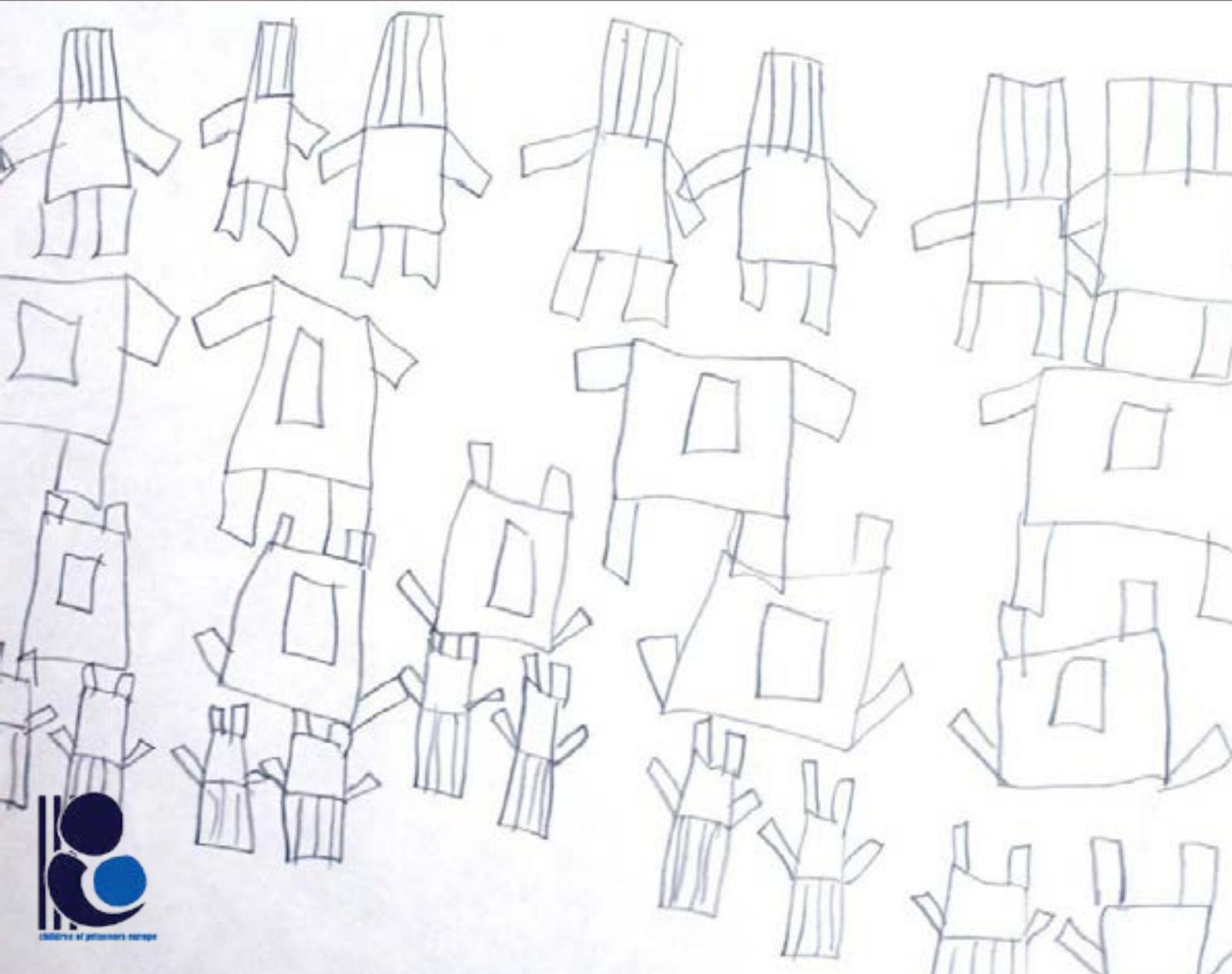


Giornale Europeo della genitorialità reclusa

I diritti dei bambini: agenda in evoluzione



Nota del direttore

Children of Prisoners Europe: percorsi verso il cambiamento

Da quasi vent'anni, lavorando assieme ad altre associazioni che condividono lo stesso obiettivo, COPE tratta la questione dei figli dei detenuti per portarla all'attenzione dei politici e sensibilizzare il grande pubblico – identificando i problemi; evidenziando i diritti dei minori; articolando proposte di soluzione e strategie; e lanciando una “mobilitazione” per condurre azioni collettive in tutta Europa e non solo. Il risultato di questi sforzi è stato la crescita della consapevolezza dell'esistenza di questo gruppo di minori e dei loro diritti. Il passo successivo è stato tradurre questa consapevolezza in trattati, convenzioni, risoluzioni e organizzazioni; a tal proposito, si sono fatti enormi passi avanti. La Commissione Europea (DG Giustizia) e l'UNICEF ora includono i figli dei detenuti nelle loro liste di minori vulnerabili, e una recente risoluzione del Parlamento europeo riconosce specificamente i minori con genitori detenuti. Come sottolineato da molti contributi in questo numero speciale della rivista, è indispensabile continuare a lavorare partendo dalla prospettiva dei diritti dei minori per accrescere la consapevolezza, evidenziando gli specifici bisogni di questo gruppo di minori e contribuendo allo sviluppo di programmi e politiche concrete, a livello nazionale ed Europeo, a protezione dei loro diritti e bisogni. La strada non è priva di sfide. Le politiche e le legislazioni nazionali degli Stati Membri dell'Unione Europea in genere non tengono conto dei diritti dei bambini con un genitore detenuto; la maggior parte delle politiche governative per i minori non contempla i diritti e i bisogni dei minori figli di un genitore detenuto. Ne consegue una grossa lacuna politica. Tuttavia nuovi meccanismi e opportunità di sostegno danno speranza a tutti quelli che lavorano per promuovere i diritti dei bambini e tradurre principi astratti in misure efficaci e concrete. Esaminando l'evoluzione dei diritti dei figli dei detenuti dal Trattato di Lisbona in poi, i nostri autori illustrano percorsi di cambiamento, modi in cui la società civile può lavorare in sinergia: attraverso lo sviluppo di sistemi di tutela dei diritti dei minori, l'uso di salvaguardie procedurali, nuovi meccanismi di denuncia e una giurisprudenza rafforzata, nuove vie per la difesa dei diritti del bambino – evidenziando come esempio che bisogna tenere in considerazione i diritti del bambino anche quando si valuta la possibilità di trasferimento di un genitore detenuto in un altro Stato Membro ai fini della riabilitazione sociale. COPE si rende conto della complessità dello scenario e della necessità di procedere con la massima cautela. I diritti dei figli dei detenuti sono strettamente connessi ai diritti degli Stati e ai diritti degli adulti. Riconoscendo lo stesso valore ad entrambi. Ma ciò che è veramente cruciale è sviluppare sistemi che permettano di soddisfare i bisogni di ciascun minore grazie all'applicazione di questi diritti.

Liz Ayre
Direttore
Children of Prisoners Europe



Children of Prisoners Europe

Giornale Europeo della genitorialità reclusa
I diritti dei bambini: agenda in evoluzione

Primavera 2015

Titolo originale:
European Journal of Imprisoned Parents.
An Evolving Child Rights Agenda

Editor
Hannah Lynn

Edizione italiana a cura di
Bambinisenzasbarre Onlus

Children of Prisoners Europe - COPE è una rete paneuropea di organizzazioni no-profit che operano per conto dei minori separati da un genitore detenuto. La rete incoraggia prospettive e pratiche innovative per assicurare che i minori con un genitore detenuto possano godere a pieno dei loro diritti secondo la Convenzione sui diritti del bambino dell'ONU e la Carta Europea dei diritti fondamentali, e che siano intraprese azioni che permettano il loro benessere e sviluppo.

Il Giornale Europea della genitorialità reclusa è una pubblicazione semestrale volta ad ampliare lo studio delle questioni rilevanti per i minori figli di detenuti e a soddisfare il crescente interesse nello sviluppo, attuazione ed evoluzione di programmi, politiche e pratiche che promuovano il loro benessere. Sperando di aprire nuove prospettive per i minori con genitori detenuti, la rivista pubblica contributi di studiosi ed esperti nel campo dei diritti dell'infanzia, del welfare dei minori, della giustizia criminale e sociale, della psicologia, delle questioni penali e di altre discipline; gli articoli pubblicati non rappresentano necessariamente le opinioni del COPE. Alcuni articoli sono esaminati dall'editor, ma non valutati da pari. L'editor si impegna ad accogliere diversità ideologiche e accoglie suggerimenti su numeri e contributi speciali.

Children of Prisoners Europe è grata alla Fondazione Bernard van Leer per il suo continuo sostegno e per rendere possibile la realizzazione di questa rivista.

Children of Prisoners Europe è un'organizzazione senza scopo di lucro registrata in Francia secondo la legge sulle associazioni francesi del 1901.

Consulente editoriale
Liz Ayre - Kate Philbrick

Traduzione
Anna Mosca - Riccardo Pella

SIRET : 437 527 013 00019

European Journal of Parental Imprisonment

© 2015

Indice

Children of Prisoners Europe: percorsi verso il cambiamento Liz Ayre	2
I diritti dei minori nell'Europa del dopo-Lisbona, qual è la situazione dei figli di genitori detenuti? Ria Wolleswinkel	5
Il ruolo (reale e potenziale) dell'Unione Europea nel potenziamento dei diritti dei figli di detenuti: prospettive legali e politiche Helen Stalford	6
Proteggere i figli dei genitori detenuti dalla violenza: il ruolo dell'UE Olivia Lind Haldorsson e Rebecca O'Donnell	9
Il programma sui diritti dei minori nell'UE: uno slancio sempre maggiore Deirdre de Burca	11
I diritti dei figli di genitori detenuti: verso maggiori salvaguardie procedurali Ton Liefwaard	13
La Commissione ONU per i Diritti dei Minori e i figli di genitori detenuti: una migliore interazione Laurel Townhead e Rachel Brett	16
Madri in prigione: la condanna delle madri e i diritti dei minori Rona Epstein	19
Diritti del bambino: alcune prospettive a lungo termine Oliver Robertson	22

Le opinioni espresse nei seguenti articoli non necessariamente riflettono quelle di Children of Prisoners Europe

Introduzione

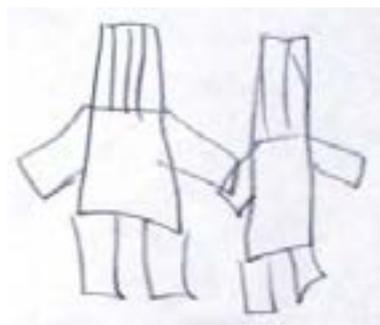
I diritti dei minori nell'Europa dopo Lisbona, qual è la situazione dei figli di genitori detenuti?

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, si è assistito a un'evoluzione del ruolo della tutela del bambino nell'UE, soprattutto in merito a varie forme di violenza contro i minori. I figli dei detenuti possono certamente trarne beneficio, sebbene si possa correre il rischio di vittimizzarli troppo invece di dargli la possibilità di evolversi offrendogli una posizione e una voce nel processo criminale nel caso di minaccia ai loro interessi. Mantenere le relazioni personali e il contatto figlio-genitore è importante, così come è importante avere garanzie procedurali affinché i minori trovino ascolto e accesso alla giustizia.

I risultati di ricerche empiriche, evidenziati nello studio multinazionale FP7 finanziato dall'UE "Figli di detenuti: interventi e mitigazioni per rafforzare la salute mentale" (Coping Project), permettono di capire meglio ciò che è necessario per prevenire danni a lungo termine, ad esempio sostenendo il genitore non detenuto o chi si prende cura del bambino – anche socio-economicamente – e promuovendo una comunicazione onesta e adatta alla loro età con i minori, il loro parente più prossimo, i loro pari e gli insegnanti. Si evidenzia l'importanza dei sistemi di sostegno sociale per questi minori.

Più recentemente, l'UE ha mostrato di impegnarsi con costanza per includere i diritti dei minori in tutte le aree politiche e legislative dell'UE. Il tutto appare chiaro nella risoluzione del 2014 del Parlamento Europeo in occasione del venticinquesimo anniversario della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Questa risoluzione si riferisce specificamente ai figli dei detenuti nell'Articolo 13, un grande passo in avanti non solo in termini di consapevolezza e visibilità, ma si spera anche per la realizzazione di un approccio basato sui diritti che assicuri l'adozione di misure concrete, sia a livello UE che nazionale.

Inoltre, anche l'ONU sta introducendo livelli di miglioramento della visibilità e dell'approccio ai diritti del trattamento dei figli di genitori detenuti. A partire dal giorno della Discussione Generale sul tema dei figli di genitori detenuti nel 2011, la Commissione di revisione dell'ONU sui Diritti del Fanciullo ha incluso varie questioni sul tema e ne sono seguite molte raccomandazioni. Un giorno, i figli di genitori detenuti potrebbero perfino essere in grado di usare la procedura per i reclami individuali (Terzo Protocollo Opzionale, o OP3) introdotta nel 2014. Il sostegno costante da parte di Organizzazioni non governative come COPE, il Child Rights Action Group e il Quaker United Nations Office sarà tuttavia essenziale perché possano avvalersi dei loro diritti a livello locale, Europeo e internazionale.



Ria Wolleswinkel
Direttore didattico Facoltà di Legge
Università di Maastricht
Ex presidente di COPE

Il ruolo (reale e potenziale) dell'UE nel potenziamento dei diritti dei figli di detenuti: prospettive legali e politiche

Helen Stalford
Direttore di European Children's
Rights Unit, Università di Liverpool

Da qualche tempo ormai l'Unione Europea è attiva nello sviluppare leggi e politiche sui diritti del fanciullo, investendo in ricerca e scambio di conoscenze sul tema e raccogliendo dati comparativi sulla situazione dei minori negli Stati Membri. Detto ciò, fino a tempi recenti i diritti e il benessere dei figli dei detenuti sono stati ampiamente trascurati a livello europeo.¹ Comunque, poiché l'attività sui diritti del fanciullo nell'UE si espande (particolarmente nelle aree della giustizia criminale), e il valore aggiunto dell'intervento sovranazionale diventa più evidente, sorgono delle questioni sul ruolo che la UE potrebbe e dovrebbe avere nell'affrontare le sfide dei figli di genitori detenuti.

È importante sottolineare che l'UE non ha una competenza generale nel determinare la natura e l'ambito della legge criminale e delle condanne nazionali, ma è solo competente quando tali questioni stanno a cavallo tra più confini, essendo parte degli obiettivi chiave del mercato interno per assicurare il reciproco riconoscimento delle decisioni oltre i confini nazionali (incluse decisioni giudiziali in questioni criminali). L'UE ha adottato una particolare legislazione – Decisione Quadro 2008/909 - relativa ai detenuti che possono essere soggetti a un trasferimento in un altro Stato Membro per completare la loro condanna (d'ora in poi la Decisione Quadro sul trasferimento di detenuti)².

1 Paul F. Nemitz Direttore responsabile per i Diritti Fondamentali e la Cittadinanza dell'Unione nella Direzione Generale Giustizia della Commissione Europea menzionò specificamente i figli dei detenuti nel suo discorso plenario al Forum Europeo sui Diritti del Fanciullo del novembre 2012. I figli dei detenuti sono ora inclusi nella lista UE dei "minori vulnerabili" (dal 2013), e sono evidenziati sul sito web della European Platform for Investing in Children (EPIC). La Risoluzione del Parlamento Europeo per il venticinquesimo anniversario della Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo fa esplicita menzione dei minori colpiti dalla reclusione genitoriale nell'Articolo 13.

2 Decisione Quadro del Consiglio 2008/909/JHA del 27 novembre 2008 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione Europea, OJ L 327/27. Si veda anche la relativa Decisione Quadro del Consiglio 2008/947/JHA sull'applicazione del principio di reciproco riconoscimento di decisioni di libertà vigilata e sanzioni alternative (Probation and Alternative Sanctions)

Poiché l'attività sui diritti del fanciullo nell'UE si espande (particolarmente nelle aree della giustizia criminale), e il valore aggiunto dell'intervento sovranazionale diventa più evidente, sorgono delle questioni sul ruolo che la UE potrebbe e dovrebbe avere nell'affrontare le sfide dei figli di genitori detenuti.

Tali trasferimenti possono mirare a facilitare la loro integrazione sociale, se è previsto il ritorno al proprio paese d'origine. Si può anche puntare ad alleviare la pressione sul sistema carcerario di certi Stati Membri in caso di problemi di sovrappollamento. Qualunque sia la ragione, la Decisione Quadro assicura che i diritti fondamentali dei detenuti siano ribaditi quando si emette un ordine di trasferimento.³

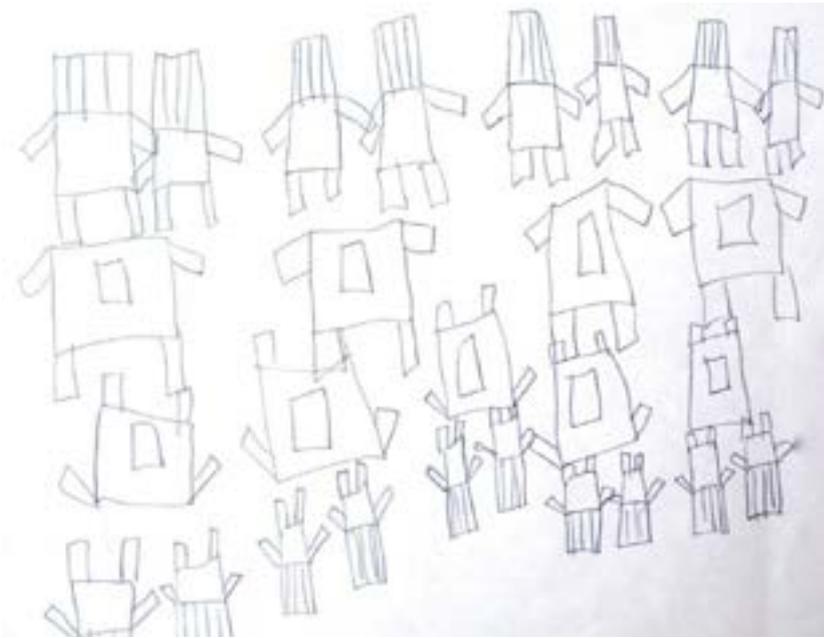
Nel considerare l'impatto di questa legislazione sui figli di genitori detenuti, è necessario prima di tutto comprendere lo stato e la forza delle Decisioni Quadro in quanto strumenti legali. E' anche importante chiarire la natura e l'ampiezza dei diritti dei minori nella legislazione, non solo in riferimento all'effettivo contenuto della legislazione, ma soprattutto ai più generali sviluppi dei diritti del bambino avvenuti nell'UE da quando la legislazione è stata promulgata.

Il cambiamento dello stato legale della Decisione quadro sul trasferimento di detenuti.

Le Decisioni Quadro erano la modalità standard della legislazione UE e incorporavano accordi intergovernativi relativi al reciproco riconoscimento di decisioni fra le autorità degli Stati Membri. Erano adottate secondo il "pilastro tre" dell'UE, che regolava tutti gli accordi intergovernativi nel campo della "cooperazione giudiziaria e di polizia in questioni criminali". La differenza tra le Decisioni Quadro adottate secondo il pilastro tre e tutta l'altra legislazione (direttive e regole) adottata secondo il pilastro legislativo principale dell'UE (pilastro uno) era che le prime non avevano la stessa forza vincolante sugli Stati Membri ed erano soggette a uno scrutinio limitato da parte della Corte di Giustizia o della Commissione Europea. Di conseguenza, se gli Stati Membri non

adottata il 27 novembre 2008 (OJ L 337, 16-12-2008, p.102); e la Decisione Quadro del Consiglio 2009/829/JHA sull'applicazione del principio di reciproco riconoscimento delle decisioni su misure di supervisione come alternativa alla custodia cautelare (European Supervision Order) adottata il 23 ottobre 2009 (OJ L 294, 11-11-2009, p.209). Per l'attuale stato delle cose sulla Decisione Quadro 2008/909/JHA si veda: <http://www.europris.org/state-of-play-eu-framework-decisions-909-947-829/>

3 Preambolo, paragrafo 13 e Articolo 3(4).



applicavano la Decisione Quadro sul trasferimento dei detenuti, ad esempio, la Corte di Giustizia e la Commissione Europea avevano poteri limitati per chiamarli a risponderne.

Il pilastro tre fu abolito dal Trattato di Lisbona del 2009, e tutta la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia criminale fu integrata in un nuovo Titolo V (Articoli 82-89) del Trattato legislativo principale dell'UE, il Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFEU).⁴ In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1 dicembre 2009, ci fu un periodo di transizione di cinque anni (terminato il 1 dicembre 2014) entro il quale tutte le Decisioni Quadro adottate secondo il regime del vecchio pilastro tre sarebbero state automaticamente soggette al pieno scrutinio della Corte di Giustizia e della Commissione Europea (Articolo 10 del Protocollo 36 ai trattati Europei)⁵. In pratica, gli Stati Membri⁶ che non hanno ancora trasposto la Decisione Quadro sul trasferimento dei detenuti nella loro legge nazionale saranno passabili

4 TFEU, OJ C 115 del 9 maggio 2008

5 Versione consolidata del Trattato sull'UE – PROTOCOLLI – Protocollo (no. 36) sui provvedimenti di transizione, OJ 115, 09/%/2008 pp.0322-0326

6 A 2014 report by the European Commission indicates that 10 Un rapporto del 2014 della Commissione Europea indica che 10 Stati Membri non hanno ancora applicato la Decisione Quadro sul trasferimento di detenuti nonostante il fatto che la scadenza prescritta nello strumento era il 5 dicembre 2011. Rapporto dalla Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'applicazione da parte degli Stati Membri delle Decisioni Quadro 2008/909/JHA, 2008/947/JHA e 2009/829/JHA sul reciproco riconoscimento di decisioni giudiziarie su sentenze di custodia o misure che implicano la privazione di libertà, su decisioni riguardanti libertà vigilata e sanzioni alternative e su misure di supervisione come alternativa alla custodia cautelare. Bruxelles, 5-2-2014 COM (2014) 57 finale.

di procedura di infrazione da parte della Commissione Europea, col rischio di pagare una sanzione.

La Decisione Quadro sul trasferimento di detenuti e il cambiamento del Programma UE per i diritti dei minori.

Che cosa significa tutto questo per i minori i cui genitori sono soggetti alla Decisione Quadro sul trasferimento dei detenuti? L'impatto della legislazione (positivo o negativo) sui minori non è evidente né ci sono prove che le istituzioni UE abbiano tenuto conto dei diritti dei minori nella stesura della legge. Non c'è alcun esplicito riferimento ai diritti e al benessere dei figli dei detenuti, quindi non c'è alcun esplicito obbligo

di tenere in considerazione l'impatto che un ordine di trasferimento possa avere sui figli di detenuti soggetti a tale ordine. Il solo aspetto della Decisione Quadro che potrebbe essere interpretato a favore dei minori è il riferimento alla riabilitazione sociale dei detenuti, secondo cui lo Stato Membro deve tenere conto dei legami familiari che il detenuto ha con lo Stato che deve rendere esecutivo il trasferimento (par.9, preambolo). Nello specifico, si afferma:

L'esecuzione della pena nello Stato di esecuzione dovrebbe aumentare la possibilità di reinserimento sociale della persona condannata. Nell'accertarsi che l'esecuzione della pena da parte dello Stato di esecuzione abbia lo scopo di favorire il reinserimento sociale della persona condannata, l'autorità competente dello Stato di emissione dovrebbe tenere conto di elementi quali, per esempio, l'attaccamento della persona allo Stato di esecuzione e il fatto che questa consideri tale Stato il luogo in cui mantiene legami familiari, linguistici, culturali, sociali o economici e di altro tipo.

Si potrebbe interpretare che bisogna tenere in considerazione se il detenuto abbia figli nello Stato Membro in cui debba essere trasferito. Curiosamente, non c'è alcun esplicito riferimento ai legami che il detenuto possa avere con la famiglia nello Stato membro da cui deve essere trasferito. Così, se viene proposto un ordine di trasferimento dallo Stato Membro A, dove vivono i figli del detenuto, allo Stato Membro B, il paese d'origine del detenuto, dove lo stesso ha legami culturali, sociali e linguistici, non è chiaro se gli "attaccamenti" allo Stato Membro B avranno la precedenza sulla preoccupazione di

proteggere le relazioni del detenuto con i suoi figli permettendogli di rimanere nello Stato Membro A. L'assenza di qualsiasi specifico obbligo nella Decisione Quadro alla tutela delle relazioni dei detenuti con i propri figli non significa necessariamente che la legge non possa essere interpretata in modo coerente con i diritti dei minori. La tutela dei diritti dei minori a livello UE si è considerevolmente sviluppata da quando la Decisione Quadro è stata promulgata. Ciò si è verificato in gran parte come risposta a due importanti sviluppi costituzionali.

Il primo è stato l'introduzione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE nel 2000.⁷ La Carta contiene il primo riferimento dettagliato ai diritti dei minori a livello costituzionale UE, inclusa, soprattutto, una disposizione riservata ai diritti dei minori (Art. 24). Questa enuncia tre principi chiave sui diritti dei minori: il diritto a esprimere le proprie opinioni liberamente in funzione della loro età e maturità (art. 24(1)); il diritto che i loro superiori interessi siano considerati preminenti in tutte le azioni che li riguardano (art. 24 (2)); e **il diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con entrambi i genitori** (art. 24 (3)).⁸ L'Articolo 24(3) è rafforzato dall'Articolo 7 della Carta il quale rispecchia l'Articolo 8 della Convenzione Europea sui Diritti Umani del 1950 nello stabilire che: "Ognuno ha diritto al rispetto per la sua vita privata e familiare, per la casa e le comunicazioni".

Considerate assieme, queste disposizioni sostengono i diritti dei minori a mantenere i contatti con i propri genitori anche se detenuti e potrebbero essere usate per impedire qualsiasi trasferimento oltreconfine che sarebbe d'ostacolo al godimento effettivo della relazione. Per contro, potrebbero essere usate per sostenere un trasferimento se questo potesse avere l'effetto di avvicinare un detenuto ai propri figli. La Carta ora gode dello stesso status legale degli altri trattati dell'UE, e obbliga l'UE e gli Stati Membri a proteggere i diritti che include, compresi quelli riguardanti i minori, quando la legge UE viene applicata. Inoltre la Corte di Giustizia ha dimostrato una propensione per gli Articoli 24 e 7 della Carta come guida per l'interpretazione della legge.

Il secondo importante sviluppo che sostiene un'interpretazione della Decisione Quadro maggiormente basata sui diritti dei minori è

7 2010 OJ C 83/389

8 Enfasi aggiunta

l'adozione del Trattato di Lisbona che, come già ricordato, entrò in vigore nel dicembre 2009.⁹ Oltre ai cambiamenti introdotti riguardo al pilastro tre, il Trattato di Lisbona includeva la "tutela dei diritti del bambino" in qualità di obiettivo esplicito generale della UE (ora inserito nell'Articolo 3(3) TEU). Ancora una volta, ciò fornisce un importante fondamento costituzionale per il più generale obbligo di assicurare che i diritti dei minori non siano danneggiati da alcuna misura UE.

La pianificazione strategica a livello di politiche UE negli ultimi cinque anni ha cercato di contenere questi poteri legali di recente acquisiti per affrontare aree dei diritti dei minori che più necessitano di interventi a livello UE. In particolare, nel 2011, la Commissione ha adottato il Programma UE per i Diritti dei Minori¹⁰, stabilendo priorità chiave per lo sviluppo della legge e della politica sui diritti dei minori negli Stati Membri dell'UE. Inoltre, nel 2013, la Commissione ha adottato un nuovo piano d'azione per sostenere gli Stati Membri nell'affrontare la povertà e l'esclusione sociale attraverso una gamma di interventi nei primi anni (per i minori di età prescolare e di scuola primaria).¹¹

Più di recente, l'UE ha compiuto considerevoli progressi in aree prioritarie e mostra di voler sviluppare un impegno maggiore per includere i diritti dei minori in tutte le aree politiche e legislative dell'UE. Ciò è evidenziato nella risoluzione del 2014 del Parlamento Europeo in occasione del venticinquesimo anniversario della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Qui, il Parlamento Europeo ha dichiarato che "i diritti dei minori sono alla base delle politiche UE" e ha sollecitato sia le istituzioni UE sia gli Stati Membri a "adottare misure aggiuntive per assicurare il rispetto dei diritti di ciascun minore, soprattutto dei più vulnerabili".¹² Ancor più importante, la risoluzione fa esplicito riferimento ai figli dei detenuti. L'Articolo 13 della risoluzione:

invita la Commissione a valutare l'impatto delle politiche in materia penitenziaria e dei sistemi di giustizia penale sui minori; sottolinea che la situazione dei minori che vivono in strutture di

9 OJ C306 del 17 Dicembre 2007

10 COM /2011/006 finale, 2011-2014

11 2013/112/Raccomandazione della Commissione UE, "Investire nei minori: rompere il ciclo dello svantaggio" OJ L 59, 2-3-2013, pag. 5-16.

12 2014/2919(RSP), par.1

detenzione assieme ai loro genitori nell'Unione Europea si ripercuote direttamente sui loro diritti; sottolinea che si stima che ogni anno nell'Unione europea 800.000 minori sono separati da un genitore detenuto in carcere, con molteplici conseguenze per i diritti dei minori.

In modo analogo, il 5 dicembre 2014 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato le sue Conclusioni sulla promozione e tutela dei diritti dei minori¹³. Il Consiglio dell'Unione Europea è il principale contesto in cui i ministri di ciascuno Stato Membro dell'UE si riuniscono per adottare leggi e coordinare politiche.¹⁴ Coordina anche la cooperazione fra i tribunali e le forze di polizia degli Stati Membri. Il Consiglio ha un'importante funzione strategica e pratica nello sviluppo e nell'effettiva esecuzione delle misure Ue riguardanti i minori sia a livello UE sia a livello nazionale. Nelle sue Conclusioni, il Consiglio invita sia gli Stati Membri sia la Commissione a essere più efficaci nella loro applicazione dei diritti dei minori a livello nazionale e fa esplicito riferimento al bisogno:

*di continuare gli sforzi per rafforzare i diritti delle persone accusate e sospette nei procedimenti criminali; di aumentare la tutela delle vittime e di esaminare il rafforzamento dei diritti delle persone, specificamente dei minori, nei procedimenti per facilitare l'esecuzione delle sentenze nel diritto di famiglia e in questioni civili e commerciali con implicazioni transnazionali.*¹⁵

13 Bruxelles, 17 Dicembre 2014, 17016/14

14 Il Consiglio dell'Unione Europea non dovrebbe essere confuso con il Consiglio Europeo in cui i leader UE si incontrano per discutere le priorità politiche dell'UE. Né dovrebbe essere confuso con il Consiglio d'Europa, un separato sistema di governo non UE, che è composto da 47 Stati Membri e che esercita un esplicito mandato sui diritti umani (come evidenziato più notoriamente nella Convenzione Europea del 1950 sui Diritti Umani)

15 Enfasi dell'autore, citazione v. nota 13

Interpretare la Decisione Quadro alla luce dei diritti dei minori: la strada da percorrere?

Tutto lascia pensare che l'impegno dell'UE a includere i diritti dei minori in tutti gli aspetti della legge e della strategia politica avrà come risultato futuro una strategia inclusiva formale.¹⁶ Questo dovrebbe sottoporre tutte le misure UE a scrutinio per valutare la loro compatibilità con i diritti dei minori, inclusa la Decisione Quadro sul trasferimento dei detenuti. Fino ad allora, l'applicazione dei diritti dei minori dipende in gran parte dalla disponibilità e dalle abilità di coloro che rappresentano i minori – in particolare le organizzazioni della società civile – nell'usare appieno i meccanismi di giustizia UE già esistenti, alcuni dei quali sono prontamente disponibili grazie ai cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona: il procedimento sulle procedure di infrazione della Commissione, le petizioni parlamentari, l'Iniziativa dei Cittadini e anche il vecchio lobbismo a livello sia nazionale che europeo.¹⁷ Questi forniscono tutti importanti canali per attirare l'attenzione sull'impatto delle leggi UE sui figli dei detenuti, per evidenziare qualsiasi vuoto nella legislazione (inclusa la Decisione Quadro) e per chiamare gli Stati Membri a rendere conto per non aver applicato quelle leggi in modo coerente con i diritti e il benessere dei minori.

16 Per un modello proposto di quello che ciò potrebbe apparire, si vedano i sette passi verso l'inclusione dei diritti dei minori sviluppati dall'ONG Eurochild, rete con base a Bruxelles: 'Discussion Paper: Mainstreaming Children's Rights In EU Legislation, Policy And Budget Lessons From Practice', Eurochild, February 2014, disponibile su: http://www.eurochild.org/fileadmin/public/02_Events/2014/Mainstreaming_Childrens_Rights_Discussion-paper_Feb2014.pdf e discusso in: Schuurman, M. 'Developing a model for mainstreaming children's rights into EU law and policy-making' in in Iusmen, I. & Stalford, H. (eds) The EU as a Global Children's Rights Actor: Law, Policy and Structural Dimensions, Berlin: Barbara Budrich Publishers

17 Per una più dettagliata revisione critica di come questi meccanismi possono essere usati per promuovere i diritti dei minori si veda: Stalford, H. Journeys to European Justice: (How) Can the EU Enable Children to Enforce their Rights?. In Iusmen, I. & Stalford, H. (eds) (2016). The EU as a Global Children's Rights Actor: Law, Policy and Structural Dimensions, Berlin: Barbara Budrich Publishers.



Proteggere dalla violenza i figli di genitori detenuti: il ruolo dell'UE

Olivia Lind Haldorsson
Rebecca O'Donnell
Child Circle
www.childcircle.eu

A venticinque anni dall'approvazione della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia (UNCRC), i minori sono ancora esposti a forme di violenza di vario genere, sia come vittime che come testimoni. La violenza colpisce i minori appartenenti ai più svariati gruppi etnici e sociali e si verifica in vari ambienti, inclusi luoghi in cui i minori dovrebbero sentirsi al sicuro, come la casa o la scuola. Nel 2006, il [Rapporto del Segretario Generale dell'ONU sulla Violenza sui Minori](#) concludeva che i minori sono regolarmente esposti a violenza fisica, sessuale e psicologica in qualsiasi paese del mondo. Tra le forme di violenza più estreme ricordiamo lo sfruttamento e il traffico sessuale, la mutilazione genitale femminile, il lavoro infantile e le conseguenze di conflitti armati.

Diritti del fanciullo e risposte integrate

L'UNCRC include alcune disposizioni volte a proteggere i minori da tutte le forme di violenza fisica o mentale, ferite o abusi, abbandono o maltrattamento e sfruttamento, incluso l'abuso sessuale. Gli Stati firmatari dell'UNCRC sono obbligati ad adottare tutte le misure legislative, amministrative, sociali ed educative per proteggere i minori dalla violenza mentre sono affidati ai loro genitori o al loro tutore. La Commissione per i Diritti del Fanciullo (CRC) ha fornito indicazioni per assistere e incoraggiare gli Stati firmatari e altri importanti attori, incluse le organizzazioni regionali, ad adottare misure appropriate come esplicitato nell'Articolo 19 della UNCRC. La CRC riconosce che i minori sono spesso esposti a molteplici problemi di tutela interdipendenti, che richiedono risposte olistiche e integrate. La CRC promuove una risposta integrata, che raccoglie elementi cruciali, quali leggi, strategie politiche, dati, risorse adeguate, know-how, servizi, meccanismi di coordinamento, rendicontabilità e coinvolgimento degli interessati, in un sistema di tutela dei minori. Assieme, questi elementi formano un ambiente protettivo attorno a tutti i minori.

In quale modo l'UE può promuovere la tutela dei minori

Il potenziale dell'UE nel prevenire e affrontare la violenza e nel contribuire ai sistemi di tutela dei minori ha visto un graduale riconoscimento. Difatti, a partire dall'approvazione del Trattato di Lisbona, il ruolo dell'UE in questo campo si è costantemente ampliato, con maggiori poteri nel campo del controllo

dei reati, ad esempio abuso sessuale e traffico di minori. Molte attività recenti dell'UE dovrebbero avere un impatto effettivo sulla tutela dei minori da violenza, abuso, abbandono e sfruttamento, dentro e fuori dall'Europa.

All'interno dell'Europa, anche se l'UE non ha alcuna competenza generale riguardo ai sistemi di tutela dei minori (che è nelle mani degli Stati Membri), le misure dell'UE contribuiscono all'architettura e agli elementi individuali dei sistemi nazionali di tutela dei minori. Di fatto, un gran numero di azioni dell'UE affrontano il punto della tutela dei minori. Queste includono sia la legislazione – per combattere l'abuso sessuale, lo sfruttamento e la pornografia infantile e per sostenere le vittime di crimini, ad esempio – sia quadri di strategia politica onnicomprensivi, come ad esempio: “[La Strategia Europea per un Migliore Internet per i Minori](#)” e il “[Piano d'azione per i Minori non Accompati](#)” (2010-2014) (SEC (2010)534).

A livello europeo sono stati sviluppati meccanismi transnazionali per la cooperazione nei casi di minori che sono di interesse comune (come ad esempio l'Unità di Crisi Europol finalizzata a identificare le vittime di abuso sessuale infantile e a sviluppare misure in relazione alla sottrazione internazionale di minori da parte di un genitore).

L'UE sostiene anche la raccolta di dati e ricerche, come la mappatura delle politiche riguardanti la violenza sui minori degli Stati Membri e gli studi sulle esperienze dei minori nei procedimenti amministrativi e giudiziari. Attraverso il Programma DAPHNE, l'UE finanzia ogni anno progetti regionali su una vasta gamma di temi riguardanti la violenza sui minori tra cui il bullismo, la violenza domestica, le punizioni corporali e l'abuso sessuale. Praticamente, impegnando risorse comuni l'UE può contribuire in molti modi a rafforzare le misure nazionali che prevengono e rispondono alla violenza sui minori. L'impegno dell'UE a proteggere i minori dalla violenza è stato recentemente confermato dalle Conclusioni del Consiglio e dalla Risoluzione del Parlamento Europeo per il venticinquesimo anniversario della Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo, che fa esplicita menzione dei figli di genitori detenuti (Articolo 13).

Negli ultimi anni, nei forum annuali sui diritti dei minori, la Commissione Europea ha riconosciuto la necessità di sostenere i sistemi di tutela dei

minori nazionali. Nel 2012, la Strategia UE per l'Eliminazione del Traffico di Esseri Umani esigeva che l'UE finanziasse una guida per sistemi integrati di tutela dei minori. La Commissione Europea sta attualmente sviluppando la guida. Nel 2014 ha avuto luogo una consultazione pubblica per la raccolta di input relativi ai sistemi di tutela dei minori nazionali per dare forma alla guida. L'Agenzia per i Diritti Fondamentali ha recentemente eseguito una mappatura dei sistemi nazionali di tutela dei minori in tutta Europa.

L'ondata di attività aiuterà a sostenere gli Stati Membri nell'identificazione di sfide comuni e opportunità per ulteriore azione e ricerca e nel contribuire a costituire una priorità per le azioni che potrebbero essere intraprese a livello UE. La crescente consapevolezza fra gli Stati Membri, gli attori regionali e gli interessati nazionali dovrebbe assicurare misure dall'impatto significativo. Certo agire sia come sostenitore sia come catalizzatore dei miglioramenti regionali nella tutela dei minori contro la violenza non è compito facile.

Il ruolo dell'UE nel prevenire la violenza contro i minori con un genitore detenuto.

I figli di genitori detenuti dovrebbero trarre beneficio, come altri gruppi, dall'azione UE per prevenire e affrontare la violenza sui minori e dagli impegni dell'UE a sostenere i sistemi di tutela dei minori. In Europa le vite dei minori separati da un genitore detenuto possono essere oggetto di violenza in una miriade di modi, inclusi traumi mentali, coinvolgimento in procedimenti penali, vulnerabilità come conseguenza della separazione dal genitore, rischio di bullismo, difficoltà associate a sistemi di affidamento alternativi e, in alcuni casi estremi, rischio di violenza fisica e mentale a seguito del rilascio del genitore detenuto. In molti casi, possono essere esposti a molteplici problemi di tutela collegati fra loro, ad esempio, separazione, bullismo e cura inadeguata.

L'UE contribuisce concretamente a rafforzare le misure nazionali che prevenono e rispondono alle forme di violenza sui minori. Le azioni dell'UE tengono già in considerazione i vari gruppi di minori che soffrono per questi tipi di violazioni, in modo tale da tenere sempre più conto degli interessi superiori del fanciullo, del diritto alla partecipazione e del diritto alla non discriminazione.

Inoltre l'UE si preoccupa sempre più di identificare misure che promuovano un approccio basato sui diritti

fra quegli attori responsabili della tutela dei minori. Queste misure possono coinvolgere funzionari delle forze dell'ordine, avvocati, magistratura, operatori sociali, insegnanti e operatori sanitari. Ad esempio, i finanziamenti UE potrebbero essere impegnati per la formazione di professionisti, per progetti regionali che forniscono linee guida e strumenti pratici. Tali misure UE forniscono opportunità per sensibilizzare i professionisti e gli assistenti sui rischi associati e le specifiche vulnerabilità e bisogni dei figli dei detenuti.

I figli di genitori detenuti dovrebbero trarre beneficio, come altri gruppi, dall'azione UE per prevenire e affrontare la violenza sui minori e dagli impegni dell'UE a sostenere i sistemi di tutela dei minori

È necessario che gli attori UE, gli Stati Membri e gli interessati operino collettivamente per assicurare che queste azioni raggiungano il loro potenziale. In questa complessa e delicata area di competenze multiple e iniziative intrecciate, si devono affrontare alcune sfide. L'imminente Guida UE su un sistema integrato di tutela dei minori, sopra menzionata, sarà un mezzo molto ben accetto per gettare luce su questo territorio.

© Bambinisenzasbarre ONLUS



Il programma sui diritti dei minori nell'UE: uno slancio sempre maggiore

Deirdre de Burca
Direttore di Advocacy
World Vision - Bruxelles

Il movimento per la promozione dei diritti dei minori in Europa è entrato in una fase dinamica e promettente. L'elezione di un nuovo Parlamento Europeo (PE) nel maggio 2014 e la nomina di una nuova Commissione Europea nel novembre 2014 rappresentano enormi opportunità perché le ONG come COPE e World Vision promuovano un programma più solido per i diritti dei minori in Europa e nel mondo intero.

Entrambe le organizzazioni sono impegnate nell'attività di advocacy a livello europeo, poiché riconoscono che per assicurare che tutti gli Stati Membri UE adottino i più alti standard in merito ai diritti dei minori, lo slancio deve arrivare da Bruxelles. Sebbene la competenza legale per le politiche sulla famiglia e i minori spetti principalmente agli Stati Membri, le istituzioni UE hanno un forte mandato per legiferare e agire nel campo dei diritti umani, della migrazione, del lavoro e in altre aree rilevanti per il benessere dei minori. I diritti dei minori formano una parte sempre più importante delle attività sui diritti umani dell'UE, sia internamente sia esternamente.

La sempre maggiore attenzione dell'UE verso i diritti dei minori si riflette negli obiettivi del Trattato di Lisbona (Art.3 TEU) e nella Carta dei Diritti Fondamentali (Art.24), oltre che nei vari quadri delle politiche UE che si sono sviluppati negli ultimi dieci anni, inclusi "Verso una nuova strategia UE sui diritti del fanciullo" (2006), "Le linee guida UE per la promozione e la tutela dei diritti del fanciullo" (2007), "Un posto speciale per i minori nell'azione esterna della UE" (2008), "Un programma UE per i diritti del fanciullo" (2007). La Corte di Giustizia dell'UE ha anche invocato le disposizioni della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo nei suoi giudizi, come ad esempio il Caso C 540/03, Parlamento v. Consiglio, sul diritto alla riunificazione familiare.

Le ONG impegnate nella protezione dei minori hanno avuto un ruolo importante a Bruxelles negli anni, propugnando molti di questi recenti quadri di strategia politica e spingendo i diritti dei minori in cima all'agenda politica dell'UE. Il Child Rights Action Group (CRAG) è un'importante rete di ONG

rappresentata a Bruxelles. Il fulcro di CRAG negli anni recenti è stato la lotta per rendere prioritari i diritti dei minori in tutti i lavori delle principali istituzioni UE, inclusi il Parlamento Europeo, la Commissione e il Consiglio, così come il Servizio Europeo per l'Azione Esterna.

Negli ultimi due anni CRAG si è concentrato sul Parlamento Europeo, di cui si avvicinavano le elezioni. I suoi membri si sono uniti per stendere un "[Child Rights Manifesto](#)" in cui veniva delineata la sua visione dell'UE come difensore globale dei diritti dei minori.

Il manifesto richiedeva venisse creato nel Parlamento Europeo un "meccanismo permanente" con la responsabilità di tutelare e promuovere i diritti dei minori in tutti i settori politici negli affari interni ed esterni della UE

Il manifesto richiedeva venisse creato nel Parlamento Europeo un "meccanismo permanente" con la responsabilità di tutelare e promuovere i diritti dei minori in tutti i settori politici negli affari interni ed esterni della UE. Richiedeva una nuova e più ambiziosa legislazione e politica sui diritti dei minori e che il potenziale impatto sui minori di tutta la legislazione del Parlamento – diretto o indiretto - fosse monitorato e valutato.

Il manifesto incoraggiava anche i Membri del Parlamento Europeo (MEP) a firmare per dimostrare il loro sostegno e diventare "champions", o difensori, dei diritti dei minori. I risultati delle elezioni 2014 del PE hanno visto l'elezione di 93 Child Rights Champions. In seguito questi hanno costituito un Intergruppo sui Diritti dei Minori formato da MEP appartenenti a diversi gruppi politici. I suoi membri diventeranno punti cardine per i diritti dei minori nelle commissioni parlamentari di cui fanno parte. Questi MEP monitoreranno tutta la nuova legislazione, le risoluzioni e altre questioni che passeranno attraverso le loro commissioni per assicurare che l'impatto finale sui minori venga valutato e affrontato in modo appropriato. Ciò significherà che, ad esempio, se si discutono e votano le procedure di estradizione in una commissione del Parlamento Europeo, il MEP centrale dell'Intergruppo sui Diritti dei Minori all'interno di quella commissione attirerà l'attenzione degli altri MEP sul potenziale impatto sui minori della legislazione proposta. Opereranno affinché la legislazione sia corretta e attenta ai minori.

L'Intergruppo ospiterà incontri con esperti su diversi argomenti riguardanti i diritti dei minori.

Ha dichiarato la sua intenzione di lavorare in stretto contatto con le ONG del settore e di essere sensibile ai loro bisogni e priorità. CRAG sta attualmente aggiornando il suo sito web sul Child Rights Manifesto. Questo fornirà una piattaforma così che i Child Rights Champions possano informare il pubblico sulle attività che intraprendono nel PE per promuovere i diritti dei minori, in particolare quelli dei minori vulnerabili. World Vision crede che se il nuovo Intergruppo si dimostrerà efficace nel progredire a rendere prioritari i diritti dei minori in tutto il lavoro del Parlamento Europeo, sarà possibile in futuro stabilire una Commissione sui Minori autonoma del PE in seguito alla ratifica di un nuovo Trattato UE.

*Ha dichiarato
la sua intenzione di
lavorare in stretto
contatto con le ONG
del settore infanzia e
di essere sensibile ai
loro bisogni
e priorità*

Anche la Commissione Europea si è attivata sui diritti dei minori negli ultimi anni. Il “Programma UE per i Diritti dei Minori” (2011) ha stabilito le priorità UE in quest’area. Questo programma comprende undici azioni concrete attraverso le quali l’UE può contribuire in modo efficace al benessere e alla sicurezza dei minori. Le ONG sperano che il quadro che ne uscirà fornisca una strategia robusta ed esauriente sui diritti dei minori, comprendendo sia le politiche interne sia l’azione esterna dell’UE. La Commissione ha un Coordinatore per i Diritti dei Minori nel DG Giustizia e promuove la cooperazione fra agenzie con altri Direttorati Generali sulle questioni concernenti i diritti dei minori. Nel 2013, la Commissione ha prodotto una [“Recommendation on Investing in Children”](#) (Raccomandazione sull’investimento sui minori) che fornisce linee guida per gli Stati Membri per un approccio completo e basato sui diritti all’investimento sui minori, particolarmente importante in un periodo di vincoli finanziari e di bilancio. Uno dei modi in cui la Commissione sta monitorando e sostenendo la Raccomandazione include: raccogliere e disseminare pratiche innovative per mezzo della [“European Platform for Investing in Children”](#) (EPIC). I figli dei genitori detenuti sono attualmente evidenziati su questa piattaforma.

In relazione ai diritti dei minori e all’Azione Esterna dell’UE, il Servizio Esterno per l’Azione Europea (EEAS) sta attualmente preparando un nuovo Piano d’Azione sulla Democrazia e i Diritti Umani. Le ONG incentrate sui minori si sono recentemente concentrate sul cercare di influenzare l’EEAS per fare dei diritti dei minori una delle priorità strategiche del nuovo Piano d’Azione. Ciò

potenzerebbe l’attenzione strategica e la coerenza dell’azione esterna dell’UE e attirerebbe un forte sostegno pubblico. L’assegnazione della priorità ai diritti dei minori (sopravvivenza e sviluppo, tutela e partecipazione ai diritti) nella sua azione esterna può permettere all’UE di trovare punti d’accesso più efficaci per operare sulle questioni riguardanti i diritti umani con i paesi partner e per gettare importanti basi per lo sviluppo delle culture dei diritti umani in quei paesi.

Le organizzazioni europee per i diritti dei minori stanno sicuramente attraversando un periodo esaltante. E’ significativo il potenziale del nuovo Intergruppo del PE di evidenziare e affrontare la situazione dei minori emarginati e vulnerabili in particolare. Le organizzazioni per i diritti dei minori devono rimanere attive nel lavorare a fianco dei MEP per promuovere i diritti e gli interessi dei minori con cui lavorano. Le ONG devono continuare a relazionarsi in modo costruttivo con le istituzioni dell’UE per assicurare che la loro influenza sia usata per migliorare le prospettive e il benessere dei minori.



I diritti dei figli di genitori detenuti: verso maggiori salvaguardie procedurali

Prof. Dr. Ton Liefwaard
Direttore UNICEF per i Diritti
dei Minori. Università di Leida

Nel novembre 2014, la Convenzione ONU sui diritti del Fanciullo (UNCRC) ha celebrato il suo venticinquesimo anniversario. La UNCRC, ratificata da 195 Stati, con la sola eccezione di Sud Sudan e USA, riconosce il minore come detentore di diritti umani e libertà fondamentali. Uno dei principi centrali è che tutti i minori hanno diritto ai diritti definiti in questo strumento dei diritti umani, senza alcuna discriminazione (Art.2 UNCRC). Diversamente dalla Carta Africana sui Diritti e il Benessere del Fanciullo, la UNCRC non contiene una disposizione specifica per i figli di genitori detenuti (si veda Art. 30 ACRWC, sui figli di madri detenute). Comunque, sulla base del principio di non-discriminazione, in particolare la proibizione di fare distinzioni fra minori sulla base dello stato sociale dei genitori (art.2(2) UNCRC), ai figli di genitori detenuti spettano tutti gli stessi diritti secondo la UNCRC.

Questo contributo getta luce sullo stato di fatto dei diritti dei minori figli di genitori detenuti. Tratta i principi generali dell'UNCRC e la loro rilevanza per quei minori che non possono essere seguiti da un genitore a causa della sua reclusione. Particolare attenzione sarà data alle tutele procedurali di questi minori, in particolare il diritto del minore a essere sentito come esposto nell'Articolo 12 dell'UNCRC e il diritto ad avere accesso alla giustizia.

I principi generali dell'UNCRC

Ci sono quattro disposizioni che secondo la Commissione Onu sui Diritti del Fanciullo¹ rappresentano i principi generali dell'UNCRC. La prima riguarda la proibizione della discriminazione. La seconda riguarda l'Art.3(1) UNCRC, che rappresenta il principio dei superiori interessi del minore (che devono essere tenuti in considerazione in tutte le questioni che li riguardano) e il terzo concerne l'Art.6 UNCRC che riconosce il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo. Il quarto principio chiave è il diritto a essere sentiti (Art.12 UNCRC). L'UNCRC riconosce esplicitamente la responsabilità dei genitori nell'educazione e nello sviluppo del loro bambino (Art.18 UNCRC). Lo Stato dovrebbe rispettare questa "primaria responsabilità" dei genitori e dovrebbe offrire loro l'assistenza appropriata. (Art.18(2) UNCRC). E' giusto dire che l'UNCRC è stata strutturata sull'idea che i minori hanno diritto alle cure dei loro genitori (ART.7) e a non essere separati da loro (Art.9).

Il principio dei superiori interessi del minore ha un ruolo se un genitore è incarcerato, il che contravviene al diritto del minore alla cura genitoriale. Nel caso S contro M (2008)², la Corte Costituzionale del Sudafrica ha decretato che quando si considera la carcerazione di un tutore primario si deve tener conto dei superiori interessi del minore. Sebbene i superiori interessi del bambino non abbiano necessariamente maggior peso degli interessi dei genitori o degli interessi della società, una pena o una misura non detentiva potrebbero essere favorite rispetto a un intervento detentivo. Questo parere innovativo è stato seguito da un certo numero di altri pareri riguardanti la cauzione e decisioni relative a sentenze in cui la corte ha preso una posizione simile.³ In un recente Commento Generale sull'Articolo 30 della Carta africana sui Diritti e il Benessere del Fanciullo, la Commissione Africana di Esperti sui Diritti e il Benessere del Fanciullo ha osservato che "una pena non detentiva dovrebbe essere presa in considerazione prima di imporne una detentiva, e se dovesse essere presa in considerazione una pena detentiva, sarebbe appropriato tener conto dei superiori interessi del minore". La Commissione aggiunge che "tener conto dei superiori interessi del minore non significa che i genitori e chi si prende cura del minore non possano essere detenuti o imprigionati". Invece, "gli Stati devono assicurare che i funzionari giudiziari siano preparati a essere in grado di valutare i superiori interessi del minore con la gravità del reato e con la sicurezza pubblica quando considerano la detenzione di una madre/genitore".⁴

Il minore separato dai propri genitori ha il diritto di mantenere con loro relazioni personali e un contatto diretto regolare (Art. 9(3) UNCRC). Questo è un importante diritto per un minore il cui genitore è detenuto, che dovrebbe essere distinto dal diritto di mantenere contatti con la famiglia se è il minore stesso a essere privato della sua libertà (Art.37(c) UNCRC).

² S v M (Centre for Child Law as Amicus Curiae) 2008 (3) SA 232 (CC).

³ Skelton, A. & Courtenay, M., The Impact of Children's Rights on Criminal Justice (L'impatto dei diritti dei minori sulla giustizia criminale), *SACJ 2012, 1*, pp. 180-193.; A. Skelton, 'South Africa', in: T. Liefwaard & J.E. Doek (eds.), *Litigating the Rights of the Child; The UN Convention on the Rights of the Child in Domestic and International Jurisprudence* (Azioni legali sui diritti dei minori; la Convenzione ONU sui diritti dei minori nella giurisprudenza nazionale e internazionale), Dordrecht: Springer 2015, pp. 13-30.

⁴ The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, General Comment on Article 30 of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child, ACERWC/GC/01 (2013), para. 37 and 39.

¹ Commissione sui Diritti del Fanciullo, Commento Generale N°. 5 (2003). *Misure Generali per l'Applicazione della Convenzione sui Diritti del Fanciullo* (Art.4,42 e 44, par. 6 e 12) CRC/GC/2003/5.

Laddove la separazione è il risultato, ad esempio, della detenzione o della prigionia di uno o entrambi i genitori, lo Stato deve, in linea di principio, fornire ai genitori, al minore o, se del caso, a un altro membro della famiglia, le informazioni essenziali riguardanti il luogo in cui si trova il membro assente della famiglia (Art.9(4) UNCRC).

Il diritto a essere accudito dai propri genitori e il diritto al contatto regolare con loro richiedono specifiche disposizioni perché i minori possano visitare i genitori nel centro di detenzione o in prigione.⁵

Queste includono speciali disposizioni per le visite e informazioni a misura di bambino sugli orari di visita e altri modi per contattare i loro genitori. In aggiunta, i superiori interessi di minori molto piccoli potrebbero richiedere che essi vivano con i loro genitori in prigione, ad esempio se la madre sta ancora allattando. Lo Stato ha dunque una speciale responsabilità nei confronti di questi minori in termini di servizi di base, incluso ad esempio un asilo nido se il genitore deve partecipare alle attività della prigione (regola 36.2 Regole Penitenziarie Europee), alloggio speciale (regola 36.3 Regole Penitenziarie Europee) e regolari valutazioni dei bisogni e degli interessi del minore.⁶ Le Regole Penitenziarie Europee prevedono che “gli infanti possono stare in prigione con un genitore solo quando è nell’interesse superiore degli stessi e che non saranno trattati come detenuti” (regola 36.1).

Salvaguardie procedurali per i figli di genitori detenuti: il diritto a essere sentiti e l’accesso alla giustizia

Il diritto a essere sentiti

L’Articolo 12 della UNCRC stabilisce che un minore ha diritto a essere sentito in tutte le questioni che lo toccano. Poiché la carcerazione di un genitore ha un impatto diretto sul minore, il diritto a essere sentito deve essere sostenuto nel processo decisionale riguardante la carcerazione.⁷ Questo solleva la questione su quanto la partecipazione dei minori debba essere inclusa nei procedimenti penali prima e dopo la condanna.

5 Si veda anche: Robertson, O., (2012). *Collateral Convicts; Children of Incarcerated Parents: Recommendations and Good Practice from the UN Committee on the Rights of the Child Day of General Discussion*. Geneva: Quaker United Nations Office.

6 *Ibid.*

7 Boudin, C., (2011). *Children of Incarcerated Parents: The Child’s Constitutional Right to the Family Relationship*, *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 101(1), pp. 77-118. (Figli di genitori detenuti: Il diritto costituzionale del minore alle relazioni familiari).

La Commissione dell’ONU sui Diritti del Fanciullo (CRC) ha ritenuto che tutti i minori dovrebbero essere considerati in grado di esprimere le proprie opinioni. Fino a che punto coloro che devono prendere decisioni, come le corti, dovrebbero tener conto di queste opinioni dipende dall’età e dalla maturità del minore, ma hanno l’obbligo di chiarire le proprie decisioni al riguardo.⁸ Ciò è particolarmente rilevante per i minori più grandi e più maturi. Tuttavia, è anche importante che gli interessi di un bambino piccolo possano essere presentati, ad esempio attraverso un rappresentante legale o un tutore.

Il principio dei superiori interessi del minore ha un ruolo se un genitore è incarcerato, il che contravviene al diritto del minore alla cura genitoriale

La legge nazionale dovrebbe dare l’opportunità ai minori di partecipare all’intero processo di giustizia criminale, particolarmente quando è in gioco la detenzione del genitore. Tuttavia, i procedimenti giudiziari penali devono essere modificati per permettere ai minori di partecipare in modo efficace. La CRC raccomanda l’integrazione di un certo numero di esigenze: i processi in cui un minore viene sentito e cui partecipa devono essere trasparenti e informativi, volontari, rispettosi,

rilevanti, a misura di bambino⁹, inclusivi, sostenuti da formazione, sicuri e sensibili ai rischi e responsabili¹⁰. I minori dovrebbero anche essere informati del loro diritto a esprimere le proprie opinioni liberamente e sulla modalità di partecipazione, incluse informazioni su ambito, scopo e potenziale impatto. I minori dovrebbero ricevere aiuto e sostegno per prepararsi all’udienza. Infine, si dovrebbero proteggere i minori dalla (inutile) esposizione a situazioni traumatiche o dannose. Una possibilità è quella di condurre la corte e altre udienze a porte chiuse¹¹.

Accesso alla giustizia per i figli dei detenuti

Secondo l’UNCRC il diritto a essere sentiti è al centro dello stato giuridico dei minori¹². L’accesso alla giustizia è un altro elemento di questo stato giuridico, che ha ottenuto significativa attenzione a livello internazionale. I figli di genitori detenuti dovrebbero anche avere accesso alla giustizia nel caso di (presunte) violazioni dei loro diritti. Come ogni altro minore, essi dovrebbero avere “la capacità di ottenere una giusta

8 Committee on the Rights of the Child, (2009). General Comment N°. 12 The right of the child to be heard CRC/G/GC/12.

9 Linee guida della Commissione dei Ministri del Consiglio d’Europa sulla giustizia a misura di bambino. 17 Novembre 2010.

10 *Ibid.* par. 134.

11 CRC/G/GC/12.2009, *op.cit.*

12 *Ibid.* par.1

e pronta riparazione per le violazioni dei loro diritti così come proposto nelle norme e nei criteri nazionali e internazionali¹³. Nel contesto della detenzione genitoriale, viene ricordato il diritto a presentare formale denuncia, simile ai meccanismi di denuncia per detenuti e prigionieri (si vedano ad esempio la regola 70 e seguenti delle Regole Penitenziarie Europee). Se necessario, ad esempio se gli vengono negati contatti con il genitore, i minori dovrebbero avere l'opportunità di cercare riparazione contro le decisioni delle istituzioni. Le riparazioni dovrebbero avere una base nella legge e dovrebbero permettere ai minori di rivolgersi a un ente indipendente competente a emettere decisioni legalmente vincolanti. Tuttavia, si potrebbe anche pensare a procedure di mediazione, meccanismi di denuncia presso le istituzioni nazionali sui diritti umani, come ad esempio il Garante per i Minori, o procedimenti formali presso un tribunale. Dall'entrata in vigore del Terzo Protocollo Opzionale su una procedura di comunicazione nell'aprile 2014, una comunicazione individuale presentata alla Commissione ONU per i Diritti dei Minori potrebbe anche costituire una riparazione, sebbene sia i procedimenti formali davanti a un tribunale sia i procedimenti internazionali richiedano spesso molto tempo e non siano perciò necessariamente efficaci. (Per maggiori informazioni sul Terzo Protocollo Opzionale, si veda l'articolo seguente).

L'accesso alla giustizia per i figli di genitori detenuti dovrebbe essere incorporato nella legge dello stato nazionale. In molti paesi europei esistono meccanismi di denuncia per i detenuti o a livello locale (cioè vicino alla propria specifica istituzione) o a livello regionale o nazionale. Tuttavia, questi meccanismi non sono destinati ai figli dei detenuti e certamente non sono a misura di bambino.

13 Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Access to justice for children, UN Doc. A/HRC/25/35., (2013), para. 4

Ciò che è più importante, l'accesso alla giustizia per i minori richiede un "trasferimento di poteri legali" (Alto Commissario per i Diritti Umani 2013, par.5), ossia i minori dovrebbero avere accesso alle informazioni rilevanti (cioè sull'esistenza e l'accessibilità delle riparazioni) e dovrebbero essere sostenuti e assistiti nell'accedere ai meccanismi giudiziari. A questo proposito, si dovrebbero sviluppare meccanismi che garantiscano servizi legali e d'altro tipo, inclusi counseling, istruzione, sostegno e rappresentazione. Questi servizi dovrebbero essere adattati alle capacità individuali dei minori. I più giovani e quelli con disabilità mentali e/o fisiche hanno bisogno di ulteriore assistenza. Per i minori più piccoli, si potrebbe considerare la nomina di un tutore quando i loro genitori sono detenuti e nessun altro rappresentante legale è disponibile o capace di offrire al bambino l'assistenza necessaria.

La situazione dei figli di genitori detenuti ha ottenuto significativa attenzione negli ultimi dieci anni. Sostenuta da casi legali innovativi e dalla fissazione di criteri regionali, molta dell'attenzione va ai superiori interessi di questi minori e al rispetto per il loro diritto a mantenere relazioni personali e contatti con i genitori. Il quadro dei diritti dei minori, come si presenta attualmente sia a livello internazionale sia regionale (in Europa e Africa) fornisce una serie di norme e criteri che dovrebbero essere applicati olisticamente ai minori i cui genitori sono detenuti o imprigionati. Ciò significa che dovremmo anche concentrarci sulle garanzie procedurali, incluso il fondamentale diritto a essere sentiti e l'accesso alla giustizia per i minori. Solo allora il potenziale completo dei diritti dei minori potrà essere usato per migliorare effettivamente la situazione dei minori che devono affrontare la detenzione dei loro genitori.¹⁴

14 Grazie alla Signora Denise Verkroost per l'assistenza



La Commissione ONU per i Diritti dei Minori e i figli di genitori detenuti: una migliore interazione

Laurel Townhead
Rachel Brett
Ufficio Quacchero dell'ONU

I sistemi di protezione dei diritti dei minori dell'ONU possono sembrare complessi e confusi, oltre che lontani e irraggiungibili per chiunque, soprattutto per i minori, ma sono stati adottati per servire, sostenere e proteggere i minori, inclusi i figli di genitori detenuti. E questi ultimi in particolare, data la responsabilità che hanno verso coloro che sono meno in grado di far sentire la propria voce. L'entrata in vigore di un nuovo strumento nell'aprile 2014, il Terzo Protocollo Opzionale alla Convenzione sui Diritti dei Minori, ha reso questi sistemi di protezione dei diritti dei minori più forti e accessibili.

Tutte le parti della struttura per i diritti umani dell'ONU si occupano dei diritti dei minori. Le risoluzioni annuali sui diritti dei minori al Consiglio sui Diritti Umani, l'organismo intergovernativo sui diritti umani, riaffermano l'importanza dei diritti dei minori ed evidenziano specifiche preoccupazioni. La risoluzione del 2014 sui diritti dei minori contiene uno specifico richiamo agli Stati perché assicurino i diritti dei figli dei detenuti¹. Non c'è un esperto indipendente del Consiglio per i Diritti Umani sui diritti dei minori in generale, ma i detentori del mandato specifici per un paese sollevano preoccupazioni sui diritti dei minori.²

Il pilastro centrale dei sistemi di protezione dei diritti dei minori dell'ONU è la Convenzione sui Diritti dei Minori dell'ONU (UNCRC), cui hanno aderito più paesi di qualunque altro trattato sui diritti umani. Di particolare interesse per i figli dei detenuti, l'UNCRC protegge:

... il loro diritto a non essere discriminati sulla base della condizione sociale o delle attività dei loro genitori (Art.2(2)); il diritto a essere ascoltati in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che li concerne (Art.12 (2)); il diritto ad avere il loro interesse superiore come considerazione preminente in tutte le azioni che li riguardano (Art.3(1)); il diritto, se separati da entrambi i genitori o da uno di

1 Risoluzione del Consiglio per i Diritti Umani sui Diritti dell'Infanzia A/HRC/RES/19/37 del 19 Aprile 2012, par. 67-68.

2 Ad esempio il diritto all'istruzione per le persone detenute. Report of the Special Rapporteur on the right to education, A/HRC/11/8 of 2 April 2009.

essi, di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo (Art.9(3)).

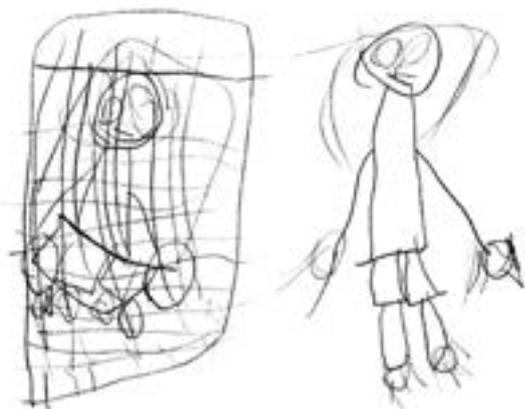
Ratificando questo trattato, gli Stati si impegnano a sostenere i diritti dei minori nel loro paese, e anche a far controllare i propri progressi dalla Commissione per i Diritti dei Minori (CRC), un organismo di diciotto esperti indipendenti provenienti da tutte le regioni del mondo. Il CRC esamina i rapporti dei paesi e mantiene un dialogo con loro. Alla fine di questo processo il CRC fa delle raccomandazioni. I membri del CRC pongono regolarmente domande sui diritti dei figli dei detenuti, e c'è stato un regolare flusso di raccomandazioni – come ad esempio quella fatta all'Ungheria nel settembre 2014:

La Commissione raccomanda che lo Stato firmatario prenda tutte le misure necessarie per stabilire dei meccanismi che trasformino le sentenze emesse nei confronti di madri incinte in forme alternative di punizione e prenda misure che permettano ai minori di visitare i genitori detenuti.³

Raccomandazioni più recenti, della sessione della CRC del gennaio 2015, riguardavano figli di genitori detenuti sia in Svizzera che in Svezia, evidenziando il principio della vicinanza, la raccolta dati e per proteggere l'interesse superiore del minore. Si veda il riquadro a pagina 22 per ulteriori dettagli. In aggiunta, ogni anno il CRC tiene una Giornata di Discussione Generale per esplorare una questione in maggiore dettaglio e per ascoltare minori e avvocati da tutto il mondo. Nel 2011 il CRC si è concentrato sui figli di genitori detenuti.⁴

3 Comitato sui Diritti dell'Infanzia, Osservazioni conclusive sui report periodici congiunti terzo, quarto e quinto dell'Ungheria, adottate dalla Commissione nella 67° sessione (1-9 settembre 2014), CRC/C/HUN/CO/3-5, par. 43.

4 Robertson, O., (2012). *Collateral Convicts: Children of incarcerated parents - Recommendations and good practice from the UN Committee on the Rights of the Child Day of General Discussion 2011*. Geneva: Quaker United Nations Office.; Committee on the Rights of the Child (2011). [Report and Recommendations of the Day of General Discussion on "Children of Incarcerated Parents"](#). United Nations.



Il Terzo Protocollo Opzionale alla Convenzione per i Diritti dei Minori (OP3) permette ai minori di portare casi di violazioni di diritti direttamente alla CRC attraverso una procedura di denuncia individuale. Questo meccanismo di denuncia, divenuto operativo nell'aprile 2014 in seguito alla decima ratificazione del protocollo, dà ai minori (o chi per essi) il diritto di presentare casi alla CRC. La CRC successivamente giudicherà se lo Stato ha violato i diritti del minore contenuti nell'UNCRC.

Perché i minori abbiano diritto di accesso al CRC, il loro governo deve aver ratificato OP3. Dall'ultima ratifica dell'aprile 2014 altri cinque paesi hanno ratificato.⁵ Ad oggi, i soli paesi europei ad aver ratificato sono: Albania, Andorra, Belgio, Germania, Irlanda, Montenegro, Portogallo, Slovacchia e Spagna. C'è ancora molta strada da fare prima che tutti i 194 Stati firmatari dell'UNCRC ratifichino il protocollo, ma lo slancio sta crescendo. Non ci sono stati casi ancora, perché l'OP3 copre solo gli eventi che si sono verificati dopo l'entrata in vigore in un determinato paese. Inoltre, chiunque inoltri una denuncia, deve dimostrare di aver "esaurito le riparazioni nazionali", il che significa che devono aver usato qualunque meccanismo di denuncia o azione legale disponibile nel proprio paese. Nel frattempo, è utile prendere in considerazione come questo nuovo meccanismo potrebbe essere usato dai figli dei detenuti o da coloro che operano per loro conto. Le denunce possono essere inoltrate da un solo minore, da un gruppo di minori o da qualcuno che agisce per conto di uno o più minori. Se lo applichiamo alla situazione dei figli di detenuti, si possono prevedere casi potenziali, inclusi:

⁵ Per la versione aggiornata vedas: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en%20

Chiusura o mancanza di unità madre-neonato

È stato presentato un caso di due neonati nati in prigione in Canada separati dalle madri perché la sola unità madre-neonato della provincia era stata chiusa. Nel 2014 la Corte Suprema della Colombia Britannica ha decretato che la chiusura di quella struttura violava i diritti delle madri e dei loro figli e ha ordinato di riaprire una struttura.⁶ Se vengono chiuse delle strutture o se non c'è una unità madre-neonato o non ci sono abbastanza posti, si potrebbe avanzare una denuncia secondo gli Articoli 9(1) e 3(1) dell'UNCRC sul diritto a non essere separati da un genitore (a meno che non sia nell'interesse superiore del minore) e sulla necessità di tenere in considerazione l'interesse superiore del minore. Si potrebbe anche invocare l'Articolo 17 sul diritto alla salute, dati i benefici dell'allattamento al seno e del legame fisico per i neonati.

Nessuna considerazione del superiore interesse del minore nelle decisioni di condanna

Come osservato sopra, in diverse occasioni la CRC ha raccomandato di tener conto del superiore interesse del minore quando si condanna il genitore. E' possibile che un'istanza sia presentata da o per conto di minori che sono separati dai genitori senza che sia tenuto in alcuna considerazione il loro superiore interesse facendo uso degli Articoli 9(1) e 3(1) come sopra. Ogni caso sarebbe rafforzato se fosse possibile mostrare il danno causato; ad esempio, l'impatto sulla salute, sul benessere o sull'istruzione.

Procedure di sicurezza spaventose o degradanti per i minori

Se le procedure per i visitatori sono degradanti sono in violazione dell'Articolo 37(a). Se la paura delle procedure impedisce le visite al bambino, si potrebbe sostenere che è stato violato l'Articolo 9(3) sul diritto a mantenere i contatti con un genitore separato.

Divieto assoluto delle visite

Se non ci sono possibilità di far visita al genitore detenuto o se sono estremamente limitate (e questo non si basa sugli interessi superiori del minore) allora si potrebbe esplorare una denuncia secondo l'Articolo 9(3) sul diritto a mantenere i contatti con un genitore separato.

Problemi relativi all'accesso all'istruzione o all'assistenza sanitaria o alla ricreazione per i minori che vivono in prigione con un genitore

I minori che risiedono in prigione con un genitore mantengono tutti gli stessi diritti dei bambini in

⁶ Inglis v. British Columbia (Minister of Public Safety), 2013 BCSC 2309

libertà. Se non hanno accesso a tutti i diritti inseriti nell'UNCRC, inclusa l'istruzione e i massimi livelli raggiungibili di assistenza sanitaria, lo Stato può essere in violazione dei suoi obblighi secondo l'UNCRC. Se si può dimostrare che l'accesso o la qualità sono peggiori per i minori che risiedono in carcere rispetto a quelli nella comunità libera, lo Stato può essere in violazione del diritto a non essere discriminati a causa della condizione sociale o dell'attività dei loro genitori (Art 2 (2)).

OP3 consente indagini da parte della CRC su situazioni di gravi o sistematiche violazioni dei diritti dei minori⁷. In altri organismi la soglia per dare inizio a tali indagini è sempre stata alta. Comunque, ci sono situazioni in cui ci sono gravi e sistematiche violazioni dei diritti dei figli di detenuti che potrebbero corrispondere a tale soglia – ad esempio, la tragica situazione dei minori che vivono con i genitori nelle carceri boliviane, in cui la violenza è all'ordine del giorno.⁸ Il primo passo per aumentare

7 OP3 consente anche denunce interstatali. Tuttavia simili disposizioni di altri trattati non sono mai state usate.

8 Raccolta preparata dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite in conformità con il paragrafo 15 (b) dell'annesso alla risoluzione 5/1 del Consiglio per i diritti

l'utilità di questo meccanismo sta nell'incoraggiare ulteriori ratifiche. Una volta che lo Stato ha ratificato, bisogna rendere disponibili le informazioni al pubblico, per assicurare che i minori e i loro avvocati, le famiglie e altri difensori dei diritti dei minori siano consapevoli della procedura e di come usarla. Poi bisognerà stare in guardia verso possibili casi (tenendo presente i limiti: le violazioni di diritti devono aver avuto luogo dopo che OP3 è entrata in vigore o dopo che lo Stato l'ha ratificata e i rimedi nazionali sono stati esauriti).

OP3 ha il potenziale di rendere più aperta la CRC nei confronti dei minori, inclusi i figli dei detenuti. Tuttavia, per renderla veramente accessibile sarà necessario il sostegno di educatori, attivisti e avvocati.

Umani e con il paragrafo 5 dell'annesso alla risoluzione del Consiglio 16/21: Stato Plurinazionale di Bolivia A/HRC/WG.6/20/BOL/2 del 18 Agosto 2014, par. 36; Sommario preparato dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani in conformità con il paragrafo 15 (c) dell'annesso alla risoluzione del Consiglio per i Diritti Umani 5/1 e al paragrafo 5 dell'annesso alla risoluzione del Consiglio 16/21: Stato Plurinazionale di Bolivia A/HRC/WG.6/20/BOL/3 del 25 Luglio 2014, para. 8, 10, 20, 44, 45.

Figli di genitori detenuti: Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia (Svezia e Svizzera)

Nella sessione del gennaio 2015 la UNCRC ha inserito delle raccomandazioni di azioni da intraprendere per migliorare il trattamento di figli di detenuti nelle sue Osservazioni Conclusive su 6 degli 11 paesi esaminati, comprese Svezia e Svizzera. Bryggan Riksorganisation (Svezia), membro di Children of Prisoners Europe e Relais Enfants Parents Romands (Svizzera) hanno presentato delle informazioni alla CRC, che i membri del Comitato hanno usato per argomentare le domande inviate ai governi prima e durante l'esame. Ciò ha spinto a produrre delle raccomandazioni.

Per quel che riguarda la Svezia, la CRC ha concluso:

Il Comitato apprezza le misure prese dallo Stato membro per facilitare il contatto fra i minori e i loro genitori detenuti, inclusi appartamenti per le visite in molte prigioni. Il Comitato è tuttavia preoccupato che il "principio di vicinanza" costituisca solo uno tra i tanti fattori presi in considerazione, invece di essere considerato tassativo, costringendo i minori a viaggiare per lunghe distanze per vedere i propri genitori, con alcune famiglie non in grado di intraprendere tali viaggi a causa di limiti economici.

Il Comitato è anche preoccupato che in alcune prigioni, l'aver dovuto affrontare un lungo viaggio non costituisca automaticamente un motivo di estensione della durata della visita. Il Comitato raccomanda che lo Stato membro prenda tutte le misure necessarie per assicurare che i minori possano mantenere relazioni personali e contatto diretto con i genitori detenuti e che reintroduca la sistematica applicazione del principio di vicinanza. La Commissione incoraggia inoltre lo Stato membro ad aumentare le possibilità di visita a misura di bambino nelle prigioni.¹

1 Comitato per il Diritti dell'Infanzia, [osservazioni conclusive sul quinto report periodico della Svezia, adottate nella 68° sessione \(12-30 Gennaio 2015\)](#), CRC/C/SWE/CO/4, par. 34 e 35

In relazione alla Svizzera, la CRC ha concluso:

Pur apprezzando la creazione, nel cantone di Zurigo, di unità dove la madre detenuta e il suo bambino possono alloggiare insieme, il Comitato è preoccupato per la mancanza di dati sul numero e la condizione di figli di genitori detenuti e se sia sufficientemente sostenuta la relazione continua tra un minore e il suo genitore detenuto.

In riferimento alle raccomandazioni del Comitato durante la giornata di discussione generale nel 2011 sui “Diritti dei Figli di Genitori Detenuti”, il Comitato raccomanda che lo Stato membro raccolga dati e intraprenda uno studio sulla condizione dei figli di genitori detenuti nello Stato stesso, nella prospettiva di assicurare relazioni personali tra i bambini e i loro genitori, incluse visite regolari, servizi adeguati e sostegno appropriato in linea con l’articolo 9 della Convenzione, e che il superiore interesse del bambino sia la considerazione principale in tutte le decisioni.

Chiunque può sottoporre informazioni alla CRC. L’ufficio Quacchero dell’ONU (QUNO) sostiene e incoraggia coloro che lavorano con o per conto dei figli di genitori detenuti a sottoporre informazioni e a suggerire raccomandazioni.¹

¹ Comitato per il Diritti dell’Infanzia, [osservazioni conclusive sui report periodici combinati secondo e quarto della Svizzera](#), CRC/C/CHE/CO/2-4, par. 52 e 53

Madri in prigione: la condanna delle madri e i diritti dei minori.

Rona Epstein
Ricercatore onorario
Facoltà di Legge di Coventry

L’articolo 8 della Convenzione Europea del 1950 sui Diritti Umani e le Libertà Fondamentali (ECHR) afferma che tutti hanno diritto al rispetto per la vita privata e familiare. Poiché la detenzione di un padre o una madre comporta la separazione forzata di un minore dai suoi genitori e ha un impatto sui diritti del minore come da articolo 8, ai tribunali giudicanti si richiede di ottenere informazioni sui figli dipendenti e poi di condurre un “esercizio di ponderazione” mettendo sulla bilancia i diritti dell’articolo 8 dei minori con la serietà del reato del genitore. L’autrice ha precedentemente condotto una ricerca per esplorare fino a che punto e se il necessario esercizio di ponderazione viene condotto nei tribunali giudicanti inglesi e se le corti si attengono alla Legge sui Diritti Umani a questo proposito.¹ La ricerca ha riguardato settantacinque casi di imposizione della custodia (sospesa e immediata) a madri che si occupano di un figlio a carico.²

¹ Epstein, R. (2012). Mothers in Prison. *Criminal Law and Justice Weekly*, 176, pp. 670–671; Epstein, R. (2012), Mothers in Prison: The Sentencing of Mothers and the Rights of the Child. *Coventry Law Journal. Special Issue: Research Report*.

² Questa ricerca è stata in parte finanziata dall’università di Coventry e in parte dall’Oakdale Trust. L’autrice è grata per questo sostegno che ha provveduto al pagamento delle

Lo studio non ha trovato prove a dimostrazione che i tribunali penali abbiano preso in considerazione, durante il procedimento giudicante, i diritti dell’articolo 8 per i minori potenzialmente influenzati dalla prigionia della madre. L’analisi delle motivazioni delle sentenze dei giudici del Tribunale della Corona, assieme ai rapporti della Corte d’Appello e dei fascicoli dei magistrati, ha indicato che la pratica riguardante l’esercizio di ponderazione è contraddittoria. Un “esercizio di ponderazione” è un’espressione vaga priva di un insieme di procedure ben definite. Data la vaghezza del concetto, il fatto che chi emette le sentenze ha una notevole discrezionalità e l’assenza di qualsiasi linea guida lasciano ampi spazi all’incoerenza degli atteggiamenti e pratiche giudiziarie in quest’area.

In alcuni rari casi in cui la reclusione di una madre aveva causato grandi sofferenze a bambini piccoli, ci si era appellati contro la sentenza, poi ridotta nella durata o sospesa dalla Corte d’Appello. Per la grande maggioranza delle madri in prigione, non ci sarà sentenza d’appello. Quelle condannate a pene brevi non avranno la possibilità di appellarsi.

trascrizioni delle motivazioni delle sentenze. Vorrebbe anche ringraziare Women in Prison per il loro aiuto nel rendere possibile questa ricerca.

Gli effetti sui minori.

In questo studio, le madri in prigione hanno riferito di effetti “devastanti” sui loro bambini. Una madre ha scritto che i suoi figli erano “sconvolti”. Un'altra ha riferito: “Le vite dei miei figli sono nel caos. Il più grande, di 17 anni, sta facendo gli esami delle superiori e la più piccola, che è in remissione dal cancro, frequenta l'ultimo anno della scuola primaria”.

La madre di un bambino di tre anni ha scritto:

È la mia famiglia che riceve la punizione più grande perché questo è un peso enorme. Le prime parole che escono dalla bocca di mio figlio quando lo vedo o gli parlo sono: “Quando vieni a prendermi?” oppure “Voglio che mi porti a casa tu, mamma” e mi si spezza il cuore.

Una madre di bambini piccoli ha scritto:

Ero la sola a occuparmi dei miei bambini ed erano già abbastanza sfortunati da avere il padre in prigione. Avevo sempre avuto cura dei miei bambini e non avevano mai passato una notte lontano da me. (In prigione) ho perso compleanni e primi giorni di scuola e ho avuto la sensazione che il benessere emotivo dei miei figli non fosse mai nemmeno preso in considerazione. È stata la mia famiglia a ricevere la punizione più grande e il peso è stato accollato a loro. Penso che abbia particolarmente influenzato il mio figlio maggiore, perché parla continuamente della polizia, di prigionieri e della mamma che viene portata via. Ora viene seguito dal servizio per l'igiene mentale locale.

Forse gli effetti più gravi che sono stati studiati sono stati quelli sul figlio di una madre condannata a soli 90 giorni di prigione: il figlio autistico quindicenne di Amanda Aldous. Mentre era in prigione, la figlia della signora Aldous si è occupata del ragazzo. Era incinta di otto mesi all'epoca e faticava a cavarsela. Quando la bimba è nata, era sottopeso e l'ostetrica disse che era probabilmente dovuto allo stress durante la gravidanza. Mentre sua madre era in prigione, il ragazzo non voleva andare a scuola e la scuola scriveva lettere lamentandosi del suo comportamento.

Quando arrivava a casa da scuola si nascondeva nella sua camera e si rifiutava di uscire o di fare qualsiasi cosa: stava soltanto a casa e non voleva parlare della situazione. Non voleva farci sapere come si sentiva; ogni volta che provavamo a parlargli cambiava discorso o ci evitava del tutto.

Il tribunale penale dovrebbe essere informato della situazione domestica dell'accusato e quando la vita familiare di altri, soprattutto di minori, ne sarà influenzata, dovrà tenere ciò in considerazione

Da quando la madre è tornata a casa, lei ha riferito che ha sempre paura ed è nervoso.

Mi telefona da scuola solo per controllare se sono ancora lì. Si preoccupa ancora che sua madre se ne andrà di nuovo all'improvviso, e ha dei timori per il futuro, per quello che gli succederà.³

La riaffermazione dei diritti dei minori: Il caso di R contro Rosie Lee Peterick (2012) EWCA Crim 2214, 3 ottobre 2012

Questa decisione della Corte d'Appello ha messo a fuoco la complessa questione dei diritti dei minori secondo l'articolo 8 nelle condanne penali.

Rosie Peterick si era dichiarata colpevole di omicidio per guida pericolosa e in stato di ebbrezza. È stata condannata a quattro anni e nove mesi di reclusione. È la sola genitrice di un bambino di due anni che ha avuto pochi contatti col padre. Ha presentato appello contro la sentenza. La Corte d'Appello ha ridotto la durata della reclusione a tre anni e dieci mesi, e ha spiegato in dettaglio l'opinione della Corte su come un tribunale giudicante debba tenere in considerazione i diritti dei minori potenzialmente influenzati dalla reclusione genitoriale secondo

l'articolo 8.

Il giudizio della Corte d'Appello ha espresso l'approccio della Corte all'appropriata considerazione dei diritti del bambino secondo l'articolo 8 quando deve essere condannato un genitore. Il tribunale penale dovrebbe essere informato della situazione domestica dell'accusato e quando la vita familiare di altri, soprattutto di minori, ne sarà influenzata, dovrà tenere ciò in considerazione. Nel caso di R contro Rosie Lee Peterick, la Corte ha dichiarato:

(L'avvocato difensore ha posto l'attenzione) sul fatto che i diritti dell'articolo 8 alla vita familiare del figlio minore dell'accusata sono stati chiaramente coinvolti dal procedimento giudicante. (par.15)

(La)Corte Suprema ha considerato il corretto approccio alla situazione dei figli dipendenti secondo l'articolo 8, non direttamente nell'emettere la sentenza, ma in casi in cui viene richiesta l'estradizione di uno o più genitori. (HH contro il Vice Procuratore della Repubblica Italiana, Genova (2012) UKSC 25.) (par.16)

³ Epstein, R., Masson, I., & Wise, I. (2011). Imprisonment for debt: a case study. *Coventry Law Journal*, 16(2). (Carcerazione per debiti: studio di un caso)

In primo luogo, la condanna di un imputato inevitabilmente coinvolge non solo il suo diritto alla vita familiare secondo l'articolo 8 ma anche quello della sua famiglia e ciò include (ma non vi è limitato) qualsiasi figlio dipendente. La stessa cosa si applicherà a un adulto del quale un imputato ha sola cura, se ci sia o meno un legame genitoriale o coniugale. Quasi per definizione, la carcerazione spesso interferisce con la vita familiare non solo dell'imputato ma anche di coloro con cui l'imputato normalmente vive e spesso anche con altri. Anche senza l'effetto potenzialmente sconvolgente sui minori o altri familiari a carico, è probabile che la famiglia sia privata di chi la mantiene, la casa di famiglia non raramente deve essere lasciata, le scuole possono dover essere cambiate. Le vite possono essere pesantemente disturbate dal crimine.

In secondo luogo, l'approccio corretto in tutti i casi da articolo 8 consiste nel porre queste domande. A. C'è un'interferenza con la vita familiare? B. E' in conformità con la legge e nel perseguimento di un legittimo scopo secondo l'Art.8(2)? C. L'interferenza è proporzionata, dato l'equilibrio fra i vari fattori? Questo approccio è tanto valido per le condanne, quanto per ogni altro tipo di caso in cui la vita familiare sia in gioco. Naturalmente nel comminare una condanna, le prime due domande saranno di solito chiare. Ci sarà quasi sempre una interferenza con la vita familiare e sarà in conformità con la legge e dovuta a scopi legittimi. E' la terza domanda che richiederà un'attenta valutazione.

In terzo luogo, molto tempo prima che si pensasse a qualsiasi questione dell'articolo 8 o della Legge sui Diritti Umani del 1998, la pratica giudicante in Inghilterra e Galles riconosceva che laddove ci siano figli a carico, quello è un fattore rilevante nella condanna.

In quarto luogo, ne consegue che un tribunale penale dovrebbe indagare su come la vita familiare di figli a carico sarà influenzata. Chiederà se la condanna contemplata sia o non sia un modo proporzionato di bilanciare tale effetto con i legittimi scopi che la sentenza deve adempiere.

L'equilibrio sarà molto delicato soprattutto quando il caso dovrà valutare la detenzione. In quel tipo di caso, l'interferenza con la vita familiare di uno o più minori innocenti può far pendere il piatto della bilancia e può significare che una condanna altrimenti proporzionata diventi sproporzionata. L'articolo 8, nella forma che abbiamo tentato di illustrare, e che è l'effettivo test per una condanna, richiede equilibrio.

È un obbligo legale che in ogni caso in cui una madre con un figlio a carico rischi una pena detentiva, colui che commina la condanna debba acquisire informazioni sui figli, e debba soppesare i diritti dei minori secondo l'articolo 8 con la gravità del reato. Bisogna sviluppare procedure che indichino come l'esercizio di ponderazione debba essere attuato. Dovrebbe essere un obbligo enunciarlo nelle motivazioni fatte dai giudici e magistrati quando pronunciano delle sentenze? Se non c'è un chiaro riferimento all'esercizio di ponderazione, come possiamo sentirci sicuri che ha avuto luogo?

Nei casi più gravi, la bilancia penderà verso la detenzione. Ma in alcuni casi, il tribunale sospenderà la carcerazione o imporrà un ordine di servizio sociale al posto di una pena detentiva. La maggior parte delle donne sono detenute per tipi di reati meno gravi e ricevono condanne brevi: l'esercizio di ponderazione dovrebbe ora avere un ruolo di primo piano.



© Bambinisenzasbarre ONLUS

Una versione molto ampliata di questo articolo, intitolata “Figli di detenuti: la loro situazione e il loro ruolo nella prevenzione del crimine a lungo termine”, sarà disponibile in Helmut Kury e Slawomir Redo (a cura di): “Donne e minori come vittime e criminali: background – prevenzione-reintegrazione: suggerimenti per le future generazioni” (di prossima pubblicazione)

Studi suggeriscono che mantenere i legami familiari può contribuire a ridurre la probabilità di recidiva, e che mentre la detenzione dei genitori può aumentare la probabilità che un minore commetta reati, le risposte positive alla situazione possono essere d'aiuto per il benessere, l'atteggiamento e i traguardi dei minori. Da quando le ricerche hanno progredito verso studi più solidi, è stato possibile elencare con maggiore sicurezza i modi in cui i minori possono essere influenzati. E' anche più facile evidenziare interventi che non solo possono aumentare il loro accesso ai diritti e perciò assisterli nell'affrontare la detenzione dei genitori, ma anche ridurre i tassi di criminalità e perciò migliorare e proteggere i diritti di tutti i cittadini di una società.

Le ricerche suggeriscono che (almeno in alcuni paesi) avere un genitore detenuto può aumentare la probabilità che i ragazzi manifestino comportamenti antisociali più avanti nella vita.¹ Mentre non è stata ancora completata alcuna ricerca, per quel che ne sa l'autore, che accerti che i minori che affrontano meglio la detenzione del genitore hanno un ridotto rischio di comportamento antisociale rispetto a quelli che non lo fanno, molti dei comportamenti (inclusa la rabbia e le assenze ingiustificate da scuola) e fattori (la mancanza di legami sociali, come anche avere un genitore con precedenti condanne) riferiti da figli di detenuti sono riconosciuti come fattori di rischio che predicano comportamenti antisociali e illegali.² Perciò, aiutare i figli dei detenuti ora può raccogliere frutti in termini di prevenzione del crimine futuro.

Le ricerche suggeriscono che i fattori che aiutano i minori ad affrontare la detenzione dei genitori³

1 Murray, J. & Farrington, D. P. (2005). Parental imprisonment: effects on boys' antisocial behaviour and delinquency through the life-course. *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 46(12): 1269-78.

2 Si veda: Mortimer, R. (2010). *Risk factors for offending: A developmental approach*. Unpublished.; Becroft, A. J., (2006). *Youth Offending: Factors that Contribute and how the System Responds*. Delivered at Symposium Child and Youth Offenders: What Works.

3 Lösel, F., Pugh, G., Markson, L., Souza, K. & Lanskey, C., (2012). *Risk and Protective Factors in the Resettlement of*

includono: differenze individuali fra minori; il mantenimento di contatti frequenti col genitore detenuto in ambienti a misura di minore o nel contesto di interventi mirati a sostenere la positiva interazione genitore-figlio⁴; e sostegno da altri membri della famiglia, in particolare i caregiver, i pari e la scuola⁵. Lo studio multinazionale finanziato dall'UE (FP7) “Figli di detenuti: interventi e mitigazioni per rafforzare la salute mentale” (Progetto Coping 2010-2012) sulla salute mentale dei figli dei detenuti in quattro paesi europei riecheggia molte di queste conclusioni. La maggioranza dei minori nel Progetto Coping riferiva di aver subito un impatto negativo dalla detenzione di un genitore (secondo il rapporto del genitore/carer, il 58,6 % dei minori riferiva effetti negativi, in un campione di 730) con specifici tipi di impatto riferiti, inclusi comportamento aggressivo, disturbi del sonno e incubi. Quando la salute mentale dei minori è stata misurata usando i loro punteggi SDQ⁶, approssimativamente un decimo del campione (per auto-relazione) o un quarto del campione (secondo la relazione del genitore) era ad accresciuto rischio di incontrare difficoltà relative alla salute mentale. Altri strumenti di sondaggio hanno trovato che i figli di detenuti riferivano minore benessere a paragone delle norme pan-europee, essendo la salute psicologica la più bassa. D'altro canto, l'autostima era più alta della media del paese in Germania e Romania.

Imprisoned Fathers with their Families. Milton: Ormiston Children and Families Trust.; Poehlmann, J. (2005) Incarcerated mothers' contact with children, perceived family relationships, and depressive symptoms. *Journal of Family Psychology* 19(3), pp. 350-357.; Murray, J. (2005) The effects of imprisonment on families and children of prisoners. In: Leibling, A. and Maruna, S. (eds.) *The Effects of Imprisonment*. Devon: Willan Publishing.

4 Sharratt, K. (2014) Children's Experiences of Contact with Imprisoned Parents: A Comparison between Four European Countries. *European Journal of Criminology* 11(6), pp. 760-775.; Schlafer, R. J. & Poehlmann, J., (2010). Attachment and caregiving relationships in families affected by parental incarceration. *Attachment and Human Development* 12(4), pp. 395-415.

5 Roberts, S. (2012) *The Role of Schools in Supporting Families Affected by Imprisonment*. Edinburgh: Families Outside.

6 I punteggi SDQ si riferiscono al Questionario Forza e Difficoltà di Goodman (1997) (Strength and Difficulties Questionnaire), uno strumento di screening comportamentale che suscita da parte di minori e giovani la percezione del proprio comportamento, concentrazione, emozioni e relazioni sociali. L'SDQ incorpora cinque diverse sottoscale (iperattività,; sintomi emotivi; problemi di comportamento; problemi coi pari; e una scala prosociale) che, quando sommate, forniscono un punteggio totale delle difficoltà (TDS). C'è un generale accordo che lo strumento SDQ fornisce un mezzo per misurare la salute mentale di un minore.

Accanto ad analisi statistiche c'erano resoconti (soprattutto attraverso interviste) delle esperienze dei minori. Gran parte di questi confermavano le ricerche esistenti, incluse ricerche sui periodi di massimo stress ed emozione (l'arresto e il periodo dopo l'arresto e le apparizioni in tribunale in cui venivano decise la cauzione o la sentenza), la stigmatizzazione e le reazioni ad essa, e quanto sia importante poter vedere il genitore detenuto frequentemente e in un ambiente non intimidatorio. Lo studio era basato su tutto questo, riscontrando che il contatto telefonico, dove disponibile, poteva essere ancora più apprezzato dai minori delle visite ed era particolarmente importante all'inizio della pena prima che una visita avesse luogo. Contribuiva anche a comprendere l'importanza della scuola. Mentre i risultati scolastici peggioravano per circa la metà dei minori di un paese, le scuole tendevano a essere la seconda più importante istituzione nella vita dei minori e il primo posto in cui si sarebbero confidati al di fuori della famiglia.

La capacità del genitore/carere non detenuto di far fronte alla detenzione era un fattore chiave per la capacità dei minori di affrontarla. Si constatava anche che i caregiver erano la chiave della relazione dei minori con il loro genitore detenuto: in situazioni in cui la relazione minore/genitore non detenuto e la relazione genitore non detenuto/genitore detenuto erano buone, la relazione minore/genitore detenuto era di solito buona. Una chiara scoperta è stata l'importanza di genitori o carer forti ed emotivamente capaci, sia dentro che fuori dal carcere. Data l'importanza del loro ruolo nell'aiutare il minore, sembra che un sostegno supplementare per i genitori/carere non detenuti (sia pratico che emotivo) sarebbe di beneficio ai minori e svilupperebbe la loro resilienza. Il supporto esterno per i minori (da parte del governo o di agenzie di volontariato) spesso non era disponibile e, laddove esisteva, non era fornito nei periodi in cui i minori ne avevano maggiormente bisogno.

Una risposta che si è constatato essere positiva nei vari paesi consisteva nell'aver comunicazioni aperte, oneste ed appropriate all'età con il minore. Inoltre, i minori che sceglievano di parlare agli amici del genitore detenuto sembravano cavarsela bene; la discussione aperta aiutava i minori a gestire la loro situazione; e i genitori che parlavano apertamente con le scuole ricevevano reazioni comprensive. L'aver una relazione di fiducia e attenzione tra minori e personale della scuola sembrava funzionare come fattore protettivo contro i problemi di comportamento. Infatti, una delle scoperte chiave della ricerca Coping evidenzia l'idea della "resilienza di comunità", l'importanza dei sistemi di sostegno sociale, specialmente della scuola, degli insegnanti e del sostegno dei pari per i minori.

Il quadro generale che emerge dalla ricerca Coping è che la reclusione dei genitori può avere effetti sfavorevoli per i minori in un certo numero di aree, ma che questi effetti possono essere attenuati da sostegno e interventi formali e informali. Apporta convalida al fatto che per molti minori con genitori detenuti c'è un impatto misurabile sulla salute e rinforza la comprensione che per i minori la migliore opportunità di essere resilienti all'esperienza della detenzione di un genitore si verifica quando si hanno: genitori forti e capaci; sostegno dalle scuole; la possibilità di buoni contatti con il genitore detenuto; inclusione nella società in genere; e i loro bisogni tenuti in considerazione in tutti i livelli del processo. Vittime secondarie o collaterali della detenzione, i figli dei detenuti non hanno commesso alcun crimine e non dovrebbero soffrire per i crimini di altri. Dovrebbero essere assistiti quando si trovano di fronte agli effetti negativi causati dalle azioni di altri, e dovrebbero essere sostenuti in qualunque modo possa ridurre la probabilità di future violazioni, da parte del minore o del genitore detenuto. Ma qualunque sia il motivo, tenere in considerazione e assistere i figli di detenuti, avrà molto probabilmente un effetto benefico sui minori stessi, chi sta intorno a loro e la società in generale.



Giornale Europeo della genitorialità reclusa

www.childrenofprisoners.eu

SIRET : 437 527 013 00019

Children of Prisoners Europe è una organizzazione no profit registrata in Francia ai sensi della legge francese sulle associazioni del 1901. Bambinisenzasbarre onlus è un'organizzazione italiana senza scopo di lucro membro del direttivo di COPE



Questa rivista è stata realizzata con il sostegno economico del Programma dell'Unione Europea "Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza". I contenuti editoriali sono di esclusiva responsabilità di Children of Prisoners Europe e non possono essere in alcun modo usati per riflettere le opinioni della Commissione Europea.