

RUBRICA GIURIDICA



Gli Istituti a Custodia Attenuata per detenute Madri: valutazioni a margine delle recenti proposte di riforma legislativa

Francesca Bonassi, Marco Colacurci¹

Abstract

Il contributo intende analizzare la normativa riguardante gli Istituti a Custodia Attenuata per detenute Madri, i cosiddetti Icam.

Tali istituti nascono con l'idea di tutelare i minori, impedendo, da un lato, la reclusione di questi ultimi in carcere e che, dall'altro, la detenzione possa causare la rottura del rapporto madre-figli nei primi anni di vita di questi ultimi.

Riconosciuti con la l. n. 62/2011, sono stati oggetto di proposta di modifica da parte del ddl Siani.

Tale progetto, ripreso dopo l'interruzione dell'iter dovuta alla caduta del Governo Draghi a luglio 2022, a causa delle modifiche apportate in Senato, è stato però ritirato il 23 marzo 2023.

L'originaria disciplina – attualmente in vigore – necessiterebbe di aggiornamenti, nonché della messa a disposizione di fondi per la realizzazione delle cosiddette case-famiglia protette.

L'analisi degli Icam non può prescindere dalla trattazione del tema del diritto alla genitorialità – nello specifico alla maternità – in carcere, che verrà brevemente affrontato quale premessa necessaria.

Keywords: Icam; maternità recluse; genitorialità; case-famiglia protette.

¹ Francesca Bonassi, Praticante avvocatessa presso il Foro di Napoli. Attivista di Antigone Campania.

Marco Colacurci, Ricercatore in Diritto Penale presso l'Università della Campania "Luigi Vanvitelli". Membro di Antigone Campania.

Il lavoro è frutto delle riflessioni comuni dei due autori; nondimeno, i parr. 1, 4, 5 e 6 sono da ascrivere a Marco Colacurci, e i parr. 2 e 3 a Francesca Bonassi.

1. La mancata riforma degli ICAM come emblema delle criticità croniche dell'intervento legislativo in materia di carcere e delle attuali tendenze governative nell'uso del diritto penale

L'analisi della recente vicenda relativa alla (nuovamente fallimentare) proposta di approvazione di una legge volta a ridurre il numero di bambini all'interno delle carceri italiane permette non solo di interrogarsi sulle possibili soluzioni di un problema davvero scandaloso, ovvero quello di bambini costretti, insieme alle madri, ad affacciarsi alla vita in un regime di detenzione, ma costituisce un'ulteriore conferma di come le riforme in materia penale, e in particolare di carcere, siano costantemente poste sul terreno dello scontro politico e ancor prima ideologico, nella classica considerazione in chiave simbolica dello strumentario repressivo per eccellenza quale risposta immediata e a costo zero a nuove e supposte emergenze (Donini, 2019; Moccia, 1995; Anastasia, Anselmi e Falcinelli, 2020).

Un utilizzo demagogico del diritto penale che non rappresenta certo un'esclusiva dell'attuale Governo (v. ad es. Amodio, 2019), e che pure negli ultimi mesi ha trovato una particolare concretizzazione. Gli esempi sono molteplici: dal c.d. decreto

rave alle nuove fattispecie volte a tutelare il patrimonio culturale, ma surrettiziamente destinate a contrastare le azioni di protesta degli attivisti contro il cambiamento climatico, fino ad arrivare agli interventi per contrastare la delinquenza minorile con il c.d. decreto Caivano, e al d.d.l. di recentissima approvazione (da ultimo, Scalia, 2023).

Anche il disegno di legge contenente disposizioni in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori è stato attratto nell'orbita della polemica mediatica del giorno, in particolare quella relativa alle "borseggiatrici della metropolitana di Milano", donne di origine bosniaca che eviterebbero di vedersi applicata la sanzione detentiva perché costantemente incinte. Così, come meglio si vedrà, in un progetto di riforma volto a ridurre le possibilità di ingresso nei penitenziari di donne in gravidanza o con figli, sono stati inseriti emendamenti che – tra le altre cose – avrebbero addirittura inibito, in caso di recidiva, il differimento obbligatorio della pena, secondo una disciplina più grave di quella dettata persino dal Codice Rocco. Una prospettiva che ha spinto i firmatari a ritirare il disegno di legge².

La presa d'atto delle ragioni politiche alla base del fallimento della riforma non esime tuttavia da un'analisi dei suoi contenuti, al fine di valutare se i correttivi al

² V. ad es. la ricostruzione, in chiave fortemente critica, di L. Manconi e M. Fantauzzi, *Borseggiatrici della metropolitana di Milano, perché la destra chiede una legge contro i rom che viola il diritto*, in *il Riformista*, 25 marzo 2023. Disponibile in:

<https://www.ilriformista.it/borseggiatrici-della-metropolitana-di-milano-perche-la-destra-chiede-una-legge-contro-i-rom-che-viola-il-diritto-349691/> [01.11.2023].

sistema vigente proposti fossero da ritenersi condivisibili ed efficaci. Il presente lavoro focalizzerà in modo particolare l'attenzione sugli Istituti a Custodia Attenuata per detenute Madri (d'ora in avanti Icam), che costituivano una parte centrale della proposta legislativa; nondimeno, sarà compiuta una ricostruzione, seppur cursoria, delle tutele previste in favore delle donne-madri sottoposte a misure privative della libertà personale, per comprendere come gli Icam si inseriscano all'interno del sistema complessivo a tutela delle detenute madri (per un inquadramento generale, Schirò, 2016; di recente, Colamussi, 2023).

Una simile analisi interrogherà necessariamente, seppur da una prospettiva laterale, la questione dello stato della detenzione femminile in Italia, argomento tradizionalmente negletto e che riceve attenzione soprattutto in relazione – appunto – al ruolo di donna-madre, unica o comunque principale condizione che sembra giustificare interventi volti a una flessibilizzazione e personalizzazione del trattamento (Brioschi, 2023). In tal senso, la “saga” della mancata riforma degli Icam rappresenta un punto di osservazione privilegiato per mettere in luce alcune croniche criticità dell'intervento legislativo in materia penale e in particolare di carcere. Al medesimo tempo, l'intera vicenda permette di chiedersi, ancora una volta, quale utilizzo venga fatto dello strumento penale dalle forze di maggioranza, con particolare riguardo all'attuale stagione politica che stiamo vivendo.

2. L'evoluzione della tutela della genitorialità, e in particolare della maternità, nell'ordinamento italiano. Maternità re-cluse

Prima di procedere con la trattazione del tema degli Icam, si ritiene necessario compiere un breve excursus circa il diritto alla genitorialità in carcere, riconosciuto soprattutto in quanto diritto(-dovere) alla maternità.

Ed invero, la relativa normativa, pur oggetto di modifiche nel corso dei decenni, riflette ancora un'impostazione di stampo patriarcale in forza della quale il compito di cura della prole spetta in primis e in via sostanzialmente esclusiva alla madre.

Già nell'impianto originario del Codice Rocco la tutela della genitorialità era declinata quale tutela della maternità, in particolare mediante l'obbligo o la possibilità di rinvio dell'esecuzione della pena per donne incinte e madri di prole di tenera età (artt. 146 e 147 c.p.).

Se con la riforma dell'ordinamento penitenziario operata, come noto, con l. n. 354/1975, si riconobbe la possibilità per le detenute madri di tenere presso di sé i minori fino all'età di tre anni e il diritto all'assistenza sanitaria per le detenute incinte, madri e per la prole al loro seguito, è con l'introduzione della l. n. 663/1986 (cd. legge Gozzini) che si iniziò a guardare a forme di esecuzione extramuraria della pena. In particolare, venne sancita l'applicabilità della detenzione domiciliare anche a favore delle detenute madri di prole di tenera età, termine ad oggi fissato a dieci

anni, così come modificato dalla l. n. 165/1998 (cd. legge Simeone).

La legge 40/2001 (cd. legge Finocchiaro) introdusse gli istituti della detenzione domiciliare speciale ex art. 47 quinquies o.p. e dell'assistenza esterna ai figli minori ex art. 21 bis o.p..

Infine, con la l. n. 62/2011, vennero riconosciuti a livello normativo gli Icam, furono istituzionalizzate le case-famiglia protette e fece la sua comparsa all'interno dell'ordinamento penitenziario l'art. 21 ter o.p. relativo alle visite al minore infermo.

Gli interventi legislativi sono stati talvolta stimolati o arricchiti da importanti pronunce giurisprudenziali, sia della Corte Costituzionale che della Corte di Cassazione, che hanno contribuito a ridisegnare il volto degli istituti a tutela della genitorialità.

Tra le varie sentenze costituzionali, preme in questa sede ricordare in particolare le pronunce n. 239/2014 e 76/2017, che hanno permesso l'applicazione dell'art. 47 quinquies o.p. anche a favore delle donne condannate per i reati previsti e puniti dall'art. 4 bis o.p.; la sentenza n. 187/2019 che ha comportato l'eliminazione dell'ulteriore ostacolo previsto dall'art. 58 quater o.p. all'applicazione della detenzione domiciliare speciale; la pronuncia n. 18/2020 che ha garantito il ricongiungimento con figlio affetto da handicap totalmente invalidante a prescindere dall'età.

L'attuale impianto normativo denota una tutela della genitorialità declinata essenzialmente quale tutela della maternità, a sua volta incentrata sulla protezione - più

teorica che reale - del minore. Tale tutela si articola in varie forme che comprendono l'esecuzione delle misure cautelari (si veda, ad esempio, l'art. 285 bis c.p.p. relativo alla possibilità di esecuzione della custodia cautelare in Icam), il rinvio dell'esecuzione della pena, l'esecuzione della pena presso il privato domicilio, in strutture detentive con regimi custodiali attenuati (Icam) o in luoghi maggiormente adatti a madri con figli (case-famiglia protette).

Le maggiori criticità di tale disciplina vanno al di là del tracciato normativo e riguardano gli elementi di accesso alle misure alternative da parte delle detenute più socialmente fragili, prive, ad esempio, della disponibilità di una casa e di un'adeguata rete sociale.

Inoltre, se, da un lato, risultano cospicue le norme e le sentenze a tutela dell'interesse superiore del minore e del diritto alla genitorialità, è necessario, dall'altro, brevemente soffermarsi anche sull'altro aspetto della maternità, ovverosia quello del dovere che si traduce in gabbia. Ed invero, la maternità in carcere, oltre che ad un diritto-dovere, spesso corrisponde ad un aggravio della pena: le madri detenute vengono giudicate colpevoli non solo per il reato commesso, ma anche quali cattive madri, per non aver pienamente rispettato l'idea della madre accudente e, oltretutto, della donna ubbidiente, a prescindere dalla considerazione delle ragioni che le hanno condotte a delinquere –

spesso legate alla necessità di mantenimento materiale del nucleo familiare³.

Inoltre, la maternità diviene uno strumento per innescare senso di colpa e bisogno di redenzione, finalità che, lungi dall'essere stata espugnata dal concetto di pena, permea tutt'ora l'esecuzione detentiva e si traduce in strumento di "disciplinamento" (Mantovan, 2023).

La maternità, o meglio, il lavoro di cura che ne consegue e che ricade in via spesso esclusiva sulla madre, nonché l'assenza di idonee politiche del lavoro e sociali, può costituire un ostacolo alla ricerca ed all'ottenimento di un lavoro (ibidem), elemento fondamentale ai fini del reinserimento sociale della detenuta madre.

Infine, la maternità – in particolare se riguardante donne povere e straniere – viene addirittura alle volte ritenuta strumentale ad impedire l'esatto corso della giustizia. In maniera distante dall'ironia con la quale Sophia Loren/Adelina Sbaratti in Ieri, oggi e domani (De Sica, 1963) ricorreva a costanti gravidanze per evitare la detenzione, il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, nonché Vicepresidente del Consiglio, Matteo Salvini, questa primavera è giunto ad affermare che la

maternità è sfruttata dalle donne per evitare il carcere e continuare a delinquere⁴.

Alla luce della pur breve ricostruzione compiuta, e restringendo il focus alla cornice normativa, si può quindi trarre un primissimo bilancio degli strumenti previsti dal nostro ordinamento a tutela delle detenute madri, individuando, oltre alle necessarie modifiche da apportare in materia di Icam e di case-famiglia protette di cui oltre si specificherà meglio, vari interventi normativi ai quali si dovrebbe provvedere, anche al fine di rendere maggiormente armonica la disciplina in materia di tutela del minore e del diritto alla genitorialità.

In primis, sarebbe opportuno provvedere alla modifica dell'art. 656 co. 5 c.p.p. garantendo la possibilità per il Pubblico Ministero di richiedere la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena anche in caso di applicabilità dell'art. 47 quinquies o.p., così da evitare l'ingresso in carcere alle madri detenute, attualmente costrette a presentare istanza di detenzione domiciliare speciale a esecuzione iniziata.

Inoltre, altro tema che converrebbe trattare è quello dei limiti d'età della prole entro i quali risulta possibile fare ricorso agli strumenti posti a tutela del rapporto

³ Come si evince dalle osservazioni svolte dell'Associazione Antigone (Marietti, 2023; Ferrucci, 2023), nonché dai dati raccolti dal Ministero dell'Interno, i reati maggiormente commessi dalle donne afferiscono alla sfera del patrimonio. Rispettivamente disponibili in: <https://www.rapportoantigone.it/primo-rapporto-sulle-donne-detenute-in-italia/i-numeri-della-detenzione-femminile/> [24.11.2023]; <https://www.rapportoantigone.it/primo-rapporto-sulle-donne-detenute-in-italia/la-criminalita-femminile/>

[24.11.2023]; https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-09/donne_e_criminalita.pdf [24.11.2023].

⁴ Il riferimento è al tweet pubblicato dal Ministro Salvini in data 23 marzo 2023 e reperibile al seguente link:

<https://twitter.com/matteosalvinimi/status/1638885221561954304?s=20> [25.08.2023].

madre-figlio, fissati ad anni sei in sede cautelare, dieci in sede esecutiva. Ed invero, tali limiti non corrispondono necessariamente al raggiungimento della capacità di autogestione del minore ed alla tutela del superiore interesse di quest'ultimo.

Infine, ulteriore proposta – a carattere parzialmente provocatorio - potrebbe essere quella di sollecitare l'introduzione pratica e non solo testuale, al fianco degli istituti a custodia attenuata per detenute madri, di apposite sezioni o istituti ad hoc per i padri. Attualmente, ad esempio, in maniera poco armonica dal punto di vista letterale, l'art. 285 bis c.p.p. riconosce, in via subordinata rispetto alle madri, la possibilità di custodia attenuata per i padri detenuti, da scontare presso gli Icam, e non presso appositi istituti per detenuti padri.

Alla luce di tale quadro, la domanda sorge dunque spontanea: qual è l'oggetto della tutela da parte del legislatore? Il superiore interesse del minore, la genitorialità, il ruolo stereotipato della donna-madre o il bisogno di sicurezza che lui stesso contribuisce ad incutere?

3. L'esperienza, migliorabile, degli ICAM

Il primo Icam venne introdotto in via sperimentale a Milano nel 2006 con l'intenzione di superare le cd. sezioni nido all'interno delle strutture penitenziarie.

⁵ Nel corso degli anni la giurisprudenza, sia costituzionale sia di legittimità, è andata affermando la preminenza dell'interesse superiore del minore anche rispetto alle esigenze di sicurezza della

A seguito del progetto pilota, nel 2011 entrò in vigore la l. n. 62, recante il titolo *“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”*.

Il fine della l. n. 62/2011 era quello di superare le limitatezze della legge Finocchiaro e, nello specifico, le difficoltà, dettate dalle condizioni stringenti previste, di accesso alle misure alternative da parte delle detenute più socialmente fragili, prive, ad esempio, della disponibilità di una casa e di un'adeguata rete sociale. Ciò, con lo scopo ultimo di tutelare l'interesse superiore del minore a non vedere recidere il rapporto con la madre (o, in subordine, con il padre) e ad una crescita serena.

Senza apportare modifiche ai criteri di accesso alla detenzione domiciliare⁵, la legge riconobbe una terza via, ossia la possibilità di ricorso agli Icam sia in sede cautelare, in caso di donna incinta o madre di prole di età non superiore ad anni sei, tramite l'introduzione dell'art. 285 bis c.p., sia in sede di esecuzione della condanna, in caso di madri di prole di età non superiore ad anni dieci, attraverso l'aggiunta all'art. 47 quinquies o.p. del co. 1 bis.

Gli Icam si presentano quali strutture detentive il cui aspetto risulta mitigato da una serie di accorgimenti volti a rendere lo spazio meno impattante a livello visivo per i minori: le pareti sono colorate, il personale non indossa la divisa, le celle sono

collettività. Si veda, ad esempio, Cass. pen., 1[^] sez., sent. n. 16945/2020.

dotate di porte anziché di sbarre ed assomigliano più a dei piccoli appartamenti che a dei luoghi di reclusione.

Tali strutture, per certi versi considerate i fiori all'occhiello dell'Amministrazione Penitenziaria, presentano, tuttavia, diverse criticità.

Dietro ai muri colorati, all'assenza di sbarre e agli agenti in abiti civili, si celano, infatti, le sofferenze legate alla detenzione non solo delle donne madri, ma anche di minori innocenti.

Prima fra tutte le problematiche è l'assenza di puericultori/trici e di volontari/e in numero sufficiente a garantire un adeguato svolgimento di attività ai minori e ad accompagnarli fuori dalla struttura: ciò determina la reclusione non solo delle madri, ma anche dei minori stessi, ai quali spesso non è garantito un adeguato percorso di crescita all'interno (e, soprattutto, al di fuori) degli Icam.

Da tenere in considerazione, inoltre, il carattere comunque detentivo di tali strutture ed il fatto che, al pari di quanto accade all'interno delle carceri, anche negli Icam si registrano casi di donne che non riescono ad accedere alle misure alternative non per via del reato commesso o della pena da eseguire, ma a causa della marginalità sociale nella quale vivono.

La scia di tentativi di suicidio e suicidi, che purtroppo ha segnato l'estate 2023, ha intaccato anche il mondo degli Icam,

all'interno del quale si è registrato un tentativo di suicidio⁶.

La dislocazione sul territorio italiano degli Icam costituisce un ulteriore elemento critico: ad oggi, gli istituti attivi sul territorio italiano sono quattro e sono quelli di Milano San Vittore, Venezia Giudecca, Lauro e Torino (mentre l'Icam di Cagliari-Senorbì non è in funzione).

Tale articolazione geografica rischia di intaccare il principio di territorialità dell'esecuzione della pena e portare molte donne a preferire scontare la pena in istituti tradizionali per rimanere più vicine ai propri affetti.

Inoltre, la sostanziale mancata istituzione delle case-famiglia protette, prevista dalla l. n. 62/2011, ha portato al ricorso alla reclusione – sebbene presso gli Icam – anche in relazione a casi non caratterizzati da allarme sociale, bensì da marginalità sociale.

L'art. 4 della predetta legge affidava ad un decreto del Ministro della giustizia da adottarsi, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, d'intesa con la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, la determinazione delle caratteristiche tipologiche delle case-famiglia protette previste dall'art. 284 c.p.p. e dagli artt. 47-ter e 47-quinquies l. n. 345/1975, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

⁶ Ansa, *Detenuta tenta suicidio bevendo candeggina, è fuori pericolo*. Disponibile in:

<https://www.ansa.it/campania/notizie/2023/08/24/tenta-suicidio-bevendo->

[candeggina-e-fuori-pericolo_9474f926-5e78-40eb-9a75-f397d2852e9b.html](https://www.ansa.it/campania/notizie/2023/08/24/tenta-suicidio-bevendo-candeggina-e-fuori-pericolo_9474f926-5e78-40eb-9a75-f397d2852e9b.html) [25.08.2023].

I tentavi di attuazione della disposizione si sono praticamente risolti in un nulla di fatto e, al momento, le case-famiglia protette in Italia risultano essere solamente due, Casa di Leda a Roma e la struttura gestita dall'associazione Ciao a Milano.

Sebbene la l. n. 62/2011 abbia portato all'introduzione degli Icam nell'ordinamento italiano (tramite lo stanziamento di fondi pari ad € 11,7 milioni), all'introduzione dell'art. 21 ter o.p. (visite al minore infermo) e alla previsione delle case-famiglia protette (sia per l'esecuzione degli arresti domiciliari che in caso di detenzione domiciliare, ma senza alcuno stanziamento di fondi), la tutela dell'interesse superiore del minore e del diritto alla genitorialità risulta ancora lontana da una piena realizzazione.

Ed invero, ai sensi dell'art. 275 co. 4 c.p.p., come modificato dalla l. n. 62/2011, la custodia cautelare in carcere è ancora applicabile a madri di prole di età non superiore ad anni sei in caso di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza e l'istituto delle case-famiglia protette non ha ancora trovato diffusa attuazione.

Dunque, la necessità è certamente quella di ampliare lo sguardo al di là dell'ambito penal-detentivo e constatare come il ricorso agli Icam anziché alle misure alternative sia in certi casi determinato, oltre che dal pregiudizio in generale gravante sulle persone detenute, anche dalle condizioni materiali di povertà, di mancanza di una casa e di una rete familiare e sociale nelle quali le donne riversano, e dall'assenza di appositi servizi e spazi sul territorio.

4. “Mai più bambini in carcere”: analisi della proposta di legge Siani

La proposta di legge n. 2298, d'iniziativa dei deputati Siani e altri, presentata alla Camera l'11 dicembre 2019, aveva come finalità di correggere le maggiori problematiche manifestatesi in sede applicativa della l. n. 62/2011, superando le «limitazioni giuridiche ed economiche» che la caratterizzavano, nella prospettiva così da conseguire, finalmente, l'obiettivo dichiarato di quella riforma, ossia evitare che un bambino potesse varcare le soglie del carcere o anche degli ICAM, considerati a ragione una declinazione peculiare di un modello istituzionale detentivo, tale da incidere negativamente sullo sviluppo psico-fisico del bambino (Pecorella, 2021; sui diversi progetti di riforma che si son avvicinati, senza successo, negli anni, Colamussi, 2023).

Pertanto, pur senza rinunciare *in toto* agli ICAM, previsti per i casi più gravi, la proposta eleggeva ad architrave del suo intervento le case famiglia protette, la cui messa in funzione, come visto, era stata pregiudicata dalla previsione in base alla quale la loro istituzione dovesse avvenire senza nuovi oneri per lo Stato. Il cuore della riforma era dunque da rinvenirsi nella volontà, politica prima che politico-criminale, di individuare le coperture economiche per rendere finalmente operative le case famiglia protette sul territorio italiano, in modo da costruire un circuito destinato alle donne madri indagate o condannate esterno a quello tradizionale

detentivo e modellato a partire dalle necessità di cura del minore.

In quest'ottica, la previsione normativa cardine della proposta è da rinvenirsi all'art. 3 co. 2, ove si prevedeva che all'art. 5 della l. n. 62/2011 si aggiungeva il co. 1-bis, con cui si stabiliva che per la realizzazione delle case famiglia protette si provvedesse a valere sulle disponibilità della cassa delle ammende di cui all'articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547. Coerentemente con lo spirito della riforma, dunque, si superava l'equiparazione tra case famiglie protette e la "propria abitazione" quale luogo in cui dare esecuzione agli arresti domiciliari o alla detenzione domiciliare ordinaria e speciale di cui agli artt. 284 c.p.p. e 47-ter e -quinquies o.p., da cui derivava l'esclusione dei maggiori oneri per lo stato nell'attivazione delle prime, e si prevedeva che di queste dovesse occuparsi l'ente preposto a finanziare *«programmi di reinserimento in favore di detenuti ed internati, programmi di assistenza ai medesimi ed alle loro famiglie e progetti di edilizia penitenziaria finalizzati al miglioramento delle condizioni carcerarie»* (art. 4 l. n. 547/1932).

Inoltre, al co. 1 del medesimo art. 3 della proposta si proponeva di rafforzare il ruolo del Ministro della Giustizia nell'individuazione delle strutture idonee a essere utilizzate come case famiglia protette, dovendo questo stipulare con gli enti locali convenzioni volte a individuare tali strutture, e stabilendosi altresì che i comuni in cui sono presenti case famiglia 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».

Se, dunque, in questa sede si è scelto di "partire dalla fine", ponendo in evidenza come l'interesse a individuare la copertura economica per garantire l'effettiva messa in opera delle case famiglia ne rappresentasse l'elemento di maggiore interesse, perché destinato a superare lo iato tra previsione normativa e realtà empirica che persiste(va) da più di otto anni, in termini più generali va sottolineato come, nel complesso, la proposta si caratterizzi per un'apprezzabile tecnica legislativa. Questa, infatti, si compone di soli tre articoli – il primo contenente modifiche al codice di procedura penale, il secondo al codice penale e il terzo, come visto, alla l. n. 62/2011 – caratterizzati da una formulazione sintetica e in grado, con precisi interventi, di incidere sull'assetto complessivo della materia.

In particolare, mediante l'eliminazione del riferimento alle esigenze cautelari di eccezionale rilevanza di cui all'art. 275 c.p.p., si escludeva del tutto la possibilità di custodia cautelare in carcere per le donne incinte, le madri con prole fino ai sei anni di età o i padri, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole. Insieme alla modifica proposta con riguardo all'art. 285 bis c.p.p., il luogo deputato alla custodia cautelare diveniva la casa famiglia protetta, con la possibilità, in caso di esigenze cautelari di eccezionale gravità, di eseguirla in un ICAM.

Al contempo – oltre ad alcuni interventi rilevanti da un punto di vista pratico-

applicativo e relativi al caso in cui soltanto nel procedere all'esecuzione della pena detentiva o della custodia cautelare l'autorità procedente sia informata della presenza di minori⁷ – la proposta di legge interveniva sulla disciplina del differimento obbligatorio e facoltativo della pena. Anzitutto, si innalzava, da uno a tre anni, il limite di età del bambino ritenuto incompatibile in modo assoluto con il regime detentivo della madre o del padre, e si introduceva un'ipotesi di rinvio facoltativo in caso di bambini tra tre e sei anni. Inoltre, per il ventaglio di ipotesi prese in considerazione dagli artt. 146 e 147 c.p. si stabiliva che, a seconda del rischio di recidiva della madre, il differimento della pena poteva essere derogabile solo per la reclusione in un ICAM o per l'ingresso in una casa famiglia protetta.

La proposta di legge così strutturata era discussa alla Camera e approvata all'unanimità in una veste che ne confermava l'impianto di base, pur connotandosi per alcune modifiche. In particolare, per quel

che maggiormente interessa in questa sede, si prevedeva direttamente all'art. 275 co. 4 c.p.p. la possibilità, in caso di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, di disporre la custodia in ICAM e, contestualmente, si abrogava l'art. 285 bis c.p.p. Inoltre, si introduceva l'art. 276 bis c.p.p., con cui si stabiliva che in caso di evasione o di condotte pericolose realizzate da detenuti in ICAM, il giudice «*dispone nei suoi confronti la custodia cautelare in carcere e la persona viene condotta in istituto senza la prole*»

Per quel che riguarda il differimento obbligatorio della pena detentiva, veniva meno l'estensione del divieto assoluto di detenzione per i minori fino a tre anni, con l'eccezione del minore portatore di grave disabilità, per cui per il resto dei casi il limite di età rimaneva quello di un anno. Inoltre, tanto con riguardo al differimento obbligatorio quanto a quello facoltativo, non si prevedeva più la possibilità, in caso di pericolo di commissione dei delitti, di eseguire la pena detentiva in ICAM o casa famiglia protetta.

⁷ Così l'art. 1, co. 3 della proposta di legge:

“All'articolo 293 del codice di procedura penale, dopo il comma 1-*ter* sono inseriti i seguenti: «1-*quater*. L'ufficiale o l'agente incaricato di eseguire l'ordinanza il quale, nel corso dell'esecuzione, rilevi la sussistenza di una delle ipotesi di cui all'articolo 275, comma 4, deve darne atto nel verbale di cui al comma 1-*ter* del presente articolo. In questo caso il verbale è trasmesso al giudice prima dell'ingresso dell'arrestato nell'istituto di pena. 1-*quinq*ues. Nei casi di cui al comma 1-*quater* il giudice può disporre la sostituzione della misura cautelare con altra meno grave o la sua esecuzione con modalità meno gravose anche prima dell'ingresso dell'arrestato nell'istituto di pena»”.

Così l'art. 1, co. 3 della proposta di legge:

“All'articolo 656 del codice di procedura penale, dopo il comma 4-*quater* è inserito il seguente: «4-*quinq*ues. Qualora, nel corso dell'applicazione dell'ordine che dispone la carcerazione, emergano circostanze di fatto che potrebbero determinare il differimento obbligatorio dell'ordine di esecuzione ai sensi dell'articolo 146 del codice penale, il pubblico ministero ne informa immediatamente il magistrato di sorveglianza. Il magistrato di sorveglianza, verificata la sussistenza dei presupposti, procede nelle forme di cui all'articolo 684, comma 2, del presente codice»”.

Ancora, si interveniva sull'ordinamento penitenziario, in primo luogo raccordando la disciplina di cui al codice penale con quella relativa alla detenzione domiciliare ordinaria e speciale, cosa che non avveniva nell'articolato originale della proposta, come peraltro segnalato in dottrina (Pecorella, 2021). Inoltre, si replicava quando disposto dal nuovo art. 276 bis c.p.p. anche in relazione all'evasione o alla realizzazione di condotte pericolose realizzate da persone in regime di custodia cautelare in ICAM, tali da determinare il trasferimento in istituto ordinario, senza prole al seguito. Ancora, si prevedeva l'incompatibilità dell'esecuzione della pena in ICAM con la sottoposizione al regime di cui all'art. 41 *bis* ord. pen.

Infine, per quel che riguarda gli oneri economici per l'effettiva attivazione delle case famiglia protette, si individuava espressamente, all'interno della legge di bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 (l. n. 178/2020), un fondo pari a 150 milioni di euro annui, oltre a prevedersi che i comuni debbano utilizzare in maniera prioritaria edifici di loro proprietà purché adatti a essere riconvertiti in case famiglia protette.

Ne risultava confermato, come accennato, l'impianto complessivo della proposta iniziale, sebbene con un certo irrigidimento della disciplina, accompagnato tuttavia dalla quantificazione dei fondi necessari ad avviare, nel giro di un triennio, le case famiglia protette. L'iter parlamentare, non di meno, vedeva la discussione fermarsi in Senato, a causa della caduta del Governo

a guida del Presidente Draghi e al successivo scioglimento delle Camere.

5. Da maggiori a minori tutele? L' "assalto" alla proposta di legge Serracchiani e il suo conseguente ritiro

L'arenarsi della proposta di legge Siani in prossimità della sua approvazione ha spinto alcuni parlamentari del medesimo schieramento a ripresentare nel corso della nuova legislatura, per iniziativa della parlamentare Serracchiani e altri, il medesimo testo precedentemente approvato alla Camera ed appena esaminato (proposta di legge n. 103 del 13 ottobre 2022). All'interno del neo-eletto Parlamento, tuttavia, il testo è subito stato oggetto di emendamenti tali da snaturare l'impianto complessivo della riforma, inducendo i primi firmatari, nel marzo del 2023, a ritirare la proposta di legge.

Gli emendamenti approvati in commissione Giustizia, in particolare quelli proposti dalla deputata Varchi, esponente del partito di maggioranza Fratelli d'Italia, andavano a intaccare al cuore l'articolato normativo, ridisegnando il quadro giuridico in materia di esecuzione delle pene da

parte delle detenute madri in termini persino peggiorativi di quelli in vigore⁸.

Anzitutto, si escludeva l'equiparazione tra donna incinta o madre di prole di età inferiore a tre o sei anni – a seconda dei limiti di età individuati, rispettivamente, dagli artt. 275 co. 4 c.p.p. e 147 c.p. – e il padre della medesima prole, qualora la madre sia deceduta o sia assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole e non vi siano parenti entro il quarto grado di accertata idoneità.

In secondo luogo, e soprattutto, si individuava nella sussistenza della recidiva aggravata o reiterata (rispettivamente, commi 2 e 4 art. 99 c.p.), nonché dalla dichiarazione di delinquenza abituale o professionale, un ulteriore elemento da valutare per limitare l'accesso al godimento del regime di favore previsto all'interno del nostro ordinamento. Così, l'emendamento dalla portata più dirompente era quello diretto a modificare la disciplina di cui all'art. 275 co. 4 c.p.p.: anzitutto, si smantellava uno degli assi portanti della riforma, ossia la possibilità, in caso di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, di disporre la custodia cautelare di donne incinte o madri di prole di età inferiore a sei anni negli ICAM al posto che in carcere. Ma vi è di più: alla valutazione delle esigenze cautelari, infatti, si aggiungeva la necessità di verificare la sussistenza della

recidiva aggravata o reiterata o della dichiarazione di delinquenza abituale o professionale, una previsione da leggere alla luce della contestuale modifica dell'art. 285 bis c.p.p. (del quale, evidentemente, non si proponeva più l'abrogazione), in base al quale si prevedeva appunto che *«ai fini della sussistenza delle esigenze cautelari di eccezionale rilevanza sono sempre valutate le eventuali dichiarazioni di recidiva ai sensi dell'articolo 99, secondo o quarto comma, del codice penale o di abitualità e professionalità di cui agli articoli 102, 103 e 105 del codice penale»*.

Le conseguenze negative associate alla sussistenza della recidiva trovavano una più severa concretizzazione all'interno del codice penale: con un ulteriore emendamento si proponeva di aggiungere, in posizione immediatamente successiva a quella dell'art. 2 – relativo alla disciplina in materia di differimento obbligatorio o facoltativo della pena – un nuovo art. 2bis, in base al quale in caso di recidiva (non soltanto, quindi, aggravata o reiterata) *«i benefici di cui alla presente legge»*, quindi previsti dagli artt. 146 e 147 c.p., *«sono immediatamente revocati e può essere disposta la decadenza dalla responsabilità genitoriale o sospensione dall'esercizio di essa, a norma degli articoli 330 del codice civile e 34 del codice penale, sulla base della gravità del reato commesso»*.

Il sovvertimento dello spirito originario della riforma è a questo punto palese:

⁸ Le proposte emendative presentate in commissione Giustizia possono essere consultate al seguente link:

<https://documenti.camera.it/apps/emendamenti/getProposteEmendative.aspx?contenitorePortante=leg.19.eme.ac.103&tipoSeduta=1&sedeEsame=referente&urnTestoRiferimento=urn:leg:19:103:null:null:com:02:referente&tipoListaEmendamenti=1> [10.11.2023].

incuneandosi nel dibattito su un disegno di legge volto a evitare l'ingresso in carcere dei bambini, e a limitare il più possibile quello in strutture comunque detentive come gli ICAM, si è tentato di introdurre norme che finivano per aggravare il fenomeno, in maniera diretta – in caso di eccezioni al divieto di custodia cautelare in carcere – e indiretta – in caso di decadenza dai benefici, cui come visto si accompagna la decadenza o sospensione della responsabilità genitoriale. In entrambi i casi, ad essere sacrificato è l'interesse del minore, cui sono preferite esigenze di difesa sociale, rivolte in particolare contro detenute madri recidive.

Il disegno politico per cui è necessario evitare strumentalizzazioni della gravidanza per sfuggire al carcere – che nell'immaginario veicolato da talune forze politiche è proprio di donne straniere, in particolare di etnia rom e sinti (e che un tempo, non troppo lontano, era invece immediatamente ricollegato a donne meridionali, preferibilmente contigue a sodalizi mafiosi) – trova dunque cristallizzazione in precise proposte normative, che fungono da pronta risposta a supposte emergenze criminali al centro del dibattito pubblico.

6. Qualche considerazione conclusiva

L'esito delle proposte di legge Siani prima e Serracchiani poi è stato quello di un nulla di fatto: si potrebbe dire fortunatamente, vista la piega, eccentrica rispetto alle finalità originarie, presa dal testo.

Nondimeno, il tema resta caldo nell'agenda politica della maggioranza, che sta facendo dell'impiego dello strumento penalistico uno degli assi portanti, se non il principale, della propria azione di governo. Il ricorso frenetico a nuove figure delittuose, ad inasprimenti sanzionatori o, come in questo caso, alla revoca di benefici è evidente, e disegna un quadro in cui le iniziative assunte, pur di volta in volta sollecitate da vicende dalla particolare rilevanza mediatica – idonee quindi a giustificare una pronta risposta – si compongono in un disegno piuttosto preciso dell'attuale visione del diritto penale.

Quest'ultimo appare come il mezzo prediletto per affermare un principio di auto-rità, di tolleranza zero nella gestione di fenomeni devianti, alcuni dei quali particolarmente invisibili alla pubblica opinione – o, quantomeno, raccontati come tali (Manes 2022). Non pare un caso, infatti, che nei confronti di altre forme di criminalità, inerenti invece al funzionamento della Pubblica Amministrazione, e capaci di ingenerare una minore riprovazione nella sfera pubblica, si siano invece registrate aperture ad arretramenti del penale, come testimonia soprattutto la proposta di abrogare il delitto di abuso di ufficio, di cui all'art. 323 c.p. e di riformulare la fattispecie di traffico di influenze illecite, di cui all'art. 346 bis c.p. (Pelissero 2023).

Un'analisi dei diversi interventi sarebbe in questa sede un fuor d'opera, ma inquadrare la vicenda di cui si è sin qui discusso nella trama più ampia di interventi in campo penalistico è necessario per tentare di comprendere in quale direzione si

potranno muovere le riforme in materia di carcere e maternità. Lo scenario, lo si è intuito, è tutt'altro che rassicurante, e proprio nelle ore in cui ci accingiamo a chiudere questo lavoro è stata diffusa la notizia che il Consiglio dei Ministri ha approvato un nuovo disegno di legge in materia di sicurezza pubblica⁹. Tra le diverse norme, si ripropone nuovamente la modifica dell'art. 146 c.p. nel senso di rendere soltanto facoltativo il differimento della pena per donne incinte e madri di bambini fino a un anno di età, prevedendosi, contestualmente, la possibilità di scontare la pena in un Icam (Scalia 2023).

⁹ Approvato dal Consiglio dei Ministri un nuovo disegno di legge in materia di sicurezza: le principali novità di rilievo penalistico, in Sistema penale, 17 novembre 2023. Disponibile in: <https://www.sistemapenale.it/it/notizie/approvato-dal-consiglio-dei-ministri-nuovo-disegno->

[di-legge-in-materia-di-sicurezza-le-principali-novita-di-rilievo-penalistico-comunicato-stampa](https://www.sistemapenale.it/it/notizie/approvato-dal-consiglio-dei-ministri-nuovo-disegno-di-legge-in-materia-di-sicurezza-le-principali-novita-di-rilievo-penalistico-comunicato-stampa) [18.11.2023].

Bibliografia

Amodio Ennio (2019), *A furor di popolo. La giustizia vendicativa del governo gialloverde*, Donzelli, Roma.

Anastasia Stefano, Anselmi Manuel e Falcinelli Daniela (2020), *Populismo penale: una prospettiva italiana*, Wolters Kluwer, Milano.

Associazione Antigone (2023), *Dalla parte di Antigone. Primo rapporto sulle donne detenute in Italia*. Disponibile in: <https://www.rapportoantigone.it/primo-rapporto-sulle-donne-detenate-in-italia/> [30.08.2023].

Bonassi Francesca (2023), *Lo Sportello di Antigone a Pozzuoli: cattive madri*, in Dalla parte di Antigone. Primo rapporto sulle donne detenute in Italia. Disponibile in: <https://www.rapportoantigone.it/primo-rapporto-sulle-donne-detenate-in-italia/cattive-madri-la-gabbia-del-genere-e-della-maternita/> [24.08.2023].

Brioschi Federica (2023), *Dialogo con Tamar Pitch*, in Dalla parte di Antigone. Primo rapporto sulle donne detenute in Italia. Disponibile in: <https://www.rapportoantigone.it/primo-rapporto-sulle-donne-detenate-in-italia/dialogo-con-tamar-pitch/> [01.11.2023]

Cardinale Claudia (2020), *Detenzione domiciliare speciale e interesse superiore del minore*, in Sistema Penale. Disponibile in: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-16495-2020-tutela-minore-detenzione-domiciliare-speciale> [24.08.2023].

Cisternas Navarro Paola e Mascolo Manuela (2021), *Essere madri in carcere: il rapporto tra genitorialità e detenzione*, in XVII rapporto sulle condizioni di detenzione. Disponibile in: <https://www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/essere-madri-in-carcere-il-rapporto-tra-genitorialita-e-detenzione/> [25.08.2023].

Colamussi M. (2023), *Maternità e giustizia penale: prospettive di riforma nel solco del paradigma riparativo?*, in Archivio della nuova procedura penale, p. 243 ss.

Donini Massimo (2019), *Populismo e ragione pubblica. Il post-illuminismo penale tra lex e ius*, Mucchi, Modena.

Ferrucci Elena (2023), *La criminalità femminile in Italia*, in Dalla parte di Antigone. Primo rapporto sulle donne detenute in Italia. Disponibile in: <https://www.rapportoantigone.it/primo-rapporto-sulle-donne-detenate-in-italia/la-criminalita-femminile/> [24.11.2023].

Leo Guglielmo (2020), *La madre di persona affetta da grave disabilità può accedere alla detenzione domiciliare speciale qualunque sia l'età del figlio svantaggiato*, in Sistema Penale. Disponibile in: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/corte-costituzionale-18-del-2020-detenzione-domiciliare-madre-grave-disabilita> [25.08.2023].

Lorenzetti Anna (2019), *Maternità e carcere: alla radice di un irriducibile ossimoro*, in *Questione giustizia*, 2. Disponibile in: <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/maternita-e-carcere-alla-radice-di-un-irriducibile-ossimoro-660.php> [25.08.2023].

Manes Vittorio (2022), *Giustizia mediatica. Gli effetti perversi sui diritti fondamentali e sul giusto processo*, Il Mulino, Bologna.

Marietti Susanna (2023), *I numeri della detenzione femminile*. in Dalla parte di Antigone. Primo rapporto sulle donne detenute in Italia. Disponibile in: <https://www.rapportoantigone.it/primo-rapporto-sulle-donne-detenute-in-italia/i-numeri-della-detenzione-femminile/> [24.11.2023].

Ministero dell'Interno (2021), *Donne e criminalità. Analisi dei reati commessi dalle donne e della detenzione femminile negli Istituti Penitenziari*. Disponibile in: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-09/donne_e_criminalita.pdf [24.11.2023].

Moccia Sergio (1995), *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli

Pecorella Claudia (2019), *La detenzione delle donne madri: la difficoltà di garantire l'interesse superiore del minore. Trenta anni di riforma per ridurre il numero di bambini dietro le sbarre*, in Nicoletta Gandus – Cristina Tonelli (a cura di), *Doppia pena. Il carcere delle donne*, Mimesis, Milano.

Pecorella Claudia (2021 a), a cura di, *La criminalità femminile. Un'indagine empirica e interdisciplinare*, Mimesis, Milano.

Pecorella Claudia (2021 b), *Torna all'attenzione del legislatore il problema dei bambini in carcere al seguito delle loro madri*, in Sistema penale, 4 maggio 2021. Disponibile in: https://www.sistemapenale.it/it/scheda/pecorella-bambini-carcere-madri-ac-2298#_ftn2 [10.11.2023]

Pelissero Marco (2023), *Sulla proposta di abolizione dell'abuso d'ufficio e di riformulazione del traffico d'influenze illecite*, in Sistema penale, 18 settembre 2023. Disponibile in: <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/sulla-proposta-di-abolizione-della-buso-dufficio-e-di-riformulazione-del-traffico-dinfluenze-illecite>.

Scalia Vincenzo (2023), *Striscia il disegno di legge. Se la realtà supera il reality*, in Studi sulla questione criminale – blog. Disponibile in: <https://studiquestionecriminale.wordpress.com/2023/11/20/striscia-il-disegno-di-legge-se-la-realta-supera-il-reality/> [21.11.2023]

Schirò Dalila Maria (2016), *Detenute madri*, in Digesto delle discipline penalistiche, Aggiornamento, volume IX, Utet, Torino, p. 242 ss.

Vianello Francesca (2023), a cura di, *Maternità in pena. L'esecuzione penale delle donne con figli minori*, Mimesis, Milano.