **disabilità grave**. In tale ipotesi il rinvio opera nei confronti della condannata madre nonché del condannato padre, qualora la madre del bambino sia deceduta o comunque impossibilitata a prendersene cura e non vi siano parenti idonei entro il quarto grado; infine, coordinando la disposizione che **esclude il differimento quando il genitore** (non più solo la madre ma, eventualmente, anche il padre) sia dichiarato **decaduto dalla responsabilità genitoriale**.

Modificato¹⁷ anche l'articolo 147 c.p. in merito al **rinvio facoltativo della pena**, estendendo l'istituto attualmente previsto per la madre di prole di **età inferiore a 3 anni** anche al **padre qualora la madre del bambino sia deceduta** o comunque **impossibilitata a prendersene cura** e non vi siano parenti idonei entro il quarto grado.

MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO (ART. 3)

Esecuzione della pena presso il domicilio o l'ICAM

Si interviene anche sull'ordinamento penitenziario (OP)¹⁸ per quanto riguarda l'istituto della **detenzione domiciliare** di cui all'art. 47-ter e della **detenzione domiciliare speciale** di cui all'art. 47-quinquies.

Nel dettaglio, la modifica¹⁹ interviene sulla disposizione dell'art. 47-ter OP, che consente che la **pena della reclusione non superiore a 4 anni** (anche se costituente parte residua di maggior pena) possa essere **espiata**:

- ✓ **presso il domicilio** ovvero **in case famiglia protette** dalla **condannata incinta o madre di prole di età inferiore a 10 anni** con lei convivente (lett. a);
- ✓ presso il domicilio dal **condannato padre** di prole di età inferiore a 10 anni, **quando la madre sia deceduta** o altrimenti assolutamente **impossibilitata a dare assistenza ai figli** (lett. b).

Il provvedimento in esame restringe la discrezionalità del giudice, infatti, nelle ipotesi di cui alle lettere a) e b), la **detenzione domiciliare può essere negata** solo quando sussista il

¹⁶ Art. 2, comma 1.

¹⁷ Art. 2, comma 2.

¹⁸ Legge 26 luglio 1975, n. 354 (*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*).

¹⁹ Lett. a).

concreto pericolo della commissione di ulteriori delitti; “in tal caso la persona è **ristretta in un istituto a custodia attenuata per detenute madri (ICAM)**”. Quindi anche in questo caso l’alternativa alla detenzione domiciliare non sarà il carcere, ma l’istituto a custodia attenuata.

L’altra modifica²⁰ interviene sull’**istituto della detenzione domiciliare speciale** (art. 47-*quinquies*OP) che attualmente **consente**, anche al di fuori dei limiti di pena di cui all’art. 47-*ter*, la **detenzione domiciliare alla madre di prole di età inferiore a 10 anni** (alla quale è equiparato il padre, in assenza della madre), quando non sussiste il concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti e il condannato abbia già scontato un terzo della pena ovvero 15 anni in caso di ergastolo. Anche in questo caso, la **riforma esclude il carcere** prevedendo per il condannato la **detenzione domiciliare** oppure – in caso di concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti – **l’istituto a custodia attenuata (ICAM)**.

Infine, all’art.51-*ter* è aggiunto il seguente comma: “*Nel caso in cui la persona ristretta in un istituto a custodia attenuata per detenute madri evade o tenta di evadere oppure pone in essere atti idonei a compromettere l’ordine o la sicurezza pubblica o dell’istituto o a porre in pericolo l’altrui integrità fisica, è ordinato nei suoi confronti l’accompagnamento, senza prole, in un istituto ordinario. Il provvedimento è comunicato ai servizi sociali del comune ove il minore si trova ...*”²¹

MODIFICHE ALLA LEGGE 21 APRILE 2011, N. 62 (ART. 4)

Le ultime modifiche riguardano la [legge n. 62 del 2011](#)²²

In particolare, si prevede che il **Ministro della giustizia** debba stipulare – non si tratta più di una facoltà quindi – **con gli enti locali convenzioni** volte a individuare le **strutture idonee** a essere utilizzate **come case famiglia protette**. A tal fine i Comuni riconvertono e utilizzano prioritariamente **immobili di proprietà comunale** purché idonei, utilizzando i fondi disponibili. I **comuni** dove sono presenti case famiglie protette **adottano i necessari interventi** per consentire il **reinserimento sociale delle donne** una volta **espiata la pena detentiva**, avvalendosi a tal fine dei **propri servizi sociali**²³.

Infine, opportunamente, si **stabilizza il fondo** costituito dall’art. 1, comma 322, della [legge n. 178 del 2020](#), al fine di contribuire all’accoglienza di genitori detenuti con bambini al seguito in **case famiglia protette**, prevedendo che i criteri individuati per il **riparto delle risorse** del fondo fra le regioni possano essere **aggiornati con cadenza triennale**²⁴.

²⁰ Lett. b).

²¹ V. nota n. 5.

²² 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*).

²³ Così il comma 1 dell’art. 4, che sostituisce il comma 2 dell’art. 4 della legge n. 62 del 2011, aggiungendovi anche il comma 2-*bis*.

²⁴ Emendamento 4.500, da votare ai sensi dell’articolo 86, comma 4-*bis*, del Regolamento.

Gli ICAM - Istituti a custodia attenuata per detenute madri (o detenuti padri, quando la madre sia deceduta o comunque impossibilitata a dare assistenza ai figli) hanno caratteristiche strutturali diverse rispetto alle carceri tradizionali, sebbene restino strutture detentive; richiamano un modello organizzativo di tipo comunitario, da realizzarsi, all'esterno dei tradizionali istituti penitenziari, in strutture dotate di sistemi di sicurezza non riconoscibili da parte dei bambini al seguito delle madri e prive dei tipici riferimenti all'edilizia carceraria (si pensi, ad esempio, alle sbarre). All'interno dell'istituto, operano gli agenti di polizia penitenziaria senza divise, nonché operatori specializzati in grado di sostenere le detenute nella cura dei figli e di assicurare regolari uscite dei bambini all'esterno. Gli ICAM sono attualmente solo 5, con una distribuzione territoriale disomogenea (Milano San Vittore, Venezia alla Giudecca, Senorbì in provincia di Cagliari, Lauro in provincia di Avellino e Torino "Lorusso-Cotugno"). In base alle più recenti statistiche del Ministero della giustizia, al 30 aprile 2022 erano presenti negli ICAM 14 madri e 14 bambini e, più in generale, nel complesso delle strutture detentive italiane 18 detenute madri con 20 bambini al seguito.

[Dossier n° 417/1 - Elementi per l'esame in Assemblea, Camera dei deputati, 9 maggio 2022.](#)